

## **CONFERÊNCIA DE SERVIÇOS: REFLEXÕES E PERSPECTIVAS PARA A CONSTRUÇÃO DE UM NOVO INSTRUMENTO DE GOVERNANÇA DEMOCRÁTICA<sup>1</sup>**

### **Maria Coeli Simões Pires**

Mestre e Doutora em Direito. Professora Adjunta de Direito Administrativo da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais. Secretária de Estado da Casa Civil e de Relações Institucionais do Governo do Estado de Minas Gerais.

### **Mila Batista Leite Corrêa da Costa**

Mestre e bacharel em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais. Pós-graduada em Direito Público e em Direito do Trabalho. Graduada em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Assessora do Gabinete da Secretaria de Estado de Casa Civil e de Relações Institucionais do Governo do Estado de Minas Gerais.

### **Caio Barros Cordeiro**

Bacharel em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná – PUC/PR. Especializado em Teoria Geral do Direito pela Academia Brasileira de Direito Constitucional (ABDCONST). Assessor do Gabinete da Secretaria de Estado de Casa Civil e de Relações Institucionais do Governo do Estado de Minas Gerais.

### **José Luiz Ferreira Cardoso**

Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Espírito Santo – UFES. Especializado em Direito Público pela Escola da Magistratura do Espírito Santo – EMES. Assessor do Gabinete da Secretaria de Estado de Casa Civil e de Relações Institucionais do Governo do Estado de Minas Gerais.

### **RESUMO:**

Um dos desafios da Administração Pública contemporânea é criar novas modelagens de governança, conciliando segurança jurídica, legalidade e simplicidade procedimental para a construção de respostas satisfatórias às demandas da sociedade. Nesse viés, o Estado de Minas Gerais, inspirado em experiências estrangeiras, concebeu um novo instrumento de gestão para viabilizar decisões compartilhadas de natureza interinstitucional ou intersetorial de forma célere: a Conferência de Serviços. Implementada na concepção de Administração Transversal de Desenvolvimento, foi criada pela Lei Delegada 180/2011 e regulamentada pelo Decreto Estadual 45.757/2011 com a finalidade de simplificar a processualidade administrativa para enfrentar a procrastinação e a burocratização, disfunções relevantes no âmbito decisório. O artigo demonstrará, inserindo-se na vertente jurídico-dogmática, conceituada por Miracy Gustin e Maria Tereza Dias, como a Conferência de Serviços, em situações não cotidianas da gestão pública, oferece uma resposta adequada e tempestiva às demandas coletivas, a partir da ideia de responsabilidade estendida e governança democrática.

**Palavras-chave:** Administração Pública; Conferência de Serviços; Lei Delegada n. 180/2011; Decreto n. 45.757/2011.

---

<sup>1</sup> **REFERÊNCIA PARA CITAÇÃO:** PIRES, Maria Coeli Simões; COSTA, Mila Batista Leite C.; CORDEIRO, Caio B.; CARDOSO, José Luiz F. Conferência de Serviços: Reflexões e perspectivas para a construção de um novo instrumento de governança democrática. In: V Congresso Consad de Gestão Pública, 2012, Brasília. **Anais...** Brasília: Conselho Nacional de Secretários de Estado da Administração, 2012.

# 1 INTRODUÇÃO

Quando recentemente perguntaram a Amartya Sen qual tinha sido o acontecimento mais importante do século XX respondeu sem hesitação: a emergência da democracia.

(Boaventura de Sousa Santos e Leonardo Avritzer)<sup>2</sup>

Avaliado o contexto democrático, um dos desafios da Administração Pública contemporânea é criar novas modelagens de governança, conciliando segurança jurídica, legalidade e simplicidade procedimental para a construção de respostas satisfatórias às demandas da sociedade. O constituinte derivado, por meio da Emenda Constitucional n. 19, de 04 de junho de 2008, à Constituição da República de 1988, incluiu, no art. 37, expressamente, dentre os princípios que devem ser observados pela Administração Pública, a eficiência, entendido como parâmetro de atuação do Administrador, nos limites legalmente estabelecidos, e, para além, como norteador de ações administrativas geradoras de resultados socialmente compartilhados.<sup>3</sup>

Nessa linha, o Estado de Minas Gerais, inspirado na experiência administrativa italiana, concebeu um novo instrumento de gestão para viabilizar decisões compartilhadas de natureza interinstitucional ou intersetorial, calcadas na celeridade: a Conferência de Serviços, inserida na concepção de Administração Transversal de Desenvolvimento e criada pela Lei Delegada n. 180, de 20 de janeiro de 2011, com o intuito de simplificar a processualidade administrativa, visando ao enfrentamento da procrastinação, da burocratização e das disfunções relevantes no âmbito decisório.

O artigo demonstrará, inserindo-se na vertente jurídico-dogmática, conceituada por Miracy Gustin e Maria Tereza Dias, como a Conferência de Serviços, em situações não cotidianas da gestão pública, oferece respostas adequadas e tempestivas às demandas coletivas, a partir da idéia de responsabilidade estendida e governança democrática, interpretando-se o instrumento pelo viés da formação discursiva habermasiana e do conceito de campo de Pierre Bourdieu.

A Conferência de Serviços é um novo instrumento de gestão no Estado mineiro, que propõe nova arquitetura institucional decisória e ressignificação de conceitos tradicionais do Direito Administrativo, para torná-los semantizados a partir do modelo de Estado

---

<sup>2</sup> SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. Para ampliar o cânone democrático. SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). **Democratizar a Democracia: os caminhos da democracia participativa**. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005, p. 39.

<sup>3</sup> GARCIA, Flávio Amaral. **Licitações e contratos administrativos: casos e polêmicas**. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

Democrático de Direito: “o diálogo e a transparência deixam de ser meros adereços e passam a ser determinantes diretrizes da atuação estatal”.<sup>4</sup>

## 2 CONTEXTO DEMOCRÁTICO E “GESTÃO PARA CIDADANIA”: CONFERÊNCIA DE SERVIÇOS E ATRIBUIÇÃO DE SIGNIFICADOS

Entretanto, as sociedades modernas tornaram-se tão complexas, ao ponto de essas duas figuras de pensamento – a de uma sociedade centrada no Estado e a da sociedade composta de indivíduos – não poderem mais ser utilizadas indistintamente.<sup>5</sup>

A questão democrática foi alvo de grande disputa, no século XX, no entendimento de Boaventura de Sousa Santos e Leonardo Avritzer, envolvendo debates em torno dos anseios de implantação do modelo democrático e de seus significados e condições estruturais.<sup>6</sup> A construção da Democracia pressupõe ampliação e aprofundamento, de modo a absorver uma miríade de práticas sociais e culturais que transcenda o nível institucional<sup>7</sup> e incorpore esteios de cidadania – arregimentados por mecanismos de interlocução extra e intragovernamental, para consolidação de instâncias decisórias compartilhadas e pautadas em novo padrão de governança democrática.

O conceito de governança democrática ultrapassa a busca pela equalização de senso comum, via governo, entre Estado e Sociedade Civil, para estabelecer construções de consensos dentro da própria esfera decisória estatal – com resultados e impactos extragovernamentais. E, nesse sentido, no bojo do debate em torno da governança democrática extra e intra governo, insere-se o rearranjo da arquitetura político-administrativa do Estado para que seja capaz de dar vazão e, essencialmente, institucionalizar esse conceito aprofundado e complexo de governança democrática.

Verifica-se, nessa linha, tendência de releitura, à luz de pressupostos democráticos de tutela de direitos e ampliação participativa dos atores nos processos decisórios das esfera pública, da teoria e prática da Administração Pública. No cerne desse processo de ressignificação, ganha proeminência o foco no desempenho administrativo e consecução de

---

<sup>4</sup> ANASTASIA, Antônio Augusto Junho. Desafios do Direito Administrativo. **Jornal Hoje em dia**, Belo Horizonte, 05 dez. 2001, 1º caderno.

<sup>5</sup> HABERMAS, Jürgen. **Direito e Democracia**: entre facticidade e validade. v. 1. Tradução Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997, p. 17-18.

<sup>6</sup> SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. Para ampliar o cânone democrático. SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). **Democratizar a Democracia**: os caminhos da democracia participativa. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

<sup>7</sup> DAGNINO, Evelina. Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania. In: DAGNINO, Evelina (org.). **Os anos 90**: política e sociedade no Brasil. São Paulo: Brasiliense, 1994, p.103-115.

resultados, inseridos em novos marcos regulatórios e fiscalizatórios, e a transparência da gestão, entremeada nos dispositivos e instrumentos de tomada de decisão. A tendência é reforçada pela perspectiva intersetorial, assumindo caráter de imprescindibilidade e reproduzindo-se em ações de coordenação e supervisão: cria-se um paradigma de construção de soluções consensuais, fomentando-se processos colaborativos e relações voluntárias e horizontalizadas.

Governança seria, portanto, o conjunto de mecanismos que gera ampliação do círculo de atores, ligados ao processo decisório, e procura sistemática de soluções legítimas, relacionando-se com conceitos advindos da ciência administrativa e da ciência política. O paradigma da governança vincula-se ao prisma da Administração Consensual, uma nova configuração que tem sido objeto de estudo das ciências do Estado.

Inserida no contexto de Estado em rede e de Governança Pública, a Administração Consensual revela-se como a nova face da Administração Pública no século XXI. Segundo Castells, Estado em rede é o Estado caracterizado pelo compartilhamento de autoridade em uma rede. Para Löffler, governança pública encerra uma nova geração de reformas administrativas e de Estado, que têm como objetivo a ação conjunta, levada a efeito de forma eficaz, transparente e compartilhada, pelo Estado, pelas empresas e pela sociedade civil, visando uma solução inovadora dos problemas sociais e criando possibilidades e chances de um desenvolvimento futuro sustentável para todos os participantes.<sup>8</sup>

Jacques Chevallier constrói o conceito de governança a partir do substrato da ampliação do círculo decisório para fins de intervenções públicas, contrapondo-se aos padrões convencionais de gestão unilateral e vinculando-se a uma abordagem pluralista e interativa de ação coletiva, e ainda à gestão democrática, à valorização de soluções consensuais e à regulação negociada, com ênfase em participação e resultados.<sup>9</sup>

Essa reconstrução paradigmática, não obstante nivelada pelo princípio da eficácia, visa – com igual ou maior ênfase – à própria qualificação do processo decisório no âmbito da gestão pública. Perante uma sociedade democrática e multifacetada, caracterizada por redes interligadas de complexidade crescente, a legitimidade de gestão se configura no bojo de um processo pluralista e contínuo, afastando a idéia de seqüência de atos unilaterais de autoridade.

---

<sup>8</sup> SHWANKA, Cristiane; OLIVEIRA, Gustavo Henrique Justino de. **A Administração Consensual como a nova face da Administração Pública no séc. XXI: fundamentos dogmáticos, formas de expressão e instrumentos de ação.** Anais do encontro XVII Encontro Preparatório para o Congresso Nacional do CONPEDI, Salvador, 19, 20 e 21 jun. 2008. Disponível em: [http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/salvador/gustavo\\_henrique\\_justino\\_de\\_oliveira.pdf](http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/salvador/gustavo_henrique_justino_de_oliveira.pdf). Acesso em: 02 mai. 2012, p.124.

<sup>9</sup> CHEVALLIER, Jacques. **O Estado pós-moderno.** Tradução de Marçal Justen. Belo Horizonte: Fórum, 2009, p. 275.

A governança democrática, no campo jurídico, é, pois, a arquitetura processual da gestão, fundada na integração público-estatal, público-societal e público-privada, capaz de armar a organização das estratégias de articulação de espaços, de atores públicos, sociais e privados, de organização das estratégias de articulação de espaços, de atores públicos, sociais e privados, de decisões, demandas e políticas públicas, com repercussão no sistema jurídico. Articulação intensa e transparente dos diversos atores e núcleos de poder e participação responsável dos interessados – em processos de auto-regulação –, para a consecução eficiente de uma governança pública democrática legítima, conduzem à construção de uma rede de braços da ação pública, calcada em matrizes cognitivas e normativas compartilhadas.

Nessa linha, a Conferência de Serviços, como instrumento de gestão condizente com o paradigma democrático e conformações de governança, busca a convergência de premissas de racionalidade administrativa, legitimidade e responsabilidade em lógica ampliativa, em relação à compreensão do problema e ao equacionamento proposto. A nova instância decisória é um forte elemento para a hermenêutica do caso concreto, legitimando a sua leitura para fins de apropriação da norma aplicável.

A Conferência de Serviços atua, sob esse recorte, de forma tópica, compreendida, do ponto de vista viehwegiano, como o pensamento dialético de controvérsias práticas, constituindo-se procedimento especial de tratamento de problemas para mobilização dos *topoi* sugeridos pelas próprias controvérsias, para o sopesamento de pontos negativos e positivos das diversas opiniões e competências, relativas às controvérsias postas. Na tópica, portanto, o pensamento jurídico atua em torno do problema e não da norma.<sup>10</sup>

Viehweg, na famosa obra *Tópica e Jurisprudência*, acentua que o Direito sempre foi destinado a solucionar questões práticas, problemas concretos. [...] Assim, sua proposta metodológica consiste justamente em reavivar o raciocínio jurídico voltado para o problema e não para a norma, como ocorria, por exemplo, no antigo direito romano. Viehweg redescobre, pois, a tópica.<sup>11</sup>

Nessa linha, a atuação da Conferência ganha proeminência como mecanismo por excelência de composição de conflitos, envolvendo interesses públicos, privados ou híbridos, densificando o processo de tomada de decisões interno ao Estado, a partir da reflexão sobre

---

<sup>10</sup> COSTA, Mila Batista Leite C.; SENA, Adriana G. O. O Procedimento Licitatório: tratamento digno para as obrigações trabalhistas. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais**, v. 57, p. 11-35, 2010.

<sup>11</sup> ATIENZA, Manuel. **As Razões do Direito: Teorias da Argumentação Jurídica**. São Paulo: Landy, 2000, p. 68.

problemas, topicamente analisados, mobilizando a argumentação individualmente esboçada pelos atores para a construção de consensos no bojo da própria esfera pública.

O nascimento da concepção do Estado em Rede, em Minas Gerais, perpassa essa arregimentação, com o intuito de criar modelagens de difusão do poder decisório, pautadas pelos princípios da flexibilidade, subsidiariedade, coordenação transparência administrativa, retroação na gestão, participação democrática e pela formulação de estratégias de incorporação de instrumentos de empoderamento, para promoção de diálogo, nomeadamente, intragovernamental, correspondendo a um 3º (terceiro) estágio de conformação da Administração Pública no Estado: o modelo “Gestão para Cidadania”.

A “Gestão para Cidadania” é nova estratégia que pressupõe os fundamentos da primeira geração, marcada pelo equilíbrio fiscal, e da segunda geração, orientada para a melhoria do desempenho gerencial para resultados, concebendo e instituindo redes transversais e intersetoriais de gestão pública e participação da sociedade civil, normatizadas pela Lei Delegada n. 180/2011. A integração de órgãos e entidades da Administração Pública Estadual foi pensada para ser, simultaneamente, efetiva e transparente, em seus escopos de atuação, atrelada à ideia de cobrança de resultados ou de prestação de contas – *accountability* – e ainda à noção de adequação das soluções às demandas ou problemas postos – *responsiveness*.<sup>12</sup>

### 3 CONTORNOS DO INSTITUTO: MODELO ITALIANO

*La conferenza di servizi è, dunque, un strumento utile per favorire la contestualità delle decisioni, mediante l'apporto contemporaneo delle singole Amministrazioni, a distinti titoli competenti, senza superare peraltro la distribuzione delle competenze fra le stresse.*  
(Alessandra Margherini)<sup>13</sup>

Conforme aponta Massimo Ragazzo<sup>14</sup> e Emanuele Traversa<sup>15</sup>, a Conferência de Serviços surgiu como instituto, na legislação italiana, inicialmente, para disciplinar determinados setores administrativos, como na regulamentação do setor de energia elétrica

---

<sup>12</sup> ARZABE, Patrícia Helena Massa. Dimensão Jurídica das Políticas Públicas. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). **Políticas públicas**: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Editora Saraiva, 2006, p. 59.

<sup>13</sup> MARGHERINI, Alessandra. *La conferenza dei servizi dopo la l. 24/11/2000 n. 340*. 2002. Disponível em: <http://www.diritto.it/amministrativo/margherini.html#>. Acesso em: 01 mai. 2012.

<sup>14</sup> RAGAZZO, Massimo. *La conferenza di servizi: esiti della riforma ex lege n. 15/2005 e novità giurisprudenziali*. In: LexItalia.it – **Rivista Internet di diritto pubblico**, n. 3-2002. Disponível em: [http://www.lexitalia.it/articoli/ragazzo\\_conferenza.htm](http://www.lexitalia.it/articoli/ragazzo_conferenza.htm). Acesso em 05 mai. 2012.

<sup>15</sup> TRAVERSA, Emanuele. *La Conferenze dei servizi: Semplificazione amministrativa nella Pubblica Amministrazione*. In: **Overlex Portale Giuridico**. Disponível em: <http://www.overlex.com>. Acesso em 06 mai.2012.

italiano (Lei n. 1.643, de 1962, instituidora da ENEL – *Ente Nazionale per L'Energia Elettrica*), em matéria urbanística (art. 81 da Lei n. 616, de 1977), em matéria de resíduos (Lei n. 441, de 21 de outubro de 1987), e na Lei n. 205, de 29 de maio de 1989, que tratou da Copa do Mundo da Itália.

Foi somente com a Lei n. 241, de 7 de agosto de 1990 – Lei de Procedimento Administrativo –, que a Conferência de Serviços adquiriu eficácia geral para a Administração Pública. Apesar do caráter geral, o legislador italiano continuou promovendo alterações específicas na Conferência de Serviços, até culminar nas modificações implementadas pela Lei de Simplificação Administrativa – Lei n. 340, de 24 de novembro de 2000 – e, por fim, na Lei n. 15, de 11 de fevereiro de 2005, que trouxe inovações, sobretudo, na modalidade decisória da Conferência de Serviços.<sup>16</sup>

Em que pese ao consenso doutrinário de ter sido a Lei n. 1.643, de 1962, que criou a ENTEL, o marco legal inaugural da Conferência de Serviços, Mario Talani<sup>17</sup> noticia que a figura primordial do instituto surgiu com a Lei n. 1.822, de 1939, que tratava da concessão de transporte público. De fato, esta lei previa, no âmbito do procedimento administrativo para concessão de linhas de ônibus, uma conferência formal para exercício do contraditório, determinada “*riunione compartimentale*”, para discussão da instituição de nova linha de ônibus ou modificação nas já existentes, com participação central, provincial e local, em matérias afetas à pluralidade de interesses.<sup>18</sup>

Um outro exemplo trazido à baila por Talani, quanto à formação jurídica do instituto, refere-se à “*conferenza di servizi speciale*”, prevista no art. 24 da Lei n. 70, de 20 de março de 1975, que previa o reordenamento dos entes públicos e das relações de trabalho dos empregados independentes. No citado artigo da lei, havia previsão de uma conferência periódica, presidida pelo diretor geral, com a finalidade de produzir opiniões acerca de soluções administrativas e formular propostas para simplificação dos procedimentos para redução dos custos e melhorias dos serviços públicos envolvidos.

---

<sup>16</sup> TRAVERSA, Emanuele. *La Conferenze dei servizi: Semplificazione amministrativa nella Pubblica Amministrazione*. In: **Overlex Portale Giuridico**. Disponível em: <http://www.overlex.com>. Acesso em 06 mai.2012.

<sup>17</sup> TALANI, Mário. *La Conferenza di Servizi. Nuovi Orientamenti Giurisprudenziali*. Milano: Giuffrè, 2008, p. 5

<sup>18</sup> A primeira figura relevante para a configuração posterior da Conferência de Serviços, mencionada pela referida Lei Italiana n. 1.822, de 1939, aproxima-se, por seu *modus operandi*, da concepção de Audiência Pública, instrumento de governança previsto, em Minas Gerais, na Lei Delegada n. 180/2011 e na Lei n. 14.184, de 2002, que dispõe sobre o processo administrativo no âmbito estadual. É instância de debate sobre matéria plural e de relevo para segmentos distintos, envolvidos pela temática discutida, marcada, portanto, pela participação de cidadãos, organizações da sociedade civil e representantes do Poder Público. Pode ser realizada, a juízo da Administração Pública, no bojo do processo administrativo, antes da tomada de decisão.

No direito italiano, conforme leciona F. Caringella<sup>19</sup>, o regramento da Conferência de Serviços busca atender ao princípio do bom andamento da Administração Pública, insculpido no art. 97 da Constituição Italiana, como meio de simplificação e consensualização dos procedimentos administrativos. Para Ragazzo<sup>20</sup>, o instrumento pode ser visto tanto como uma forma de simplificação dos procedimentos, como meio de coordenação direta para sopesar e agregar a pluralidade do interesse envolvido em determinado procedimento. Expõe o autor que:

A utilidade da conferência de serviços reside na possibilidade de concentrar em um único contexto lógico e temporal as avaliações e posições individuais das administrações portadoras dos interesses públicos envolvidos em um procedimento administrativo, com a finalidade de consentir a coordenação entre as administrações envolvidas e de facilitar o funcionamento dos acordos entre os mesmos, nos termos do artigo 15 da Lei 241.<sup>21</sup>

Assim, no modelo italiano, a Conferência de Serviços apresenta-se como procedimento de consensualização e simplificação da atividade administrativa, voltada, dentre outros fins, para adquirir autorizações, atos, licenças e permissões, mediante convocação de um colegiado especial, cujos termos são, especificamente, preparados por lei.

No entendimento de Traversa, a Conferência de Serviços é instrumento chave da simplificação administrativa, inserido no contexto de renovação da Administração Pública e de seus procedimentos operativos, sobretudo diante da atual necessidade de progressivas revisitações aos tradicionais postulados do agir administrativo, sob a ótica da eficiência e da eficácia, indispensáveis para a construção de um aparato administrativo moderno, que se apresenta como intérprete do interesse público geral:

Neste contexto, coloca-se a superação do modelo organizacional da hierarquia pelo desenvolvimento das relações intersubjetivas e interorganizacionais, principalmente por meio de módulos voltados para a equalização; cada vez mais o procedimento

---

<sup>19</sup> CARINGELLA, Francesco. *Corso di Diritto Amministrativo*. Tomo II, Milano: Giuffrè, 2003.

<sup>20</sup> RAGAZZO, Massimo. *La conferenza di servizi: esiti della riforma ex lege n. 15/2005 e novità giurisprudenziali*. In: LexItalia.it – **Rivista Internet di diritto pubblico**, n. 3-2002. Disponível em: [http://www.lexitalia.it/articoli/radazzo\\_conferenza.htm](http://www.lexitalia.it/articoli/radazzo_conferenza.htm). Acesso em 05 mai. 2012.

<sup>21</sup> Tradução nossa. *L'utilità della conferenza di servizi risiede nella possibilità di concentrare in un unico contesto logistico e temporale le valutazioni e le posizioni delle singole amministrazioni portatrici degli interessi pubblici coinvolti in un procedimento amministrativo, al fine di consentire il coordinamento tra le amministrazioni coinvolte e di favorire l'intervento di accordi tra le stesse, ai sensi dell'art. 15 della legge 241*. RAGAZZO, Massimo. *La conferenza di servizi: esiti della riforma ex lege n. 15/2005 e novità giurisprudenziali*. In: LexItalia.it – **Rivista Internet di diritto pubblico**, n. 3-2002. Disponível em: [http://www.lexitalia.it/articoli/radazzo\\_conferenza.htm](http://www.lexitalia.it/articoli/radazzo_conferenza.htm). Acesso em 05 mai. 2012



administrativo caminha para conclusões obtidas por meio de experimentos de atividades de concertação, necessárias à coordenação administrativa.<sup>22</sup>

Ademais, o instrumento assume significativa importância, particularmente no que se refere a decisões que invocam multiplicidade de interesses e pluralidade de órgãos administrativos, cada qual com o respectivo centro de poder.<sup>23</sup> Na Lei Italiana n. 241, de 1990, pode-se distinguir três formas de Conferência de Serviços, a saber: *conferenza istruttoria* (investigativa), *conferenza predecisoria* (preparatória) e *conferenza decisoria* (decisória). Apesar de as três modalidades possuírem funções precípua de celeridade e coordenação, apresentam particularidades entre si.

A Conferência “istruttoria” (investigativa), nos termos do art. 14, da Lei n. 241, de 1990, “*qualora sai opportuno effettuare un esame contestuale di vari interessi pubblici coinvolti in un procedimento amministrativo, l’amministrazione procedente indice di regola una conferenza di servizi*”. Essa modalidade é apropriada para reunir fatos e interesses públicos por meio da participação da Administração Pública titular, responsável pelo exercício da atividade pública. Ragazzo aponta dissenso doutrinário e jurisprudencial quanto à natureza obrigatória ou facultativa do instituto, concluindo que a inclusão da palavra regra (*regola*), favorece a tese da obrigatoriedade da Conferência de Serviços, cuja derrogação exige justificção específica, apesar de posicionamento do Conselho de Estado de que o instituto é uma possibilidade da Administração.

A principal característica da conferência investigativa é que suas conclusões não produzem efeitos jurídicos sobre a decisão final. Isto significa que, no ato final do procedimento, a Administração Pública não é obrigada a acolher o que se sugeriu na Conferência. De acordo com Traversa, essa modalidade desempenha função instrumental de coordenação e informação, que não culmina em ato formal externo.<sup>24</sup>

Um outro tipo de Conferência de Serviços é a chamada “*predecisoria*” (preliminar), regulamentada pelo art. 14-bis, da Lei n. 241/1990, alterado pela Lei de 2005, que prevê, no ponto 1, que “a conferência poderá ser convocada para projetos de especial complexidade e

---

<sup>22</sup> Tradução nossa. *In tale contesto si pone il superamento del modulo organizzativo della gerarchia sicché, sviluppandosi i rapporti intersoggettivi ed interorganici prevalentemente attraverso moduli improntati alla direzione ed alla equiordinazione, sempre più spesso il procedimento amministrativo giunge a conclusione attraverso l’esperimento di attività di concertazione, impronata al coordinamento amministrativo* TRAVERSA, Emanuele. *La Conferenze dei servizi: Semplificazione amministrativa nella Pubblica Amministrazione*. In: **Overlex Portale Giuridico**. Disponível em: <http://www.overlex.com>. Acesso em 06 mai.2012

<sup>23</sup> CASSESE, Sabino. *Trattato di Diritto Amministrativo: Diritto Amministrativo Generale*. Tomo II, 2ª edizione. Milano: Giuffrè, 2003.

<sup>24</sup> TRAVERSA, Emanuele. *La Conferenze dei servizi: Semplificazione amministrativa nella Pubblica Amministrazione*. In **Overlex Portale Giuridico**. Pag. <http://www.overlex.com>. Acesso em 06.05.2012.

instalações de produção de bens e serviços, mediante pedido fundamentado, documentada, na ausência de um projeto preliminar de um estudo de viabilidade, antes de submeter um aplicativo ou um projeto final, a fim de verificar quais são as condições para a obtenção, na sua apresentação, os atos de consentimento necessários [...]”<sup>25</sup>

Para Traversa, esta hipótese relaciona-se com projetos de alta complexidade, os quais exigem, antes do projeto final, análise de condicionantes para obtenção dos atos de consentimentos envolvidos. Também poderá ser alocada para procedimentos de obras públicas, quando a conferência é realizada no anteprojeto, para indicar as condições do projeto final, os entendimentos, as opiniões, concessões, autorizações, licenças, autorizações. Nesse caso, as autoridades responsáveis pela regulação do meio ambiente, patrimônio paisagístico-cultural, histórico e artístico, saúde pública e segurança, pronunciam-se, no que diz respeito aos interesses protegidos por cada um. Caso a documentação fornecida seja insuficiente, as autoridades podem solicitar, no prazo de 45 (quarenta e cinco) dias, as condições e elementos necessários para obtenção, no projeto final, dos atos de consentimento.

As conclusões obtidas na Conferência preliminar serão apresentadas como recomendações ou exigências de várias espécies, que podem ser alteradas ou suplementadas somente na ocorrência de problemas importantes, levantados nas fases posteriores do processo. Essa modalidade de conferência, de um lado, simplifica a atividade privada ou da Administração Pública interessada na realização do projeto. Na apresentação do projeto final, deverá ser atendido o conteúdo, reforçado por acordo prévio obtido na conferência.

Um pouco diferente é a modalidade de conferência de serviço *decisoria* (decisória), regulamentada pelo artigo 14, parágrafo 2<sup>a</sup> e os artigos 14-ter e 14-quater da Lei n. 241, de 1990, e suas alterações posteriores. A Conferência de Serviços decisória permite a decisão em torno de entendimentos, conclusões, consubstanciando-se em manifestação plural final que substitui as decisões individuais das entidades públicas envolvidas. O responsável pela convocação da Conferência é a Administração Pública, responsável pela decisão final, cabendo ao particular interessado solicitar a essa autoridade a realização da Conferência.

Após o texto original da Lei n. 241/1990 ter sofrido modificações, a Conferência de Serviços decisória passou a ser obrigatória para a Administração Pública e, de acordo com o entendimento da jurisprudência dominante na Itália, a Conferência de Serviços decisória não

---

<sup>25</sup> Tradução Nossa. *La conferenza di servizi può essere convocata per progetti di particolare complessità e di insediamenti produttivi di beni e servizi, su motivata richiesta dell'interessato, documentata, in assenza di un progetto preliminare, da uno studio di fattibilità, prima della presentazione di una istanza o di un progetto definitivo, al fine di verificare quali siano le condizioni per ottenere, alla loro presentazione, i necessari atti di consenso [...].* Lei n. 241, de 1990.

compreende um órgão autônomo, mas sim um módulo procedimental pré-ordenado apto a simplificar a aprovação final por parte da Administração.<sup>26</sup>

#### **4 A CONFERÊNCIA DE SERVIÇOS NO NOVO MODELO DE ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVO BRASILEIRO<sup>27</sup>**

Todavia, se o Estado permanece fortemente presente na vida social, tal se dá sob modalidades diferentes daquelas do passado: vê-se perfilhar uma nova concepção do papel do Estado, o esboço de um novo modelo de Estado.  
(Jacques Chevallier)<sup>28</sup>

Orientado por essa nova tendência, no âmbito federal, no ano de 2007, o Ministério do Planejamento publicou, em 06 de dezembro de 2007, a Portaria n. 426, constituindo comissão destinada a elaborar o Anteprojeto de Lei Orgânica da Administração Pública Federal e Entes de Colaboração, proposta destinada a servir como referência para a consolidação do novo desenho institucional da Administração Pública brasileira.

Dentre outros pontos, a proposta enfatiza a articulação com vistas a garantir eficácia, eficiência e compatibilização da atuação dos agentes, órgãos e entidades estatais com as políticas públicas. Essa articulação deve ser viabilizada por meio de ações de coordenação e supervisão.

A coordenação envolve procedimentos de transversalidade e horizontalidade, que são potencializadas em seus resultados pelo compartilhamento de informações em rede, racionalização no uso de recursos, unificação de procedimentos, permitindo o diálogo das competências em lugar de sobreposição delas e de duplicação de níveis decisórios.

A nova disciplina, sugerida pela Comissão, não exaure, também, a densidade do processo de planejamento e da articulação. A interpretação adequada da nova base normativa é que conciliará os avanços da processualidade democrática por meio da inovação dos diversos mecanismos disponíveis no ordenamento jurídico e compatíveis com a dinâmica do planejamento inserido no ciclo da política pública e com os múltiplos formatos de articulação.

---

<sup>26</sup> RAGAZZO, Massimo. *La conferenza di servizi: esiti della riforma ex lege n. 15/2005 e novità giurisprudenziali*. In: LexItalia.it – **Rivista Internet di diritto pubblico**, n. 3-2002. Disponível em: [http://www.lexitalia.it/articoli/radazzo\\_conferenza.htm](http://www.lexitalia.it/articoli/radazzo_conferenza.htm). Acesso em 05 mai. 2012.

<sup>27</sup> Esta seção incorpora trechos do artigo “Esgotamento do modelo de desenvolvimento excludente no Brasil e ressemantização das atividades de planejamento e articulação governamentais à luz do paradigma democrático”. Ver PIRES, Maria Coeli Simões. Esgotamento do modelo de desenvolvimento excludente no Brasil e ressemantização das atividades de planejamento e articulação governamentais à luz do paradigma democrático. In: MODESTO, Paulo (coord.). **Nova organização administrativa brasileira**. Fórum: Belo Horizonte, 2010, p.180-197.

<sup>28</sup> CHEVALLIER, Jacques. **O Estado Pós-moderno**. Tradução Marçal Justen Filho. Belo Horizonte: Editora Fórum, p.59.

É nesse contexto que a Conferência de Serviços, integrada no Anteprojeto de Lei, em seu artigo 43, como mecanismo de transversalidade administrativa, que pode envolver múltiplos interesses setoriais e, necessariamente, a participação dos diversos agentes competentes para atuação em relação a um dado núcleo emblemático, seja em caráter normativo, instrutivo, consultivo, decisório ou de controle, para exercício concomitante, visando à concertação de solução para situação relevante ou de emergência, de forma célere e adequada ao caso concreto, segundo a ótica intersubjetiva dos atores administrativos ou institucionais.

De acordo com o regramento proposto, a Conferência de Serviços deverá ser convocada pelo Chefe do Poder Executivo e, em função da urgência de soluções para questões nela pautadas, poderá ser realizada em procedimento sumário, isto é, em sessão única de instrução e deliberação. Em caso de urgência, sendo inviável o procedimento sumário, o Chefe do Poder Executivo poderá estabelecer prazo máximo para a providência ou decisão, sob pena de responsabilização funcional das autoridades que se omitirem, prevendo-se, para impedir graves prejuízos ao interesse público, avocação de competência pelo Chefe do Poder do Executivo.

Dito instituto de articulação é previsto para enfrentar dificuldades atualmente recorrentes no âmbito do sistema administrativo e que revelam dissintonia e ausência de coesão administrativa para o provimento de políticas públicas em situações que envolvem complexos interesses públicos, variáveis burocráticas que obstaculizam soluções tempestivas, superposições de competências, desvio de foco de problemas emergenciais.

## **5 CONFERÊNCIA DE SERVIÇOS EM MINAS GERAIS: CONCEITO, OBJETIVOS E METODOLOGIA**

A autocompreensão normativa do Estado Democrático de Direito instaurada pela Constituição de 1988 surge intimamente ligada à ideia de que é preciso dar um conteúdo novo ao sistema administrativo e redefinir suas estruturas e sua identidade, ainda vinculadas a formas e práticas autoritárias e burocráticas.  
(Maria Coeli Simões Pires)<sup>29</sup>

A Conferência de Serviços, instrumento do modelo de “Administração Transversal de Desenvolvimento”<sup>30</sup>, foi criada, no âmbito do Estado de Minas Gerais, na “terceira geração do

---

<sup>29</sup> PIRES, Maria Coeli Simões. Transparência e Responsabilidade na Gestão Pública. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte, ano XXIX, v.81, n. 4, p.60-74, out./Nov./dez/ 2011, p.64.

<sup>30</sup> Termo referenciado pela Lei Delegada n. 180/2011. MINAS GERAIS. Lei Delegada n. 180, de 20 de janeiro de 2011. Dispõe sobre a estrutura orgânica da administração pública do poder executivo do estado de Minas

choque de gestão”, sustentada na concepção de fortalecimento da cidadania pela conformação do mencionado Estado em rede.

Após a implementação do “Choque de Gestão” (2003-2006), em que se realizou um ajuste fiscal no Estado, e da etapa do “Estado para Resultados” (2007-2010), na qual se consolidou a prática de acompanhamento dos projetos a partir de ferramentas voltadas para resultados, o Governo de Minas Gerais inicia a “Gestão para a Cidadania”, [...] dando cabo aos desafios de uma governança democrática”.<sup>31</sup>

Nos termos da Lei Delegada n. 180/2011, o Poder Executivo, para atender aos objetivos primordiais, relacionados ao desenvolvimento humano no Estado, à redução das desigualdades regionais e à melhoria dos indicadores sociais, além de outros previstos no art. 2º da Constituição do Estado,<sup>32</sup> assumiu a concepção da transversalidade na gestão do desenvolvimento, pautada pela colaboração institucional e intersetorialidade, no bojo das relações intra e extragovernamental, criando perspectivas, inclusive, nos termos do mesmo diploma, de integração de órgãos e entidades da Administração Pública Estadual, em sistemas setoriais, conforme áreas temáticas básicas da função administrativa e da governança institucional.<sup>33</sup>

Prevê ainda o mencionado regramento rol de instrumentos<sup>34</sup> para implementação do modelo transversal e construção de redes de interlocução, dentre os quais se insere a

---

gerais e dá outras providências. **Diário Oficial de Minas Gerais**, Belo Horizonte, 20 jan. 2011. Disponível em: <http://www.almg.gov.br>. Acesso em: 20 abr. 2012.

<sup>31</sup> ANASTASIA, Antônio Augusto Junho. Desafios do Direito Administrativo. **Jornal Hoje em dia**, Belo Horizonte, 05 dez. 2001, 1º caderno, p. 9.

<sup>32</sup> Art. 2º – São objetivos prioritários do Estado:

I – garantir a efetividade dos direitos públicos subjetivos;  
II – assegurar o exercício, pelo cidadão, dos mecanismos de controle da legalidade e legitimidade dos atos do Poder Público e da eficácia dos serviços públicos;

• (Vide Lei nº 12.999, de 31/7/1998.)

III – preservar os valores éticos;

IV – promover a regionalização da ação administrativa, em busca do equilíbrio no desenvolvimento das coletividades;

V – criar condições para a segurança e a ordem públicas;

VI – promover as condições necessárias para a fixação do homem no campo;

MINAS GERAIS. Constituição (1989). 14.ed. Belo Horizonte: **Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais**, 2011.

<sup>33</sup> Art. 3º da Lei Delegada n. 180/2011.

<sup>34</sup> Art. 5º São instrumentos do modelo de Administração Transversal de Desenvolvimento, além dos tratados nos arts. 3º e 4º desta Lei Delegada:

I - Comitês Temáticos;

II - Fóruns Especializados de Políticas Públicas;

III - Conferências Participativas de Políticas Públicas;

IV - Audiências Públicas;

V - Consulta Pública;

VI - Conselhos de Políticas Setoriais;

Conferência de Serviços, definida, no §2º do art. 5º da Lei Delegada n. 180/2011, como instância de decisão compartilhada de caráter interinstitucional ou intersetorial composta para simplificação da processualidade administrativa, mediante participação concomitante de todos os agentes decisórios e dos responsáveis pela instrução técnicojurídica, observada a natureza do objeto e a compatibilidade do procedimento e de sua formalização com a legislação pertinente.

O instrumento permite arregimentação de atores em arena compartilhada para construção do processo decisório, legitimado pela capacidade de criar discursividade entre os decisores, representantes de segmentos, visões e interesses distintos, alcançando resultados dotados de juridicidade que ultrapassam o plano lógico-formal, superando quebras burocráticas. Vícios como a morosidade, inerente ao ritualismo burocrático, e decisão compartimentalizada são amenizados diante da formulação compartilhada de soluções plurais para problemas urgentes ou que carreguem questões relevantes.

A Conferência de Serviços, portanto, tem o condão de possibilitar, *a priori*, a construção individualizada, pelos atores envolvidos, no processo decisório, de soluções, propostas e discursos que serão, *a posteriori*, durante o *iter* da conferência e suas respectivas sessões, moldadas, conformadas e ressemantizadas pelo discurso compartilhadamente construído pelo instrumento, ao permitir o diálogo unificado nessa instância decisória.

A Lei Delegada n. 180/2011 e o Decreto n. 45.757/2011, que regulamenta a Conferência de Serviços, salientam, entretanto, que as atividades de coordenação, integração, intersetorialidade ou transversalidade não excluem as responsabilidades originárias dos órgãos ou entidades envolvidos nos processos em rede, no âmbito dos sistemas ou, ainda, nos de caráter interinstitucional.

A Conferência de Serviços é, portanto, construção da discursividade técnica-institucional, capaz de integrar fragmentos típicos do processo decisório, não se destinando a substituir, contudo, a vontade discursiva individualmente considerada, na medida em que cada ator envolvido continua a decidir sob o seu feixe de competência: cria-se uma instância com

---

VII - Portais Institucionais, integrantes de sistemas oficiais, sistemas de informações e base de indicadores da governança;

VIII - Agenda de Melhorias;

IX - Câmaras Multissetoriais de Políticas Públicas;

X - Unidades Administrativas Regionais; e

XI - outros instrumentos correlatos, desde que oficializados ou integrados por processos colaborativos formais.

MINAS GERAIS. Lei Delegada n. 180, de 20 de janeiro de 2011. Dispõe sobre a estrutura orgânica da administração pública do poder executivo do estado de minas gerais e dá outras providências. **Diário Oficial de Minas Gerais**, Belo Horizonte, 20 jan. 2011. Disponível em: <http://www.almg.gov.br>. Acesso em: 20 abr. 2012.

discursividade própria, capaz de pautar o processo decisório geral pela formação de costuras de individualidades concertadas via Conferência.

Do ponto de vista da concertação dos atores, inclusive, a Conferência de Serviços compõe uma arena de construções decisórias que pode ser entendida, do ponto de vista bourdieusiano, como um “campo”, compreendido como estrutura de correlação de forças entre agentes engajados em processos discursivos e simbólicos. Nesse entremeio de arregimentações e composições de consensos, individual e coletivamente construídas, cada ator adota um *habitus*, conceito proveniente da sociologia de Pierre Bourdieu, que designa conjunto de comportamentos modeladores das relações cotidianas e agregadores de dinâmicas de aprendizado, funcionando como filtros de leitura da realidade e de alocação dos atores em lugares simbólicos e factuais dentro do processo decisório.<sup>35</sup>

A Conferência, como campo de interação e moldagem comportamental e discursiva, gera, portanto, graus de acumulação de aprendizado para formulação individual e coletiva das práticas decisórias. Como importante instrumento de consensualização e articulação de interesses, nessa linha, em última análise, alcança a cidadania do ponto de vista do cidadão, para além da sua condição de sujeito de direito, entendendo-o, também, como destinatário das políticas públicas e legitimador das conformações da esfera pública.

Em uma leitura filosófica, pode a Conferência de Serviços responder às questões que se apresentam no curso dos processos decisórios, garantindo ao cidadão, destinatário da política pública, uma decisão não só adequada, como principalmente, eficiente, pautada na compreensão de governança pública legítima, coerente com o paradigma democrático. O modelo procedimental-discursivo habermasiano de circulação do poder apresenta o embasamento teórico explicativo para a conformação da esfera pública, como subsistema administrativo, às demandas aportadas pelos fluxos comunicativos, com capacidade de ação pelo conjunto da sociedade e apoiado em “decisão coletivamente obrigatória”.<sup>36</sup>

Nessa esfera pública, de dimensão discursiva, encontra-se o Estado ao centro, como forma de organização do sistema político, devendo, por meio de decisões, converter o poder comunicativo, gerado pelos fluxos discursivos, em poder administrativo formulador de soluções.

## 5.1 Procedimento

---

<sup>35</sup> BOURDIEU, Pierre. **Questões de sociologia**. Rio de Janeiro: Marco Zero, 1983.

<sup>36</sup> HABERMAS, Jürgen. Três novos modelos normativos de democracia. **Cadernos da Escola do Legislativo**. V. 3, n. 3, jan.junho. Belo Horizonte, 1995, p. 105-122.

Em apertada síntese, a Conferência de Serviços, regulada, em Minas Gerais, pelo Decreto n. 45.757/2011, possui natureza deliberativa e vinculante, interinstitucional ou intersetorial, objetivando simplificar a processualidade administrativa, por meio da participação concomitante de todos os agentes decisórios e dos responsáveis pela instrução técnico-jurídica. Visa, portanto, como na experiência italiana, simplificar a processualidade e modernizar o exercício da atividade administrativa no âmbito do Estado em Rede.

Trata-se de mecanismo de gestão, conforme previsão expressa do mencionado decreto, e que deve ser solicitado pelo titular de Secretaria de Estado, de órgão autônomo ou de entidade<sup>37</sup> ao Governador do Estado, a quem compete autorizar sua abertura,<sup>38</sup> ficando, a cargo da Secretaria de Estado de Casa Civil e de Relações Institucionais, a convocação, agendamento e instrução do procedimento.

O instrumento, por força da disciplina específica, não é aplicável a licitações e poderá ser utilizado quando for objeto matéria ou questão pertinente à atribuição, competência ou interesse de dois ou mais órgãos ou entidades, no caso de existência de discordância ou impasse em questão que requeira coordenação ou atuação de diferentes órgãos ou entidades e que ocasione atraso ou óbice à pauta governamental; e ocorrência de questões de relevância, como previsto no item anterior, que, embora envolvam matéria de estrita atribuição ou competência de Secretaria, órgão autônomo ou entidade, possam ter efeitos que extrapolem os seus limites internos.<sup>39</sup>

A Conferência será realizada em sessões convocadas pela Secretaria de Estado de Casa Civil e de Relações Institucionais, em articulação com o órgão ou entidade proponente, devendo seguir pauta específica de convocação e ser orientada por documento guia, não se eximindo os demais participantes da atribuição de elaboração de documento específico sobre o tema atinente à sua competência, a fim de subsidiar os trabalhos e integrar o processo da Conferência de Serviços.

As decisões tomadas no curso da Conferência de Serviços vinculam os órgãos e entidades participantes, razão pela qual deverão ser representados por agentes legitimados a estabelecer acordos e tomar decisões, por competência legal ou delegação expressa e

---

<sup>37</sup> O Decreto n. 45.757/2011 permite a participação de convidados, considerando o tema e a relevância da questão abordada na Conferência de Serviços.

<sup>38</sup> O Decreto n. 45.757/2011 prevê, inclusive, a possibilidade de realização de Conferência de Serviços preliminar para elaboração de estudo técnico de viabilidade da proposta ou de anteprojeto para ser submetido à Conferência principal.

<sup>39</sup> Art. 4º do Decreto n. 45.757/2011. MINAS GERAIS. Decreto n. 45.757, de 07 de outubro de 2011. Dispõe sobre a Conferência de Serviços no âmbito do poder executivo. **Diário Oficial de Minas Gerais**, Belo Horizonte, 07 dez. 2011. Disponível em: <http://www.almg.gov.br>. Acesso em: 20 abr. 2012.



específica, e a conclusão dos trabalhos será consolidada em uma “Ata da Conferência de Serviços”,<sup>40</sup> com caráter vinculante, equivalente a acordo formal, abrangendo a totalidade dos trabalhos realizados, significando, finalmente, a arregimentação discursivamente construída de consensos no campo, topicamente analisado.

## 6 CONCLUSÃO

A vertente utilizada pelo trabalho foi a jurídico-dogmática, por focar elementos internos ao ordenamento jurídico, como método para compreender as relações no campo jurídico analisado. A perspectiva é interdisciplinar, buscando a costura das perspectivas jurídica, sociológica e da Ciência da Administração para compreensão de um mesmo “fenômeno”: a Conferência de Serviços.

O pano de fundo de análise da Conferência de Serviços é o processo de construção da Democracia, a arregimentação de correlação de atuações no campo jurídico-administrativo e a consolidação de uma governança efetivamente democrática. Para tanto, há forte tendência, na seara jurídica e na esfera da gestão pública, de implementação de instrumentos de consensualização, apregoando-se, assim, a disseminação de métodos e técnicas negociais para resolução de conflitos e compartilhamento de decisões.

Governança, em sentido amplo, pode ser compreendida como conjunto de meios e processos ou formatos de gestão, calcados em variadas relações de poder, tendentes a garantir legitimidade e transparência na formulação e implementação de políticas socialmente relevantes, ressaltando-se que nem toda governança, no âmbito da experiência pública, se estrutura pelas pautas da legitimidade, sendo necessária a identificação de uma base de compreensão da governança pública legítima, condizente com o paradigma da democracia.

Sob esse viés, a teoria habermasiana tem importante contributo, pela análise procedimental-discursiva em relação às dinâmicas de poder, no bojo da esfera pública, para percepção da conformação ou não conformação com os fluxos comunicativos e impactos na decisão coletivamente construída.

A Conferência de Serviços surge, nesse cenário, como um instrumento facilitador daqueles fluxos comunicativos, uma importante instância de consensualização, e ajusta-se como mecanismo de governança, por elevar a transparência e garantir a gestão compartilhada,

---

<sup>40</sup> Art. 15 do Decreto n. 45.757/2011. MINAS GERAIS. Decreto n. 45.757, de 07 de outubro de 2011. Dispõe sobre a Conferência de Serviços no âmbito do poder executivo. **Diário Oficial de Minas Gerais**, Belo Horizonte, 07 dez. 2011. Disponível em: <http://www.almg.gov.br>. Acesso em: 20 abr. 2012.

fornecendo o necessário *accountability*. Flui em duas vias: como canal instrutivo e como distribuidora de responsabilidades, formando um campo de composição de forças argumentativas e simbólicas de atores diversos, embuídos da necessidade de construção de consensos decisórios. O amoldamento da Conferência aos pressupostos de governança democrática amplia a discursividade em torno de seu objeto e retroalimenta o processo decisório.

## 7 REFERÊNCIAS

ANASTASIA, Antonio Augusto Junho. Desafios do Direito Administrativo. **Jornal Hoje em dia**, Belo Horizonte, 05 dez. 2011, 1º caderno.

ARZABE, Patrícia Helena Massa. Dimensão Jurídica das Políticas Públicas. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). **Políticas públicas**: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Editora Saraiva, 2006.

ATIENZA, Manuel. **As Razões do Direito: Teorias da Argumentação Jurídica**. São Paulo: Landy, 2000.

BOURDIEU, Pierre. **Questões de sociologia**. Rio de Janeiro: Marco Zero, 1983.

CARINGELLA, Francesco. *Corso di Diritto Amministrativo*. Tomo II, Milano: Giuffrè, 2003.

CASSESE, Sabino. *Trattato di Diritto Amministrativo*: Diritto Amministrativo Generale. Tomo II, 2ª edizione. Milano: Giuffrè, 2003.

CHEVALLIER, Jacques. **O Estado Pós-moderno**. Tradução Marçal Justen Filho. Belo Horizonte: Editora Fórum.

COSTA, Mila Batista Leite C.; SENA, Adriana G. O. O Procedimento Licitatório: tratamento digno para as obrigações trabalhistas. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais**, v. 57, p. 11-35, 2010.

DAGNINO, Evelina. Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania. In: DAGNINO, Evelina (org.). **Os anos 90**: política e sociedade no Brasil. São Paulo: Brasiliense, 1994, p.103-115.

GARCIA, Flávio Amaral. **Licitações e contratos administrativos**: casos e polêmicas. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa; DIAS, Maria Tereza Fonseca. **(Re)Pensando a Pesquisa Jurídica**: Teoria e Prática. 3. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e Democracia**: entre facticidade e validade. v. 1. Tradução Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

HABERMAS, Jürgen. Três novos modelos normativos de democracia. **Cadernos da Escola do Legislativo**. v. 3, n. 3, jan.junho. Belo Horizonte, 1995, p. 105-122.

MARGHERINI, Alessandra. *La conferenza dei servizi dopo la l. 24/11/2000 n. 340*. 2002. Disponível em: <http://www.dirito.it/amministrativo/margherini.html#>. Acesso em: 01 mai. 2012.

MINAS GERAIS. Constituição (1989). 14. ed. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2011.

MINAS GERAIS. Decreto n. 45.757, de 07 de outubro de 2011. Dispõe sobre a Conferência de Serviços no âmbito do poder executivo. **Diário Oficial de Minas Gerais**, Belo Horizonte, 07 dez. 2011. Disponível em: <http://www.almg.gov.br>. Acesso em: 20 abr. 2012.

MINAS GERAIS. Lei Delegada n. 180, de 20 de janeiro de 2011. Dispõe sobre a estrutura orgânica da Administração Pública do poder executivo do estado de minas gerais e dá outras providências. **Diário Oficial de Minas Gerais**, Belo Horizonte, 20 jan. 2011. Disponível em: <http://www.almg.gov.br>. Acesso em: 20 abr. 2012.

PIRES, Maria Coeli Simões. Esgotamento do modelo de desenvolvimento excludente no Brasil e ressemantização das atividades de planejamento e articulação governamentais à luz do paradigma democrático. In: MODESTO, Paulo (coord.). **Nova organização administrativa brasileira**. Fórum: Belo Horizonte, 2010, p.180-197.

PIRES, Maria Coeli Simões. Governança metropolitana em Minas Gerais e implementação do novo arranjo institucional de gestão. **Fórum de direito urbano e ambiental**, Belo Horizonte, v. 7, n. 37, jan. 2008. Disponível em: <http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/31792>. Acesso em: 4 abr. 2012.

PIRES, Maria Coeli Simões. Transparência e Responsabilidade na Gestão Pública. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte, ano XXIX, v.81, n. 4, p.60 - 74, out./Nov./dez/ 2011.

RAGAZZO, Massimo. *La conferenza di servizi: esiti della riforma ex lege n. 15/2005 e novità giurisprudenziali*. In: LexItalia.it – **Rivista Internet di diritto pubblico**, n. 3-2002. Disponível em: [http://www.lexitalia.it/articoli/radazzo\\_conferenza.htm](http://www.lexitalia.it/articoli/radazzo_conferenza.htm). Acesso em 05 mai. 2012.

SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. Para ampliar o cânone democrático. SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). **Democratizar a Democracia: os caminhos da democracia participativa**. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

SHWANKA, Cristiane; OLIVEIRA, Gustavo Henrique Justino de. **A Administração Consensual como a nova face da Administração Pública no séc. XXI**: fundamentos dogmáticos, formas de expressão e instrumentos de ação. Anais do encontro XVII Encontro Preparatório para o Congresso Nacional do CONPEDI, Salvador, 19, 20 e 21 jun. 2008. Disponível em: [http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/salvador/gustavo\\_henrique\\_justino\\_de\\_oliveira.pdf](http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/salvador/gustavo_henrique_justino_de_oliveira.pdf). Acesso em: 02 mai. 2012.

TALANI, Mário. *La Conferenza di Servizi. Nuovi Orientamenti Giurisprudenziali*. Milano: Giuffrè, 2008.

TRAVERSA, Emanuele. *La Conferenze dei servizi: Semplificazione amministrativa nella Pubblica Amministrazione*. In: **Overlex Portale Giuridico**. Disponível em: <http://www.overlex.com>. Acesso em 06 mai.2012.

VIEHWEG, Theodor. **Tópica e Jurisprudência**. Brasília: Editora UnB, 1979.