

---

# PARÂMETROS E INCENTIVOS PARA A ADOÇÃO DA CONSENSUALIDADE NOS PROCESSOS ADMINISTRATIVOS SANCIONADORES DA SPU

---

## *PARAMETERS AND INCENTIVES FOR THE ADOPTION OF CONSENSUAL MECHANISMS IN SPU'S ADMINISTRATIVE SANCTIONING PROCEDURES*

*Marco Antônio Schuller Vieira<sup>1</sup>*

*Mariana Munhoz da Mota<sup>2</sup>*

*Matheus Rangel Lechuga<sup>3</sup>*

**SUMÁRIO:** Introdução. 1. A Secretaria do Patrimônio da união (SPU): estrutura, funções e atribuições. 1.1. O exercício do poder de polícia sancionador na administração do patrimônio público. Tipos de infrações e sanções aplicadas pela SPU. 1.2. Limitações e desafios

- 
- 1 Especialista em Direito Público e Privado. Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Advogado da União.
  - 2 Especialista em Direito Administrativo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP) e em Advocacia Pública pela Escola Superior da Advocacia-Geral da União (ESAGU). Bacharela em Direito pelo Centro Universitário de Brasília (CEUB). Advogada da União.
  - 3 MBA em Defesa da Democracia e Comunicação Digital pela Fundação Getúlio Vargas (FGV). Especialista em Advocacia Pública pela Escola Superior da Advocacia-Geral da União (ESAGU). Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Advogado da União.

na aplicação do poder sancionador. 2. A consensualidade na Administração Pública: fundamentos e aplicação.

2.1. Conceito e evolução. 2.2. Os princípios aplicáveis à solução consensual. 2.3. Os antigos dogmas do direito administrativo e os giros pragmático e democrático-constitucional. 2.4. Instrumentos de consensualidade: acordos substitutivos e integrativos de sanção. 3. Consensualidade sancionadora na SPU: fundamentos jurídicos, incentivos e limites institucionais.

3.1. Viabilidade jurídica da consensualidade nos processos sancionadores da SPU. 3.2. Incentivos e benefícios da consensualidade para a efetividade das fiscalizações e regularização fundiária. 3.3. Riscos, desafios e mecanismos de mitigação. Conclusão. Referências.

**RESUMO:** Objetiva-se analisar o poder de polícia exercido pela Secretaria do Patrimônio da União (SPU) na fiscalização e repressão de infrações ao patrimônio imobiliário federal e verificar a viabilidade de adoção de medidas consensuais, nos moldes preconizados pela doutrina administrativista contemporânea. Embora as sanções previstas no Decreto-Lei n. 2.398/87 – especialmente a multa mensal – derivem do poder-dever da Administração Federal de coibir ocupações indevidas e obras não autorizadas em bens de uso comum, de uso especial e domínios da União, observa-se que, usualmente, os processos sancionadores não atingem a efetividade almejada pelo legislador. Nesse contexto, propõe-se a utilização de procedimentos consensuais como alternativa à atuação repressiva da SPU, quando possível, com vistas a trazer maior eficiência para a fiscalização do patrimônio da União.

**PALAVRAS-CHAVE:** Direito administrativo. Poder de polícia. Processo sancionador. Infrações ao patrimônio imobiliário da União. Consensualidade. Incentivos à utilização regular do patrimônio. Pragmatismo.

**ABSTRACT:** The objective is to analyze the police power exercised by the Union Heritage Secretariat (SPU) in the inspection and repression of infractions against federal real estate property, and to assess the feasibility of adopting consensual measures, in line with contemporary administrative law doctrine. Although the sanctions established in Decree-Law No. 2.398/87 – especially the monthly fine – derive from the Federal Administration's duty to prevent unlawful occupations and unauthorized constructions on public-use, special-use, and dominial Union properties, it is observed that, in practice, sanctioning procedures often fall short of

achieving the effectiveness intended by the legislator. In this context, the use of consensual procedures is proposed as an alternative to SPU's repressive actions, when possible, aiming to bring greater efficiency of the oversight of Union-owned property.

**KEYWORDS:** Administrative law. Police power. Sanctioning procedure. Offenses against federal real estate. Consensualism. Incentives for regularization. Pragmatism.

## INTRODUÇÃO

A Secretaria do Patrimônio da União (SPU), órgão integrante da estrutura do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, tem como competência institucional fiscalizar e zelar pela destinação, pelo interesse público, pelo uso e pela integridade física dos imóveis pertencentes ao patrimônio da União.

Conforme previsto na Lei n. 9.636/98 e no Decreto-Lei n. 2398/87, compete à SPU aplicar sanções administrativas sempre que constatar a ocorrência de infração administrativa, sendo esta considerada como toda ação ou omissão que viole o adequado uso, gozo, disposição, proteção, manutenção e conservação dos imóveis da União.

O exercício desta modalidade de poder de polícia sancionador pela SPU foi regulamentado pela Instrução Normativa SPU n. 23/2020 que prevê, entre outros, que a SPU deve aplicar sanção de multa quando constatar a existência de aterro, construção, obra, cercas ou outras benfeitorias realizadas sem prévia autorização ou em desacordo com aquela concedida, em bens de uso comum do povo, especiais ou dominiais. Ainda segundo as normas aplicáveis, esta multa renova-se mensalmente, até que a infração cesse ou haja comprovação da regularidade da construção.

Entretanto, o exercício da advocacia pública consultiva em processos administrativos fiscalizatórios conduzidos pela SPU possibilitou aos autores constatar que as multas aplicadas pela SPU por vezes possuem baixa efetividade e nem sempre induzem o particular a fazer cessar a infração administrativa. Pelo contrário, há casos de processos fiscalizatórios que se arrastam há anos, sem que se tenha notícia de desocupação ou recomposição do imóvel ao estado originário. As multas aplicadas, por sua vez, acabam totalizando montantes vultosos, de difícil cobrança, fato que torna a atuação suscetível à judicialização.

Nesse contexto, buscou-se estudar a consensualidade como alternativa complementar ao exercício do poder de polícia pela SPU, em busca de

conferir maior efetividade e atingir o fim almejado pelo legislador, de garantir que interesse público seja preservado no uso do patrimônio imobiliário da União.

Conforme tese defendida pela moderna doutrina administrativista, a indisponibilidade é do interesse público, e não dos meios de atingi-lo.<sup>4</sup> Logo, a sanção não é um fim em si mesmo, mas apenas uma das formas de assegurar o interesse público.<sup>5</sup> No processo sancionatório, o interesse público se traduz na proteção do bem jurídico através da prevenção e repressão do ilícito administrativo e, conseqüentemente, no dever de adoção do método mais eficiente de atingir essa finalidade.

Segundo Juliana Palma, “a princípio, a atuação administrativa consensual pode envolver qualquer objeto do direito administrativo, ressalvadas as vedações legais ou, ainda, os casos de vinculação administrativa” (Palma, 2015, p. 188).<sup>6</sup>

Apesar de adequada à finalidade de prevenir e reprimir o ilícito administrativo, a multa administrativa somente promoverá o interesse público na medida em que induza a cessação do ilícito e a reparação do dano. Todavia, na realidade brasileira, observa-se uma baixíssima efetividade na execução das penas pecuniárias.

A título exemplificativo, o reforço na estrutura e capacidade institucional das agências reguladoras não representou uma melhora da efetividade do processo sancionador. O Tribunal de Contas da União (TCU)

---

4 Enunciado n. 60 da I Jornada de Prevenção e Solução Extrajudicial de Litígios do Conselho da Justiça Federal (CJF): “As vias adequadas de solução de conflitos previstas em lei, como a conciliação e a mediação, são plenamente aplicáveis à Administração Pública e não se incompatibilizam com a indisponibilidade do interesse público, diante do Novo Código de Processo Civil e das autorizações legislativas pertinentes aos entes públicos” (Brasil, CJF, 2016).

5 “Não se pode perder de vista que a sanção não é um fim em si mesmo, mas um instrumento de restauração ou compensação dos danos ocasionados pelo ilícito praticado. Ao lado da sanção, existem outros instrumentos que possuem o condão de atingir o interesse público de forma mais eficiente e econômica, tal como ocorre com o acordo que substitui processos sancionatórios por medidas preventivas e compensatórias do dano. Não se trata de dispor do interesse público, mas, ao contrário, da escolha do melhor instrumento para sua implementação” (Oliveira, 2020, p. 546).

6 Nesse sentido, vejamos o teor do art. 46 da Lei de processo administrativo do estado do Rio de Janeiro n. 5.427/09: Art. 46. No exercício de sua função decisória, poderá a Administração firmar acordos com os interessados, a fim de estabelecer o conteúdo discricionário do ato terminativo do processo, *salvo impedimento legal ou decorrente da natureza e das circunstâncias da relação jurídica envolvida*, observados os princípios previstos no art. 2º desta Lei, desde que a opção pela solução consensual, devidamente motivada, seja compatível com o interesse público.

constatou que apenas 3,7% do valor das multas aplicadas pelas referidas entidades ingressa no patrimônio público.<sup>7</sup>

A baixa efetividade das multas diminui o “*enforcement*” estatal e cria um incentivo à violação das normas, gerando um ciclo vicioso. Uma das causas do problema está ligada à duração nada razoável do processo judicial.

O Relatório da Justiça em números do CNJ de 2024 (Brasil, CNJ, 2024) indica que a execução fiscal possui um tempo médio de sete anos e nove meses e uma taxa de congestionamento de 87,9%, tanto na Justiça Federal, como na Justiça Estadual. A fim de atenuar esse cenário de improdutividade, no final de 2023, o Supremo Tribunal Federal fixou a seguinte tese vinculante (Brasil, STF, 2024):

Tema nº. 1.184 de Repercussão Geral:

1. É legítima a extinção de execução fiscal de baixo valor pela ausência de interesse de agir tendo em vista o princípio constitucional da eficiência administrativa, respeitada a competência constitucional de cada ente federado. 2. O ajuizamento da execução fiscal dependerá da prévia adoção das seguintes providências: a) *tentativa de conciliação ou adoção de solução administrativa*; e b) protesto do título, salvo por motivo de eficiência administrativa, comprovando-se a inadequação da medida. 3. O trâmite de ações de execução fiscal *não impede os entes federados de pedirem a suspensão do processo para a adoção das medidas previstas no item 2*, devendo, nesse caso, o juiz ser comunicado do prazo para as providências cabíveis.

Verifica-se, no *item 2.a.*, que o STF reconheceu o poder-dever do administrador público de buscar a conciliação e adotar uma solução administrativa.<sup>8</sup>

O resultado insatisfatório das sanções tradicionais, somada aos obstáculos operacionais enfrentados pela SPU, reforça a necessidade de buscar alternativas que viabilizem uma atuação mais eficiente e responsiva na defesa do patrimônio público. Nesse cenário, ganha relevo a possibilidade de se adotarem instrumentos de natureza consensual como mecanismo

7 Refere-se ao processo TC 022.631/2009-0. No Acórdão n. 482/2012 (Brasil, TCU, 2012), o TCU indicou os principais entraves para a baixa arrecadação das penalidades: (i) Normas e procedimentos administrativos que dificultam a arrecadação, como número excessivo de instâncias recursais e prazos dilatados entre as etapas de cobrança; (ii) Níveis elevados de multas suspensas ou canceladas em instâncias administrativas, integrantes ou não das estruturas hierárquicas das entidades de fiscalização; (si) Suspensão da exigibilidade dos créditos por força de decisões judiciais; (iv) Alterações frequentes na legislação, resultando na necessidade de reformular aspectos procedimentais, na extinção de multas ou na redução dos valores monetários associados às penalidades; (v) Insuficiência de recursos das entidades para fazer frente ao volume de penalidades aplicadas, considerando-se aspectos como quantitativo de pessoal com qualificação adequada e sistemas informatizados para registro e controle da cobrança administrativa (Brasil, TCU, 2012; Voronoff, 2018, p. 188).

8 Enunciado n. 17 da I Jornada de Prevenção e Solução Extrajudicial de Litígios do Conselho da Justiça Federal (CJF): “Nos processos administrativo e judicial, é dever do Estado e dos operadores do Direito propagar e estimular a mediação como solução pacífica dos conflitos” (Brasil, CJF, 2016).

complementar às medidas repressivas tradicionais, desde que respeitados os limites legais e o interesse público subjacente a cada caso. Mais do que uma concessão ao infrator, a consensualidade surge como estratégia de indução de condutas regulares, capaz de ampliar a efetividade das ações fiscalizatórias e reduzir o passivo de processos administrativos e judiciais.

O presente artigo, portanto, dedica-se a investigar a viabilidade jurídica da consensualidade no âmbito sancionador da SPU, partindo-se da premissa de que o emprego de mecanismos negociais pela Administração deve ser tecnicamente fundamentado, juridicamente parametrizado e orientado por incentivos que promovam maior adesão dos particulares às normas de regência dos bens da União. Trata-se, em última análise, de explorar como o direito administrativo sancionador pode ser instrumentalizado a partir de soluções mais eficientes, legítimas e proporcionais.

Para além da análise normativa, são discutidos os principais incentivos e benefícios associados à adoção de soluções consensuais, tanto sob a ótica institucional quanto sob a perspectiva dos ocupantes de imóveis da União. Também se examinam os riscos e desafios relacionados ao uso desses instrumentos, com especial atenção à necessidade de regramentos claros, procedimentos seguros e fundamentos técnicos que confirmem segurança jurídica à atuação da SPU.

## **1. A SECRETARIA DO PATRIMÔNIO DA UNIÃO (SPU): ESTRUTURA, FUNÇÕES E ATRIBUIÇÕES**

A Lei de Terras de 1850 e o Decreto n. 1.318, de 30 de janeiro de 1854 são indicados como as primeiras fontes normativas que trataram da gestão do patrimônio público brasileiro. É desta época a criação da Repartição Geral das Terras Públicas, primeira instituição responsável por gerir o patrimônio público no Brasil, que posteriormente deu origem ao que hoje conhecemos como Secretaria do Patrimônio da União.

No curso da história, a SPU já passou por sucessivas reformulações e integrou diferentes estruturas na Administração Pública Federal, ora assumindo uma feição de órgão arrecadatório – quando era estritamente vinculada ao Ministério da Fazenda e a preocupação maior era com a cobrança de receitas patrimoniais –, ora com viés voltado para a gestão e destinação do patrimônio público para políticas públicas federais.

Desde o ano de 2023 a SPU integra a estrutura do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, com as competências elencadas no art. 44 do Decreto n. 12.102 de 2024. Dentre as competências expressamente atribuídas, estão as de administrar o patrimônio imobiliário da União e zelar por sua conservação (inciso I), promover o controle, a fiscalização e a manutenção dos imóveis da União utilizados em serviço público (inciso IV), e a de formular,

propor, acompanhar e avaliar a Política Nacional de Gestão do Patrimônio da União e os instrumentos necessários à sua implementação (inciso VI).

O órgão central está organizado em cinco diretorias, não havendo uma diretoria especializada exclusivamente em fiscalização. Além disso, a SPU se organiza também em Superintendências do Patrimônio da União – uma em cada estado da federação –, que têm suas competências elencadas no art. 50 do referido Decreto, com atribuição expressa para efetuar a fiscalização em sua área de jurisdição, conforme as diretrizes da Unidade Central (inciso I).

### **1.1. O exercício do poder de polícia sancionador na administração do patrimônio público. Tipos de infrações e sanções aplicadas pela SPU**

O ponto de partida para estudo do poder de polícia sancionador da SPU reside na própria definição de bens da União. O art. 20 da Constituição estabelece um rol extenso de bens que integram o patrimônio da União. Contudo, nem todos os bens elencados são objeto do poder de polícia exercido pela SPU, já que há bens da União que, por sua natureza, são fiscalizados por outros órgãos e entidades integrantes da estrutura da Administração Pública Federal, como a Agência Nacional de Petróleo (ANP), Agência Nacional de Mineração (ANM), Fundação Nacional dos Povos Indígenas (FUNAI), Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), entre outros.

A competência da SPU para o exercício do poder de polícia pressupõe, assim, a existência de irregularidade em bem imóvel de propriedade da União. O poder de polícia da SPU pode ser exercido, por exemplo, em virtude de irregularidade na ocupação de bens imóveis que estão registrados no Cartório de Registro de Imóveis em nome da União, ou em razão de ocupação irregular na faixa de areia das praias que desnature a natureza de bem de uso comum do povo, ou até mesmo em razão da construção indevida de píer em área portuária, entre outros.

A Lei n. 9.636/98, desde sua redação originária, atribuiu à SPU a competência para exercer o poder de polícia sancionador visando garantir a destinação e o interesse público, o uso e a integridade dos imóveis pertencentes ao patrimônio da União.<sup>9</sup>

Por sua vez, o artigo 6º do Decreto-Lei n. 2398/87, com a redação conferida pela Lei n. 13.139/2025, estabeleceu que “*considera-se infração*

9 “Art. 11. Caberá à SPU a incumbência de fiscalizar e zelar para que sejam mantidas a destinação e o interesse público, o uso e a integridade física dos imóveis pertencentes ao patrimônio da União, podendo, para tanto, por intermédio de seus técnicos credenciados, embargar serviços e obras, aplicar multas e demais sanções previstas em lei e, ainda, requisitar força policial federal e solicitar o necessário auxílio de força pública estadual.

§ 1º Para fins do disposto neste artigo, quando necessário, a SPU poderá, na forma do regulamento, solicitar a cooperação de força militar federal” (Brasil, 1998).

*administrativa contra o patrimônio da União toda ação ou omissão que viole o adequado uso, gozo, disposição, proteção, manutenção e conservação dos imóveis da União”.*

O § 1º do referido artigo dispôs também que “*incorre em infração administrativa aquele que realizar aterro, construção, obra, cercas ou outras benfeitorias, desmatar ou instalar equipamentos, sem prévia autorização ou em desacordo com aquela concedida, em bens de uso comum do povo, especiais ou dominiais, com destinação específica fixada por lei ou ato administrativo”*

As sanções administrativas passíveis de serem aplicadas em razão do cometimento de tais infrações foram elencadas no § 4º do art. 6º: (i) embargo de obra, serviço ou atividade, até a manifestação da União quanto à regularidade da ocupação; (ii) multa; (iii) desocupação do imóvel e; (iv) demolição e/ou remoção do aterro, construção, obra, cercas ou demais benfeitorias, caso não sejam passíveis de regularização.

Especificamente no que se refere à sanção pecuniária, o § 9º prevê que a multa será mensal e aplicada automaticamente pela Superintendência do Patrimônio da União sempre que o cometimento da infração persistir. Trata-se de dispositivo pelo qual claramente o legislador objetivou coibir que as infrações ao patrimônio da União se perpetuassem no tempo.

## **1.2. Limitações e desafios na aplicação do poder sancionador**

Embora exista um arcabouço normativo que confere legitimidade ao exercício do poder de polícia pela SPU, as limitações estruturais e desafios da prática administrativa são de diversas ordens.

Em primeiro lugar, não se pode ignorar a extensa dimensão territorial do país. À SPU compete fiscalizar uma orla marítima extensa, terrenos de marinha ainda não totalmente demarcados, diversos prédios afetados a finalidades públicas, terrenos desocupados e prédios abandonados (e, conseqüentemente, suscetíveis a ocupações indevidas) espelhos d'água, terrenos marginais de rios federais, áreas de interesse portuário, entre outros.

Outro dificultador diz respeito ao próprio conhecimento e delimitação do que de fato pertence ao patrimônio da União. A demarcação dos terrenos de marinha ainda não foi finalizada, estando em curso o “Plano Nacional de Caracterização”. Há também aqueles imóveis que passaram a pertencer à União em razão da extinção de empresas estatais (como o caso dos bens não operacionais da extinta Rede Ferroviária Federal), cujo passivo até hoje não foi devidamente incorporado ao patrimônio da União.

Tal situação acarreta insegurança jurídica para os particulares e para a própria SPU, que por vezes encontra uma zona cinzenta onde pairam dúvidas sobre o cabimento ou não da atuação repressiva. Soma-se a isso a dificuldade inerente de se atuar com fundamento em uma legislação patrimonial antiga, esparsa e fragmentada.

Por outro lado, as deficiências estruturais, orçamentárias e de pessoal da SPU são há muito conhecidas e apontadas por órgãos de controle e pelos estudiosos do tema. O órgão cuida ao mesmo tempo de caracterização e incorporação dos bens imóveis ao patrimônio federal, arrecadação de receitas patrimoniais, destinação do patrimônio a outros entes federativos e particulares, regularização fundiária e de fiscalização, sem que, no entanto, detenha estrutura e recursos orçamentários e tecnológicos suficientes para tanto.

O âmbito de atuação administrativa é enorme, e não há pessoal e estrutura material suficiente. Ressalte-se que não existe uma carreira própria de fiscal do patrimônio da União. Para ser Agente de Fiscalização, o servidor é indicado pela Superintendência do Patrimônio da União no estado e designado por meio de Portaria anual emitida pela SPU.

Soma-se a tudo isso o fato de que nem sempre os processos administrativos fiscalizatórios são conduzidos em estreita observância ao devido processo legal, não sendo raros os casos de tramitação prolongada e de falta de fiscalizações posteriores no local da infração ou de encaminhamento para adoção de medida judicial que vise fazer cessar a infração.

Ademais, a despeito da existência de diferentes sanções administrativas passíveis de serem cominadas, na prática, as multas são aplicadas com maior frequência do que as demais. Consoante exposto no Plano Anual de Fiscalização da SPU 2024,<sup>10</sup> no ano de 2023 foram realizadas 3.541 fiscalizações, que resultaram na aplicação de 278 multas, totalizando R\$ R\$ 71.963.295,92 (setenta e um milhões e novecentos e sessenta e três mil e duzentos e noventa e cinco reais e noventa e dois centavos). Por outro lado, foram aplicados apenas 89 embargos e 49 demolições/remoção.

**Tabela 1** – Quadro-resumo de sanções administrativas da SPU  
(base: 30 nov. 2023)

<b>SANÇÕES ADMINISTRATIVAS</b>	<b>nº</b>
Notificação para complementação de documentação	191
Notificação para comparecimento na Superintendência	80
Notificação para desocupação Imediata	29
Notificação para cumprimento ao Contrato de Destinação	6
Notificação para desocupação em 30 dias	144
Notificação para desocupação em 90 dias	4
Notificação para desocupação em 180 dias	0
<b>MULTA</b>	<b>278</b>
<b>EMBARGO</b>	<b>89</b>
<b>DEMOLIÇÃO/REMOÇÃO</b>	<b>49</b>
<b>INDENIZAÇÃO</b>	<b>57</b>

Tabela 08: Quadro Resumo de sanções administrativas (Data base: 30/11/2023)

Fonte: Brasil, SPU, 2023.

<sup>10</sup> Plano Anual de Fiscalização da SPU 2024 (Brasil, SPU, 2024).

O que se observa, contudo, é que por vezes a mera aplicação da multa não induz comportamentos positivos no particular, e não contribui para cessação da infração ao patrimônio público.

Não são poucos os casos em que a multa aplicada em determinado momento se renova mensalmente por anos, atingindo valores muito elevados, que, ao final, totalizam montantes de difícil recuperação pela União. A infração, por sua vez, não é coibida a contento, já que, se não houver uma postura ativa pela SPU de encaminhar a demanda para que a Advocacia-Geral da União ajuíze ação de obrigação de fazer/não fazer, a ocupação irregular acaba se perpetuando no tempo.

Ademais, é fato que a maior parte das sanções pecuniárias aplicadas não ingressam efetivamente nos cofres da União. Além da falta de pagamento voluntário pelo particular, geralmente há litigância administrativa intensa, com recursos administrativos apresentados a diferentes instâncias, que usualmente culminam em posterior judicialização para questionar as autuações efetuadas pelo órgão patrimonial.

Importa destacar que, na base de dados utilizada pela Diretoria de Receitas Patrimoniais da SPU, há informação de que entre os anos de 2020 e 2025, menos de 1% das multas aplicadas foram efetivamente pagas pelos infratores ou arrecadas por meio de DARF. O ajuizamento de execuções fiscais, como já visto, tampouco é medida que representa cobrança efetiva.

Dentro desse panorama, o que se observa é que, apesar da aplicação das multas administrativas, as infrações administrativas tendem a permanecer, a não ser que haja ordem judicial para desfazimento da ocupação ou uma postura ativa do particular em desfazê-la.

Em levantamento realizado no ano de 2023,<sup>11</sup> o TCU constatou uma série de riscos na gestão do patrimônio imobiliário da União, e apontou deficiências nas atividades de caracterização, avaliação, destinação e fiscalização de imóveis.

A Corte de Contas entendeu, entre outros pontos, que, para o aperfeiçoamento da gestão patrimonial da União, é necessário: otimizar o retorno das fiscalizações conduzidas pela SPU; fortalecer a governança sobre a carteira de imóveis, com estrutura de controle e monitoramento efetivo; e ampliar a transparência e a prestação de contas sobre a gestão imobiliária, promovendo maior clareza e controle social sobre o patrimônio público.

Nesse contexto, cabe à Advocacia Pública pensar soluções alternativas práticas, que efetivamente auxiliem o Poder Executivo a lidar com a problemática de tentar coibir infrações ao patrimônio da União de forma célere e efetiva.

---

11 Lista de alto risco da Administração Pública Federal (Brasil, TCU, 2023).

## 2. A CONSENSUALIDADE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: FUNDAMENTOS E APLICAÇÃO

### 2.1. Conceito e evolução

A possibilidade de celebração de acordos pela Administração Pública é autorizada desde 1941, no âmbito do processo de desapropriação (art. 10 do Decreto-Lei n. 3.365/1941). Além das normas setoriais,<sup>12</sup> diversas normas relevantes foram editadas ao longo dos anos, por exemplo: o art. 5º, § 6º, da Lei n. 7.347/1985, que autoriza a celebração de *termos de ajustamento de conduta*; a Resolução CNJ n. 125 de 2010 sobre os meios adequados de solução de conflitos; o art. 3º, §§ 2º e 3º e o art. 174,<sup>13</sup> ambos do CPC de 2015;<sup>14</sup> a Lei n. 13.129/2015, que alterou a Lei de Arbitragem n. 9.307/1996; a Lei n. 13.140/2015; e, finalmente, a “*cláusula geral de negociação*” (Binenbojm, 2020) ou um “*permissivo genérico à celebração de acordos pela Administração Pública*” (Guerra; Palma, 2018, p. 135-169), prevista no art. 26 da LINDB, incluído pela Lei n. 13.655/2018.<sup>15</sup>

Em sentido estrito, Juliana Bonarcosi define a atuação consensual como uma “*técnica de gestão administrativa* por meio da qual os acordos entre a Administração Pública e administrado são firmados com vistas à terminação consensual do processo administrativo pela negociação do exercício do poder de autoridade estatal” (Palma, 2015, p. 11-112).

A consensualidade nada mais é do que uma *modalidade ou método de decisão administrativa* (no processo administrativo) e um *método de operação* (por meio de acordos) (Moreira, 2000, p. 41). Trata-se de um acordo, geralmente operacionalizado por meio de processo administrativo, que vincula a decisão inicialmente discricionária (Willeman, 2012, p. 120).

12 O Decreto federal n. 6.514/2008, alterado pelo Decreto n. 9.179/2017, regulamenta o “Programa de Conversão de Multas Ambientais” emitidas por órgãos e entidades da União integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente – Sisnama, permitindo que a multa simples seja convertida em serviços de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente.

13 “Art. 174. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios criarão câmaras de mediação e conciliação, com atribuições relacionadas à *solução consensual de conflitos no âmbito administrativo*, tais como: I - dirimir conflitos envolvendo órgãos e entidades da administração pública; II - avaliar a admissibilidade dos pedidos de resolução de conflitos, por meio de conciliação, no âmbito da administração pública; III - promover, quando couber, a *celebração de termo de ajustamento de conduta*” (Brasil, 2015).

14 Salienta-se que, conforme o art. 15 do CPC/15, as normas deste Código são aplicáveis supletiva e subsidiariamente ao processo administrativo.

15 “Enunciado nº 130 do V Fórum Nacional do Poder Público (Art. 26, LINDB): O art. 26 da LINDB prevê *cláusula geral* estimuladora da adoção de meios consensuais pelo Poder Público e, para sua aplicação efetiva e objetiva, recomenda-se a produção de repositório público de jurisprudência administrativa. (Grupo: Meios Consensuais e Poder Público)” (FNPP, 2019).

A autoridade competente para a decisão final do procedimento administrativo opta por renunciar a parcela de sua discricionariedade, com vistas a conferir maior eficiência, transparência, legitimidade e segurança jurídica à decisão.

## 2.2. Os princípios aplicáveis à solução consensual

O Estado possui o dever de garantir o direito fundamental à boa administração, isto é, “(...) o direito à administração pública eficiente e eficaz, proporcional cumpridora de seus deveres, com transparência, motivação, imparcialidade e respeito à moralidade, à *participação social* e à plena responsabilidade por suas condutas omissivas e comissivas” (Freitas, 2008, p. 417).

A **eficiência**<sup>16</sup> é traduzida na maior chance de o acordo ser efetivado na prática, seja em decorrência da harmonia proporcionada pela participação do administrado, seja pelo menor risco de externalidades negativas ou pela redução dos custos de transação, se comparado com o processo judicial (Binenbojm, 2020, p. 7).

Já o aumento da **transparência** deve-se ao fato de que o consenso, ao se institucionalizar, permite que os interesses privados associados à atuação da Administração Pública sejam devidamente identificados em um acordo formal, evitando-se negociações de bastidores disfarçadas de interesse da coletividade (Baptista, 2018).

Por sua vez, o incremento de **legitimidade** da atuação administrativa gera maior engajamento do administrado, pois ele poderá influir efetivamente na formação de decisão da Administração Pública; conseqüentemente, traz maior **segurança jurídica**, em razão da maior estabilidade do acordo, visto que os conflitos são verdadeiramente superados e pacificados (Baptista, 2018).

Por outro lado, a Profa. Patrícia Baptista, ressalta que “o consenso não pode levar à abdicação de funções pela Administração nem à eliminação de poderes públicos, mantendo-se nos limites admitidos constitucionalmente” (Baptista, 2018, p. 190). Na precisa lição da autora:

(...) De qualquer forma, ao menos um aspecto das relações jurídicas consensuais da Administração as aproxima dos contratos administrativos: a *inexistência de paridade entre as partes*. O consenso, na

---

16 O princípio da eficiência refere-se à “busca da otimização da gestão”, visando à “consecução dos *melhores resultados com os menores custos possíveis, bem como à maior celeridade e adequação institucional*”, ou seja: “que as decisões sejam tomadas pelo ente ou órgão mais apto, com os menores custos possíveis e em lapso temporal tendentemente mais curto” (Cyrino, 2018, p. 585-586).

verdade, não deixa de ser uma *forma de exercício da função administrativa*. Mesmo abdicando da unilateralidade e da imperatividade, a Administração, em busca de cooperação, *não pode se despir do seu papel de tutora do interesse público e renunciar às prerrogativas que lhe são conferidas para esse fim*. Em outras palavras, mesmo na busca do consenso a Administração não chega ao ponto de ficar em posição de absoluta igualdade com o particular. É por isso que nas relações administrativas consensuais *deve subsistir, por exemplo, a possibilidade do exercício da autotutela administrativa*. Além do mais, *a tutela do interesse privado tem que ficar limitada apenas aos casos em que for coincidente com a do interesse público* (grifos nossos).

Portanto, o salutar abandono da primazia pelas sanções negativas e da postura adversarial não significa abdicar das prerrogativas que resguardam a defesa do interesse público, como a possibilidade de anulação do acordo pelo descumprimento de suas cláusulas (condicionada à prévia intimação e oportunidade de contraditório aos beneficiários do ato).

### 2.3. Os antigos dogmas do direito administrativo e os giros pragmático e democrático- constitucional

O contextualismo, assim como o consequencialismo, foram implantados no ordenamento jurídico brasileiro com *status* de normas de *sobredireito* (art. 20 a 22 da LINDB), reforçando a ideia de *giro pragmático*. Segundo o pragmatismo, “se não existem fundações que justifiquem ou validem conceitos ou teorias, deve-se apreciá-las a partir de suas consequências, as quais só adquirem sentido dentro do contexto ao qual estão inseridas”.<sup>17</sup>

O resultado obtido a partir de uma análise contextual e antifundacionalista de consequências (compatíveis com os limites textuais e constitucionais, certas ou prováveis de ocorrerem, não muito distantes no tempo e comprovadas por suficiente base empírica “acreditável”) tem de ser universalizável às situações semelhantes, e incide ao final como teste de descarte (ou de reforço) de possibilidades interpretativas (Mendonça, 2018, p. 103).

17 A matriz pragmatista filosófica clássica está amparada em três conceitos: (i) *antifundacionalismo*: “(...) é a rejeição, sistemática e constante, de verdades apriorísticas, dogmas, abstrações metafísicas, (...) a ideia de que as teorias devem ser medidas pela diferença que fazem no mundo”; (ii) *consequencialismo*: “(...) o significado e a verdade de teorias e conceitos devem ser buscados por intermédio de uma análise da diferença que fazem para a realidade. Ou seja, por um processo mental de adiamento e avaliação de suas consequências”; (iii) *contextualismo*: “(...) só é possível perscrutar uma diferença prática a partir do contexto real. (...) O pragmatismo é sempre contextual, o que significa que nunca examina nada de maneira isolada, mas sim dentro de contextos que irão determinar seu sentido e seu valor” (Mendonça, 2018, p. 31-32).

O giro democrático-constitucional, a seu turno, está relacionado com a superação da relação adversarial entre atores públicos e privados e a maior participação do administrado no processo decisório, pois a cooperação é essencial para a concretização do interesse público.

A ideia de interesse público compreende um “*plexo dúctil de conformações possíveis entre posições individuais e coletivas*” (Binenbojm, 2020, p. 232); o administrador público deve buscar um “*ponto intermédio de interseção de interesses*” (Binenbojm, 2020, p. 13). Por conseguinte, o interesse público não deve ser definido de forma *a priori e in abstracto*.

Diante do caso concreto, o administrador público deve “promover a *concordância prática* entre os bens jurídicos tutelados, preservando o máximo de cada um” (Barroso, 2013, p. 326-327). Portanto, o interesse público não necessariamente se confunde com o da coletividade, nem colide com os interesses particulares.

Quanto à necessidade de expressa previsão legal, é pacífico na doutrina e jurisprudência pátria que a legalidade estrita foi superada pela *juridicidade*, isto é, o administrador público está positivamente vinculado ao Direito, em todas as suas expressões, o que inclui os princípios constitucionais mencionados no tópico anterior.<sup>18</sup>

Não obstante a desnecessidade de autorização expressa em lei para a celebração de acordos pelo Poder Público, o art. 26 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) – norma de sobredireito –, regulamentado pelos arts. 10 e 11 do Decreto n. 9.830/2019, bem como o art. 174 do CPC/2015 e a Lei n. 13.140/2015, conferem fundamento legal mais do que suficiente.

A reserva legal subsiste para as atividades administrativas de natureza gravosa, passíveis de limitar ou extinguir direitos subjetivos dos administrados, portanto, há uma vinculação positiva à lei (lei como condição) (Baptista, 2018, p. 84). Todavia, a

---

18 “O princípio da supremacia da lei relaciona-se com a doutrina da ‘*negative Bindung*’ (vinculação negativa), segundo a qual a lei representaria uma limitação para a atuação do administrador, de modo que, na ausência da lei, poderia ele atuar com maior liberdade para atender ao interesse público. Já o princípio da reserva da lei encontra-se inserido na doutrina da ‘*positive Bindung*’ (vinculação positiva), que condiciona a validade da atuação dos agentes públicos à prévia autorização legal(...) Em primeiro lugar, não é possível conceber a atividade administrativa como mera executora mecânica da lei, sem qualquer papel criativo por parte do aplicador do Direito, sob pena de se tornar desnecessária a atividade regulamentar. A aplicação da lei, tanto pelo juiz como pela Administração Pública, depende de um processo criativo-interpretativo, sendo inviável a existência de lei exaustiva o bastante que dispense o papel criativo do operador do Direito. De fato, o que pode variar é o grau de liberdade conferida pela norma jurídica. (...)”

Assim, por exemplo, no tocante à ‘*administração de prestações*’, quando o Estado gera comodidades e utilidades para a coletividade, sem a necessidade do uso de sua autoridade (poder de império), bem como na *atuação consensual da Administração*, o princípio da legalidade deve ser compreendido na acepção da vinculação negativa. A ausência de restrições aos direitos fundamentais e o próprio consenso do cidadão serviriam como fonte de legitimação para essa atuação pública, sem a necessidade de respaldo específico na lei, desde que respeitado o princípio da isonomia” (Oliveira, 2020, p. 35-36).

celebração de acordos no âmbito da atividade sancionatória está sujeita à vinculação negativa à lei (lei como limite), em razão da ausência de conteúdo autoritário.

Na irretocável opinião do Prof. Gustavo Binenbojm, “*embora seja desejável a previsão legal expressa, parece possível haver a regulamentação administrativa tanto de acordos substitutivos, como de acordos integrativos de decisões sancionatórias*” (Binenbojm, 2020, p. 117).

A edição de ato normativo (como uma portaria), destinado a regulamentar a celebração de acordos, tem por objetivo assegurar os princípios do devido processo legal, da impessoalidade e da publicidade. É essencial que o administrado tenha ciência da possibilidade de celebração do acordo, conheça as regras de sua participação no processo decisório e tenha a garantia de tratamento isonômico.

#### **2.4. Instrumentos de consensualidade: acordos substitutivos e integrativos de sanção**

Diferentemente dos contratos, em que predominam os interesses contrapostos, nos acordos prevalece a mútua colaboração para a solução do problema, além de ser inviável a competição. Porém, o art. 184 da Lei de licitações e contratos n. 14.133/21 previu que as disposições da lei aplicam-se “*no que couber*” aos acordos celebrados pela Administração; leia-se: quando a lei expressamente indicar sua aplicação aos acordos. A título de exemplo, podemos citar a necessidade de controle prévio de legalidade pelos órgãos de assessoramento jurídico (art. 53, § 4º, da referida lei). Salienta-se que a inexigibilidade de licitação não afasta a necessidade de observância aos princípios constitucionais, como o princípio da impessoalidade.

Diante das complexidades e desafios que o gestor público encontra no dia a dia, a doutrina administrativista advoga a possibilidade de celebração de contratos atípicos, amparada no princípio da juridicidade, i.e., desde que observados os limites constitucionais e legais (Garcia, 2018, p. 367-368). Com muito mais razão, Gustavo Binenbojm defende ser “*desnecessária a previsão de tipos específicos de acordos na legislação para que a Administração Pública possa agir consensualmente como alternativa à atuação repressiva e unilateral (princípio da atipicidade dos acordos administrativos)*” (Binenbojm, 2020, p. 20).

Considerando os números apresentados na introdução, que evidenciam a baixa efetividade das sanções pecuniárias, o administrador público pode celebrar *acordos substitutivos ou integrativos* de sanção, por exemplo, através de um termo de ajustamento de conduta (TAC) ou de gestão (TAG). Tais acordos podem prever, e.g., a redução do valor das multas de forma proporcional ao lapso temporal até a regularização do ilícito (integrativo), ou a conversão do montante pecuniário das multas em investimentos com algum deságio (substitutivo).

A sanção pode ser negativa, uma punição pelo descumprimento do ordenamento, ou positiva,<sup>19</sup> como uma premiação pelo adimplemento das normas em vigor (Oliveira, 2020, p. 544). No entanto, a partir da análise econômica comportamental do direito (*Behavior Law and Economics*), não é possível afirmar que a sanção positiva é mais eficiente que a punição, ou vice-versa. Os professores Cass Sunstein e Richard Thaler chegaram a afirmar que os incentivos são mais eficientes e deveriam substituir regulações do tipo comando e controle.<sup>20</sup> Porém, na última edição do livro “Nudge”, os autores optaram por não se posicionar sobre qual é a melhor alternativa *in abstracto*.<sup>21</sup>

Assim, é preciso que o administrador público analise o caso concreto a partir do teste escalonado de proporcionalidade. Desse modo, com atenção à realidade fática subjacente, é necessário justificar a escolha do tipo de sanção, seja pecuniária ou não, como a medida que apresenta o melhor custo-benefício, isto é, a demonstração das vantagens comparativas da medida escolhida.<sup>22</sup>

### 3. CONSENSUALIDADE SANCIONADORA NA SPU: FUNDAMENTOS JURÍDICOS, INCENTIVOS E LIMITES INSTITUCIONAIS

#### 3.1. Viabilidade jurídica da consensualidade nos processos sancionadores da SPU

A análise da viabilidade jurídica da consensualidade nos processos sancionadores conduzidos pela SPU encontra seus pontos mais sensíveis nas discussões relativas à (in)disponibilidade do interesse público e à conformidade com o princípio da legalidade.

Em relação ao primeiro, discute-se se a SPU, enquanto órgão responsável pela fiscalização do adequado uso de bens públicos federais, deteria margem de atuação para transigir com ocupantes irregulares, ou se

---

19 “As sanções premiaias são, como já dito anteriormente, posições de vantagem que o particular poderá galgar, desde que voluntariamente adapte a sua conduta às condições previstas na disciplina ordenadora. Enquanto as normas ordenadoras de comando e controle são estruturadas a partir do binômio prescrição-sanção, as normas de indução de comportamentos baseiam-se na atribuição de uma situação ampliativa de direitos a quem se dispuser a adotar previamente os comportamentos exigidos” (Oliveira, 2020., p. 35-36).

20 “Boa parte dos especialistas acredita que sistemas como esse, baseados em incentivos, deveriam substituir regulações do tipo comando e controle. Nós concordamos. As abordagens baseadas em incentivos são mais eficientes e eficazes, além de aumentarem a liberdade de escolha” (Thaler; Sunstein, 2018, p. 217).

21 “Embora cada abordagem tenha seus adeptos, não nos posicionaremos sobre qual é a melhor. Essa é uma pergunta difícil, que dá pano para manga mesmo entre pessoas sensatas. Cada método aborda o problema de uma forma” (Thaler; Sunstein, 2023, p. 353).

22 “O acordo não é, por evidente, um ato de liberalidade do Estado em favor dos infratores, mas uma solução pragmática voltada à obtenção dos melhores resultados práticos possíveis quanto ao desestímulo à prática de condutas infracionais em grupo ou em rede” (Binenbojm, 2020, p. 118-119).

o dever de proteção e recuperação do patrimônio da União configuraria um interesse público de natureza indisponível, incompatível com soluções que envolvam negociação ou modulação das consequências jurídicas da infração.

Essa tensão decorre, em boa medida, da tradicional leitura segundo a qual os bens públicos estariam sujeitos a um regime jurídico de indisponibilidade absoluta, vedando-se, à Administração, qualquer forma de composição com o particular infrator.<sup>23</sup> Não obstante, essa concepção rígida não se coaduna com a realidade da atuação da SPU, marcada pela diversidade de situações fáticas, pela limitação estrutural da fiscalização e pela complexidade sociojurídica das ocupações.

Assim, a consensualidade na atuação sancionadora da SPU não implica renúncia ao interesse público, mas sua realização por meios mais adequados e eficientes, ajustados às peculiaridades do caso concreto. Nessa esteira, cita-se Luzardo Faria (2022, p. 312):

Uma vez que, no direito administrativo sancionador, o interesse público não se resume à aplicação de sanção ao infrator, é perfeitamente possível que a Administração deixe de punir ou puna com penas mais brandas se, no caso concreto, essa opção se mostrar mais adequada às finalidades de recomposição da legalidade e de prevenção e repressão do ilícito.

No mesmo sentido, entende-se que a adoção da consensualidade nos procedimentos sancionadores da SPU não viola a regra da legalidade, especialmente no que se refere à existência – ou não – de previsão legal autorizativa para a celebração de acordos no âmbito da atuação sancionadora da Administração.

Como visto no segundo capítulo, é suficiente a existência de **autorização legal mínima** para a celebração de acordos administrativos, ainda que a lei não regule exaustivamente seu conteúdo, procedimentos e efeitos, bastando o reconhecimento de sua admissibilidade na atuação da Administração Pública. Trata-se do que se convencionou chamar de *reserva legal relativa* (Voronoff, 2018, p. 231), que não impede a atuação regulamentar, mas exige que ela se desenvolva a partir de *standards* previamente fixados em norma legal.

Nessa linha, a legalidade sancionadora administrativa adota contornos mais flexíveis, permitindo à Administração editar normas complementares e soluções interpretativas que reforcem a efetividade regulatória, desde que respeitados os *standards* legais e princípios constitucionais (Voronoff, 2025, p. 216-218).

23 Bonacorsi de Palma elucida que “até a década de 1990 o Direito Administrativo sancionador brasileiro conhecia apenas a resposta binária sancionar/não sancionar” (2015, p. 279).

Restam superados, portanto, eventuais empecilhos relacionados aos princípios da supremacia do interesse público e da legalidade.

A despeito disso, embora existam fundamentos normativos gerais que autorizam e incentivam a solução consensual de conflitos administrativos, no âmbito da SPU, não há, até o momento, regulamentação própria que discipline quais instrumentos podem ser utilizados, em quais hipóteses, com quais procedimentos, efeitos e salvaguardas. Essa lacuna procedimental impacta diretamente a segurança jurídica e a efetividade da atuação administrativa.

Na prática, a ausência de diretrizes claras e uniformes gera receio por parte dos gestores públicos que atuam na linha de frente da fiscalização e da condução dos processos sancionadores. A possibilidade de responsabilização pessoal, ainda que restrita aos casos de dolo ou erro grosseiro (culpa grave),<sup>24</sup> faz com que muitos servidores optem por caminhos mais rígidos e formais – mesmo em situações nas quais a adoção de soluções consensuais traria melhores resultados para o interesse público.

A insegurança também se reflete na atuação das Consultorias Jurídicas junto ao órgão, cuja função precípua é zelar pela legalidade dos atos administrativos. Na ausência de normas que balizem a consensualidade no contexto específico da SPU, as manifestações jurídicas tendem a ser conservadoras, não raramente exigindo base legal expressa ou deixando de chancelar propostas de acordo com receio de questionamentos futuros.

Embora compreensível do ponto de vista da proteção institucional, a postura defensiva contribui para a manutenção de um modelo sancionador excessivamente formalista, em detrimento da efetividade das políticas públicas de regularização e proteção do patrimônio público. Em um cenário de alta judicialização e de intensa cobrança por regularidade e conformidade legal, a falta de regramento específico desestimula a criatividade institucional e a utilização de instrumentos inovadores.

### **3.2. Incentivos e benefícios da consensualidade para a efetividade das fiscalizações e regularização fundiária**

Para que os instrumentos de consensualidade deixem de figurar apenas como alternativa excepcional e passem a integrar de forma efetiva e estratégica a atuação sancionadora da SPU, é necessário que existam incentivos concretos, tanto do ponto de vista institucional quanto do ponto de vista dos administrados. Esses incentivos devem operar como mecanismos de indução de comportamento colaborativo, gerando ambiente propício à construção

---

24 Art. 28 da LINDB.

de soluções negociadas em substituição, ou ao menos como complemento, à lógica exclusivamente punitiva.<sup>25</sup>

Como bem ensina Voronoff (2018, p. 104), a sanção “só se justifica se tiver aptidão para produzir esses resultados dela esperados, o que pressupõe um conjunto específico de incentivos necessários para direcionar a conduta dos particulares numa ou noutra direção”. Dito de outra forma, o que se avalia é se a sanção administrativa produz os incentivos corretos, adequados e necessários para dissuadir o particular de cometer a infração.

Pontes Filho e Gabardo (2015, apud Marrara, 2015, p. 260) apontam como principais justificativas para o uso de soluções consensuais na atuação sancionadora administrativa as dificuldades operacionais enfrentadas pelos órgãos de fiscalização, a complexidade das infrações que normalmente justificam o emprego desses instrumentos e os resultados mais eficientes que eles tendem a proporcionar tanto na repressão quanto na prevenção de novas infrações.

Não bastasse, a adoção de soluções consensuais possibilita maior celeridade e economia processual, ao evitar trâmites administrativos e judiciais demorados e onerosos. O uso de instrumentos consensuais permite que a SPU atue de forma mais inteligente e seletiva, reservando a resposta sancionadora mais rígida apenas às situações em que a via negocial se mostra inadequada ou ineficaz, o que gera um ganho institucional relevante: mais acordos cumpridos, menos processos em aberto e maior regularidade na ocupação do patrimônio público federal.

É dizer, um dos principais incentivos para a consensualidade é a possibilidade de **racionalização de recursos institucionais**, especialmente em um cenário de limitações operacionais, como o enfrentado pela SPU. A celebração de acordos administrativos contribui para a redução do passivo sancionador e da judicialização de conflitos, permitindo que a Administração concentre seus esforços em casos mais graves, reincidentes ou de maior complexidade.

Ademais, ao promover soluções dialogadas e proporcionais, a consensualidade fortalece a legitimidade da Administração. A visão de um Estado que atua com racionalidade, escuta ativa e equilíbrio tende a gerar maior aceitação social das medidas adotadas, fortalecendo a imagem institucional da SPU.

A propósito, como já observado em experiências regulatórias, inclusive no âmbito internacional, a capacidade de conformação voluntária da conduta

25 Segundo Maurício Morais Tonin (2019, apud Avelar, 2025, p. 217): “Uma das expressões mais relevantes da consensualidade é a realização de acordos em substituição à aplicação de sanção pela Administração Pública. Os acordos substitutivos correspondem aos acordos celebrados entre Administração Pública e particulares que importam na terminação consensual do processo administrativo mediante cumprimento das cominações pactuadas”.

por parte dos agentes regulados é um indicativo de maturidade institucional e de eficiência<sup>26</sup> na gestão pública (OCDE, 2014).

Por óbvio, não somente à Administração, mas também ao infrator o acordo deve ser atrativo, de modo a convencê-lo a estabelecer a parceria. A criação de incentivos para os administrados é essencial ao êxito dos mecanismos consensuais, pois apenas celebrarão acordos com a Administração se identificarem alguma vantagem jurídica, econômica ou prática nessa escolha.

Entre os principais incentivos possíveis estão: (i) redução ou extinção da penalidade pecuniária em caso de cumprimento integral de obrigações assumidas no acordo; (ii) suspensão da exigibilidade da multa enquanto vigorar o pacto; (iii) prioridade no trâmite de pedidos de regularização fundiária, quando aplicável; e (iv) possibilidade de formalização de uso do imóvel por meio de instrumentos jurídicos adequados, desde que atendidos os requisitos legais.

Evidentemente, o primeiro fator de atratividade ao particular que firma o ajuste é a atenuação das sanções que lhe são impostas (Faria, 2022, p. 298). Em relação às multas – medida tão aplicada quanto ineficiente nas práticas sancionatórias da SPU<sup>27</sup> – destaca-se a sugestão de Bonarcosi de Palma (2015, p. 284):

[...] ao invés de recolher determinada quantia por meio da multa, a Administração pode compreender como mais eficiente no caso concreto estabelecer obrigações de cessar determinada prática e de adotar um conjunto de comportamentos que impeçam futuras infrações administrativas.

Finalmente, no contexto da atuação sancionadora da SPU, as *sanções premiaias* podem ser especialmente eficazes para induzir a regularização espontânea de ocupações, reduzir conflitos e fortalecer o vínculo entre a Administração e os ocupantes.

Uma das sanções premiaias mais relevantes seria a concessão de uma certificação de “ocupante regular”, a ser emitida pela SPU em favor daqueles

26 O TCU recentemente afirmou que “A gestão [do patrimônio imobiliário federal gerido pela SPU] é realizada de forma ineficiente. As ações para mitigar esses riscos associados à administração desses ativos têm potencial de gerar ganhos significativos à União e de preservar o patrimônio de forma sustentável” (Acórdão 160/2024, Plenário, Relator Jhonatan de Jesus) (Brasil, TCU, 2024).

27 A prática tem demonstrado que as multas impostas pela SPU, na maioria das vezes, tornam-se impagáveis, acumulando-se sem perspectiva real de quitação e raramente sendo efetivamente executadas ou convertidas em recuperação concreta do patrimônio público. Segundo Canetti (2018, p. 11): “[...] as clássicas medidas de sancionamento administrativo têm muitas vezes se apresentado como obsoletas diante das complexas e dinâmicas situações de infração a normas legais e administrativas que são geradas na contemporaneidade. [...] E mesmo quando aplicadas, ainda há de se considerar os inconvenientes inerentes à sua execução”.

que comprovadamente utilizam o imóvel da União de forma responsável, conforme os requisitos legais e administrativos. Essa certificação, de natureza declaratória, poderia atestar, por exemplo, a inexistência de pendências sancionatórias, a destinação adequada do bem e a adimplência com as obrigações acessórias.

Na prática, essa declaração funcionaria como um “selo de conformidade” que poderia ser utilizado pelo particular para diversas finalidades, como: (i) apresentar em procedimentos de licenciamento urbano ou ambiental; (ii) comprovar regularidade em processos judiciais ou administrativos; (iii) obter vantagens em editais públicos que exijam demonstração de regularidade fundiária; e (iv) pleitear financiamento habitacional ou linhas de crédito vinculadas à moradia ou atividade econômica.

Por fim, destaca-se como incentivo relevante o acesso prioritário a políticas públicas, especialmente aquelas voltadas à habitação de interesse social, inclusão produtiva e educação ambiental. Ocupantes que demonstrarem conduta colaborativa e comprometida com a preservação do imóvel público poderiam ser contemplados com assistência técnica gratuita para construção ou reforma da moradia, apoio a iniciativas econômicas sustentáveis ou inclusão em programas de capacitação e manejo ambiental, sobretudo em áreas sensíveis. Essa abordagem favorece a ocupação ordenada do território e amplia os efeitos positivos da consensualidade para além da esfera individual, contribuindo para políticas públicas mais eficazes e inclusivas.

Diante do exposto, verifica-se que a consensualidade, além de potencializar a efetividade das fiscalizações e da regularização fundiária, representa uma estratégia que beneficia tanto a SPU quanto os administrados, ao promover soluções mais ágeis, proporcionais e alinhadas ao interesse público. Para que esse modelo seja viabilizado com segurança e eficácia, é indispensável a criação de incentivos institucionais claros, a definição de parâmetros objetivos para os acordos e a construção de um ambiente de confiança e previsibilidade, capaz de assegurar a adesão consciente e responsável das partes envolvidas.

### **3.3. Riscos, desafios e mecanismos de mitigação**

A adoção da consensualidade como estratégia na atuação sancionadora da SPU, embora desejável e juridicamente viável, não está isenta de riscos e desafios relevantes. A superação do modelo exclusivamente punitivo exige não apenas mudança cultural na Administração, mas também o enfrentamento de dilemas jurídicos e institucionais que podem comprometer a legitimidade e a eficácia dos acordos se não forem devidamente equacionados.

Um dos principais desafios é o da falta de normatização específica: a ausência de regramento próprio no âmbito da SPU gera insegurança tanto para os gestores quanto para os administrados. Sem diretrizes claras sobre hipóteses de cabimento, critérios de elegibilidade, procedimentos aplicáveis e consequências do descumprimento, os acordos tendem a ser utilizados de forma esporádica, despadronizada e com alto risco de questionamento pelos órgãos de controle. A literatura especializada alerta que a simples previsão da possibilidade de acordos não é suficiente: sem clareza normativa e institucional, a consensualidade tende a fracassar (Voronoff, 2025, p. 194).

Outro risco relevante é o da subjetividade decisória. Em um ambiente sem parâmetros objetivos, a definição de quando e como celebrar acordos pode variar significativamente entre unidades da SPU, ou mesmo entre servidores de uma mesma superintendência. Esse cenário compromete a isonomia entre administrados e abre margem para alegações de favorecimento, arbitrariedade ou tratamento desigual.

Além disso, há o risco da banalização dos acordos, especialmente quando celebrados sem contrapartidas proporcionais ou sem mecanismos de fiscalização. A consensualidade não pode ser confundida com leniência ou permissividade, afinal, a eficácia da consensualidade depende tanto da sua credibilidade institucional quanto da capacidade da Administração em fiscalizar o cumprimento dos compromissos assumidos (Voronoff, 2025, p. 270). A ausência de fiscalização efetiva, somada à falta de consequências pelo inadimplemento, pode estimular o comportamento oportunista e, paradoxalmente, enfraquecer o próprio poder sancionador do Estado.

Diante desses desafios, a mitigação dos riscos exige a adoção de mecanismos institucionais, normativos e operacionais. Em primeiro lugar, é fundamental que a SPU edite normas infralegais próprias, disciplinando a celebração de acordos administrativos no contexto sancionador. Esse regramento deve conter: (i) hipóteses de cabimento e de vedação; (ii) requisitos mínimos dos acordos; (iii) critérios para definição das contrapartidas; (iv) procedimentos de tramitação; (v) formas de controle interno e externo; e (vi) medidas aplicáveis em caso de inadimplemento.

Também é essencial que a SPU disponha de sistemas de informação que permitam o registro, o acompanhamento e a avaliação dos acordos firmados, com vistas à transparência, à prestação de contas e ao aprendizado institucional.

Em segundo lugar, é recomendável a padronização de modelos e fluxos procedimentais, que funcionem como guias práticos para os servidores, reduzindo margens de discricionariedade não controlada e promovendo maior previsibilidade. Isso inclui minutas orientativas, fichas de avaliação de

viabilidade do acordo, termos de compromisso, cronogramas de execução e modelos de cláusulas de penalidades pelo descumprimento. Tais instrumentos devem ser acompanhados de capacitação continuada dos agentes públicos envolvidos, especialmente nas áreas jurídica e técnica, para que possam operar os mecanismos consensuais com segurança, competência e responsabilidade.

Por fim, é necessário reconhecer que a consensualidade não será aplicável a todos os casos. Situações de flagrante má-fé, reincidência qualificada, dano ambiental relevante ou violação a precedentes vinculantes podem demandar resposta mais rigorosa e inflexível por parte da Administração. A construção de hipóteses de inaplicabilidade – bem delimitadas e justificadas – é tão importante quanto a estruturação dos próprios instrumentos consensuais, pois contribui para a clareza do sistema e evita a banalização ou a captura indevida do mecanismo.

Assim, embora existam riscos reais na adoção da consensualidade no âmbito sancionador da SPU, esses riscos não representam impedimento à sua implementação. O maior risco, portanto, parece ser o de manter a Administração presa a um modelo ineficaz, lento e custoso, em detrimento de soluções que, se bem parametrizadas, podem oferecer respostas mais céleres, justas e efetivas à proteção do patrimônio público da União.

## CONCLUSÃO

O estudo desenvolvido no presente artigo buscou demonstrar que a adoção de instrumentos consensuais nos processos sancionadores conduzidos pela SPU é juridicamente viável, estrategicamente recomendável e institucionalmente necessária. A superação de entraves dogmáticos ligados à indisponibilidade do interesse público e à rigidez do princípio da legalidade permitiu reconhecer que a consensualidade, quando bem regulada e aplicada com critérios objetivos, pode representar forma legítima e eficiente de tutela do patrimônio imobiliário da União. Verificou-se que os incentivos à adesão de acordos, tanto do ponto de vista da Administração quanto dos administrados, são decisivos para o sucesso do modelo. A consensualidade favorece a racionalização de recursos, a redução de litígios e o fortalecimento da legitimidade institucional da SPU, ao mesmo tempo em que possibilita ao particular obter benefícios concretos. As sanções premiais, as certificações de regularidade e as soluções proporcionais e dialogadas reforçam esse potencial.

Por fim, reconheceu-se que os riscos inerentes ao uso de mecanismos consensuais não inviabilizam sua adoção. Ao contrário, indicam a necessidade urgente de regulamentação específica, padronização procedimental e capacitação institucional. O verdadeiro desafio não é mais justificar a consensualidade, mas sim estruturá-la de modo técnico, transparente e

previsível, apto a atender com mais efetividade o interesse público que fundamenta a atuação sancionadora da SPU.

## REFERÊNCIAS

AVELAR, Daniel Martins e. *Poder disciplinar: entre a sanção e o consenso*. Belo Horizonte: Fórum, 2025.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

BAPTISTA, Patrícia. *Transformações do direito administrativo*. 2. ed. rev., ampl. e atual. Rio de Janeiro: Lumen Iuris, 2018.

BINENBOJM, Gustavo. *Parecer nº 01/2020-GUB: Consulta sobre a juridicidade da celebração de acordos judiciais e administrativos pela Procuradoria-Geral do Estado do Rio de Janeiro – Superação do dogma da indisponibilidade do interesse público e advento da lógica da consensualidade administrativa no ordenamento jurídico brasileiro*. Rio de Janeiro: Procuradoria- Geral do Estado do Rio de Janeiro, 28 fev. 2020. [Proc. P.A. nº E-14/001.064953/2019].

BRASIL. Conselho da Justiça Federal. Centro de Estudos Judiciários. Enunciado n.º 60. In: I Jornada de Prevenção e Solução Extrajudicial de Litígios, 22-23 ago. 2016, Brasília. *Anais*. Brasília, DF: CJF, 2016. Disponível em: <https://www.cjf.jus.br/enunciados> Acesso em: 11 jul. 2025.

BRASIL. Decreto-Lei n.º 2.398, de 21 de dezembro de 1987. Dispõe sobre foros, laudêmios e taxas de ocupação relativas a imóveis de propriedade da União e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, seção 1, Brasília, DF, 22 dez. 1987.

BRASIL. Decreto-Lei n.º 4.657, de 4 de setembro de 1942. Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. *Diário Oficial da União*, seção 1, Rio de Janeiro, RJ, 9 set. 1942.

BRASIL. Decreto n.º 9.830, de 10 de junho de 2019. Regulamenta o disposto nos art. 20 ao art. 30 do Decreto-Lei n.º 4.657, de 4 de setembro de 1942, que institui a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. *Diário Oficial da União*, seção 1, Brasília, DF, 11 jun. 2019.

BRASIL. Decreto n.º 12.102, de 8 de julho de 2024. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, remaneja e transforma

cargos em comissão e funções de confiança, e altera o Decreto nº 11.401, de 23 de janeiro de 2023. *Diário Oficial da União*, seção 1, Brasília, DF, 9 jul. 2024.

BRASIL. Lei n.º 9.636, de 15 de maio de 1998. Dispõe sobre a regularização, administração, aforamento e alienação de bens imóveis de domínio da União, altera dispositivos dos Decretos-Leis n.ºs 9.760, de 5 de setembro de 1946, e 2.398, de 21 de dezembro de 1987, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, seção 1, Brasília, DF, 18 maio 1998.

BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União. Instrução Normativa nº 23, de 18 de março de 2020. Estabelece as diretrizes e procedimentos das atividades de fiscalização dos imóveis da União. *Diário Oficial da União*, seção 1, Brasília, DF, 19 mar. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Secretaria de Altos Estudos, Pesquisas e Gestão da Informação. *Redução da litigância contra o poder público*: relatório final – fase 1: resumo executivo/coordenação da obra: Luís Roberto Barroso, Patrícia Perrone Campos Mello, Lívia Gil Guimarães. Brasília: STF; CNJ, 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Tema nº 1.184 de Repercussão Geral* (RE 1355208, Relator(a): CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 19-12-2023, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-s/n DIVULG 01-04-2024 PUBLIC 02-04-2024). Brasília, DF: STF, 2024. Disponível em : <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=6291425&numeroProcesso=1355208&classeProcesso=RE&numeroTema=1184>. Acesso em: 3 maio 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (plenário). *Acórdão nº 160/2024*. Relatório de levantamento de auditoria. Levantamento que teve por objeto o patrimônio imobiliário federal gerido pela Secretaria de Patrimônio da União (SPU), bem como a estrutura organizacional e os processos inerentes às atividades conduzidas pela Secretaria. Relator Jhonatan de Jesus, 7 de fevereiro de 2024. Brasília, DF: TCU, 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 482, de 2012*. Brasília, DF: TCU, 2012. Disponível em: [https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/\\*/NUMACORDAO%253A482%2520ANOACORDAO%253A2012%2520COLEGIA DO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NU MACORDAOINT%2520desc/0](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A482%2520ANOACORDAO%253A2012%2520COLEGIA DO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NU MACORDAOINT%2520desc/0). Acesso em: 3 maio 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Lista de alto risco da Administração Pública Federal*. Brasília, DF: TCU, 2024. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/publicacoes->

institucionais/relatorio-de-fiscalizacao/lista-de-alto-risco-na-administracao-publica-federal.htm. Acesso em: 11 jul. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Justiça em números 2024. Brasília, DF: CNJ, 2024. CANETTI, Rafaela Coutinho. *Acordo de leniência: fundamentos do instituto e os problemas de seu transplante ao ordenamento jurídico brasileiro*. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

CYRINO, André. O princípio constitucional da eficiência: interdisciplinaridade, análise econômica e método no direito administrativo brasileiro. In: BARROSO, Luís Roberto; MELLO, Patrícia Perrone Campos (Coord.). *A República que ainda não foi: trinta anos da Constituição de 1988 na visão da Escola de Direito Constitucional da UERJ*. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 585-586.

FARIA, Luzardo. O princípio da indisponibilidade do interesse público e a consensualidade no Direito Administrativo. *Revista NEJ - Eletrônica*, Belo Horizonte, Fórum, V. 18, n. 3, p. 416-434, set./dez. 2013. Disponível em: [www.univali.br/periodicos](http://www.univali.br/periodicos). Acesso em: 30 abr. 2025.

FREITAS, Juez. Discricionariedade Administrativa: O Controle de Prioridades Constitucionais. *Novos Estudos Jurídicos*, Itajaí (SC), v. 18, n. 3, p. 416-434, 2013. DOI: 0.14210/nej.v18n3.p416-434. Disponível em: <https://periodicos.univali.br/index.php/nej/article/view/5131>. Acesso em: 9 jul. 2025.

GUERRA, Sergio; PALMA, Juliana Bonacorsi de. Art. 26 da LINDB – Novo regime jurídico de negociação com a Administração Pública. *Rev. Direito Adm.*, Rio de Janeiro, Edição Especial: Direito Público na Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro – LINDB (Lei nº 13.655/2018), nov. 2018.

MENDONÇA, José Vicente Santos de. *Direito Constitucional Econômico: a intervenção do Estado na economia à luz da razão pública e do pragmatismo*. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 31-32.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Mutações do Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT – OECD. Regulatory Enforcement and Inspections, OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy, OECD Publishing, Paris, 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/9789264208117-en>. Acesso em: 21 abr. 2025.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *Curso de direito administrativo*. 8. ed. Rio de Janeiro: Forense; Método, 2020.

PALMA, Juliana Bonacorsi de. *Sanção e acordo na Administração Pública*. São Paulo: Malheiros, 2015.

PONTES FILHO, Valmir; GABARDO, Emerson. *Problemas emergentes da Administração Pública*. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

THALER, Richard H.; SUNSTEIN, Cass R. *Nudge: o empurrão para melhorar decisões sobre saúde, riqueza e felicidade*. 1. ed. Rio de Janeiro: Objetiva, 2018, p. 217.

VORONOFF, Alice. *Direito Administrativo Sancionador no Brasil*. 1. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

WILLEMANN, Flávio de Araújo. Termo de Ajustamento de Gestão nas Concessões: conversibilidade das sanções administrativas pecuniárias em investimentos. *Revista de Direito da Administração Pública*, 1. ed., 2012.

