



Ponto de Inflexão: Da rigidez do Estado-Engrenagem à adaptabilidade do Estado-Organismo

Autores: Paulo Modesto

Publicado em: 11 de dezembro de 2025

Duração: 47 min

Link JurisTube: <https://juristube.com.br/palestras-direito-administrativo/ponto-de-inflexao-da-rigidez-do-estado-engrenagem-a>

Link YouTube:

<https://www.youtube.com/watch?v=4Lp8NCVw5J0>

Identificador citável: juristube.com.br/video/ponto-de-inflexao-da-rigidez-do-estado-engrenagem-a#ep-5a403fa5

Descrição

Versão completa da palestra do Prof. Paulo Modesto no Insper, em São Paulo, no encerramento do Grupo de Trabalho “Inovação e Segurança Jurídica no Setor Público”, tendo como pano de fundo a temática central “Segurança jurídica e inovação em contextos complexos da administração pública”. T’ítulo da exposição: Ponto de inflexão: Da rigidez do Estado-Engrenagem à adaptabilidade do Estado-Organismo

A palestra foi posteriormente sintetizada em texto para a Coluna Interesse Público, do Conjur, disponível pelo link: <https://www.conjur.com.br/2025-dez-11/da-rigidez-do-estado-engrenagem-a-adaptabilidade-do-estado-organismo/> ou <https://bit.ly/estado-organismo>

Palavras-chaves: Inovação na gestão pública, paradigma do Estado engrenagem, Estado adaptativo, autovinculação e precedentes administrativos, articulação em rede, centros de competência, silêncio administrativo, inércia decisória, decisão coordenada, Lei nº 13.655, ônus argumentativo no controle, segurança jurídica, experimentação administrativa, paradoxo do gestor público, formação imersiva dos controladores, recalibração do controle, responsabilização por dolo ou erro grosseiro, ecossistema de inovação, coordenação entre órgãos, capacitação e aprendizado experimental.

Transcrição

Bom, bom dia a todos e todas. Para mim é uma alegria estar aqui. É um encontro que eu acho extraordinário de juristas e, ao mesmo tempo, administradores. Isto exige que, obviamente, a gente tenha as duas abordagens apresentadas e eu tenho feito isso há algum tempo. Eu fiz uma apresentação rápida, que não é tão rápida assim, mas me deram uma hora de duração para essa fala, de modo que eu dividi a exposição em três partes.

Agradeço ao Rafael pelo convite, muito honroso. E eu vou dividir a minha exposição numa visão inicial macro, conceitual; uma segunda visão, de instrumentos para inovação, e também de bloqueio às restrições à inovação e um terceiro momento sobre.. - e aí focando muito muito nos agentes de controle e respostas que eu imagino podem ser úteis para ampliar a empatia do gestor de controle e dos controladores em face do gestor direto, do decididor direto da administração pública. Essa

abordagem, obviamente, sintetiza uma série de textos que eu já escrevi. mais ou menos uns 40 ou 50, e portanto tem que ser uma coisa sintética, mas que trata de temas envolvendo desde o tema do silêncio, ao tema do controle público, ao tema da reforma do Estado, enfim, uma série de questões, algumas um pouco ambiciosas, mas que eu espero que possam ajudar a compreender as propostas. A ideia é esta: tentar pensar de forma macro o tema do Estado e tentar identificar, porque às vezes o óbvio é difícil de ver, certos pressupostos que tanto os agentes públicos quanto os agentes de controle têm implícito no seu modo de funcionamento, no seu modo de sua atividade. Em seguida questionar esses pressupostos e mostrar que o sistema já, em leis, em práticas, em decisões judiciais, já desmontou esses pressupostos e muitos não viram.

Como, a partir desse questionamento de pressupostos e dos instrumentos legais que já estão disponíveis, nós podemos dar um passo além e ampliar ainda mais a inovação na gestão pública? Esse é o roteiro básico do que eu quero falar aqui. E a ideia é que nós precisamos vencer este paradigma. Paradigma de um Estado-Engrenagem, um estado que tem um sistema que funciona a partir de unidades autônomas e independentes, que se coordenam mecanicamente e que funcionam a partir de um pressuposto da lei como completa, abrangente, resposta para tudo. A ideia de que a lei, ela consegue ser onisciente e oferecer respostas que o decididor concreto, o administrador, tem simplesmente que aplicar e o controlador tem simplesmente que vigiar o cumprimento dela.

Esse pressuposto de uma lei holística que alcança tudo, simplesmente não se revela minimamente racional nem realista. Nós temos, pelo menos desde a emenda constitucional número 32, de 2001, clareza que uma parte da decisão sobre o funcionamento e estruturação da administração pública cabe ao próprio administrador decidir. Não é mais necessário, se eu quiser tirar um órgão de um ministério para outro, baixar uma medida provisória. Eu posso estabelecer através de um regulamento de organização essa alteração. Às vezes isso é difícil de compreender até pela administração pública.

A administração pública evita fazer isso. O que ela não pode é criar órgãos. Mas diante dos órgãos existentes e das competências já criadas por lei, ela pode sim remanejar essas competências e esses órgãos, otimizando a administração pública. E pode mais, ela pode fundir, ela pode cindir, ela pode tentar estabelecer mecanismos, que eu vou aprofundar mais adiante, como centros de competência, que já existem, mas não estão nos livros de direito administrativo. Esse é o primeiro pressuposto que precisa ser vencido.

O gestor tem sim que participar do processo normativo de funcionamento da administração. O segundo pressuposto é a organização em silos. A ideia de que a administração pode trabalhar bem, trabalhando cada um no seu cantinho e no final, se nós trabalharmos bem na nossa organização, tudo sairá bem. Não sai, não sai e não funciona assim. O mundo de hoje pede que em muitos momentos haja uma coordenação intra e interadministrativa radical e o sistema jurídico já compreendeu isso, já aprovou uma série de mecanismos, que eu vou apresentar a seguir, para que isso aconteça, mas é que precisa ser usado.

Se não for usado, não vai acontecer. E o terceiro pressuposto é de que tanto o gestor quanto o cidadão são racionais. Eles têm uma compreensão da realidade informada, clara, precisa e se o gestor não conseguir realizar a entrega pública é porque ele foi negligente, foi inoperante, foi ineficaz, foi inepto e merece, portanto, censura pública. E muitas vezes não é nada disso. O gestor não consegue, do mesmo modo que o cidadão não consegue, ser racional, pleno e trabalhar o tempo todo com evidências.

Isso não existe. Não é realista. Muito bem. Como enfrentar isso? Como essas fraturas desse modelo hoje se apresentam?

Acho que há várias formas, vários mecanismos, que nós podemos tratar. Primeiro, como eu mesmo aponto aqui, trabalhar em rede é a primeira solução para enfrentar essa compartimentalização radical da administração pública dos vários órgãos, inclusive dos órgãos de controle. É um escândalo o que aconteceu nos últimos anos, por exemplo, na discussão da exploração da margem equatorial pela Petrobras. Cada órgão do Ministério Público, cada órgão dentro da administração queria fazer a mesma coisa e criar as mesmas exigências sem nenhum tipo de mecanismo de prevenção. Ou seja, uma cacofonia de controle inacreditável em que vários órgãos ao mesmo tempo exigiam os mesmos documentos para as mesmas realidades, inclusive assincronamente, quer dizer, cada um exigia um certo tempo, o que obviamente impera as decisões públicas.

Segundo a questão, a aversão ao risco que nós temos começado a enfrentar, que não foi bem destacado aqui pelas 'pessoas à frente', com a reforma da lei de improbidade, com a reforma da Lindb, mas não é suficiente só isso. É preciso fazer mais. É reconhecer que o erro é absolutamente normal na administração pública. Implantar essa mentalidade e estabelecer essa mentalidade como algo ínsito no processo administrativo. Foco interno, virada para dentro, essa coisa de você treinar as pessoas só na própria casa, só no próprio órgão, é algo que é estranho no mundo.

Eu, por exemplo, fiz um período de convivência, estágio no Conselho de Estado francês. Eu vou voltar a isso no final. No Conselho de Estado francês, o servidor fazia concurso para a ENA. Se fosse bem pontuado, podia escolher o órgão que trabalharia. Em seguida, eu perguntei a um funcionário, você então, depois do curso, depois do trabalho de formação, você veio para o Conselho de Estado?

Ele disse não. Eu sou obrigado a passar um estágio de dois anos, se não me engano, em órgãos controlados pelo Conselho de Estado. Eu não posso vir direto para o Conselho de Estado, eu tenho que saber como funciona o órgão controlado para depois integrar o órgão de controle. No Brasil não. Você faz concurso para o TCU, você faz um trabalho de 120 dias de estágio e capacitação e depois você vira controlador, sem ter nenhuma ideia de como funciona a administração real, vivida.

Inércia, falta de incentivos para decidir e falta de mecanismos automáticos de decisão. Eu vou tratar aqui do tema do silêncio. Eu tratei em três artigos, silêncio ablativo, silêncio translativo, fora do esquema tradicional brasileiro de silêncio positivo e negativo, vamos ver depois. E isso vamos explorar depois. Eu chamo de outro modelo, eu chamo de Estado-Organismo, ou nós poderíamos chamar de Estado-adaptativo.

É um estado que consegue integrar alguns elementos fundamentais. Primeiro, aprendizado. Estado que aprende. Estado que se defronta com contextos diversos de realidade e descobre variantes de resposta a esta realidade. Abertura, aqui se falou terceiro setor, aqui se falou de diálogo com a iniciativa privada, um Estado que não dialoga com os parceiros e o cidadão e o terceiro setor e a empresariado, é um Estado já perdido por si mesmo.

Autovinculação: se eu reconheço um espaço de decisão para o gestor, que tem várias opções de decidir sempre em face da lei, eu tenho que aumentar a exigência de autovinculação, isto é, de que ele respeite os precedentes que ele crie mecanismos de uniformização de decisões, uniformizações interpretativas e não caminhe de forma completamente contraditória, como eu vejo hoje, inclusive, no sistema de controle. O Ministério Público diz uma coisa, o Tribunal de Contas diz outra, etc. No

mesmo âmbito, às vezes, da mesma pessoa política, sem o mecanismo que no Poder Judiciário existe, por exemplo. Todos os juízes são autônomos. Porém, nem todos os juízes podem conhecer ao mesmo tempo a mesma causa.

Existe um mecanismo de prevenção. Articulação, romper silos, operar em rede, eu vou mostrar que em termos de reforma e inovação não basta nós focarmos no tema da responsabilidade, nem só no tema da atividade. É preciso também focar na questão da estrutura, da organização administrativa e de mudanças na organização administrativa. pensar, por exemplo, mais a organismos matriciais que são pouco usados no Brasil. Bom, desenvolvendo um pouquinho esses tópicos que eu quero apresentar aqui nessa primeira parte ainda da exposição. A administração pública pode e deve limitar sua própria discricionariedade, acabei de dizer.

Ela pode se vincular ao precedente e ela deve ter com clareza a proibição do comportamento contraditório, exigir algo e depois censurar aquele algo que ela mesma exigiu. Ou fazer o contrário, dizer que é proibido, depois dizer que é permitido, depois dizer que é permitido, depois que é proibido, ela entrar em contradição consigo própria. A própria lei 9784, lei de processo administrativo, estabelece no artigo 50, inciso VII, que na motivação dos atos a administração deve motivar de forma especial os atos que deixem de aplicar a jurisprudência firmada em uma questão. Isso significa valorizar o precedente administrativo, valorizar a coerência administrativa e, a rigor, valorizar o próprio princípio da igualdade, não percebido como uma foto, mas como um filme, diacronicamente. A articulação: a ideia de que o sistema hierárquico conduz simplesmente a um ponto final, que é o presidente da república que manda em tudo, isso é uma bobagem absoluta que a própria Constituição brasileira revela.

Primeiro, você tem a administração central em todos os Poderes. O presidente não manda no Poder Legislativo, não manda no Poder Judiciário, todos eles são administração central. A figura que eu usei para explicar isso é uma figura mitológica num artigo que escrevi, acho que no ano passado, chamada Hidro de Lerna. A Hidro de Lerna é assim, é um monstro com várias cabeças autônomas que são a mesma pessoa, a mesma pessoa política, União, Estado, Município, porém com muitas cabeças autônomas. E, no Brasil, nós temos mais cabeças autônomas ainda do que nos Poderes.

Nós temos o Ministério Público, nós temos os tribunais de contas que não obedecem o Presidente da República. Portanto, essa ideia de uma integração pela hierarquia é ridiculamente desmentida pelas normas da própria Constituição. É preciso entendê-la, entretanto, e compreender que, na verdade, você tem que pensar formas de coordenação das unidades autônomas e, às vezes, até pensar formas de trabalhar em projetos e os órgãos se coordenarem em torno de projetos e não simplesmente uma coordenação mecânica de cumprimentos e abraços. Não é assim que funciona. Enfim, eu escrevi um artigo no Conjur sobre centros de competência, ficando espantado que os centros de competência até hoje não estejam nos livros de Direito Administrativo.

Nós temos no São Paulo o Poupa Tempo, nós somos na Bahia o SAC, desde 1995, nós temos no governo federal o COLAB, nós temos inúmeros órgãos que são intrinsecamente formados como centros de competência, unindo vários órgãos ao mesmo tempo e dando uma resposta uniformizada, padronizada e sistematizada ao cidadão a um tempo muito mais operativo. Isso já existe, é disposto em diversas normas, não necessariamente legais, mas Muitos são criados por decreto, você não precisa para criar um centro de competência de lei, porque os órgãos já estão criados, as competências já estão dadas. Um regulamento de organização que consolide a força operativa desses órgãos já cria o centro de competência. O Estado como uma plataforma de

colaboração, tanto envolvendo universidade, setor produtivo, terceiro setor, como também abrir o Estado para lideranças novas, mecanismos de entrada pela pelo topo, como, por exemplo, agora a Emenda Constitucional 38 propõe, e outros mecanismos. Na França, por exemplo, para o Tribunal de Contas você tem concursos distintos.

Concurso para doutorandos, concurso para especialistas de empresas privadas e concurso aberto ao cidadão como um todo. Você não precisa ter só um modelo de concurso. Essa visão uniformizadora de tudo é, na verdade, falta de criatividade institucional. Aprendizado experimental: cada vez mais, e o meu livro é sobre isso, o Direito Administrativo da Experimentação, é a ideia de que você precisa não só aprender, mas criar espaços em que as regras valem de modo diferente. Testando novas regras e mecanismos distintos de entrega de serviços públicos, num microcosmos, ainda que temporário, ainda que provisório, para depois, se der certo, ampliar.

Isso já é feito hoje no Banco Central, na SUSEP, em algumas agências reguladoras, com programas de sandbox bem desenvolvidos, mas dentro da administração direta ainda é raríssimo fazer isso. Portanto, o que eu quero dizer é que, na verdade, esses princípios não são isolados. Nenhum desses princípios. Autovinculação cria a base de uma confiança para abertura, porque ninguém vai dialogar com a administração pública se não perceber que é possível confiar na coerência administrativa. Articulação em rede, ela vai viabilizar que você também tenha uma experiência de aprendizado a partir da vivência de vários órgãos naquela temática e não um só, isoladamente.

Isso cria um sistema de renovação da administração que viabiliza a inovação e a coragem de inovar e de experimentar projetos novos de realização da atividade. A Lindb ajuda muito nisso. A Lindb, de certo modo, quando a gente discutiu, eu participei da comissão do governo federal que visava a mudança da organização administrativa lá no final do segundo governo Lula, muito tempo atrás, em 2007, eu acho, 2017, não me engano, e um dos tópicos mais combatidos do projeto era o tópico do controle. O Tribunal de Contas tentou bombardear aquilo lá. De lá saíram várias iniciativas depois da origem da Lindb.

É o paradoxo que vive hoje o gestor público, já foi abordado aqui em várias exposições anteriores, eu não vou repetir, de você desafiar o gestor a reagir ao contexto, e ao mesmo tempo censurar quando ele é inovador, quando ele apresenta soluções novas. Esse paradoxo de querer o cumprimento das mesmas regras e os mesmos entendimentos sempre cria o risco do controle, um risco grave que tem que ser vencido. Esse cenário anterior à Lindb é já conhecido aqui, já foi abordado em exposições anteriores, o da pagão das canetas, o da inércia decisória, a omissão de decidir, o empurra empurra de processos entre os gestores públicos e a responsabilização mesmo dos gestores de boa-fé, que muitas vezes conseguem até economizar recursos com novas iniciativas e são censurados por elas. Com a nova Lindb, produzida pela lei 13.655, proposta pelo Carlos Ari e pelo Floriano, dois queridos amigos que participaram da comissão de organização administrativa lá, na origem, e viram a reação dos órgãos de controle, a temática do controle, muito disso se desequilibra e voltamos a ter, a partir desse nesse mecanismo de estímulo, como por exemplo no artigo 20, que pede que se analise o contexto decisório, as consequências práticas da decisão e também que não se decida com base apenas em valores abstratos, sem identificar os custos e benefícios de uma decisão administrativa ou da decisão de controle, você traz o controle para o que eu chamo de onus argumentativo. O controle agora tem um ônus argumentativo, ele precisa apresentar para o gestor e para outros órgãos de controle, que podem censurar a própria atividade de controle, porque a sua decisão de controle é a, b ou c.

Obriga o controlador a analisar os obstáculos, as dificuldades reais, como no artigo 22 se exige. A expectativa irrealista de que o gestor sabe tudo, vê tudo e pode ver tudo, não se comprova. Geralmente, é uma análise ex post facto, posterior, muito posterior à realidade concreta, e a realidade concreta era penumbra, era incerta, era indefinida, como nós vimos no contexto da Covid-19. As pessoas não tinham o menor cenário da semana seguinte. Quais eram os fatores decisivos?

Quais eram os mecanismos de resposta adequados? O que nós poderíamos fazer? E ali ficou claro que exigir do gestor a decisão ótima era completamente irrealista. Eu brinco num artigo que escrevi na época da Covid, que era um esporte nacional do direito administrativo e dos órgãos de controle esperar a decisão ótima. porque essa decisão ótima, no cenário de penumbra, era absurda, era impossível. O gestor não poderia ter nunca certeza da decisão ótima.

Na verdade, quase sempre, o gestor trabalha com recursos limitados, sob a pressão do tempo e com informações incompletas. E quando não, sobre efeito de contágio, desespero, angústias, etc. Muito bem. Isto, obviamente, o artigo 28 ajuda, fundamentalmente, ao exigir que a responsabilização desse gestor realista só se dê quando há dolo ou erro grosseiro. Cria-se um bloqueio para a responsabilização a partir de decisões de boa-fé, erros simples, riscos singelos, que estão envolvidos em qualquer processo decisório.

A transformação do controle que se pede, mas essa ideia de pedir me incomoda.... Nunca eu acho que se pode fazer isso sem criar incentivos e mecanismos para que isso aconteça. É de que ele saia do foco da punição para um foco de orientação, prevenção, parceria, saia de uma visão meramente retrospectiva e muitas vezes irrealista do contexto passado de decidir para uma análise primeiro do contexto real e também do foco dos resultados, se os resultados foram obtidos, se a eficiência foi alcançada e saia do formalismo para oferecer segurança ao gestor. Esse é o objetivo. Agora, como incentivar isso e que instrumentos nós podemos usar?

Esse é o desafio. Penso que a segurança jurídica é a base para a experimentação administrativa, transforma o risco numa oportunidade de aprendizado, mas quais instrumentos? Como instrumento? Há muito que se entender sobre experimentação administrativa ainda. Eu não vou sintetizar 300 páginas em uma live, mas a gestão pública pode testar hipóteses em pequena escala, como as sandbox fazem, verificar o impacto, como aqui também se destacou nas exposições passadas, aprender com problemas até abandonar eventualmente soluções que não funcionem, e partir para outra, e a partir do momento que isso funcionar, ampliar-se.

No passado, alguns juristas, alguns tribunais, o próprio Conselho de Estado francês se defrontou com esse problema, discutiu se isso era violação ou não do princípio da igualdade, ou seja, aplicar em um órgão, um regime de funcionamento distinto de todos os demais. Se aquilo, que na verdade importava também submeter o cidadão a um regime jurídico peculiar de interação com o órgão público, poderia fugir da regra normal. O Conselho de Estado diz que sim, desde que o tempo fosse determinado, ou seja, fosse uma experiência destacada no tempo, desde que as vantagens públicas pudessem ser justificadas e, enfim, que aquilo fosse objeto de uma avaliação posterior de impacto. No sandbox, nós temos vários, mas aqui eu peguei o exemplo da SUSEP. A SUSEP, que é uma área de regulação envolvendo seguros, faz hoje também sandbox para verificar formatos distintos de seguro que podem ou não ser oferecidos no mercado, às vezes em micromercados, mercado agrícola, mercado de construção, e testa efeitos, impactos e consequências da adoção de mecanismos distintos de regulação.

Os municípios, como aqui foi destacado, são fundamentalmente o espaço também excelente para testar essas iniciativas. Eles são microcosmos administrativos, podem, sim, oferecer soluções peculiares. Os estados podem fazer o mesmo. A própria lei de processo administrativo da Bahia, ela quando foi feita, a gente já pensou em uma série de mecanismos especiais, de procedimentos especiais, não repetindo simplesmente a lei de processo administrativo da União. E eu imagino que vários mecanismos históricos, como a Bolsa Família, o Médica em Família, muitos nasceram dessa experimentação no nível micro. A partir daí você nacionaliza, amplia, distingue.

Seguir inovação e pensar ecossistemas de inovação, para mim, é a única forma de realmente fazer inovação. Não adianta pensar inovação apenas como um desejo, um projeto, uma vontade estimulada por alguém. Ou você cria um ecossistema em que você tem segurança jurídica, cocriação e abertura para interação com parceiros, capacidade de informar pessoas e capacitar pessoas, coragem para tomar decisões e segurança para tomá-las. Sem isso, você não consegue fazer inovação. Sem ecossistema, não dá.

Eu vou sugerir a segunda parte, alguns desses instrumentos. Existem mais de 20, mas eu vou sugerir três, pelo menos, aqui. Primeiro, vencer a inércia. Vencer a inércia administrativa é responder como o Estado responde a demandas que são apresentadas perante ele, requerimentos, formulários, pedidos de licenciamento para obras, para indústrias, para empreendimentos econômicos, e ele não responde. Ele demora de responder, ele torna custoso o tempo, ele torna o investimento quase inviável, Como resolver isso?

Como resolver o medo de decidir? Não é só combater a decisão, é como evitar que a decisão não venha. E que mecanismos a lei hoje oferece para isso? Otimizar a estrutura, já falei um pouco sobre isso, a ideia de fortalecer os centros de competência e pensar como integrar mecanismos decisórios através da decisão coordenada. Silêncio.

A resposta tradicional do direito administrativo é singela e é material. A resposta tradicional do direito administrativo para a inércia decisória é o silêncio positivo e negativo. Segundo essa ideia, quando a lei quer desejar, em certa matéria sensível, ter uma decisão mesmo diante da inércia do gestor, ela pode adotar ficções. ultrapassado um prazo X que a lei estabelece, 30 dias, 40 dias, etc. Se não houver decisão, a lei presume que se decidiu ou negativamente, pelo indeferimento, ou positivamente, pelo deferimento. Uma é o silêncio negativo, a outra é o silêncio positivo.

É um mecanismo onde tem uma resposta do Estado mesmo vencido o prazo de decidir. Só que há problemas nisso, vários problemas. Muitos entendem que o silêncio tradicional no Brasil sempre foi o negativo. Aí a regra mais cômoda, simplesmente você abria, estabelecia uma ficção de que houve interferimento no pedido, abria o espaço para o recurso à instância superior. O problema é que isso tornava ainda insegura a situação do decididor, do agente econômico. daquele que quer empreender e realizar.

Ele não tem uma resposta regulamente, ele tem uma via processual aberta, só isso. Uma demora que se prolonga, porque também o órgão posterior pode também ser silêncio, pode ser também demorado na resposta. O silêncio positivo, que foi proposto com muita ênfase em 2019 na Lei da Liberdade Econômica, Tenta, para licenciamentos mais simples, que não envolvam grande impacto ambiental e também efeitos macro na sociedade, que você tenha o silêncio positivo. Isto é, efeito liberatório, passou o prazo, a administração não decidiu, entende-se que há um deferimento tácito. É um processo de fato de aceleração, só que há riscos nisso.

Você pode depois ter que correr atrás para desapropriar aquela autorização ou aquela licença, tendo em vista que a avaliação de fato do impacto não se deu. Houve simplesmente uma ficção. Isso também cria insegurança para o gestor, porque ele de fato não tem um atestado da administração pública de que o seu produto, o seu serviço, o seu empreendimento é legítimo. Ele pode depois ter a surpresa de uma ação do poder público de tentativa de desapropriar ou extinguir aquela autorização presumida. E há um problema também grave ambiental.

Há o artigo 285 da Constituição que diz que, em matéria de relevante impacto ambiental, é necessário o estudo de impacto ambiental. Você não pode presumir nem silêncio positivo nem negativo nessa matéria. Tem que ser feito o estudo de impacto ambiental. Em 2016, eu escrevi um artigo sugerindo que nós deveríamos pensar um pouco além dessa dualidade negativo-positivo, e na época eu sugeri o silêncio translativo como uma resposta possível. O silêncio translativo, ele cria um ônus para o servidor que não decide.

É um mecanismo de transferência processual automática. Passou o prazo de decidir, aquela matéria é afetada em caráter original, não em caráter de recurso, para outra autoridade, ou de grau equivalente ou de grau superior. Com imediata responsabilização do gestor que não decidiu, que passa então a responder a um processo disciplinar porque não decidiu e precisando justificar. Além de chatear o chefe dele que vai receber um processo em nível originário, ou o colega do lado, ele vai responder a um processo disciplinar. Portanto, você cria uma arquitetura de incentivos para que ele decida no prazo.

Isso é pena de ter as duas coisas acontecendo, ter que se explicar internamente por que não decidiu e ter que responder um processo sancionador nessa matéria. Isso também evita o problema na área ambiental. E o mais incrível, a área ambiental já tem hoje, na legislação, o silêncio translativo sem dar esse nome. Hoje, se um órgão municipal não atua numa questão de impacto ambiental, o órgão estadual pode atuar e o órgão federal pode atuar translativamente. Na lei da Bahia de processo administrativo também, sem usar o nome de excelência translativa, há, diante da inércia de decidir, a transferência da competência para a autoridade superior, que conhecerá originalmente a matéria integralmente, não mandando o abaixo decidir, mas tendo que decidir ela mesma toda a matéria.

Muito bem. Anos depois, quando veio a proposta de reforma da lei de processo administrativo, eu escrevi outro artigo sugerindo também um quarto tipo de silêncio, que eu chamei de silêncio ablativo. Esse é o mais radical de todos. Esse é um silêncio que simplesmente fulmina o espaço de decisão administrativa. A lei substitui o administrador, dizendo que se você não decidir, a decisão é minha, da lei, e já dá uma resposta. Exemplo que eu dei na época do artigo e que eu acho um ótimo exemplo.

Na lei de organização nacional do Ministério Público, nós temos uma preceita que diz que se o governador do estado não escolhe, na lista tríplice, o procurador entre os três mais votados, ele pode escolher o primeiro, o segundo, o terceiro, quem ele quiser. Se ele não escolhe em 15 dias, o mais votado é definido por lei como novo procurador-geral de justiça. Isso é um silêncio ablativo, porque fulmina a competência. Um governador, inclusive do estado, se eu não me engano, de Goiás, foi ao Supremo Tribunal Federal questionar essa lei e dizer, peraí, eu acabo de perder a competência de constroar e nomear o meu procurador-geral de justiça. Só que a Constituição não estabeleceu nenhum prazo para decidir.

Esta lei dizia, dizia o governador, estabelecer o prazo de 15 dias inconstitucionalmente usurpando a minha competência constitucional. Ela não poderia fazer isso. Parecem bons argumentos. Mada,

Supremo Tribunal Federal, disse que é constitucional sim, porque a Constituição também fixou um prazo de dois anos de mandato para o Procurador-Geral de Justiça. E se você não tiver prazo, isso significa que o Procurador-Geral de Justiça ficará na sua mão e além do prazo.

Portanto, isto não é razoável. Razoável foi a previsão legal que estabeleceu um prazo de 15 dias para o governador exercer o direito de escolha. Mas por que só nessa hipótese? Em inúmeras situações nós poderíamos ter silêncio ablativo no direito brasileiro, prevendo uma solução alternativa à omissão do decisor em decidir. Está claro?

Portanto, existem instrumentos, conceitos novos podem ser pensados nessa matéria. Nós não precisamos continuar falando só em silêncio positivo e negativo o resto da vida. Já falei, né, eu falo sempre essas coisas, já falei isso, já falei o exemplo da Bahia, da lei do translativo, falei do ablativo, que exclui a participação da situação omissa, e aqui eu dou o exemplo do caso da lei orgânica nacional do Ministério Público. Eu vou pegar essa aguinha aqui. E o próprio Supremo já validou, como eu disse, essa previsão constitucional.

Você pode usar o mecanismo, ele pode ser usado de várias formas, o que falta às vezes é batizar o instituto. Esse instituto está nas leis, falta batizar, estudar, operar e otimizar isso, utilizar em outras leis, em outros instrumentos, em outras situações. Bom, portanto, agora o tema da organização. Como eu falei, você tem hoje centros de competência que são de várias formas. Centros de competência que são focados apenas na própria administração pública, trabalham apenas internamente com os próprios órgãos da administração, focam no back office, Como, por exemplo, o Collab, no governo federal, só trabalha com 13 ministérios.

O que é que fez o Collab? O Collab pegou os serviços que são comuns, como logística, informática, administração de pessoal, vários setores. que eram comuns a vários ministérios e trabalhados de forma de silos em cada um desses ministérios e disse, não, isso aí precisa de uma sistemática uniforme, vamos uniformizar, vamos criar um centro de competências nessa matéria. Eu não usava esse nome, esse nome é o nome que eu batizei, porque foi o que eu achei mais razoável. Vamos criar um centro de colaboração, eles chamam de organismo matricial, para fazer isso conjuntamente. Economizaram R\$ 2,7 bilhões em três anos.

Não é pouco, não é inviável. Isso tem relatório de análise, de impacto e de avaliação verificando. Você tem serviços ao cidadão, que são front offices, Mecanismos que hoje já existem há muitos anos, a Bahia foi pioneira, nós inclusive exportamos para Portugal com a loja do cidadão, que é nada mais nada menos que o saque da Bahia traduzido para o português de Portugal. Você tem vários mecanismos, agências de fomento, coordenadas, integração entre agências reguladoras, vários mecanismos que hoje precisam ser melhor explorados. Nesse modelo tradicional, você tem uma decisão no órgão A, que depois vai para o órgão B, que às vezes depois chega no órgão C, e finalmente você não tem decisão.

A decisão coordenada, que é um mecanismo que foi introduzido na lei de processo administrativo da União, depois de dez anos de ter sido introduzido na lei de processo administrativo da Bahia, que é coisa curiosa, e de Minas Gerais também, A Lei da União, dez anos depois, criou a decisão coordenada, que nada mais é do que estabelecer um mecanismo processual sincrônico e concentrado. Isto é, em vez de você ter um passeio do processo, órgão A, órgão B, órgão C, órgão D, até você ter uma resposta final da administração pública, você convoca uma decisão coordenada, você convoca uma sessão única em que todos os órgãos têm que se pronunciar nesta mesma

sessão. E nos casos de urgência, os órgãos que não se pronunciam, no caso da Bahia pelo menos, perdem competência de se pronunciar. Perdem poder. Ninguém quer perder poder na administração pública.

Portanto, você tem que criar mecanismos de incentivos à decisão e à participação coordenada. Eu estou concluindo, eu estou correndo por isso. E eu vou partir daqui a pouco para a última parte. Bom, isso eu já falei, erro grosseiro. Também já.

Também já. Bom, a última parte da exposição, pedindo só uns minutos de atenção de vocês, de respeito à formação dos controladores. E eu vou fazer um paralelo com o sistema francês, que mostra, em parte, o que os vieses de falta de empatia existem aqui. No Brasil, usando o exemplo do TCU, por exemplo, Nós temos um concurso público, depois nós temos um curso de formação concentrado, a média 120 dias. Não há qualquer imersão obrigatória nos órgãos fiscalizados.

A formação ocorre integralmente dentro do órgão de controle, Tentando transferir a mentalidade, as rotinas, as práticas dos órgãos atuais de controle, dos agentes de controle novos ou velhos para os novos, só. Ou seja, transmissão de tradição. E nenhum foco em conviver com a realidade daquele que decide em concreto. como no sistema francês, em que você tem, além de ter uma variedade de concursos, eu não vou entrar nesse detalhe, são muitos tipos de concursos de acesso, você tem períodos de imersão prática nos órgãos controlados para a formação dos controladores. Portanto, eles vivem o drama de terem que enfrentar a realidade, a névoa da realidade, as dificuldades, as incertezas da realidade, e descobrir como isso é desafiador para depois que os controladores terem uma empatia maior com aquele que decidiu. O administrador médio, que alguns chamaram de médium também, porque tem que tentar entender como no futuro o órgão de controle vai entender aqueles fatos e aquelas decisões, atacado claramente por essa diretriz, ou seja, você tem que fugir dos padrões ideais e abstratos, aquilo que a Lindby também pede hoje que se faça, e só é possível fazer isso se você traz realidade para o controlador também.

Não basta trazer o administrador para a realidade, é preciso trazer o controlador para a realidade. É preciso dar ônus argumentativos para o controlador, E é preciso oferecer aos órgãos de controle o mundo real das dificuldades que todo aquele que decide tem que decidir. Hoje você tem o descompasso, uma formação teórica distante da prática, padrões abstratos de controle, criando figuras idealizadas, como o administrador médio, absolutamente sem nenhum conteúdo concreto, quase que uma nova, um conceito abstrato, um foco na poluição, criando insegurança e um sistema de controle com viés punitivo, retrospectivo, desincentivo à inovação. Para mim, é preciso não só fazer uma mudança do arcabouço legal, como a Lindby, a lei de improbidade administrativa, mas também tratar da formação do controlador, uma formação mais imersiva, uma formação mais realista e empática. Como eu disse, no sistema francês você tem a imersão nas prefeituras, estágios eventualmente até internacionais, estágios no setor privado e ninguém vê isso como contaminação, ninguém vê isso como corrupção, ninguém vê isso como captura imediata.

As pessoas percebem aquilo como necessário para aprender o mundo complexo que nós temos e a administração complexa que nós temos. Em seguida, uma formação dentro, claramente, dos órgãos de controle também. Não existe treinamento completamente fora, existe treinamento dentro. O acaboço legal da linha de Bira nos ajuda nisso, exige primado da realidade, fim da idealização de fatos, exige que se considere o que é erro simples e o que é erro grosseiro, o que é dolo, isso só se pode considerar se a realidade for palpável, for visível, for compreendida. E com isso, no meu entender, a formação imersiva se dá.

Com as duas coisas, com a caboça legal e com a formação empática, nós temos a possibilidade de mudar isso. E os tribunais de contas começam a mudar isso. Eu participei, recentemente, lá no Tribunal de Contas do Sistema Federal, de um debate sobre os sete anos da Linde, que está inclusive na minha página no YouTube, um debate que a Anastasia participou, o Carlos Arie participou, o Floriano participou, o Gustavo Merenboim, a Juliana. Eu participei. Tratamos de erro e o Anastasia mostrou uma certa evolução também do Tribunal de Contas da União nessa matéria.

Contou casos e até anedotas envolvendo cenários. Por exemplo, tinha uma banda que, no início, dava um show e chegou ao conhecimento do PCU que aquele show foi inacabado, não foi completo, ele teria sido interrompido. E, pelos dados do processo, teria que ser solucionado a prefeitura e a banda, porque recebeu para um show integral e não fez o show integral. Segundo ele, Graças a Deus, ele tinha um auditor muito investigador, que buscando informações sobre o que aconteceu naquele dia, descobriu que naquele dia, no município, houve um tiroteio que invadiu a frase principal da cidade e, portanto, fez a banda correr do palco e fugir daquela situação de perigo. E a partir desses dados de investigação, ele brinca com isso, o meu auditor era praticamente um investigador, um detetive dedicado, hippie a rô, ele teria conseguido apresentar ao tribunal os elementos de fato que aconteceram e não houve qualquer sancionamento da prefeitura nem da banda, muito menos.

Bom, esta mudança começa a acontecer de fato no TCU e a gente espera que ela evolua. não apenas pela presença do Bruno Dantas, mas pela presença também da própria Anastasia, que eu vou homenagear no próximo ano no Congresso de Direito do Estado, lá na Bahia, no final de maio, tentando trazer um pouco desses temas também para debate lá. Enfim, a ideia é um novo padrão de controle conformativo, prospectivo, que a gente possa fazer experimentação, ter administração saindo do fetiche da culpa, que é outro artigo que eu escrevi anos atrás, e tem uma recalibração do controle com legalidade, contexto, segurança jurídica, eficiência e vários dos problemas que eu apontei aqui. A questão fundamental não é controlar mais, mas é controlar melhor e como podemos fazer para que isso aconteça na prática. Essa é a última slide. Muito obrigado pela atenção.

Como citar este documento

As citações abaixo seguem os padrões ABNT NBR 6023:2018, APA 7ª edição, Chicago Author-Date (17ª ed.) e BibTeX (LaTeX). Copie o formato exigido pelo periódico ou gerenciador bibliográfico (Zotero, Mendeley, EndNote).

ABNT (NBR 6023:2018)

MODESTO, Paulo. Ponto de Inflexão: Da rigidez do Estado-Engrenagem à adaptabilidade do Estado-Organismo. Registro audiovisual de exposição acadêmica. Salvador: Canal @paulomodestodireito no YouTube / JurisTube.com.br, 2025. 1 vídeo (47 min). (Série Palestras de Direito Administrativo). Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=4Lp8NCVw5J0> e em: <https://juristube.com.br/episodio/5a403fa5-7e19-4afb-b977-9c1f0742691e>. Acesso em: 19 ago. 2026.

APA 7ª edição

Modesto, P. (2025, December 11). *Ponto de Inflexão: Da rigidez do Estado-Engrenagem à adaptabilidade do Estado-Organismo* [Vídeo]. JurisTube. <https://www.youtube.com/watch?v=4Lp8NCVw5J0>

Chicago Author-Date (17ª ed.)

MODESTO, Paulo. 2025. "Ponto de Inflexão: Da rigidez do Estado-Engrenagem à adaptabilidade do Estado-Organismo." Vídeo. Palestras de Direito Administrativo. <https://www.youtube.com/watch?v=4Lp8NCVw5J0>

BibTeX

```
@misc{juristube-ponto-de-inflex-o-da-rigidez-do-estado-e-2025,  
author = {Modesto, Paulo},  
title = {Ponto de Inflexão: Da rigidez do Estado-Engrenagem à adaptabilidade do  
Estado-Organismo},  
year = {2025},  
howpublished = {JurisTube – Acervo Digital de Direito},  
note = {Série: Palestras de Direito Administrativo},  
url = {https://www.youtube.com/watch?v=4Lp8NCVw5J0},  
urldate = {2025-12-11}  
}
```



Licença de Uso — CC BY-NC-SA 4.0

Este conteúdo está licenciado sob a licença Creative Commons Atribuição-NãoComercial-Compartilhalgual 4.0 Internacional (CC BY-NC-SA 4.0). O uso para fins acadêmicos e educacionais é permitido, desde que citada a fonte original (JurisTube) conforme as normas técnicas indicadas neste documento.

Termos completos:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/deed.pt-br>

JurisTube — Acervo Digital de Direito
<https://juristube.com.br/palestras-direito-administrativo/ponto-de-inflexao-da-rigidez-do-estado-engrenagem-a>
PDF gerado em 2026-08-19 16:59 UTC