

---

**MECANISMOS DE CONSENSO NO DIREITO  
ADMINISTRATIVO E SUA CONTRIBUIÇÃO  
PARA A DESJUDICIALIZAÇÃO DA  
POLÍTICA PÚBLICA**

---

*CONSENSUS MECHANISMS IN ADMINISTRATIVE LAW AND  
ITS CONTRIBUTION TO THE MISJUDICIALIZATION OF  
PUBLIC POLICY*

*Viviane Alfradique Martins de Figueiredo Mendes  
Advogada da União*

SUMÁRIO: Introdução; 1 Políticas Públicas: Conceito e Processualidade; 2 Judicialização da Política; 3 Da Desjudicialização; 4 Dos Mecanismos de Consenso no Direito Administrativo; 5 Conclusão; Referências.

**RESUMO:** Este artigo traz reflexões sobre como os mecanismos de consenso na atividade administrativa podem contribuir para a desjudicialização das políticas públicas. Assim, a partir da análise de algumas construções teóricas, procura-se demonstrar a inexistência de óbice jurídico que impeça a Administração Pública de adotar os meios de resolução consensual de conflitos. No entender da autora, a adoção da solução consensual na Administração Pública permitirá ao Poder Público prosseguir na realização das políticas públicas e aos seus destinatários delas legitimamente desfrutarem, o que acabará por mitigar a excessiva judicialização e contribuir para o resgate da democracia participativa, da Harmonia e Independência entre os Poderes, ampliando consequentemente a possibilidade de obtenção de paz social, segurança jurídica, aperfeiçoamento das instituições e desenvolvimento nacional.

**PALAVRAS-CHAVE:** Política Pública. Judicialização da Política. Desjudicialização. Mecanismo de Consenso no Direito Administrativo.

**ABSTRACT:** This monograph discusses the consensus in the Public Administration as an efficient alternative for the rupture of the demand culture and brings the legal panorama authorizing the adoption of the extrajudicial and consensual means of resolving conflicts in the public sphere. The definition of consensus in the Public Administration will be explored to show how the changing of the demand culture can contribute to the mitigation of the judicialization of public policies. The field of analysis of the judicialization will serve as a counterpoint to the defense of the rupture of the paradigm of the demand culture and as a way to encourage the use of the means of consensual resolution of conflicts in the public sphere. The purpose of this study is to encourage the use of consensus mechanisms in Public Administration as a way to enable the Public Government to continue to carry out public policies and to legitimately enjoy the public policies of the Public Administration, which, in the opinion of the author, will mitigate the excessive judicialization and contribute to the recovery of participatory democracy, Harmony and Independence among the Powers, thus increasing the possibility of obtaining social peace, legal security, improvement of institutions and national development. The methodology adopted consisted of bibliographical research, collected in scientific articles, electronic journals and books, besides the examination of the legislation pertinent to the subject treated. The main topics are: public policies, judicialization of politics, rupture of the paradigm of the judicialization, consensus in the Public Administration and the legal panorama authorizing the

adoption of extrajudicial and consensual means of conflict resolution in Public Administration.

**KEYWORDS:** Public Policy. Judicialization of the Policy. Consensus on Public Administration. Extrajudicial and Consensual Means of Conflict Resolution.

## INTRODUÇÃO

O presente artigo manifesta a experiência de observação e interação da autora, que atua na esfera pública, há quase duas décadas, como Advogada da União, e que constata em seu dia a dia as mais diversas dificuldades encontradas pela Administração Pública na concretização das políticas públicas, em especial quando a questão é judicializada.

Pretende-se, confessadamente, advogar pela adoção dos mecanismos de consenso na atividade administrativa e incentivar a desjudicialização das políticas públicas.

Face a ausência de um conceito fechado de Política Pública, serão visitados alguns de seus significados com o intuito de uniformizar a compreensão da matéria tratada.

A definição dos mecanismos de consenso na Administração Pública será explorada para evidenciar como a mudança da cultura demandista poderá contribuir para a mitigação da judicialização das políticas públicas.

Será abordado o tema da judicialização, inclusive a questão do ativismo judicial, que retira do órgão legitimado a discricionariedade na eleição das prioridades da política pública, desrespeita à harmonia e independência entre os Poderes e ainda acarreta a politização da Justiça.

O campo de análise da judicialização servirá como contraponto para a defesa da ruptura do paradigma da cultura demandista e para incentivar a utilização dos meios de resolução consensual de conflitos na esfera pública.

Nesse passo, serão exploradas as recentes mudanças que o Direito Administrativo vem passando, onde antigos dogmas estão sendo reformulados e recontextualizados, a fim de estabelecer uma Administração Pública mais paritária e menos calcada exclusivamente em atos unilaterais, tudo a atestar a inexistência de óbice jurídico que impeça a Administração Pública adotar meios consensuais.

Considerando a complexidade e extensão da matéria, o estudo realizado pela autora tem por escopo incentivar a adoção dos meios extrajudiciais e consensuais de resolução de conflitos na Administração Pública como forma de permitir ao Poder Público prosseguir na realização das políticas públicas e aos seus destinatários delas legitimamente

desfrutarem, o que, no seu entender, acabará por mitigar a excessiva judicialização e contribuir para o resgate da democracia participativa, da Harmonia e Independência entre os Poderes, ampliando conseqüentemente a possibilidade de obtenção de paz social, segurança jurídica, aperfeiçoamento das instituições e desenvolvimento nacional.

Para que se possa compreender melhor o desenvolvimento do presente trabalho, é necessário, primeiramente, a absorção de algumas construções teóricas importantes que se relacionam com o tema.

## 1 POLÍTICAS PÚBLICAS: CONCEITO E PROCESSUALIDADE

Mister compreender dois aspectos das políticas públicas, quais sejam: seu conceito e a processualidade intrínseca à sua formulação.

A compreensão do significado e do alcance da expressão “política pública” é fundamental como um primeiro passo para a assimilação da sua importância diante do atual cenário, principalmente no que tange aos aspectos sociais, econômicos, políticos e para a produção de novos conhecimentos. É de vital relevância que, nesse contexto, o conceito envolva uma abordagem multicêntrica. Conforme ressalta SOUZA, este termo é polissêmico, não existindo uma única definição do seja uma política pública.

Para MONTEIRO, qualquer definição de política pública não é um consenso, tais são as possibilidades de percepção que este termo proporciona, ficando a critério daquele que executa o estudo a escolha daquela que melhor represente o objetivo pretendido. Assim, outro conceito é colocado pelo autor: “[...] é um conjunto de ações interligadas e desempenhadas por diferentes *policy-makers*, em diversos estágios do processo decisório”.

Outra abordagem sobre o assunto é feita por SECCHI, em especial quanto à divisão das fases que compõem o processo de políticas públicas. Apesar de concordar que não existe necessariamente uma definição para o termo, esse autor afirma que se deve distinguir entre o que o governo planeja e o que, na realidade faz; que envolve vários atores sociais e diferentes níveis de decisão, apesar de ser elaborada pelo governo; que é abrangente e não se limita a leis e regras; que compreende uma ação intencional com objetivos delineados e pode gerar impactos de curto e longo prazo e que envolve processos.

BUCCI conceitua Políticas Públicas como programas de ação governamental destinados a coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados. Na sua visão, as políticas públicas devem ser percebidas também como processo ou conjunto de processos (procedimentos

coordenados pelo governo para a interação entre sujeitos ou entre estes e a Administração, com o exercício do contraditório) que culmina na escolha racional e coletiva de prioridades, para a identificação dos interesses públicos reconhecidos pelo direito.

E, na concepção de BANDEIRA DE MELLO, política pública abrange o programa de ação governamental que resulta de um processo ou um conjunto de processos juridicamente regulados (processos eleitoral, de planejamento, de governo, orçamentário, legislativo e administrativo, não descartando o processo judicial), o qual atua para coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas voltadas à realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados. Em seu sentir, a política pública deve visar à concretização dos objetivos definidos, expressando a seleção de prioridades, a reserva dos meios necessários à sua consecução e o intervalo de tempo em que se espera o atingimento dos resultados.

Em outras palavras, políticas públicas são instrumentos de execução de programas políticos que demandam a intervenção do Estado na sociedade para garantir a igualdade de oportunidades aos indivíduos, cuja finalidade é assegurar as condições materiais de uma existência digna a todos os cidadãos.

Sob o aspecto da intervenção do Estado no domínio econômico, as políticas públicas são mecanismos de execução das normas legais e constitucionais, ou seja, *law enforcement* (reforço para execução da lei). Logo, as políticas públicas não se limitam a atos meramente políticos, de governo, atos de gestão, mas configuram, antes, meio de planejamento para a execução dos serviços públicos ou desempenho de atividades estatais. Enquanto programa, obrigam o Estado às prestações positivas que podem ser exigidas pelo cidadão.

Assim, embora não exista um consenso quanto ao significado exato de políticas públicas, devem ser considerados como elementos integrantes do seu conceito: a juridicidade (dimensão normativa), a finalidade de atendimento do interesse público (dimensão política) e a existência de um processo para a tomada de decisões, no qual devem estar presentes a participação e o planejamento (dimensões da pluralidade e da formulação).

O programa de ação governamental que constitui a política pública resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados ou disciplinados, a saber, o administrativo, o legislativo, o de alocação de meios para a ação governamental (processos orçamentário e de planejamento), o judicial e político-eleitoral.

A tecnicidade desse processo decisório apresenta três momentos distintos, intercalados e sequenciais de formação (apresentação dos

pressupostos técnicos e materiais pela Administração ou pelos interessados para confronto com os trazidos pelos demais), de execução (compreende as medidas administrativas, financeiras e legais de implementação do programa) e de avaliação (apreciação dos efeitos, sociais e jurídicos, sob o prisma do contraditório, de cada uma das escolhas possíveis, em virtude dos pressupostos apresentados).

Para o êxito das políticas públicas, o planejamento se coloca como pressuposto indispensável à definição de todo o programa de ação política, econômica ou social, bem como condiciona a escolha da política pública, orienta e define o *locus* apropriado para a tomada de decisão.

A inexorabilidade da processualidade e do planejamento, inerentes ao conceito de políticas públicas, questiona a utilização do processo judicial como *locus* político-decisório para a formulação dessas políticas.

Afinal, a judicialização da política da margem à concentração do poder. A intervenção judicial deve partir, pois, da criação de mecanismos formais ou informais de mediação, por meio de diálogos institucionais que permitam o estabelecimento das etapas e os meios necessários para a implementação dos direitos e das políticas públicas.

Desse modo, deve-se dar preferência às soluções plurais para as quais se exige a figura do Estado-Administração, que deve ser, por excelência, o *locus* de decisão política ou o espaço central de convergências das ações políticas.

Apesar dos conceitos e da processualidade intrínseca à formulação da política pública conduzirem ao pensamento de que o Judiciário somente deveria deliberar sobre políticas públicas de forma subsidiária, não é isso o que acontece na atualidade, onde se testemunha uma concentração de poder exacerbada nas mãos do Poder Judiciário, culminado no que se convencionou a chamar de judicialização da política.

## 2 JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA

A judicialização ou jurisdicização é o fenômeno de intenso acesso ao Poder Judiciário em busca de realização de direitos sociais e individuais. Significa que “algumas questões de larga repercussão política ou social estão sendo decididas por órgãos do Poder Judiciário, e não pelas instâncias políticas tradicionais: o Congresso Nacional e o Poder Executivo – em cujo âmbito se encontram o Presidente da República, seus ministérios e a administração pública em geral.”

A judicialização da política faz parte de um panorama de direito sistêmico autopoietico e pós-positivista, que permite, no contexto de uma nova hermenêutica constitucional, um ativismo judicial em busca da materialização de direitos fundamentais e da consolidação da *Lex Maxima*.

Portanto, a judicialização da política é reflexo de um modelo democrático e intervencionista de Estado, que propende à efetivação de direitos e o arrefecimento das desigualdades sociais.

No direito comparado como no nacional, a cada dia se observa uma absorção recíproca e constante da política pelo direito. A comunicação entre o subsistema jurídico e o político resulta no processo de juridificação das relações sociais.

No Brasil, a judicialização decorreu do modelo constitucional brasileiro e, portanto, em alguma medida acabou sendo inevitável, já que constitucionalizar é tirar uma matéria da política e trazê-la para dentro do direito.

Suas principais causas foram a redemocratização do país, que teve como ponto culminante a promulgação da Constituição de 1988; a constitucionalização abrangente, que trouxe para a Constituição inúmeras matérias que antes eram deixadas para o processo político majoritário e para a legislação ordinária; e, por último o sistema de controle de constitucionalidade, referido como híbrido ou eclético, e que é considerado um dos mais abrangentes do mundo .

O contexto sócio-político brasileiro, coordenado por uma Constituição Dirigente, repleta de valores, permitiu o redimensionamento do papel do Poder Judiciário, com a conseqüente judicialização da política, em prol da garantia dos direitos fundamentais e do Estado Democrático de Direito

Esses fatos explicam o motivo pelo qual nos últimos anos o Poder Judiciário passou a dividir espaço com o Legislativo e o Executivo, o que acabou por acarretar uma modificação substantiva na relação da sociedade com as instituições judiciais.

Paulatinamente, o papel do Judiciário ganhou novos contornos, deixou de ser politicamente desneutralizado, assumiu a função de controlar e corrigir os atos dos demais poderes públicos, passou a concretizar direitos fundamentais e a implementar políticas públicas. Enfim, iniciou-se o que se convencionou chamar de “ativismo judicial”.

Conquanto empregada para traduzir a postura proativa do Judiciário, também no campo da correção de atos ou omissões dos demais poderes, notadamente quanto à concretização de direitos fundamentais, a expressão “ativismo judicial”, no sentido negativo que a acompanha desde sua recepção no Brasil, é utilizada nas hipóteses de extrapolação dos limites do exercício da atividade jurisdicional. Isto é, se e quando a decisão se funda em argumentos meramente políticos, de cunho moral, conforme a convicção pessoal do julgador: quando ultrapassa os limites impostos pelo próprio ordenamento jurídico e o faz em detrimento dos demais poderes, usurpando as suas respectivas competências.

O controle judicial desmedido de políticas públicas trouxe o problema da incapacidade para a tomada de decisões tecnicamente corretas, da legitimidade democrática, da indevida politização da justiça, da morosidade e da insuficiência estrutural e material. E ainda, recebe críticas, por realizar a microjustiça, negando observância à isonomia de tratamento ao distribuir desigualmente os recursos escassos de todos .

Os problemas relativos à inefetividade dos direitos fundamentais sociais devem ser enfrentados democraticamente, pelos representantes da sociedade e com a participação dos afetados diretamente pela decisão (ou pela omissão). A solução monolítica do Poder Judiciário deve ser evitada, e, no limite, sendo imprescindível a judicialização da demanda, devem ser levados ao Estado-juiz os elementos colhidos no ambiente aberto que considerou a participação plural, submetendo-os à accountability, que evita o ativismo judiciário .

Considerando os conceitos e a processualidade intrínseca à formulação da política pública, a deliberação judicial sobre políticas públicas, sobretudo quando perquirida individualmente, deve ser subsidiária, isto é, a *ultima ratio*.

Contudo, não é isso que ocorre hodiernamente, onde se verifica uma expressiva judicialização de questões políticas e sociais, que passaram a ter nos tribunais a sua instância decisória final, o que nos faz refletir sobre a necessidade de ruptura desse paradigma.

### 3 DA DESJUDICIALIZAÇÃO

No Brasil, a crise da democracia e inafastabilidade da jurisdição acentuaram, nas últimas décadas, o protagonismo do Judiciário. Na seara das políticas públicas, o processo judicial monolítico não cumpre adequadamente com sua instrumentalidade, não pacífica, contribui para a desigualdade e não privilegia o princípio democrático.

Nesse sentido, impõe-se a ruptura paradigmática da cultura demandista para a da solução resolutiva, consensual e da não judicialização.

A excessiva duração do processo, a baixa qualidade da resposta jurisdicional e a cultura corporativa potencializam a necessidade da desjudicialização do controle judicial de políticas públicas.

A busca pela justa composição de litígios, que deve incluir as causas envolvendo a Administração Pública, enfatiza a diretriz da democracia participativa e pluralista, ao possibilitar que todos – pessoas naturais e jurídicas – participem do esforço comum para a boa gestão da coisa pública.

A estruturação do contraditório no processo público de escolhas é de grande importância em sociedades complexas como a brasileira, pois possibilita diferentes postulações e respostas que contribuem para a redução do déficit democrático e maximização da escolha de ações eficientes.

A ação administrativa, cuja finalidade principal é garantir a construção do Estado Social, encontra sua legitimação no processo democrático, cujo traço marcante é a processualização da atividade administrativa, com a exigência de estímulo à participação social nos processos de formulação das decisões administrativas.

Deve-se estimular a participação da sociedade na tomada de decisões, bem como incentivar o concurso de outros meios, agentes e instâncias capazes de recepcionar e resolver controvérsias e ocorrências, com a possibilidade de a solução ser tecnicamente consistente, de baixo custo e tempo reduzido.

A Constituição Federal brasileira exige a disponibilização de formas de participação dos administrados na Administração Pública, no art. 37, parágrafo 3º. Dessa forma, a cultura da solução resolutiva, consensual e da não judicialização vai de encontro a este propósito uma vez que incrementa a participação social e proporciona a busca de solução pelos envolvidos, e, ainda pode contribuir não só para o resgate da democracia participativa, mas também para o respeito ao princípio da Harmonia e Independência entre os Poderes, trazendo conseqüentemente paz social, segurança jurídica, aperfeiçoamento das instituições e desenvolvimento nacional.

E mais, a solução consensual ainda pode contribuir para o afastamento de um dos grandes desafios do Estado Democrático de Direito, que é o de afastar a possibilidade de implantação de um “Estado Judicial de Direito, no qual se constata a predominância cêntrica do Poder Judiciário.”.

Portanto, imperiosa a necessidade do estudo dos mecanismos de consenso na Administração Pública como forma de se vislumbrar um caminho para a quebra do paradigma da judicialização.

#### **4 DOS MECANISMOS DE CONSENSO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

O consenso, configurado do ponto clássico da sociologia e da ciência política, foi tratado mais contemporaneamente entre nós por CEZAR SALDANHA SOUZA JUNIOR. O autor de modo sintético, após análises que não cabem no escopo deste ensaio, aponta o consenso como “o acordo entre membros da Comunidade, sobre as bases da ordem desejável.”.

O consenso tem íntima relação com a democracia, não integrando o princípio próprio dos regimes autocráticos. O Estado, como fenômeno político, e a Administração, como parte deste fenômeno, no contexto de um regime democrático, devem, pois, dedicar-se permanentemente à construção do consenso da comunidade.

Natural, portanto, que um dos vetores da evolução do Direito Administrativo, na democracia, seja a substituição dos mecanismos de imposição unilateral - por mecanismos de consenso, ou seja, mecanismos que propiciem o acordo entre os sujeitos envolvidos na ação administrativa, tanto governantes como governados, sobre as bases da ordem a que estarão submetidos, respeitando-se os limites da legalidade.

Os mecanismos de consenso na atividade administrativa podem se manifestar de diversas formas, quer seja no abandono de um viés autoritário; em benefício de um viés democrático, ante a participação mais efetiva dos destinatários dos atos da Administração em sua elaboração; no ganho de eficiência e de melhor governança na ação administrativa; nas transações administrativas conduzidas pelo Estado, no alcance um acordo, ou ainda, no recurso a mecanismos de solução de conflitos que tenham sua fonte no consenso.

Seja num ou noutro caso, não se pode perder de vista que o Estado está por detrás de tudo. Com ele também, portanto, o chamado interesse público, cujo conteúdo é de mérito e igualmente se manifesta processualmente. O difícil é delimitar no que consistiria o dito interesse público (seu núcleo duro/mínimo fundamental) e se ele importaria barreiras ao consenso.

Mas, como bem assinala CARLOS ALBERTO DE SALLES, ao tratar da construção do consenso nas relações de direito público, o grau de consenso, nas diversas situações é bastante variável, podendo significar maior ou menor liberdade negocial. Isso porque o consenso administrativo não é inteiramente livre, devendo ser construído a partir de determinados valores orientadores da atuação do Estado.

Assim, sem deixar de lado a busca pela salvaguarda do interesse público, verifica-se na atualidade um Estado muito mais propenso a exercer uma função de mediador e de garante, mais do que a de detentor do poder de império.

Tal novo papel da Administração Pública inaugura um novo paradigma em que o Estado emana não apenas atos de império, orientados pelo Direito Administrativo e seus princípios fundamentais norteadores, mas também e sobretudo, atos de gestão, por via dos quais a Administração Pública desce de seu patamar hierárquico para se posicionar ao lado do particular, em condições iguais.

As incumbências deste novo modelo de Estado, segundo GUSTAVO JUSTINO DE OLIVEIRA, passam a ser, não somente as de estabelecer e conferir eficácia aos canais de participação e de interlocução com os indivíduos e grupos sociais, mas a de com eles constantemente interagir, instituindo e mantendo vínculos robustos e duradouros. Tais vínculos, nas palavras do autor antes mencionado, são tidos como indispensáveis para atribuição de eficácia e de efetividade às ações estatais, as quais, no seu entender, vêm sendo amplamente desenvolvidas em espaços de forte intersecção entre Estado e sociedade civil, esferas de processo contínuo de recíproca interpenetração.

Adotando nova roupagem na forma de interagir, também a via tradicional de resolução de conflitos – a judicial – tem se deflagrado nem sempre a via mais adequada para a solução de todo e qualquer conflito que resulte das atividades da Administração Pública. Nesse contexto, pois, de construção de uma Administração Pública dialógica, em que o Estado continuamente estabelece vínculos com a sociedade, como meio para melhor consecução de suas ações, imperioso o recurso a formas e instrumentos consensuais não apenas para administrar, mas também para solucionar suas disputas.

Os mecanismos de consenso, para a solução de controvérsias, podem trazer sensíveis ganhos para a Administração, evitando pendências judiciais, ajudando a manter a qualidade das relações contratuais de longo prazo, reduzindo os custos de litigância e os riscos da contratação com o Estado. CARLOS ALBERTO DE SALLES ressalva, todavia, que tal consenso somente será sólido se construído com respeito às devidas premissas que devem pautar a relação dos particulares com o Poder Público.

O recurso a tais mecanismos traz como consequência a redução da litigiosidade e dos custos envolvidos, maior eficiência administrativa e incremento da participação dos particulares no processo de tomada das decisões administrativas, redundando em mais aceitação do que imposição, traço característico de um Estado Democrático de Direito.

Esse paradigma tem sido construído considerando as novas vestes garantistas e dialógicas do Estado Democrático de Direito.

A defesa das possibilidades que a resolução consensual de conflitos oferece não implica, naturalmente, negar as cautelas adicionais que esta requer em face das especificidades atinentes ao regime jurídico da Administração Pública. É preciso encontrar maneiras criativas de compatibilizar os direitos fundamentais e as políticas públicas que devem garanti-los. Para este fim, a verificação das normas jurídicas aplicáveis ao caso é apenas o ponto de partida da negociação, a moldura que traça os limites. (SOUZA, 2014).

Nesse sentido, todos os acordos envolvendo o Poder Público devem ser devidamente fundamentados, já que os atos administrativos (e aí se inclui a autorização de acordos, mesmo em juízo), se sujeitam a controle interno e externo de juridicidade, e tal fundamentação deve ser fática e jurídica, de modo a deixar claro porque uma determinada solução é o caminho mais adequado para resolver o conflito, sob o ponto de vista da legalidade, da economicidade e de todos os demais parâmetros que devem reger a atuação de entes públicos.

Superados tais óbices, conclui-se que a Administração Pública não se encontra sujeita a uma proibição de engajar meios consensuais de solução de conflitos e exercer a autocomposição, ela está apenas condicionada a algumas limitações, pois, de fato, não segue o mesmo regime de atuação que o particular, estando sujeita a determinadas normas que visam assegurar o atendimento das finalidades da função administrativa e a preservação da própria Administração contra a veiculação de interesses meramente privados dos governantes ou de terceiros sem qualquer vínculo com a promoção do bem comum ou de direitos fundamentais.

## 5 CONCLUSÃO

A solução através do diálogo, coloca as partes como protagonistas na construção da solução e não mais como expectadoras do juiz.

Com a retomada do diálogo entre as partes na busca de soluções benéficas para ambas ocorre uma transformação no pensamento dos conflitantes e acontece uma modificação da sistemática social, e, por consequência, a quebra de antigos paradigmas.

Assim, o caminho da consensualidade se revela, em muitos casos, entre os quais destaco a situação dos conflitos que envolvem as políticas públicas – a solução mais adequada para o problema, para não dizer a única possível, notadamente em situações em que os impasses criados geram autênticas paralisações do aparato estatal.

Os meios de resolução consensual de conflitos, além de estarem consonância com os princípios da eficiência e da proporcionalidade, representam um importante meio de abreviação de disputas e economia de recursos, exigem que a atuação do Estado se realize da forma menos onerosa para os cofres públicos e que acarrete menos transtornos ou sacrifício de interesses legítimos dos particulares.

E mais, ao estimularem a participação da sociedade na tomada de decisões, incentivarem outros meios, agentes e instâncias capazes de receber e resolver controvérsias e ocorrências, com a possibilidade de a solução ser tecnicamente consistente, de baixo custo e tempo reduzido,

os meios de resolução consensual de conflitos tornam-se instrumentos aptos a ruptura da cultura demandista.

Portanto, cabe aos representantes da sociedade e aos afetados diretamente pela decisão (ou omissão) enfrentar os problemas relativos à inefetividade dos direitos fundamentais sociais, evitando-se a atuação monolítica do Poder Judiciário, que somente deverá deliberar de forma subsidiária.

A par deste entendimento, tem-se que a Administração Pública infelizmente ainda hostiliza o uso da autocomposição, de modo que decisões judiciais proferidas no estabelecimento de políticas públicas continuam gerando enormes danos à coletividade.

Portanto, imperativa a guinada de mentalidade para o alcance da paz social, segurança jurídica e aperfeiçoamento das instituições, desenvolvimento nacional, bem como para a mitigação da excessiva judicialização, que é um dos principais óbices à efetivação célere e eficaz da política pública.

Face o exposto, conclui-se que a adoção dos mecanismos de consenso na atividade administrativa pode contribuir para a desjudicialização da política pública e que de sua prática poderão advir soluções mais criativas (portanto eficientes), eis que produzidas a partir da explicitação e compatibilização de todos os interesses relevantes, legítimas (democráticas), já que decorrentes da adesão/aceitação de todos os atores envolvidos e céleres e econômicas, já que estes atores contribuirão para sua efetivação.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de. Mecanismos de consenso no Direito Administrativo. In: ARAGÃO, Alexandre Santos de, NETO, Floriano de Azevedo Marques (Org.). *Direito administrativo e seus novos paradigmas*. Belo Horizonte. Forum. 2008. p. 336-337.

APPIO, Eduardo. *Controle Judicial das políticas públicas no Brasil*. Curitiba: Juruá, 2005. p. 136.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 808.

BARCELLOS, Ana Paula de. Neoconstitucionalismo, direitos fundamentais e controle das políticas públicas. In: SARMENTO, Daniel; GALDINO, Flavio. (Org.). *Direitos Fundamentais: estudos em homenagem ao Professor Ricardo Lobo Torres*. Rio de Janeiro: Renovar, 2006. p. 40.

BARROSO, Luís Roberto. Ano do STF: Judicialização, ativismo e legitimidade democrática. *Revista Eletrônica Consultor Jurídico*, artigo jurídico. Postado: 22 dez. 2008. Disponível em: <[http://www.conjur.com.br/2008.dez-22/judicializacao\\_ativismo\\_legitimidade\\_democratica](http://www.conjur.com.br/2008.dez-22/judicializacao_ativismo_legitimidade_democratica)>. Acesso em: 21 jun. 2017.

BINENBOJM, Gustavo. A constitucionalização do direito administrativo no Brasil: um inventário de avanços e retrocessos. *Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado (RERE)*, Salvador, n. 13, p. 29-32, mar./maio 2008.

BUCCI, Maria Paula Dallari. *Direito Administrativo e políticas públicas*. São Paulo, 2002. p. 9/194-199/241-266.

BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). *Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo. Saraiva, 2006. p. 39.

BUCCI, Maria Paula Dallari. *Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas*. São Paulo. Saraiva, 2013. p. 145-204.

CAMBI, Eduardo; VASCONCELOS, João Paulo A. Desjudicialização de políticas públicas e o Novo Código de Processo Civil – Contributo do Ministério Público e da Advocacia Pública à solução extrajudicial de conflitos. A&C. In: *Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, a. 16, n. 64, p. 225-251 abr./jun. 2016.

CARVALHO, Ernani Rodrigues de. Em busca da Judicialização da Política no Brasil: apontamentos para uma nova abordagem. *Revista de Sociologia Política* [on line]. n. 23, p. 127-139, 2004. ISSN 1678-9873. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n23/24626.pdf>>. Acessado em: 20 jun. 2017.

DIAS, Reinaldo; MATOS, Fernanda. *Políticas Públicas: princípios, propósitos e processos*. São Paulo: Atlas, 2012. p. 132-135

ESTEVES, João Luiz Martins. *Cidadania e judicialização dos conflitos sociais*. Disponível em: <[www2.uel.br](http://www2.uel.br)>. Acesso em: 5 jun. 2017.

GOES, Guilherme Sandoval. *Limites Exegéticos do Ativismo Judicial: por uma estratégia hermenêutica de preservação do Estado Democrático de Direito*. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=e7803c8c6041d459>>. Acesso em: 21 jun. 2017.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Saraiva, 2005. p. 24

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *A resolução dos conflitos e a função judicial no contemporâneo estado de direito*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009. p. 241

MAUS, Ingeborg. Judiciário como superego da sociedade: o papel da atividade jurisprudencial na “sociedade órfã”. Tradução de Martonio Lima e Paulo Albuquerque. *Novos Estudos CEBRAP*, n. 58, p. 183-202, nov. 2000.

MAZZONETTO, Nathalia. *Novos (e adequados) rumos da administração pública na resolução de conflitos*. Disponível em: <<http://www.mommalaw.com>>. Acesso em: 2 jun. 2017.

MONTEIRO, Jorge Vianna. *Fundamentos da política pública*. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1982. p. 42.

OLIVEIRA, Gustavo Justino de. *Direito administrativo democrático*. Belo Horizonte: Forum, 2010. p. 212-213.

SALLES, Carlos Alberto de. *Arbitragem em Contratos Administrativos*. Rio de Janeiro: Forense: São Paulo: Método, 2011. p. 141-142.

SANTIN, Valter Foletto. *Controle Judicial da segurança pública: eficiência do serviço na prestação do serviço na prevenção e repressão ao crime*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004. p. 33-34/40-41.

SECCHI, Leonardo. *Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. São Paulo: Cengage Learning, 2011. p. 41.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. *Revista Sociologias*, Porto Alegre, v. 8, n. 16, p. 20-44, jul./dez. 2006.

SOUZA, Luciane Moessa de. Resolução Consensual de Conflitos que envolvem Políticas Públicas: Caminho democrático, viável e sustentável. *Revista de Direito da Procuradoria Geral*, Rio de Janeiro, (Edição Especial): Administração Pública, Risco e Segurança Jurídica, 2014.

