



UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA

CAMPUS III - GUARABIRA

CENTRO DE HUMANIDADES

CURSO DE DIREITO

FERNANDO DE OLIVEIRA CORIOLANO

**ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DIALÓGICA: NOVO PARADIGMA DO DIREITO
ADMINISTRATIVO SOB A PERSPECTIVA NEOCONSTITUCIONAL DO ESTADO
DEMOCRÁTICO DE DIREITO.**

GUARABIRA/PB

2016

FERDNANDO DE OLIVEIRA CORIOLANO

**ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DIALÓGICA: NOVO PARADIGMA DO DIREITO
ADMINISTRATIVO SOB A PERSPECTIVA NEOCONSTITUCIONAL DO ESTADO
DEMOCRÁTICO DE DIREITO.**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao curso de Direito da Universidade Estadual da Paraíba, como requisito parcial à obtenção do título de bacharel em Direito.

Área de concentração: Direito Administrativo.

Orientador: Prof. Me. Jossano Mendes de Amorim.

GUARABIRA/PB

2016

É expressamente proibida a comercialização deste documento, tanto na forma impressa como eletrônica. Sua reprodução total ou parcial é permitida exclusivamente para fins acadêmicos e científicos, desde que na reprodução figure a identificação do autor, título, instituição e ano da dissertação.

C798a Coriolano, Ferdnando de Oliveira
Administração pública dialógica: [manuscrito] : novo paradigma do direito administrativo sob a perspectiva neoconstitucional do Estado democrático de direito. / Ferdnando de Oliveira Coriolano. - 2016.
35 p.

Digitado.
Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) - Universidade Estadual da Paraíba, Centro de Humanidades, 2016.
"Orientação: Prof. Ms. Jossano Mendes de Amorim, Departamento de Direito".

1. Administração Pública. 2. Diálogo. 3. Direito Administrativo. 4. Democracia. 5. Evolução. I. Título.

21. ed. CDD 351

FERNANDO DE OLIVEIRA CORIOLANO

**ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DIALÓGICA: NOVO PARADIGMA DO DIREITO
ADMINISTRATIVO SOB A PERSPECTIVA NEOCONSTITUCIONAL DO ESTADO
DEMOCRÁTICO DE DIREITO.**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao curso de Direito da Universidade Estadual da Paraíba, como requisito parcial à obtenção do título de bacharel em Direito.

Área de concentração: Direito Administrativo.

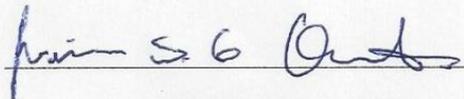
Guarabira/PB, 16 de maio de 2016.

BANCA EXAMINADORA



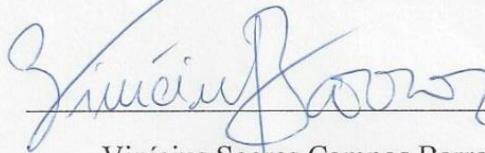
Prof. Me. Jossano Mendes de Amorim

Orientador



Ivson Sheldon Lopes Duarte

Professor avaliador



Vinícius Soares Campos Barros

Professor avaliador

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DIALÓGICA: NOVO PARADIGMA DO DIREITO ADMINISTRATIVO SOB A PERSPECTIVA NEOCONSTITUCIONAL DO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO.

Ferdnando de Oliveira Coriolano*

RESUMO

O Direito Administrativo como um dos ramos do Direito Público mais afetados pelos reflexos da Constitucionalização do Direito e de uma constante evolução no campo social deve ser analisado à luz das premissas que erigem o Estado Democrático de Direito, comandado normativamente por uma Constituição que eleva o ser humano à condição de centralidade na edificação do ordenamento jurídico. Desta feita, o Direito Administrativo enfrenta uma atualização em seus pilares principiológicos, mediante a compatibilização de suas normas à dignidade da pessoa humana e aos direitos fundamentais. Em face de uma evolução teórica que visa compatibilizar seus princípios às matizes constitucionais, o Direito Administrativo conduz o Estado, outrora posto em patamares de supremacia hierárquica exacerbada a uma posição de garantidor de direitos e garantias fundamentais dos cidadãos em face do Poder Público. Nesse sentido, a Administração Pública dialógica possuindo por característica fundamental a institucionalização de práticas tendentes ao consenso entre a Administração Pública e os administrados se apresenta como uma das formas de viabilizar a efetiva participação popular nas decisões que lhe serão direcionadas, como bem estabelecido em normas constitucionais. Além do restabelecimento da confiança nos gestores públicos mediante a participação popular na gestão administrativa, a Administração Pública dialógica tende a proporcionar maior transparência, real compatibilidade com os princípios administrativos e conformidade com os contemporâneos estudos que defendem um direito à boa Administração Pública.

*Bacharelado em Direito pelo curso de Direito da Universidade Estadual da Paraíba - Campus III - Guarabira.
E-mail: ferdnandocor@gmail.com

Palavras-chave: Administração Pública. Diálogo. Direito Administrativo. Democracia. Evolução.

1 INTRODUÇÃO

O presente artigo tem por finalidade expor um estudo sobre a temática da Administração Pública dialógica, entendendo que o diálogo entre a gestão administrativa e os administrados seja uma evolução paradigmática do Direito Administrativo, que caminha sob as perspectivas do neoconstitucionalismo e atendendo às premissas de um Estado Democrático de Direito.

A contextualização do referido assunto possui um campo conjuntural estabelecido em decorrência de coalizões político-partidário no plano dos Poderes do Estado brasileiro, que ocasiona uma latente judicialização do Estado e uma grave situação de ingerência e instabilidade na Administração Pública nacional, onde os cidadãos administrados esperam tomadas de decisões judiciais e acordos políticos sem que os mesmos tenham uma efetiva participação dessas decisões que lhes recairão, deixando a cargo de representantes que colocam a supremacia dos interesses políticos em face do interesse público.

Nesse sentido, a problemática se estabelece mediante a inserção do cidadão na Administração Pública como garantia dos direitos fundamentais a uma boa administração e analisando a desvirtuação do interesse público em face do interesse político. Analisa-se notadamente, se a Administração Pública dialógica como novo paradigma do Direito Administrativo, fruto da dinâmica da Constitucionalização do Direito, seria capaz de proporcionar uma reestruturação administrativa com o intuito de dar maior transparência, democratização e eficiência aos serviços e à gestão pública. O estudo em tela também objetiva analisar eventuais relações entre a consolidação de postulados teóricos da mencionada Administração Pública dialógica e a temática da probidade no exercício da ação estatal.

Para o desenvolvimento do trabalho, utilizou-se como método de investigação o método dedutivo, uma vez que se parte de paradigmas teóricos gerais para alcançar os seus objetivos e resultados específicos. Como métodos de procedimento, foram utilizados os métodos lógico-sistemático, teleológico e histórico-evolutivo. Já quanto às técnicas de

pesquisa, o artigo se valeu de pesquisa doutrinária e legislativa, por meio da leitura de artigos em periódicos, livros e textos legais.

Este trabalho é formado de uma estrutura teleológica que parte de conhecimentos e explicações teóricas, relacionando fatos sociais a suas consequências. Compõe-se ordenadamente em primeiro plano, de uma secção que conceitua o Direito Administrativo e a Administração Pública sob o prisma do interesse público. Sequencialmente foca a evolução administrativista, tendo por base uma ascendência conjuntural do conceito de Estado ao limiar de Estado Democrático de Direito. Por fim, trata de maneira reflexiva do instituto da Administração Pública dialógica.

Assim, espera-se que a temática desenvolvida neste artigo, ainda pouco discutida nos meios acadêmicos, sirva como inspiração à elaboração de outros estudos acadêmicos e profissionais no âmbito da Universidade Estadual da Paraíba, bem como em outros centros de produção de conhecimento acadêmico. Além disso, acalenta-se a quimera de que a pesquisa possa levar à reflexão por parte de gestores públicos quanto à adoção das ferramentas teóricas nela defendidas no seio da Administração Pública, na direção de efetiva legitimidade das ações do Poder Público.

2 DIREITO ADMINISTRATIVO

O Direito possui uma tradicional divisão em dois grandes ramos, quais sejam, o Direito Público e o Direito Privado. O Direito Público, no qual está inserido o Direito Administrativo, tem como sua principal função à regulação dos interesses da coletividade de forma propriamente generalizada, composto por normas que disciplinam as relações entre a sociedade e o Estado que se posiciona como parte prevalente nas relações jurídicas.

O Direito Administrativo, seguindo a linha do interesse público, se estrutura basicamente de um conjunto de normas que rege de forma vinculada a Administração Pública e impõem um limite nas ações discricionárias do administrador, com o propósito de cumprir um dever-poder sem que extrapole os limites da razoabilidade em âmbito de gestão. Assim, como conceitua o Professor e administrativista Marçal Justen Filho¹:

¹ JUSTEM FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 7ª ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2011, p. 34.

O Direito Administrativo é um conjunto de normas jurídicas de direito público que disciplinam as atividades administrativas necessária à realização dos direitos fundamentais e a organização e o funcionamento das estruturas estatais e não estatais encarregadas de seu desempenho.

Observando por esse prisma, percebe-se que o Direito Administrativo é construído sobre uma base normativa e, acima de tudo, um harmônico conjunto de princípios estruturais com o propósito de alcançar o limiar da boa administração em serviço da coletividade.

Em que pese o exposto, o nascedouro do Direito Administrativo o investiu de prerrogativas com o fito de colocar o Estado em condições de super-poderes, no intuito de gerir a coisa pública com o caráter da supremacia do interesse público sobre o interesse privado. Esse entendimento é explicado nas palavras de Rafael Maffini², que fala:

Durante anos, o direito administrativo serviu tão somente para a sistematização de um discurso que, em seu âmago, incumbia-se quase que exclusivamente da legitimação jurídica de um perfil autoritário de atuação estatal. Não é árdua a tarefa de se depreender uma forte carga autoritária da noção vetusta de legalidade (ou legalismo) administrativa, da supremacia irrestrita do interesse público sobre o privado, da insindicabilidade judicial das decisões administrativas, da unilateralidade/imperatividade. Tais institutos por muito tempo foram — e infelizmente para alguns ainda são — dogmas intransponíveis do direito administrativo. Tratasse de uma série de conceitos que senão restaram empregados de modo intencionalmente autoritário por parte de quem os pronunciava, ao menos continham a grave potencialidade de sê-lo.

O Direito Administrativo possuiu como gênese a escola francesa, que entre entendimentos e leis propriamente ditas objetivou regular as relações entre Administração e administrados e solucionar possíveis controvérsias entre eles. Este Direito estava originariamente desvinculado do Poder Judiciário e, diga-se de passagem, que lá ainda persiste essa sistemática, possuindo um órgão próprio – Conselho de Estado – com natureza jurisdicional ligado diretamente ao Poder Executivo para gerir todos seus conflitos na seara administrativa. O fenômeno de justiça administrativa francesa denomina-se de Contencioso Administrativo.

Nesse sentido, Celso Antônio Bandeira de Mello³ fala que:

A origem do direito Administrativo e do órgão referido advém de eventos que assim se podem resumir. Sobrevindo a Revolução Francesa, como o período histórico

² MAFFINI, Rafael. Administração Pública Dialógica (proteção procedimental da confiança). Em torno da Súmula Vinculante nº 3, do Supremo Tribunal Federal. **RDA Revista de Direito Administrativo**. Belo Horizonte: Editora Fórum, n. 253, jan. / abr. 2010, p. 160.

³ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 27ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2010, p. 39.

precedente era o da Monarquia Absolutista, inexistiam disposições que subjugassem ao Direito a conduta soberana do Estado em suas relações com os administrados. Daí que era preciso aplicar um Direito “novo”, ainda não legislado (ou que mal iniciava a sê-lo). É que as normas do Direito até então existentes disciplinavam as relações entre os particulares, inadaptadas, pois, para reger vínculos de outra índole, ou seja: os intercorrentes entre o poder Público e os administrados, já agora submissos todos a uma ordem jurídica. Tais vínculos, consoante se entendia, demandavam uma disciplina específica, animada por outros princípios, que teriam que se traduzir em normas que viriam a ser qualificadas como “exorbitantes” – porque exorbitavam dos quadros do Direito até então conhecido, o “Direito Comum”. Foi o referido Conselho de Estado – instituído pelo art. 52 da Constituição de 22 de Fevereiro do Ano VIII, isto é, de 15 de dezembro de 1799 – que, com suas decisões, forjou estes princípios e as concepções no que se chama “Direito Administrativo”.

Entretanto, o sistema de controle da atuação administrativa brasileira é o de jurisdição única, também conhecida como sistema inglês. Nesse sistema, todos os litígios, sejam eles de cunho público (administrativos) ou privados, podem ser levados ao conhecimento do Judiciário para que sejam dirimidos de forma definitiva. Não obstante haja possibilidade de tramitação processual de caráter administrativo, só ao Poder Judiciário caberá dizer o Direito com força de coisa julgada material.

Analisando esse aparato conceitual sob uma ótica evolutiva em relação ao Direito Administrativo, o intuito é na verdade sistematizar certa gradação funcional a que se eleva o propósito do contexto que se pretende trabalhar. Frise-se que o Direito Administrativo que se busca demonstrar no decorrer desse trabalho possui um sentido evolutivamente aprimorado e reestruturado no anseio de atender as reais e atuais necessidades da coletividade, embasado por uma inserção democrática garantidora dos direitos fundamentais, que eleva o ser humano ao centro do panorama administrativo, como mais uma vez salienta Rafael Maffini⁴:

Entre os inúmeros componentes de tal moderna leitura do direito administrativo, destaca-se aqui um aspecto que, *ultima ratio*, pretende sobrelevar o papel do cidadão nas relações jurídico-administrativas. Em efeito, na perspectiva em superação, o cidadão (ou administrado) apresentava-se ou de modo absolutamente irrelevante à construção teórica do direito administrativo, ou de forma a figurar somente como o simples destinatário da administração pública, ou seja, alguém que tão somente “sofre” a função administrativa. Quanto à posição do cidadão na teoria do direito administrativo moderno, busca-se um novo paradigma, em que esse, demais de obviamente ser o destinatário da administração pública, coloca-se como um importante ator no cenário das relações jurídico-administrativas, o qual terá, juntamente com o Estado, o desiderato de construir as tomadas de decisão que lhe afetam e que afetam a sociedade como um todo. Trata-se de uma decorrência do princípio da participação, o qual há de se colocar em relevante patamar no horizonte de paradigmas que se inclinam à modernização e racionalização do direito administrativo.

⁴ MAFFINI, Rafael. op. cit, pp. 160 e 161.

Observa-se que tradicionalmente o Direito Administrativo rejeitava a importância do particular e afastava o cidadão da administração do Estado, na medida em que uma conotação exagerada da supremacia do interesse público era o ponto central de sua atuação. Em contrapartida, a superação desse paradigma de um Estado quase imperial coloca o ser humano como foco central do interesse público e, ademais, deve ser constatada que a exclusiva participação do cidadão de forma indireta no Estado já não mais atende o contexto das demandas sociais.

Com o aperfeiçoamento de todo aparato tecnológico, a sociedade vem se tornando cada vez mais participativa e politizada, fazendo com que o próprio Estado seja obrigado a colocá-la no âmbito de suas estruturas de organização administrativa, com vistas ao fortalecimento do seu papel fiscalizador, assim como decorrência do reconhecimento de sua importância no diálogo estatal. O resultado, como destaca Diogo de Figueiredo Moreira Neto⁵, é o surgimento da sociedade como indispensável protagonista de um novo e expandido diálogo democrático, o que veicula a superação de paradigmas excludentes e ultrapassados.

Nesse sentido, nada mais claro que toda a sistemática do atual Direito Administrativo caminhar para um novo horizonte em que o ser humano é posto como viga mestra de suas preocupações, de forma institucionalizada. Nesse contexto, Marçal Justen Filho⁶ fala que “trata-se de reconhecer que o protagonista do direito – inclusive e especialmente o Direito Administrativo – é o ser humano”.

No mesmo sentido, aduz Diogo de Figueiredo Moreira Neto⁷:

[...] no horizonte perscrutável da instituição estatal, é de se esperar o prosseguimento da tendência à pluralização das instituições participativas, não só multiplicando-as e facilitando a aplicação das mais tradicionais, como sejam o referendo, o plebiscito e a iniciativa popular, como ampliando o uso das que estão despontando no campo do Direito Administrativo, como a coleta de opinião, o debate público, a audiência pública, o colegiado misto, as agências reguladoras e a mais recente delas, a delegação atípica, outorgada às chamadas entidades intermediárias.

Essa inter-relação entre sociedade e Administração Pública é o ponto fulcral que se busca traçar no arcabouço teórico do Direito Administrativo contemporâneo, com vistas à superação de amarras principiológicas conservadoras e ultrapassadas.

⁵ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Mutações do direito administrativo**. 3. ed. rev. e ampl. Rio de Janeiro: Renovar, 2007, p.11-12.

⁶ JUSTEN FILHO, Marçal. O Direito Administrativo de Espetáculo. In: ARAGÃO, Alexandre Santos de; MARQUES NETO, Floriano de Azevedo (Coord.). **Direito administrativo e seus novos paradigmas**. Belo Horizonte: Fórum, 2008, p. 78.

⁷ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. op. cit., p. 14.

2.1 Administração Pública

A Administração Pública é proveniente de uma estrutura estatal que constantemente progride com as sucessivas reformas sociais e forma um mecanismo capaz de atender o interesse público mediante normas reguladoras de direitos sociais.

No que se refere ao entendimento concernente à Administração Pública, faz-se necessário traçar parâmetros distintivos entre a função administrativa típica do Poder Executivo e o exercício atípico da função administrativa pelos demais poderes do Estado. Desta feita, as atividades exercidas pelo Poder Executivo na consecução de interesses da coletividade através de toda a estrutura administrativa é essencialmente função típica do Executivo, exteriorizada através da gestão administração. Por outro lado, as atividades administrativas exercidas pelo Poder Legislativo e Judiciário, dentro de sua própria estrutura organizacional, com o intuito de prover suas funções, são classificadas como exercício atípico da função administrativa.

A Administração Pública possui, nessa perspectiva funcional, uma designação formal, orgânica ou subjetiva como o conjunto de órgãos e agentes estatais no exercício da função administrativa sem levar em consideração se tal atuação seja exercida pelo Executivo, de caráter típico, ou pelo Poder Legislativo e Judiciário, de caráter atípico. E por outro lado, tem-se o sentido material ou objetivo, focado na atividade administrativa do Estado, como fala Celso Antônio Bandeira de Mello⁸:

Os critérios até hoje apresentados para caracterizar as sobreditas funções do Estado, em última instância podem ser reduzidos, fundamentalmente, a apenas dois:
A) um critério “orgânico” ou “subjetivo”, que se propõe a identificar a função através de quem produz e B) um critério “objetivo” que toma em conta a atividade, vale dizer, um dado objeto (não um sujeito).

No sentido de alinhar o entendimento sobre a matéria e a discussão em tela para o interesse e estrutura da problemática em análise, considerar-se-á Administração Pública em sentido material ou objetivo, compreendendo-a, *a priori*, como a atividade administrativa exercida pelo Estado na persecução do interesse público pelo Poder Executivo, eminentemente em seu parâmetro típico de atuação.

Nessa linha, a Administração Pública atua no sentido da prestação do serviço público, baseada no interesse da coletividade em que o administrador, representante da vontade popular legalmente constituída, tem por função a vinculação legal de seus atos na função

⁸ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. op. cit., p, 32.

administrativa com caráter de *múnus público*, para atuar precipuamente em favor da coletividade.

Uma vez que a sociedade carece dos serviços públicos decorrentes da função administrativa do Estado e com as incessantes mutações provenientes de uma gradativa evolução social de caráter geral, o público da Administração Pública torna-se cada vez mais instigado a perseguir seus direitos, que, por vezes, são eclipsados pelos administradores. Dessa forma, a coletividade tende a buscar influenciar as decisões administrativas, como consequência lógica das cobranças em torno da melhor prestação dos serviços públicos, bem como da legitimação da arrecadação tributária.

Assim sendo, preliminarmente apresentados alguns parâmetros de entendimento sobre os pilares deste trabalho, pretende-se deixar claro que os conceitos tradicionais do Direito Administrativo e da Administração Pública não se fazem presentes premissas imutáveis, mas balizas norteadoras doutrinárias, uma vez que se pretende enunciar a Administração Pública Dialógica como nova fronteira teórica do Direito Administrativo.

2.2 Estado, Estado de Direito e Estado Democrático de Direito

No intento de traçar uma perspectiva evolutiva desde a formação do Estado até que se alcance o cerne da problemática em torno da Administração Pública dialógica, cumpre ressaltar que todo um processo político-social foi estruturado ao longo da História, para que se formasse um arcabouço jurídico destinado ao estabelecimento de conjunturas capazes de atender os anseios sociais.

Desde a vinculação do soberano à lei, com o advento da separação dos Poderes ocorre uma divisão de atribuições entre os mesmos. A necessidade de exercício da função administrativa constituiu a gênese da construção do Direito Administrativo, que, por seu turno, passou por constantes transformações históricas, amoldadas às renovações sociais. Tais adaptações decorreram da evolução do Estado Constitucional de Direito, a partir do marco fundamental das revoluções liberais inspiradoras de reformas governamentais e econômicas.

Desses movimentos reformadores, princípios liberais foram absorvidos pelo Poder Executivo, sede precípua da Administração Pública, que, paradoxalmente, estimularam a formulação de institutos que fortaleceram, desta vez, não o poder do soberano, porém, o poder de império do Estado. Essa elevação de poderes possuía a fundamentação de que o Estado desempenharia suas funções administrativas e preservaria sua autoridade, surgindo os institutos da discricionariedade, da insindicabilidade do mérito administrativo, da auto-

executoriedade e o da autotutela administrativas, que dogmatizaram o propósito do princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado na atuação administrativa, em contornos exagerados.

Como já salientado, a França foi o palco da gênese de tais parâmetros para o Direito Administrativo, com a peculiaridade do afastamento dos demais Poderes do exercício da ação administrativa estatal. A influência teórica do modelo francês colaborou para o Direito Administrativo brasileiro possuir traços de forte conservadorismo.

Portanto, para a compreensão de todo esse cenário evolutivo, torna-se salutar um olhar tanto mais acurado no que tange às premissas que sustentam as concepções em torno do Estado Democrático de Direito, da Administração Pública e do Direito Administrativo para que, além do mais, seja possível a observação de tais parâmetros como referências para o que se busca neste artigo.

A noção generalizada de Estado repousa num conceito pelo qual seja uma organização política cujas estruturas política, social e jurídica são estabelecidas a partir de normas consagradas na Constituição Federal, com personalidade jurídica de Direito Público. Esta Organização Política tem o atributo da soberania e exerce as suas atividades em meio a um espaço geográfico delimitado e reconhecido, com vistas à consecução do interesse do povo, que lhe serve como elemento humano.

Nesse passo, o Estado exerce funções que como explica Celso Antônio Bandeira de Mello⁹:

Em nosso tempo histórico, no mundo ocidental, prevalece esmagadoramente na doutrina a afirmação de que há uma trilogia de funções no Estado: a legislativa, a administrativa (ou executiva) e a jurisdicional. Isto é certo, embora possam ser invocadas algumas raras, conquanto muito respeitáveis, vozes discrepantes e se possa também observar que determinados atos estatais parecem não se acomodar bem neste modelo.

Como se sabe, as funções legislativas, administrativas (ou executivas) e judiciais estão distribuídas, entre três blocos orgânicos, denominados “Poderes”, os quais, de regra, são explicitamente mencionados nas constituições modernas do Ocidente. Tais unidades orgânicas absorveriam, senão com absoluta exclusividade, ao menos com manifesta predominância, as funções correspondentes a seus próprios nomes: Legislativo, Executivo e Judiciário.

Notadamente, é cediço que tais entendimentos são pacíficos, claros e corretos numa perspectiva doutrinariamente conceitual. Contudo, fazendo uso de uma visão focada na evolução de Estado tradicional, com resquícios do absolutismo e passando para um posterior Estado de Direito, tem-se em vista uma digressão dos parâmetros conceituais de Estado,

⁹ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. op. cit. pp. 30-31.

partindo-se para uma concepção especificamente político-filosófica. É notável a evolução da organização do Estado ocorrida desde a tripartição dos Poderes, a partir do marco histórico da Revolução Francesa e com influência dos pensamentos iluministas, à exemplo de Montesquieu, o que gerou a sua elevação à posição de Estado de Direito. Conforme assevera Celso Antônio Bandeira de Mello¹⁰:

Ninguém ignora que o Estado de Direito é um gigantesco projeto político, juridicizado, de contenção do Poder e de proclamação da igualdade de todos os homens. Se se pensa em um movimento histórico fundamental para as concepções vigentes e respeito de Estado no mundo civilizado, facilmente pensar-se-á na Revolução Francesa. E ela se apóia na idéia de igualdade. Não é fácil perceber que a supremacia da lei, tão cara a Revolução Francesa, tem sua raiz no princípio da igualdade. Há supremacia da lei porque resulta da formulação da vontade geral, através dos seus representantes, e porque a lei propõe-se a ser geral e abstrata, precisamente para que todos os homens sejam tratados sem casuísmos, embargando-se, dessarte, perseguições e favoritismos.

Ademais, a concepção de Estado de Direito teve como base genealógica a universalização jurisdicional como controladora dos atos Estatais e a difusão em caráter geral do princípio da legalidade, vinculando as atividades administrativas do Estado ao ordenamento jurídico como pedra de toque para seu aparato legal. Nesse sentido, explica Marçal Justen Filho¹¹, “num Estado de Direito prevalecem às normas jurídicas abstratas e gerais, e não a vontade do governante”.

Com efeito, o Estado em sua constante evolução, a partir da propulsão de uma sociedade altamente mutável e de anseios renováveis, dá proeminência aos direitos fundamentais dos cidadãos, hodiernamente notando-se a consagração do Estado Democrático de Direito, Estado este fruto da soberania popular e de normas edificadas mediante valores subjetivos e de respeito à dignidade da pessoa humana. Assim como assevera Luís Roberto Barroso¹²:

A jurisdição constitucional legitimou-se, historicamente, pelo inestimável serviço prestado às duas idéias centrais que se fundiram para criar o moderno Estado democrático de direito: constitucionalismo (i.e., poder limitado e respeito aos direitos fundamentais) e democracia (soberania popular e governo da maioria). O papel da corte constitucional é assegurar que todos estes elementos convivam em harmonia, cabendo-lhe, ademais, a atribuição delicada de estancar a vontade da maioria quando atrepele o procedimento democrático ou vulnere direitos fundamentais da minoria.

¹⁰ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. op. cit. p, 49.

¹¹ JUSTEN FILHO, Marçal. op. cit., p, 29.

¹² BARROSO, Luís Roberto. A constitucionalização do direito e suas repercussões no âmbito administrativo. In: ARAGÃO, Alexandre Santos de; MARQUES NETO, Floriano de Azevedo (Coord.). **Direito administrativo e seus novos paradigmas**. Belo Horizonte: Fórum, 2012. p, 58.

E nesse advento de Estado Democrático de Direito é que surge a vertente da participação popular na gestão pública, como bem fala Maria Sylvia Zanella Di Pietro¹³, “a participação popular é uma característica essencial do Estado de Direito Democrático, porque ela aproxima mais o particular da Administração, diminuindo ainda mais as barreiras entre o Estado e a sociedade”.

3 REFLEXOS DA CONSTITUCIONALIZAÇÃO DO DIREITO NOS PARADIGMAS TEÓRICOS ADMINISTRATIVISTAS

Assim como a sociedade é formada por um corpo de indivíduos com costumes próprios derivados de uma cultura particular que os caracterizam, o Direito tem sua origem proveniente de um ambiente propício aos litígios coletivos e individuais, frutos dessa formação social e com o intuito de reger a interatividade das pessoas, preenchendo as lacunas do respeito mútuo e preservando a manutenção da paz. Para o funcionamento desse Direito, paralelo ao desenvolvimento dessa sociedade em constante processo de readaptação às suas próprias necessidades, faz-se necessário um reequilíbrio entre a normatividade e os propósitos sociais referentes a cada tempo histórico.

A remodelação do Direito perfaz uma sistemática de ligação entre as carências sociais e as aspirações do Estado na figura de seus agentes, representantes do povo que, com o poder de legislar, tentam construir uma ponte flexível entre as possibilidades e interesses do Estado com as necessidades dos cidadãos.

Essa dicotomia entre interesses e necessidades em um panorama institucionalizado foi gerando um afastamento entre a sociedade e o Estado, na medida em que nasce uma política presidida por interesses de coalizões partidárias, e as necessidades de um acabam por tangenciar as do outro, quando na verdade o sentido do Estado é prover a assistência de uma coletividade em parâmetro unívoco e isonômico. E com essa elasticidade crescente entre os interesses dos particulares partidários do Estado, agentes representantes do povo, de um lado, e a coletividade, do outro, o Judiciário surge como ponto de intersecção dessa desvirtuação de foco institucional e constitucional. Uma das suas funções reside em disciplinar o que na verdade é o distanciamento das obrigações estatais para com a população e a desfragmentação de uma estrutura formada sob os pilares de um Estado Democrático de Direito.

¹³ PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. Participação Popular na Administração Pública. **Revista Trimestral de Direito Público**. São Paulo, 1993, n. 1. p. 133.

Nessa senda, observa-se o que fala Luis Roberto Barroso¹⁴ sobre o referido assunto:

Ao longo dos últimos dois séculos, impuseram-se doutrinariamente duas grandes linhas de justificação desse papel das supremas cortes/tribunais constitucionais. A primeira, mais tradicional, assenta raízes na soberania popular e na separação de Poderes: a Constituição, expressão maior da vontade do povo, deve prevalecer sobre as leis, manifestações das maiorias parlamentares. Cabe assim ao Judiciário, no desempenho de sua função de aplicar o direito, afirmar tal supremacia, negando validade à lei inconstitucional. A segunda, que lida com a realidade mais complexa da interpretação jurídica contemporânea — que superou a compreensão formalista e mecanicista do fenômeno jurídico, reconhecendo o papel decisivo do intérprete na atribuição de sentido às normas jurídicas —, procura legitimar o desempenho do controle de constitucionalidade em outro fundamento: a preservação das condições essenciais de funcionamento do Estado democrático. Ao juiz constitucional cabe assegurar determinados valores substantivos e a observância dos procedimentos adequados de participação e deliberação.

Desta feita, a incidência constitucional nas normas administrativas causa por vezes a interferência do Judiciário nos poderes do Estado, conformando parâmetros discricionários desvirtuados dos princípios constitucionais norteadores da Administração Pública, com o advento de normas fundadas na dignidade da pessoa humana, tendo a promoção dos direitos fundamentais como ponto de partida de qualquer ato dos administradores da coisa pública. Incorporando-se, dessa forma, as normas constitucionais na prática administrativa faz-se com que a democracia seja alocada meramente de um discurso político para a prática das funções de gestão pública e em benefício do povo.

Dessa alocação democrática que se consubstancia na medida em que as normas são justapostas aos parâmetros constitucionais, dá-se o processo de constitucionalização normativa, como bem explica Luis Roberto Barroso¹⁵:

A constitucionalização do direito, como já antecipado, repercute sobre os diferentes Poderes estatais. Ao legislador e ao administrador, impõe deveres negativos e positivos de atuação, para que observem os limites e promovam os fins ditados pela Constituição. A constitucionalização, no entanto, é obra precípua da jurisdição constitucional, que no Brasil pode ser exercida, difusamente, por todos os juízes e tribunais, e concentradamente pelo Supremo Tribunal Federal. Esta realização concreta da supremacia formal e axiológica da Constituição envolve diferentes técnicas e possibilidades interpretativas, que incluem:

- a) o reconhecimento da revogação das normas infraconstitucionais anteriores à Constituição (ou à emenda constitucional), quando com ela incompatíveis;
- b) a declaração de inconstitucionalidade de normas infraconstitucionais posteriores à Constituição, quando com ela incompatíveis;
- c) a declaração da inconstitucionalidade por omissão, com a conseqüente convocação à atuação do legislador ou do administrador;
- d) a interpretação conforme a Constituição, que pode significar:

¹⁴ BARROSO, Luís Roberto. op. cit. pp. 54-55.

¹⁵ BARROSO, Luís Roberto. **Interpretação e Aplicação da Constituição - Fundamentos de uma Dogmática Constitucional Transformadora**. 3ª edição. Rio de Janeiro: Editora Saraiva, 1999, p. 189.

- (i) a leitura da norma infraconstitucional da forma que melhor realize o sentido e o alcance dos valores e fins constitucionais a ela subjacentes;
- (ii) a declaração de inconstitucionalidade parcial sem redução do texto, que consiste na exclusão de uma determinada interpretação possível da norma — geralmente a mais óbvia — e a afirmação de uma interpretação alternativa, compatível com a Constituição.

Especificamente no Brasil, esse propósito de alinhar o viés normativo aos moldes da Constituição mediante controle jurisdicional, acontece mais tardiamente que nos países europeus, como todas as renovações sociais de que se tem notícia na história da sociedade brasileira, seja por fatores políticos ou por fatores culturais. O processo de constitucionalização das normas teve sua gênese aqui a partir da Constituição Federal de 1988, por consequência de toda uma estrutura fielmente democratizante em seu corpo normativo, fruto de anseios de uma vontade política e popular generalizada de colocar o cidadão e seus valores humanos no centro da Lei superior. Nessa mesma linha de raciocínio, Luis Roberto Barroso¹⁶ fala que:

A partir de 1988, e mais notadamente nos últimos cinco ou dez anos, a Constituição passou a desfrutar já não apenas da supremacia formal que sempre teve, mas também de uma supremacia material, axiológica, potencializada pela abertura do sistema jurídico e pela normatividade de seus princípios. Com grande ímpeto, exibindo força normativa sem precedente, a Constituição ingressou na paisagem jurídica do país e no discurso dos operadores jurídicos.

Com esse mesmo enfoque, o Ministro aduz ainda mais uma explicação que não deixaria por despercebido ao assunto:

Sob a Constituição de 1988, aumentou de maneira significativa a demanda por justiça na sociedade brasileira, inclusive na relação entre a Administração Pública e os administrados. Em primeiro lugar, pela redescoberta da cidadania e pela conscientização das pessoas em relação aos próprios direitos. Em seguida, pela circunstância de haver o texto constitucional criado novos direitos, introduzido novas ações e ampliado a legitimação ativa para tutela de interesses, mediante representação ou substituição processual¹⁷.

Assim, o Direito Administrativo brasileiro acaba por ser influenciado por todo um conjunto de princípios e valores irradiados constitucionalmente, inclusive a partir do princípio da inafastabilidade jurisdicional, explicitado na Constituição Federal de 1988 em seu artigo 5º, inciso XXXV.

¹⁶ BARROSO, Luís Roberto. op. cit. p, 42.

¹⁷ Ibid. p, 51.

Nesse contexto apresentado, o princípio da legalidade afirma-se contemporaneamente como verdadeiro princípio da juridicidade, uma vez que a Administração Pública não está apenas adstrita aos ditames legais expressos, sem os quais o administrador não pode atuar através de um espaço discricionário de intuição subjetiva. A juridicidade consiste, pois, na busca por vinculação dos atos da Administração aos ditames do ordenamento jurídico como um todo.

Dentre outros princípios que regem esse ramo do Direito explicitados na norma constitucional, tem um que merece atenção especial, uma vez que elucida um dos propósitos da Administração dialógica, qual seja, o princípio da eficiência, elevado à estatura constitucional pela EC nº 19/98. Nas palavras de Luis Roberto Barroso¹⁸, “A propósito, a tensão entre a eficiência, de um lado, e a legitimidade democrática, de outro, é uma das marcas da Administração Pública na atualidade”.

Ademais, o Direito Administrativo brasileiro sofre influência de toda uma conjuntura de governos e sistemáticas econômicas que são sintetizadas em três categorias, segundo Luis Roberto Barroso¹⁹:

De parte isso, deve-se assinalar que o perfil constitucional do Estado brasileiro, nos domínios administrativo e econômico, foi alterado por um conjunto amplo de reformas econômicas, levadas a efeito por emendas e por legislação infraconstitucional, e que podem ser agrupadas em três categorias: a extinção de determinadas restrições ao capital estrangeiro, a flexibilização de monopólios estatais e a desestatização. Tais transformações modificaram as bases sobre as quais se dava a atuação do Poder Público, tanto no que diz respeito à prestação de serviços públicos como à exploração de atividades econômicas. A diminuição expressiva da atuação empreendedora do Estado transferiu sua responsabilidade principal para o campo da regulação e fiscalização dos serviços delegados à iniciativa privada e das atividades econômicas que exigem regime especial. Foi nesse contexto que surgiram as agências reguladoras, via institucional pela qual se consumou a mutação do papel do Estado em relação à ordem econômica.

Com toda essa seara argumentativa a respeito da constitucionalização do Direito, e em especial do Direito Administrativo, que abre as portas paulatinamente para uma nova visão e atuação da Administração Pública decorrente da centralização da dignidade humana e preservação dos direitos fundamentais em sua estrutura normativa, resta clara a inauguração de novos tempos no que se refere a uma evolução do Direito Administrativo, baseada em uma tendência efetivamente democrática e provedora da segurança jurídica. No mesmo sentido, ensina Luis Roberto Barroso²⁰:

¹⁸ Ibid. p. 48.

¹⁹ Ibid. p. 48.

²⁰ Ibid. p. 63

O Direito Administrativo é um dos mais afetados pelo fenômeno da constitucionalização. A partir da centralidade da dignidade da pessoa humana e dos direitos fundamentais, a relação entre Administração e administrados é alterada, com a superação ou releitura de paradigmas tradicionais, sendo de se destacar: *a) a redefinição da idéia de supremacia do interesse público sobre o particular*, com o reconhecimento de que os interesses privados podem recair sob a proteção da Constituição e exigir ponderações em concreto; *b) a conversão do princípio da legalidade administrativa em princípio da juridicidade*, admitindo-se que a atividade administrativa possa buscar seu fundamento de validade diretamente na Constituição, que também funciona como parâmetro de controle; *c) a possibilidade de controle judicial do mérito do ato administrativo*, com base em princípios constitucionais como a moralidade, a eficiência, a segurança jurídica e, sobretudo, a razoabilidade/proporcionalidade.

Nesse sentido, novos paradigmas teóricos são concebidos na direção deste ramo do Direito, fundados em vertentes democráticas e valores em princípio mencionados como verdade, solidariedade, consenso, continuidade, participação, integração e universalização, dando amplo espaço de efetiva presença ao neoconstitucionalismo, que nas palavras de Ana Paula de Barcellos²¹, pode ser entendido como:

A expressão “neoconstitucionalismo” designa o estado do constitucionalismo contemporâneo, que apresenta características metodológico-formais e materiais. O constitucionalismo atual opera sobre três premissas metodológico-formais fundamentais (a normatividade, a superioridade e a centralidade da Constituição) e pretende concretizá-las elaborando técnicas jurídicas que possam ser utilizadas no dia-a-dia da aplicação do direito. Quanto às características materiais, ao menos dois elementos merecem nota: (i) a incorporação explícita de valores e opções políticas nos textos constitucionais relacionados com a dignidade humana e os direitos fundamentais; e (ii) a expansão de conflitos entre as opções normativas e filosóficas existentes dentro do próprio sistema constitucional.

Nesse diapasão, a Administração Pública é incisivamente influenciada por todo esse processo de internalização constitucional nas suas normas. Além do que com a fase pós-positivista do constitucionalismo objetivando a eficácia constitucional e buscando harmonizar direito, ética e democracia dá-se margem a participação popular na Administração Pública como mecanismo de concretização neoconstitucionalista. Aprimorando e colocando em prática o princípio da democracia participativa e o da boa governança. Como assevera o professor J J Gomes Canotilho²²:

²¹BARCELLOS, Ana Paula de. Neoconstitucionalismo, direitos fundamentais e controle judicial. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, n. 240, Abr./Jun. 2005, p. 102.

²²CANOTILHO, J. J. Gomes. “**Brançosos**” e **Interconstitucionalidade: Itinerários dos Discursos Sobre a Historicidade Constitucional**. 2ª ed. Coimbra: Editora Almedina. 2008, p. 328.

A compreensão político-normativa da *good governance* ainda tem a ver – diga-se em abono da verdade – com as políticas e economias do desenvolvimento cristalizadas no “Washington Consensus”. Na verdade, ela confere centralidade ao problema de os Estados demonstrarem (ou não) capacidade para gerirem os problemas financeiros e administrarem os seus recursos. Mas, a “governança responsável” diz respeito também à “essência do Estado”, pois o desenvolvimento sustentável, centrado na pessoa humana, envolve como elementos essenciais o respeito dos direitos humanos e das liberdades fundamentais, incluindo o respeito pelos direitos sociais fundamentais, a democracia assente no Estado de Direito, o sistema de governo transparente e responsável. Mais ainda: os direitos humanos são universais, indivisíveis e interdependentes, tal como são universalizáveis os princípios democráticos que presidem a organização do Estado e se destinam a assegurar a legitimidade da sua autoridade e a legalidade de suas ações. Ao sistema constitucional dos países compete dar operacionalidade a estes princípios, mediante mecanismos de participação.

Desta feita, como ressalta o Professor português, para operacionalizar os princípios que dão eficácia prática a um governo responsável, pautado na democracia e nos direitos humanos, faz-se necessário que sejam articulados mecanismos de participação na Administração Pública no intuito de dar transparência, eficácia e prioritariamente conduzir o Estado a uma efetiva responsabilidade com os cidadãos. E na construção de premissas consensuais nas práticas administrativas estatais entre administração e administrados, propõe-se um novo caminho para a eficácia democrática, constitucional e a restauração da confiança governamental.

3.1 Releitura da Supremacia do Interesse Público Sobre o Interesse Privado

A Administração Pública brasileira teve suas origens veiculadas a uma conjuntura governamental colonizadora de cunho exploratório, típico do Estado absolutista português do século XV, que deu margem aos fundamentos de uma estrutura administrativa que, como diz Gustavo Binbenojm²³ “encontrou no figurino francês do direito administrativo, material farto para se institucionalizar e legitimar”. Fato é que através de normas legais garantiu-se a permanência institucionalizada de uma estrutura monopolizadora estatal, permutando a figura do soberano por um Estado soberano.

Nesse sentido, para a construção de um Estado de Direito no qual emerge o Direito Administrativo, todo um regime jurídico formulou-se tendo como pedra angular o princípio da supremacia do interesse público sobre o privado, que nas palavras de Celso Antônio Bandeira de Mello²⁴:

²³ BINENBOJM, Gustavo. **Uma Teoria do Direito Administrativo: Direitos Fundamentais, Democracia e Constitucionalização**. Rio de Janeiro: Renovar, 2006, p. 17.

²⁴ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. op. cit. p. 20.

(...) a prevalência dos interesses da coletividade sobre os interesses dos particulares é pressuposto lógico de qualquer ordem social estável e justifica a existência de diversas prerrogativas em favor da Administração Pública, tais como a presunção de legitimidade e a imperatividade dos atos administrativos, os prazos processuais e prescricionais diferenciados, o poder de autotutela, a natureza unilateral da atividade estatal, entre outras.

Outro princípio norteador é o da indisponibilidade do interesse público. Como diz Fernanda Marinela²⁵, “em nome da supremacia do interesse público, o Administrador pode muito, pode quase tudo, mas não pode abrir mão do interesse público”.

O ponto fundamental desses dois princípios basilares do Direito Administrativo está lastreado no interesse público, que nas vias da praticidade administrativa é estabelecido mediante um público escolhido para administrar em nome da coletividade e possui uma margem de escolha, respaldado no poder discricionário da Administração Pública, dando azo às subjetividades individuais do administrador, começando daí os impasses nos próprios princípios administrativistas.

Nesse mesmo sentido, Marçal Justen Filho²⁶ abre questionamento sobre a teoria dos princípios da supremacia do interesse público sobre o privado e o da indisponibilidade do interesse público fazendo críticas direcionadas enfaticamente para a ausência no que diz respeito à terminologia interesse público, tendo em vista ser empregada no Direito Administrativo de maneira genérica e a legitimar, como nas palavras do professor, as “arbitrariedades ofensivas à democracia e aos valores fundamentais”.

Marçal Justen Filho²⁷ ressalta a confusão que se faz a respeito do interesse público, do interesse do Estado, do interesse do aparato administrativo e do interesse dos agentes públicos, pois o sentido da expressão torna-se por demais amplo em decorrência de toda uma soma de interesses que divergem entre si.

Sobre o princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado, Gustavo Binbenbojm²⁸ afirma que este é um dos princípios que se “encontram em xeque na atualidade, diante de transformações decorrentes de uma nova configuração do Estado Democrático de Direito”. O mesmo autor²⁹ observa por várias vezes incompatibilidades deste princípio com a norma constitucional vigente ao falar que:

Tributária de concepções organicistas antigas e modernas, a idéia da existência de um interesse público inconfundível com os interesses pessoais dos integrantes de

²⁵ MARINELA, Fernanda. **Direito Administrativo**. 9ª ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 63.

²⁶ JUSTEN FILHO, Marçal. op. cit. p. 36.

²⁷ JUSTEN FILHO, Marçal. op. cit. p. 39.

²⁸ BINENBOJM, Gustavo, op. cit., p. 23.

²⁹ *ibidem*, p. 31

uma sociedade política e superior a eles não resiste à emergência do constitucionalismo e à consagração dos direitos fundamentais e da democracia como fundamentos de legitimidade e elementos estruturantes do Estado democrático de direito.

Na mesma linha, Gustavo Binbenbom além de ressaltar a irrelevância constitucional dada pelo princípio em face aos direitos fundamentais e a democracia, assevera que tal princípio não traz consigo possibilidades de ponderação entre interesses³⁰, mostrando-se de fato ultrapassado às concepções constitucionais quando expressa que:

Cuida-se, em suma, de uma constitucionalização do conceito de interesse público, que fere de morte a idéia de supremacia como um princípio jurídico ou um postulado normativo que afirme peremptoriamente a preponderância do coletivo sobre o individual ou do público sobre o particular. Qualquer juízo de prevalência deve ser sempre reconduzido ao sistema constitucional, que passa a constituir o núcleo concreto e real da atividade administrativa³¹.

A notável influência e posterior incorporação dos preceitos constitucionais, lastreado pelos direitos fundamentais da dignidade da pessoa humana e da democracia, no âmbito das normas de Direito Administrativo perfazem uma nova concepção de observar os critérios subjetivos do regime jurídico administrativo, especificamente do interesse público, que até então era preconizado de maneira incontestável como fundamento principiológico do Direito Administrativo.

Contemporaneamente, o princípio da supremacia do interesse público legitima-se pela atuação estatal que se harmoniza com o princípio da proporcionalidade, princípio constitucional implícito da Administração Pública, que busca propiciar uma equidade de interesses.

A Constituição assegura um equilíbrio entre interesse público e interesse privado, na medida em que tais garantias constitucionais não permitem que em virtude da supremacia pública os direitos dos particulares sejam desproporcionalmente atingidos e inobservados, e que haja uma ponderação equitativa entre tais interesses. O interesse da coletividade uma vez sobreposto ao dos particulares não adquire total imunidade institucional para que haja um distanciamento desarrazoado de garantias e eventual dano aos particulares em virtude do interesse público.

4 TRANSFORMAÇÕES TEÓRICAS DO DIREITO ADMINISTRATIVO

³⁰ *ibidem*, p. 32

³¹ *ibidem*, p. 33

Para pensar na evolução dos parâmetros estruturais do Direito Administrativo no intuito de compreender uma forma de adequá-los a uma nova perspectiva de gestão pública eficaz e prioritariamente honesta, faz-se mister imaginar um Estado que se reestruture a partir de sua atuação administrativa, transformando um regime jurídico pautado no enfoque enviesado da supremacia do interesse público sobre o interesse privado e da indisponibilidade do interesse público. Como alternativa, impõe-se um novo modelo, em que o Estado e a Administração Pública exerçam um papel mediador e garantidor do interesse público.

Nesse raciocínio, o filósofo político italiano Norberto Bobbio³² aduz que “o Estado de hoje está muito mais propenso a exercer uma função de mediador e de garante, mais do que a de detentor do poder de império”.

Sob tal perspectiva, observa-se de forma genérica uma preocupação em fazer nascer de toda uma estrutura evolutiva social, jurídica e administrativa um fenômeno com características jurídicas e/ou políticas, no sentido de democratizar a democracia, como diria o professor Gustavo Justino de Oliveira³³. A interação do Estado com a sociedade organizada resultaria em uma nova forma de gerir a coisa pública, balizada nos moldes dos imperativos de eficiência e transparência administrativas.

Assim sendo, a adoção de um paradigma de Administração Pública dialógica propõe uma alternativa de fazer com que o Estado regido por suas normas e o próprio Direito Administrativo adequem-se aos anseios da coletividade de uma forma mais consensual.

Essa ideologia evolutiva da Administração Pública, do Estado e do próprio Direito Administrativo, que enxerga no diálogo entre a gestão pública e os particulares sujeitos aos atos administrativos, o mecanismo de aperfeiçoamento e retomada de confiança da Administração Pública por parte da população, aglutina-se em uma nova perspectiva gestacional em que o povo é alvo de suas próprias decisões consensuais com o Estado, e este seria efetivamente colocado em um patamar de contemporaneidade no âmbito administrativo.

A Administração Pública dialógica, como resultado da interação da sociedade civil organizada nos procedimentos da gestão pública tem o intuito de expor e tentar solucionar problemas sociais e amenizar seus anseios perante o Estado de forma consensual, com o diálogo acerca de possibilidades e necessidades em torno da atuação administrativa estatal,

³² BOBBIO, Norberto. **Estado, Governo e Sociedade**. 4. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987, p. 26.

³³ OLIVEIRA, Gustavo Justino de. A administração consensual como a nova face da administração pública no séc. XXI: fundamentos dogmáticos, formas de expressão e instrumentos de ação. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo**. v. 104, jan./dez. 2009, p. 305.

objetivando também a restauração da confiança política no Estado, visando maior legitimidade das ações administrativas.

É cediço que para tal evolução torne-se efetivamente concreta e praticada pela Administração Pública, faz-se necessária toda uma mudança na sua estrutura, tanto em um aspecto jurídico, formal, mas, sobretudo, cultural. A Administração Pública formulou-se sobre os alicerces do poder de império, afastando os particulares de suas decisões sob o mote de uma democracia representativa, que passa por profunda crise de legitimidade na contemporaneidade, resultando em um descompasso entre as decisões políticas estratégicas e o real interesse da coletividade.

O surgimento de uma cultura do diálogo, conforme menciona Gustavo Justino de Oliveira³⁴, vem tomando prestígio em âmbitos relevantes uma vez que o Estado se propõe a conciliar suas ações administrativas em face da diversidade e evolução social. Seria a condução das ações públicas em consonância com a interação popular.

O Estado, uma vez que conduza suas ações públicas à luz de princípios efetivamente democráticos e favorecedores dos interesses da sociedade, estará dando passos destacados rumo ao ingresso em uma democracia mais participativa. Nesse sentido, uma vez implementada a participação popular na seara administrativa, com os contornos ora explanados, dissipar-se-ia uma lacuna considerável na Administração Pública entre essas duas esferas e seria restabelecido um patamar democrático no que tange ao arcabouço do Direito Administrativo, que deve trazer consigo as premissas da boa administração e da coisa pública em favor da sociedade.

Nessa perspectiva teórica, a partir do embasamento do Direito Administrativo e do Direito Constitucional, destaca-se a busca de uma nova realidade de Poder, gestão e democracia, com o objetivo maior de capilarizar a estrutura administrativa, tornando-a mais eficiente, transparente e confiável, o que, certamente, não se confunde com uma tentativa de restrição aos poderes constituídos.

Ademais, o processo descrito é norteado pelas balizas que sustentam o neoconstitucionalismo, que tem nas palavras do Professor Walber de Moura Agra³⁵ o caráter ideológico de concretizar os direitos fundamentais. Serve ainda como inspirações teórica o pensamento de José Roberto Dromi³⁶, ao abordar as características do por ele chamado

³⁴ *Ibidem*, p. 309.

³⁵ AGRA, Walber de Moura. **Curso de Direito Constitucional**. 4 ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2008, p. 31.

³⁶ DROMI *apud* LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**. 14. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 53-54.

constitucionalismo “do por vir”, lastreado em valores pautados na verdade, solidariedade, consenso, participação, integração e universalização.

Há de ser constatada que a evolução social emergente de uma série de características e fenômenos contemporâneos, tais como a informação, a globalização, a diversificação e a desfragmentação paulatina das estruturas outrora engessadas por um Direito não mais mantenedor das necessidades dessa sociedade cíclica e em constante processo de metamorfose, provoca o surgimento de institutos constitucionais e administrativos inovadores, que dão ênfase clara à interatividade e à participação popular nas ações da gestão pública, objetivando a efetivação da democracia e à concretização da constitucionalização dos direitos fundamentais.

O consensualismo público-administrativo, na figura da Administração Pública dialógica, buscaria ultrapassar os resultados simplesmente econômicos, patrimoniais e propriamente administrativos do Estado. Seria, na verdade, um mecanismo de aprimoramento do controle administrativo, almejando a restauração da confiança administrativa e política do ente público.

A implantação de uma proposta consensual na gestão pública possibilitaria a real democratização do Direito Administrativo e da Administração Pública, a partir da evolução de um paradigma de imperatividade, que atualmente contribui, inclusive, para práticas de corrupção rumo à transcendência de tal modelo, tendo em vista as necessidades públicas e o atendimento ao mais direto, verdadeiro e legítimo fulcro da gestão pública, qual seja a prestação de um serviço público contínuo e de qualidade, através de uma efetiva participação popular organizada e pautada na eficácia e transparência dos atos estatais.

Na mesma esteira de raciocínio, Odete Medauar³⁷ destaca a importância do consensualismo no âmbito da Administração contemporânea:

A atividade de consenso-negociação entre Poder Público e particulares, mesmo informal, passa a assumir papel importante no processo de identificação de interesses públicos e privados, tutelados pela Administração. Esta não mais detém exclusividade no estabelecimento do interesse público; a discricionariedade se reduz, atenua-se a prática de imposição unilateral e autoritária de decisões. A Administração volta-se para a coletividade, passando a conhecer melhor os problemas e aspirações da sociedade. A Administração passa a ter atividade de mediação para dirimir e compor conflitos de interesses entre várias partes ou entre estas e a Administração. Daí decorre um novo modo de agir, não mais centrado sobre o ato como instrumento exclusivo de definição e atendimento do interesse público, mas como atividade aberta à colaboração dos indivíduos. Passa a ter relevo o momento do consenso e da participação.

³⁷ MEDAUAR, Odete. **O Direito Administrativo em Evolução**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003, p. 211.

Assim sendo, observa-se, notoriamente, que os atos de império da Administração Pública tornaram-se paulatinamente ultrapassados na medida em que a sociedade evolui e que tais atos dão margem à corrupção e ao desvirtuamento da probidade administrativa, o que se justifica pelo fato destes invocarem exageradamente princípios que já há tempo merecem reformulações, com vistas, como já salientado, uma nova perspectiva de Administração Pública, transparente e participativa. Reiterando tal entendimento, como bem salienta o professor José Casalta Nabais³⁸, “a ideia de que o direito público, nas relações entre o indivíduo e o Estado, tem como campo de aplicação os actos de autoridade (actos em que o Estado manifesta o seu *imperium* e impõe a sua autoridade ao administrado) está, desde há muito tempo, ultrapassada”.

Ademais, a adoção Administração Pública dialógica provocaria um novo campo de atuação administrativa voltada à coletividade, que passaria a ter conhecimento mais acurado dos problemas e necessidades sociais, dando margem a uma atuação gerencial mais focada nos casos específicos. Com isso, a eficiência na prestação dos serviços públicos seria mais contundente e haveria uma tendência de menor onerosidade nos gastos públicos, haja vista que os dispêndios financeiros presumivelmente seriam operacionalizados em casos efetivamente necessários, em conformidade com as demandas advindas da sociedade. Desta forma, o estabelecimento pelo Estado de vínculos mais dialógicos com a sociedade em sua estrutura administrativa provavelmente melhoraria a eficácia de suas ações, efetivando a concretização de um modelo de democracia participativa, com vistas, inclusive, à restauração da confiança política da sociedade brasileira nas ações governamentais.

Em que pese o exposto, da tentativa de contribuir com algo que restaure a estrutura pública, ora corroída por uma esclerose da democracia representativa – simbolizada pela secular e compulsiva apropriação indevida de verbas públicas e malversação do erário público –, surge o interesse em fortalecer a construção de um novo paradigma destinado à efetivação de uma ação administrativa estatal em consonância com os postulados de uma democracia participativa, restauradora e preservadora da concreta e efetiva soberania popular.

4.1 A Administração Pública Dialógica

Em decorrência de todo esse aparato discursivo que objetiva o estabelecimento de condições prévias para o entendimento da estrutura do Estado, da Administração Pública e de

³⁸ NABAIS, José Casalta. **Contratos Fiscais**. Coimbra: Coimbra, 1994, p. 24.

suas transformações aparece a ideia central deste trabalho, consistente na participação da sociedade nos atos administrativos que lhes são diretamente dirigidos, como mecanismo de efetivação democrática e garantia dos direitos fundamentais. O consensualismo apresenta-se como um elemento provedor de interatividade entre a administração e os administrados na busca pela fiel persecução do interesse público. Como fala Gustavo Justino de Oliveira³⁹:

O ponto em destaque diz respeito à extensão e à intensidade com que técnicas consensuais vêm sendo empregadas, como soluções preferenciais - e não unicamente alternativas - à utilização de métodos estatais que veiculem unilateral e impositivamente comandos para os cidadãos, empresas e organizações da sociedade civil. Por isso, uma das linhas de transformação do direito administrativo consiste em evidenciar que, no âmbito estatal, em campos habitualmente ocupados pela imperatividade há a abertura de consideráveis espaços para a consensualidade.

O diálogo entre a Administração Pública e aqueles que terão sua esfera de interesses atingida pressupõe uma atuação de gestão vanguardista na seara do Direito Administrativo e preponderantemente a afinação entre as normas, conceitos e paradigmas destes com os paradigmas do contemporâneo Estado Democrático de Direito. Desta forma, a cultura dialógica, também chamada consensualista, poderá dar mais condições ao aprimoramento tanto no que tange aos efeitos da prestação dos serviços públicos como também no que se refere à transparência dos atos administrativos, com vistas à atenuação da corrupção governamental e assegurando o cidadão na sua defesa contra atos que lhes são prejudiciais, principalmente no âmbito financeiro, como bem assevera Rafael Maffini⁴⁰:

(...) os destinatários da função administrativa não podem ser surpreendidos com a imposição de atos que lhes são prejudiciais ou com a extinção de condutas que lhes são benéficas, de modo abrupto, sem que se lhes assegurem tanto a ciência quanto à iminência de ocorrência de tais eventos danosos, quanto a efetiva participação tendente a evitar que eventuais prejuízos lhes sejam ocasionados. Daí a ideia de que a segurança jurídica e a proteção da confiança, em sua faceta procedimental, impõem sejam asseguradas a ciência e a participação prévia como condição formal para a eventual imposição de gravame pelo poder público na esfera de direitos dos cidadãos, aí incluído, por óbvio, a extinção de condutas administrativas que lhes são favoráveis.

Ademais, consoante já explanado, a participação popular de forma organizada com o intuito de prestar um suporte aos atos de gestão na Administração Pública visaria à utilização de recursos públicos a atendimentos de cunho efetivamente prioritários, tendo em vista que a

³⁹ OLIVEIRA, Gustavo Justino de; SCHWANKA, Cristiane. A Administração Consensual Como a Nova Face da Administração Pública no Séc. XXI: Fundamentos Dogmáticos, Formas de Expressão e Instrumentos de Ação. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo**, v. 104, jan./dez. 2009, p. 310.

⁴⁰ MAFFINI, Rafael. op. cit., p. 165.

administração possuiria uma real dimensão das necessidades públicas, a partir de prévias manifestações da sociedade. As decisões administrativas seriam, portanto, oriundas não apenas de planos governamentais, muitas vezes lastreados em interesses ocasionais de grupos políticos, mas, sobretudo, de diretrizes emanadas dos destinatários da ação estatal.

A Administração Pública dialógica, pois, propõe superar os engessamentos advindos de uma estrutura estatal eminentemente impositora por acordos e negociações prévias, que sob uma nova perspectiva de atuação administrativa protagonizariam a participação social na atuação da gestão pública. Nessa linha de raciocínio, Maria Sylvia Zanella Di Pietro⁴¹ afirma, “a participação popular é uma característica essencial do Estado de Direito Democrático, porque ela aproxima mais o particular da Administração, diminuindo ainda mais as barreiras entre o Estado e a sociedade”.

Consoante já mencionado, o poder de império do Estado torna-se cada vez mais ultrapassado em face dos aspectos sociais contemporâneos. Vale destacar o raciocínio de Odete Medauar⁴²:

Um conjunto de fatores propiciou esse modo de atuar, dentre os quais: a afirmação pluralista, a heterogeneidade de interesses detectados numa sociedade complexa; a maior proximidade entre Estado e sociedade, portanto, entre Administração e sociedade. Aponta-se o desenvolvimento, ao lado dos mecanismos democráticos clássicos, de “formas mais autênticas de direção jurídica autônoma das condutas”, que abrangem, de um lado, a conduta do Poder Público no sentido de debater e negociar periodicamente com interessados as medidas ou reformas que pretende adotar, e de outro, o interesse dos indivíduos, isolados ou em grupos, na tomada de decisões da autoridade administrativa, seja sob a forma de atuação em conselhos, comissões, grupos de trabalho no interior dos órgãos públicos, seja sob a forma de múltiplos acordos celebrados. Associa-se o florescimento de módulos contratuais também à crise da lei formal como ordenadora de interesses, em virtude de que esta passa a enunciar os objetivos da ação administrativa e os interesses protegidos. E, ainda: ao processo de *deregulation*; à emersão de interesses metaindividuais; à exigência de racionalidade, modernização e simplificação da atividade administrativa, assim como de maior eficiência e produtividade, alcançados de modo mais fácil quando há consenso sobre o teor das decisões.

Outrossim, a flexibilização do governo em administrar abrindo mão de um vínculo imperioso e chamando para si a colaboração da coletividade organizada, buscando um consenso na persecução da boa prestação do serviço público, abre nova margem para o controle de gastos, da eficácia da máquina pública e o alcance de uma boa administração.

⁴¹ PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. Participação popular na administração pública. **Revista Trimestral de Direito Público**. São Paulo, 1993. n. 1. p. 133.

⁴² MEDAUAR, Odete. O direito administrativo em evolução. 2. ed. São Paulo: **Revista dos Tribunais**, 2003. p. 210

No entendimento da professora Luziânia Carla Pinheiro Braga⁴³ “a necessidade de incentivar a troca de informações e de procurar soluções cuja proporcionalidade facilite o consenso, preservando a legitimidade de quem decide e a integração do administrado, impõe ao procedimento administrativo uma feição dialogante”. E nesse diapasão, ainda reitera⁴⁴:

A missão funcional do poder público acolhe a contribuição do particular para a mais perfeita realização do interesse público, em virtude de, através de uma posição dialética ou de pura colaboração, enriquecer a perspectiva da Administração sobre a identidade, natureza e peso relativo dos interesses que povoam a situação real. A aproximação do particular com a Administração concorrerá para trazer ao procedimento um ganho do iter cognoscitivo melhorando o iter valorativo da decisão.

Nessa perspectiva de que a Administração Pública dialógica notadamente perfaz um mecanismo factual de boa Administração Pública e emergente de pressupostos de garantias fundamentais, faz-se mister que seja referenciado o Direito Comparado com o propósito de devida elucidação da matéria. O mencionado fenômeno advém de preceitos mencionados na Carta de Direitos Fundamentais da União Européia⁴⁵, conhecida como Carta de Nice que em seu artigo 41 estabelece um direito fundamental a boa administração⁴⁶, *in litteris*:

Art. 41.

Direito a uma boa administração

1. Todas as pessoas têm direito a que os seus assuntos sejam tratados pelas instituições e órgãos da União de forma imparcial, equitativa e num prazo razoável.
2. Este direito compreende, nomeadamente:

⁴³ BRAGA, Luziânia Carla Pinheiro. Audiência dos interessados no procedimento administrativo português. In: MOSCON, Cleide de Fátima Manica (Org.). **Temas de direito público: justiça e administração pública**. Porto Alegre: Núria Fabris, 2010, p. 346.

⁴⁴ *Ibid.*, p. 348-349.

⁴⁵ Em junho de 1999, o Conselho Europeu de Colónia considerou oportuno consagrar numa Carta os direitos fundamentais em vigor ao nível da União Europeia (UE), por forma a conferir-lhes uma maior visibilidade. Os Chefes de Estado ou de Governo pretendiam incluir na Carta os princípios gerais consagrados na Convenção Europeia dos Direitos Humanos de 1950 e os resultantes das tradições constitucionais comuns dos países da UE. Para além disso, a Carta devia incluir os direitos fundamentais próprios dos cidadãos da UE, bem como os direitos económicos e sociais consagrados na Carta Social do Conselho da Europa e na Carta Comunitária dos Direitos Sociais Fundamentais dos Trabalhadores. Refletiria também os princípios decorrentes da jurisprudência do Tribunal de Justiça e do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem.

A Carta foi elaborada por uma convenção composta por um representante de cada país da UE e da Comissão Europeia, bem como por deputados do Parlamento Europeu e dos parlamentos nacionais. Foi formalmente adotada em Nice, em dezembro de 2000, pelo Parlamento Europeu, pelo Conselho Europeu e pela Comissão Europeia.

Em dezembro de 2009, com a entrada em vigor do Tratado de Lisboa, a Carta foi investida de efeito jurídico vinculativo, à semelhança dos Tratados. Para o efeito, a Carta foi alterada e proclamada pela segunda vez em dezembro de 2007. Disponível em <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=URISERV:133501>

⁴⁶ Disponível em: http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_pt.pdf. p. 18

- o direito de qualquer pessoa a ser ouvida antes de a seu respeito ser tomada qualquer medida individual que a afecte desfavoravelmente;
- o direito de qualquer pessoa a ter acesso aos processos que se lhe refiram, no respeito dos legítimos interesses da confidencialidade e do segredo profissional e comercial;
- a obrigação, por parte da administração, de fundamentar as suas decisões.

3. Todas as pessoas têm direito à reparação, por parte da Comunidade, dos danos causados pelas suas instituições ou pelos seus agentes no exercício das respectivas funções, de acordo com os princípios gerais comuns às legislações dos Estados Membros.

4. Todas as pessoas têm a possibilidade de se dirigir às instituições da União numa das línguas oficiais dos Tratados, devendo obter uma resposta na mesma língua.

O referido artigo encontra-se disposto no capítulo V da Carta, que trata dos direitos da cidadania, ou seja, trata-se de um instrumento normativo que concede ao cidadão a capacidade legal de possuir, de maneira institucionalizada, uma Administração que o coloque em um patamar de agente e não, como de costume, particularmente no Brasil, de mero paciente da Administração Pública. Confere-se ao cidadão a legitimidade de exercer efetivamente seus direitos perante a gestão estatal, em benefício da coletividade.

No que se refere ao Direito pátrio, para além dos princípios constitucionais explícitos da Administração Pública, proclamados no artigo 37, *caput*, da Carta Magna⁴⁷, a própria Carta Política acaba por consagrar institutos de participação popular na Administração Pública em seu corpo, como por exemplo, no artigo 37, § 3º, I, II e III, normas de eficácia limitada, carentes, por conseguinte, de leis ordinárias para sua devida concretização. Destaquem-se:

§ 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

I - as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

III - a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

⁴⁷ CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm

Além desse dispositivo constitucional vinculado à Administração Pública, alguns outros institutos do mesmo diploma legal são dispostos com o propósito de conferir aos cidadãos a capacidade de fazerem parte das decisões públicas que lhes afetam, dentre os quais se elencam:

- A) Artigo 10. Assegura a participação dos trabalhadores e empregadores em colegiados de órgãos públicos nos quais os seus interesses profissionais ou previdenciários sejam objeto de discussão e deliberação;
- B) Artigo 74, § 2. Legitima, na forma da lei, qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato para denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União;
- C) Artigo 89, VII. Trata a respeito da participação popular no Conselho da República, órgão superior de consulta do Presidente da República, com seis cidadãos brasileiros natos, com mais de trinta e cinco anos;
- D) Artigo 187. Dispõe sobre a participação do setor de produção, envolvendo produtores e trabalhadores rurais, bem como dos setores de comercialização, de armazenamento e de transportes na fixação da política agrícola;
- E) Artigo 194, VII, parágrafo único. Elenca como um dos objetivos da organização da seguridade social a participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados;
- F) Artigo 198, III. Constitui a participação da comunidade como diretriz da organização dos serviços públicos de saúde;
- G) Artigo 204, II. Confere a participação da população como diretriz da organização das ações governamentais na área de assistência social;
- H) Artigo 206, VI. Disciplina a gestão democrática como princípio norteador do ensino público;
- I) Artigo 216, §1º. Determina a colaboração da comunidade conjuntamente ao Poder Público, na promoção e proteção do patrimônio cultural brasileiro, por meios e formas de acautelamentos e preservações;
- J) Artigo 227, §1º. Admite a participação de entidades não governamentais em programas de assistência integral à saúde da criança e do adolescente.

Apesar da existência de todos esses dispositivos presentes na Constituição Federal, que consagram formalmente a participação popular na esfera Pública Administrativa, percebe-

se que são, em sua maioria, normas de eficácia limitada, não possuindo, assim, auto-executoriedade.

Dessa forma, vislumbra-se uma incongruência entre a norma e a realidade democrática, pois, uma vez que a norma existe e não se faz presente na vida dos cidadãos, resta enfraquecido o elo entre a vontade legal e uma necessidade geral que não possuiu o devido atendimento. Nesse sentido, como ressalta Gustavo Binenbojm⁴⁸, “tal democratização é marcada pela abertura e fomento à participação dos administrados nos processos decisórios da Administração, tanto em defesa de interesses individuais (participação *uti singulus*), como em nome de interesses gerais da coletividade (participação *uti cives*).”

Deve-se salientar, contudo, já terem ocorrido significativos avanços em direção ao modelo ora defendido, como, por exemplo, a promulgação da Lei nº 12.527/11, mais conhecida como Lei de Acesso à Informação. Na mesma linha, merecem destaque o contemporâneo papel desempenhado pelos portais da transparência, a utilização, já tradicional, de instrumentos como os chamados Orçamentos Participativos/Democráticos, além da exigência legal quanto à realização de audiências públicas e consultas públicas antes da deflagração de licitações de grande porte, ou mesmo para a construção de determinadas propostas de resolução em agências reguladoras ou em órgãos como o Conselho Nacional de Justiça e o Conselho Nacional do Ministério Público.

Entretanto, vale salientar que vicissitudes decorrentes de influências político-partidárias podem vir a desvirtuar o verdadeiro propósito da participação popular na gestão Pública. Merece reflexão o fato da escolha de representantes da sociedade civil, sindicatos ou associações, umbilicalmente vinculados a interesses partidários - notadamente em entidades subvencionadas pelo Poder Público - na participação popular administrativa poder gerar resultados dissonantes daqueles teoricamente pretendidos.

Neste sentido, o controle jurisdicional deste mecanismo de participação popular, como nos demais atos administrativos por vezes alvo de interferências judiciais, atuaria no sentido de promover a vinculação da Administração Pública dialógica aos princípios constitucionais, para que sua atuação tenha resultados compatíveis com a juridicidade.

Caso a Administração Pública dialógica fosse uma realidade consolidada na governabilidade estatal e não houvesse notáveis entraves burocráticos gerados pela maioria das vezes por embargos e interesses políticos provavelmente haveria um recrudescimento da

⁴⁸ BINENBOJM, Gustavo. **Uma Teoria do Direito Administrativo: Direitos Fundamentais, Democracia e Constitucionalização**. Rio de Janeiro: Renovar, 2006, p. 77.

credibilidade governamental e política concernente ao que se vislumbra no cenário nacional vigente, como afirma Diogo de Figueiredo Moreira Neto⁴⁹:

(...) as pessoas não se conformam apenas em fazer a tradicional escolha subjetiva daqueles concidadãos que serão seus governantes e, gradualmente, demandam ser também ouvidas na tomada das decisões objetivas, que envolvam diretamente seus interesses individuais e metaindividuais específicos, notadamente aquelas a cargo da administração pública que se situa nos níveis mais próximos dos administrados.

Haveria um estabelecimento de uma relação de maior confiança entre administração e administrados, ocasionada mediante uma harmonização de interesses e possibilidades envolvendo confrontos e ponderações justas, que resultassem em um consenso de necessidades. Sobre essa perspectiva, Gustavo Henrique Justino de Oliveira⁵⁰ fala que:

(...) a concordância ou aderência dos cidadãos aos provimentos emitidos pelos centros decisórios administrativos será uma consequência da maior legitimidade dessa decisão, pois seus pleitos, opiniões e sugestões foram ao menos apreciados. Isso acarretará maior eficácia e efetividade das decisões administrativas, sendo o caso de defender-se hodiernamente a legitimidade pela participação, inclusive como meio de obter-se maior eficiência no desempenho da função administrativa e maior justiça da decisão administrativa.

Desta feita, observa-se a Administração Pública dialógica como um fenômeno destinado ao aperfeiçoamento para o setor público, com a participação cidadã organizada na administração do Estado e não como o desvinculação ou afastamento da administração do Chefe do Poder Executivo. Em linha de arremate, faz-se mister salientar que não seria o seu propósito o comprometimento da autoridade dos gestores, ao contrário, tem como pretensão precípua o estabelecimento de um exercício administrativo mais fiel aos parâmetros de probidade consagrados no ordenamento jurídico, consolidando de forma mais efetiva e democrática o fundamento constitucional da dignidade da pessoa humana.

5 CONCLUSÃO

⁴⁹ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Direito da Participação Política: Legislativa, Administrativa, Judicial (fundamentos e técnicas constitucionais da democracia)*. Rio de Janeiro: Renovar, 1992, p. 12.

⁵⁰ OLIVEIRA *apud* BRAGA, Luziânia Carla Pinheiro. *Audiência dos Interessados no Procedimento Administrativo Português*. In: MOSCON, Cleide de Fátima Manica (Org.). *Temas de direito público: justiça e administração pública*. Porto Alegre: Núria Fabris, 2010, p. 344.

O Direito Administrativo, ao longo de sua trajetória como ramo do Direito Público, vem paulatinamente recebendo influências de todo um processo das evoluções sociais que acarretam inexoravelmente o seu aprimoramento no sentido de adequar-se a uma tendência neoconstitucional, fazendo com que haja um reconhecimento da força normativa constitucional em sua estrutura legal, o que provoca um realinhamento nos seus paradigmas, visando a proteção aos direitos fundamentais, a dignidade da pessoa humana e a efetividade da democracia.

As matizes constitucionais, principalmente no que tange os direitos fundamentais, são atualmente os parâmetros a serem seguidos pelos princípios administrativistas. Como consequência, redefine-se a ideia da supremacia do interesse público, uma vez que o interesse particular recebe proteção constitucional e é objeto de ponderação, de forma que os atos administrativos não sofram desvios de finalidade, legitimando-se a partir de preceitos constitucionais.

Os reflexos do processo acima mencionado acabam por vincular o Direito Administrativo a um ordenamento jurídico democrático, o que gera como decorrência lógica o estabelecimento de uma reestruturação na forma de atuação da Administração Pública. Nesse fenômeno, destaca-se a participação popular na gestão administrativa, com a oportunidade do cidadão ser chamado para contribuir com a construção das políticas públicas desenvolvidas pela Administração Pública, o que, de certo, confere maior legitimidade e segurança jurídica às ações administrativas.

Atualmente, existe um corpo social imbuído de conhecimento sobre suas garantias, tornando-se cada vez mais atuante na persecução de seus direitos e na exigência de serviços públicos eficientes e de boa qualidade. Tendo em vista este patamar alcançado pela sociedade, a relação clássica entre administrados (pacientes dos atos administrativos) e administradores públicos (agentes impositores dos atos administrativos) encontra-se ultrapassada, no sentido de que os limites desta relação sofrem uma evolução das vias meramente representativas para esferas de efetiva e constitucional participação administrativa.

A Administração Pública dialógica se insere como mecanismo de participação social na Administração Pública, que viabiliza através do diálogo entre administradores e administrados o possível alcance de um juízo de ponderação em comum sobre os atos de gestão que recairão sobre a coletividade, com vistas ao aperfeiçoamento na prestação dos serviços públicos e à maior eficiência, probidade e transparência nos atos administrativos.

O diálogo entre o cidadão e a Administração Pública seria um dos elementos essenciais à recuperação de parcela da credibilidade dos gestores públicos, pois a própria sociedade organizada estaria ajudando a influenciar os rumos da ação governamental.

Portanto, o envolvimento do cidadão na Administração Pública por meios que lhe permitam influenciar as diretrizes de ação estatal projeta o real exercício da cidadania e tende a trazer como consequências níveis mais intensos de legitimação da atuação administrativa, que se coadunam com os princípios da Administração Pública e estabelecem a efetiva concretização do Estado Democrático de Direito e do postulado da dignidade da pessoa humana.

REFERÊNCIAS

AGRA, Walber de Moura. **Curso de direito constitucional**. 4 ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2008.

BARCELLOS, Ana Paula de. NEOCONSTITUCIONALISMO, DIREITOS FUNDAMENTAIS E CONTROLE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, n. 240, p. 83-103, abr./jun. 2005.

BARROSO, Luís Roberto. A constitucionalização do direito e suas repercussões no âmbito administrativo. In: ARAGÃO, Alexandre Santos de; MARQUES NETO, Floriano de Azevedo (Coord.). **Direito administrativo e seus novos paradigmas**. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

_____. **Interpretação e aplicação da Constituição** - Fundamentos de uma dogmática constitucional transformadora. 3ª edição. Rio de Janeiro: Editora Saraiva, 1999.

BINENBOJM, Gustavo. **Uma teoria do direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização**. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo e sociedade**. 4ª. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

BRAGA, Luziânia Carla Pinheiro. Audiência dos interessados no procedimento administrativo português. In: MOSCON, Cleide de Fátima Manica (Org.). **Temas de direito público: justiça e administração pública**. Porto Alegre: Núria Fabris, 2010.

CANOTILHO, J. J. Gomes. **“Brançosos” e interconstitucionalidade: itinerários dos discursos sobre a historicidade constitucional**. 2ª ed. Coimbra: Editora Almedina, 2008.

CARTA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS DA UNIÃO EUROPÉIA. Disponível em: <http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_pt.pdf. p. 18> Acesso em: 17 mar. 2016.

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 17 mar. 2016.

JUSTEM FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 7ª Ed. 2011.

_____. O Direito Administrativo de espetáculo. In: ARAGÃO, Alexandre Santos de; MARQUES NETO, Floriano de Azevedo (Coord.). **Direito administrativo e seus novos paradigmas**. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

LENZA, Pedro. **Direito constitucional esquematizado**. 14. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2010.

MAFFINI, Rafael. Administração pública dialógica (proteção procedimental da confiança). Em torno da Súmula Vinculante nº 3, do Supremo Tribunal Federal. **RDA Revista de Direito Administrativo**. Belo Horizonte: Editora Fórum, ano 2010, n. 253, p. 159 – 172. jan. / abr. 2010.

MARINELA, Fernanda. **Direito Administrativo**. 9ª ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

MEDAUAR, Odete. **O direito administrativo em evolução**. 2ª. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 27ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2010.

_____. **Curso de Direito Administrativo**. 5ª ed. São Paulo: Malheiros, 1994.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Direito da participação política: legislativa, administrativa, judicial (fundamentos e técnicas constitucionais da democracia)**. Rio de Janeiro: Renovar, 1992.

_____. **Mutações do direito administrativo**. 3^a. ed. rev. e ampl. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

NABAIS, José Casalta. **Contratos fiscais**. Coimbra: Coimbra, 1994.

OLIVEIRA apud BRAGA, Luziânia Carla Pinheiro. Audiência dos interessados no procedimento administrativo português. In: MOSCON, Cleide de Fátima Manica (Org.). **Temas de direito público: justiça e administração pública**. Porto Alegre: Núria Fabris, 2010.

OLIVEIRA, Gustavo Justino de. A administração consensual como a nova face da administração pública no séc. XXI: Fundamentos dogmáticos, formas de expressão e instrumentos de ação. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo**, v. 104, p. 302 - 322. jan./dez. 2009.

OLIVEIRA, Gustavo Justino de.; SCHWANKA, Cristiane. A administração consensual como a nova face da administração pública no séc. XXI: fundamentos dogmáticos, formas de expressão e instrumentos de ação. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo**, v. 104, p. 303-322 jan./dez. 2009. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/67859/0>>. Acesso em: 15 abr. 2016.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. Participação popular na administração pública. **Revista Trimestral de Direito Público**, São Paulo, n. 1, pp. 128-139. 1993.