

.Catalogação de Publicação na Fonte. UFPE - Biblioteca Central

Marcon, Cecília Figueiredo.

Administração pública consensual no direito brasileiro: perspectivas à luz do princípio da supremacia do interesse público / Cecília Figueiredo Marcon. - Recife, 2025.
139f.: il.

Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Pernambuco, Centro de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-Graduação em Direito, 2025.

Orientação: Edilson Pereira Nobre Junior.

Coorientação: André Wanderley Dantas.

Coorientação: Walber de Moura Agra.

Inclui referências.

1. Administração Pública; 2. Administração Pública Consensual; 3. Princípio da Supremacia do Interesse Público; 4. Pluralidade de sentido; 5. Atuação Estatal Eficiente. I. Nobre Junior, Edilson Pereira. II. Dantas, André Wanderley. III. Agra, Walber de Moura. IV. Título.

UFPE-Biblioteca Central



UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
FACULDADE DE DIREITO DO RECIFE
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO

CECÍLIA FIGUEIREDO MARCON

**ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA CONSENSUAL NO DIREITO BRASILEIRO:
PERSPECTIVAS À LUZ DO PRINCÍPIO DA SUPREMACIA DO INTERESSE
PÚBLICO**

Recife
2025

CECÍLIA FIGUEIREDO MARCON

**ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA CONSENSUAL NO DIREITO BRASILEIRO:
PERSPECTIVAS À LUZ DO PRINCÍPIO DA SUPREMACIA DO INTERESSE
PÚBLICO**

Dissertação apresentada ao
Programa de Pós-Graduação em
Direito da Universidade Federal
de Pernambuco, como requisito
parcial para obtenção do título de
Mestre em Direito. Área de
concentração: Estado e
Regulação.

Orientador (a): Prof. Dr. Edilson Pereira Nobre Junior

Recife

2025

CECÍLIA FIGUEIREDO MARCON

**ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA CONSENSUAL NO DIREITO BRASILEIRO:
PERSPECTIVAS À LUZ DO PRINCÍPIO DA SUPREMACIA DO INTERESSE
PÚBLICO**

Dissertação apresentada ao
Programa de Pós-Graduação em
Direito da Universidade Federal
de Pernambuco, como requisito
parcial para obtenção do título de
Mestre em Direito. Área de
concentração: Estado e
Regulação.

Aprovado em: ____/____/____

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Edilson Pereira Nobre Junior (Orientador)
Universidade Federal de Pernambuco - UFPE

Prof. Dr. Walber de Moura Agra
Universidade Federal de Pernambuco - UFPE

Prof. Dr. André Wanderley Dantas
Universidade Federal de Pernambuco - UFPE

AGRADECIMENTOS

A realização deste trabalho representa o ápice de uma trajetória desafiadora e, ao mesmo tempo, enriquecedora. Durante este percurso, vivi momentos que testaram minha força e minha determinação. Enfrentei o desafio da maternidade em circunstâncias difíceis e, por vezes, pensei em desistir. No entanto, foi o amor e o apoio incondicional da minha família que me mantiveram de pé.

À minha mãe, Maria Célia de Figueiredo, e à minha irmã, Clarisse Figueiredo Marcon, meu eterno agradecimento por serem meu alicerce e guia nos momentos mais difíceis. Aos meus filhos, Bento Marcon, Maria Júlia Marcon, e à minha pequena Maria Fernanda Marcon, que ainda está por vir, dedico cada esforço deste trabalho. Vocês foram e sempre serão minha maior inspiração para seguir em frente.

Registro minha profunda gratidão ao meu orientador, Prof. Dr. Edilson Pereira Nobre, por sua paciência, dedicação e orientações que foram cruciais para a construção deste trabalho. Às minhas amigas da Procuradoria de Camaragibe, Elisa Maranhão e Carolina Wolmer, agradeço pela parceria e pelo constante apoio que me ofereceram.

Agradeço também a Deus, por me conceder força, coragem e sabedoria para atravessar os desafios desta jornada. Por fim, agradeço ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), pela excelência de seus docentes e pela oportunidade de crescimento acadêmico.

Como homenagem à força do amor e da perseverança, encerro com os versos de Fernando Pessoa, que simbolizam o espírito desta caminhada:

"Pedras no caminho?
Guardo todas, um dia construirei um castelo."

Que esta dissertação seja um reflexo não apenas do conhecimento adquirido, mas também da superação e da resiliência que me trouxeram até aqui.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	09
2	HISTÓRICO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: DA BUROCRACIA À ERA DIGITAL.....	13
2.1	Origens da Administração Pública.....	13
2.2	A era da burocracia.....	14
2.2.1	<i>Weber e o modelo burocrático.....</i>	15
2.2.2	<i>A reforma Gerencial: da burocracia à gestão por resultados.....</i>	19
2.3	Era digital e e-government.....	22
2.3.1	<i>Casos de Implementação.....</i>	23
2.3.2	<i>O contexto brasileiro: Incorporação de ferramentas tecnológicas no ordenamento jurídico brasileiro.....</i>	25
2.3.3	<i>Limites Éticos e Legais ao Uso de Inteligência Artificial no Judiciário Brasileiro.....</i>	30
2.4	Estado em Rede e Governança Pública.....	34
2.4.1	<i>A transição de uma Administração Hierárquica para uma Administração em Rede.....</i>	37
2.4.2	<i>Definição e princípios de Governança Pública.....</i>	39
3	ADMINISTRAÇÃO CONSENSUAL: CONCEPÇÃO TEÓRICA E FUNDAMENTOS DOGMÁTICOS.....	46
3.1	Conceitos Básicos e Evolução Histórica.....	48
3.2	Concepção Teórica da Administração Consensual.....	51
3.2.1	<i>Princípios da Administração Consensual.....</i>	53
3.2.2	<i>Modelos Teóricos.....</i>	56
3.3	Fundamentos Dogmáticos.....	57
3.3.1	<i>Aspectos jurídicos.....</i>	58
3.3.2	<i>Direitos dos administrados e deveres da Administração Pública....</i>	59
3.4	Instrumentos da Administração Consensual.....	60
3.4.1	<i>Mecanismos de Participação.....</i>	61
3.4.2	<i>Arbitragem como instrumento eficiente de uma Administração Pública Consensual.....</i>	62
3.4.3	<i>Ferramentas Tecnológicas.....</i>	65

3.4.4	<i>Transação Tributária.....</i>	66
3.5	Os limites da Consensualidade.....	67
4	PRINCÍPIO DA SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO.....	70
4.1	Fundamentos Clássicos.....	70
4.1.1	<i>Origem Histórica e Evolução.....</i>	71
4.1.2	<i>Influência do Direito Romano.....</i>	74
4.1.3	<i>Aplicação nos Estado Social.....</i>	78
4.2	Conceito e Características do Interesse Público.....	82
4.2.1	<i>A Teoria do Interesse Público.....</i>	83
4.2.2	<i>Interesse Público Indissociável do Interesse Privado.....</i>	88
4.2.3	<i>Pluralidade do Conceito de Interesse Público.....</i>	93
4.2.4	<i>Interesse Público na Administração Pública.....</i>	98
5	ADMINISTRAÇÃO CONSENSUAL E SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO: UMA ALIANÇA POSSÍVEL E EFICAZ...	104
5.1	O poder do Estado fundamentado na Supremacia do Interesse Público.....	106
5.2	A Constituição de 1988 e a constatação dos direitos fundamentais frente ao Estado.....	113
5.3	Os direitos do Estado e as restrições dos seus poderes.....	116
5.4	A nova Administração Pública e o Princípio da Supremacia do Interesse Público.....	119
6	CONCLUSÃO	126
	REFERÊNCIAS.....	128

RESUMO

A administração pública no Brasil tem evoluído significativamente, refletindo as mudanças sociais, culturais e políticas ao longo dos tempos. Diante desse cenário, surgiram novas formas de gestão pública que combinaram os princípios da burocracia com flexibilidades necessárias para acompanhar as mudanças sociais e culturais. Entre essas novas formas, destaca-se a Administração Consensual. No contexto da administração pública, especialmente com o advento de novas tecnologias no ordenamento jurídico, tornou-se necessário introduzir novos mecanismos no Direito Administrativo. Esta pesquisa tem como objetivo investigar as possibilidades de implementação da administração pública consensual no direito brasileiro, analisando suas perspectivas à luz do princípio da supremacia do interesse público. Os objetivos específicos são: analisar a evolução da administração pública desde a burocracia tradicional até a era digital, destacando as principais transformações e inovações ao longo do tempo; investigar a concepção teórica da Administração Consensual e seus fundamentos dogmáticos; examinar o princípio da supremacia do interesse público, suas implicações legais e aplicação prática; e realizar uma análise comparativa entre a Administração Consensual e o princípio da supremacia do interesse público, identificando semelhanças, diferenças e possíveis pontos de convergência e conflito entre esses dois conceitos. Concluiu-se que a proposta da administração consensual, não contradiz o princípio da Supremacia do Interesse Público, mas sim o fortalece ao proporcionar uma maior legitimidade às ações do Estado.

Palavras-chave: Administração Pública; Administração Pública Consensual; Princípio da Supremacia do Interesse Público; Pluralidade de sentido; Atuação Estatal Eficiente.

ABSTRACT

Public administration in Brazil has evolved significantly, reflecting social, cultural and political changes over time. In this context, new forms of public management have emerged that combine the principles of bureaucracy with the flexibility needed to keep up with social and cultural changes. Among these new forms, Consensual Administration stands out. In the context of public administration, especially with the advent of new technologies in the legal system, it has become necessary to introduce new mechanisms in Administrative Law. This research aims to investigate the possibilities of implementing consensual public administration in Brazilian law, analyzing its prospects in light of the principle of the supremacy of the public interest. The specific objectives are: to analyze the evolution of public administration from traditional bureaucracy to the digital age, highlighting the main transformations and innovations over time; to investigate the theoretical conception of Consensual Administration and its dogmatic foundations; to examine the principle of supremacy of the public interest, its legal implications and practical application; and to carry out a comparative analysis between Consensual Administration and the principle of supremacy of the public interest, identifying similarities, differences and possible points of convergence and conflict between these two concepts. It was concluded that the proposal of consensual administration does not contradict the principle of Supremacy of Public Interest, but rather strengthens it by providing greater legitimacy to the actions of the State.

Keywords: Public Administration; Consensual Public Administration; Principle of Supremacy of the Public Interest; Plurality of meaning; Efficient State Action.

1 INTRODUÇÃO

Esta pesquisa tem como objetivo investigar as possibilidades da implementação da administração pública consensual no direito brasileiro, analisando suas perspectivas à luz do princípio da supremacia do interesse público.

Nesta caminhada, é necessário compreender que a Administração Pública sofre alterações desde o seu surgimento, pautadas nas mudanças sociais, culturais e políticas de cada época. Desde a Grécia Antiga até o surgimento dos Estados-Nação, a gestão seguia a dinâmica necessária à administração das fronteiras.

Após o surgimento do modelo Weberiano de gestão, com estrutura hierárquica, regras formais e impessoalidade nas relações de organização da instituição (Weber, 1968), a sociedade passou por um período de transformação na dinâmica organizacional, pois de acordo com Weber (1968) a burocracia é especialmente adequada para organizações que operam em larga escala, sejam elas públicas ou privadas.

A crítica a este modelo surgiu em decorrência da limitação na capacidade de inovação na prestação de serviços públicos. Almeida (2015) argumenta que a excessiva burocracia na conformidade com as normas e os procedimentos eram causadores da falência da aceitação deste modelo Weberiano.

Sendo assim, surgiram outras estruturas de gestão pública, combinando os princípios da burocracia com algumas flexibilidades necessárias ao acompanhamento da evolução das mudanças sociais e culturais da sociedade civil, e após séculos de transformações e a implementação de diversos fundamentos necessários à atual democracia do Brasil, houve o surgimento da Administração Consensual.

A ideia de que a gestão pública deve ser conduzida de maneira democrática está ligada a necessidade de diálogo e cooperação entre os diferentes setores sociais e institucionais, sendo assim, mais participativa. Os mecanismos de participação criados nesta gestão, alcançam um consenso capaz de criar espaços de expressão dos diferentes interesses civis na busca de

soluções que sejam amplamente aceitas e legitimadas (Pereira, 1996).

Dentro da esfera da administração pública, frente ao processo de mudanças sociais e o advento de novas tecnologias no ordenamento jurídico, fez-se necessária a introdução de novos mecanismos dentro do âmbito do Direito Administrativo, observando quais dispositivos clássicos, normativas e institutos poderiam ser entrelaçados para garantir uma gestão pública capaz de atender as demandas sociais de modo eficaz e econômico (Bobbio, 1992).

Paralelamente à necessidade de atuar em conjunto com a sociedade civil aplicando uma participação cidadã na gestão da implementação de políticas públicas, o Princípio da Supremacia do Interesse Público estabelece que as ações e decisões da administração pública devem sempre visar ao interesse coletivo e o bem comum, sobrepondo-se aos interesses individuais ou privados (Ferreira Filho, 2021).

Este tipo de gestão, conectada entre as diferentes esferas governamentais, instituições públicas, privadas e organizações da sociedade civil é o que se pode denominar “Estado em rede” e “governança pública”. Nesta abordagem, há uma rede maior de compartilhamento de informações, recursos e também responsabilidades, fazendo com que haja mais eficiência, favorecendo a construção de soluções mais abrangentes para os problemas públicos (Castells, 2001).

A partir destas questões, surge então, um dilema presente em situações onde haja conflito de interesses entre a administração pública e a sociedade civil. Neste contexto, o seguinte problema de pesquisa é levantado: quais as possibilidades da implementação da administração pública consensual no direito brasileiro, analisando suas perspectivas à luz do princípio da supremacia do interesse público?

A hipótese inicial da pesquisa considera a coexistência da Administração Consensual e do Princípio da Supremacia do Interesse Público não como opostas formas de funcionamento da gestão, mas como soluções que se complementam para a atuação do Estado. Assim, fortalecem a Administração, sem excluir a participação cidadã, mas considerando o bem comum de uma forma geral.

Para tanto, é necessário que outros objetivos (específicos) atuem na construção da pesquisa visando o alcance desta resposta e a concretização do objetivo geral. Portanto, tem-se como objetivos específicos: analisar a evolução

da administração pública desde a burocracia tradicional até a era digital, destacando as principais transformações e inovações ao longo do tempo; investigar a concepção teórica da Administração Consensual e seus fundamentos dogmáticos, elucidando os princípios e teorias que sustentam esse modelo de gestão pública; examinar o princípio da supremacia do interesse público, sua definição, implicações legais e aplicação prática na administração pública brasileira; e por fim, realizar uma análise comparativa entre a Administração Consensual e o princípio da supremacia do interesse público, identificando semelhanças, diferenças e possíveis pontos de convergência e conflito entre esses dois conceitos.

Sendo assim, inicialmente, será traçado um histórico da administração pública, desde suas origens até a transição para a era digital, destacando o modelo burocrático de Weber e a emergência do e-government. Será discutida a evolução dos modelos administrativos ao longo do tempo, enfatizando como a burocracia se tornou dominante e posteriormente deu lugar a novas formas de gestão pública na era digital.

Em seguida, será investigada a incorporação de ferramentas tecnológicas no judiciário brasileiro abordando tanto os benefícios quanto os limites éticos e legais associados a essa implementação.

É indispensável que os conceitos de Estado em rede e governança pública sejam analisados demarcando a transição entre uma administração hierárquica e administração em rede. Portanto, serão demonstrados os princípios da governança pública, incluindo a participação cidadã e a transparência como elementos-chave dessa nova forma de governar.

Posteriormente, será dedicado um capítulo à Administração Pública Consensual, onde serão abordados os conceitos, evolução histórica e os princípios que a fundamentam. É indispensável neste momento, que os aspectos jurídicos também sejam examinados, incluindo os direitos e deveres dos administrados e da Administração Pública, assim como os instrumentos e mecanismos de participação disponíveis, com ênfase nas ferramentas tecnológicas que podem facilitar essa participação.

O Princípio da Supremacia do Interesse Público será analisado destacando seus fundamentos clássicos, origem histórica, influências do direito romano e sua aplicação nos Estados modernos. Será delineado o conceito e as características essenciais desse princípio, enfatizando sua importância na

administração pública contemporânea e sua relação com a administração consensual.

Por fim, uma análise comparativa entre administração consensual e o princípio da supremacia do interesse público será realizada. Será buscado identificar convergências, divergências e complementaridades entre esses dois conceitos fundamentais da administração pública contemporânea, proporcionando a crítica sobre como ambos podem coexistir e se fortalecer mutuamente na busca pelo interesse público.

2 HISTÓRICO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: DA BUROCRACIA À ERA DIGITAL

Compreender a história da administração pública é fundamental para reconhecer as bases sobre as quais se constroem as práticas administrativas atuais, tendo em vista que ao longo dos séculos, a administração pública passou por diversas situações, evoluindo de sistemas burocráticos rígidos para estruturas mais flexíveis e adaptáveis (Pereira, 1996).

Pensar esta transição de práticas administrativas, revela, para além das mudanças de métodos, uma mudança de valores e expectativas sociais (Abrucio, 2007). Atualmente, a informação ligada à tecnologia desenvolve um papel central na sociedade, e com isto, a administração pública ganha novas oportunidades, enfrentando também, novos dilemas, como transparência e eficiência (Almeida, 2017).

Este capítulo tem como objetivo traçar um panorama histórico dessas mudanças, destacando as principais fases e inovações que moldaram a administração pública até os dias atuais.

2.1 Origens da Administração Pública

A administração pública tem suas raízes nos sistemas de governo antigos, onde o poder estava centralizado e a gestão era muitas vezes baseada em critérios pessoais. No Egito Antigo, por exemplo, os faraós governavam com o auxílio de uma vasta rede de funcionários que registravam, administravam e garantiam a execução das políticas do Estado, mantendo registros detalhados sobre agricultura, tributação e obras públicas (Weber, 1968).

De acordo com Bobbio (1992), a administração pública, na Grécia Antiga, se desenvolveu em um contexto de Cidades-Estado, conhecidas como pólis, que mantinham diferentes formas de gestão. Enquanto em Atenas havia uma democracia que permitia a participação popular por meio de assembleias, em Esparta, a administração era militarizada e autoritárias, refletindo a prioridade espartana.

O funcionamento dos feudos, durante a idade média, representam uma forma de administração descentralizada. Nestes modelos, cada feudo

funcionava individualmente, como uma unidade autônoma e possuía regulamentos próprios, que era característico da estrutura de poder da época, uma estrutura fragmentada (Fernandes, 2005).

Importante mencionar também, o período do Renascimento, com o surgimento das monarquias absolutistas e dos Estados Nacionais, na Europa. De acordo com Fernandes (2005) esse surgimento deu-se em razão da centralização de poder, criando burocracias nacionais mais estruturadas e também eficientes, que gerenciavam suas áreas dominadas a partir de sistemas administrativos avançados para a época.

Neste contexto, as reformas protestantes surgiram como uma ruptura nas formas de administração pública, separando autoridades civis e religiosas, resultando na adoção de sistemas administrativos laicos (Fernandes, 2005). Dessa forma, a evolução da administração pública desde suas origens históricas até a era da burocracia, conforme delineada por Max Weber, não apenas reflete uma evolução estrutural, mas também uma resposta às exigências crescentes por governança mais eficaz e previsível nas sociedades contemporâneas.

2.2 Era da burocracia

Para compreender a era da burocracia, é necessário pensar um período de grande transformação na gestão das instituições, influenciada fortemente pelo modelo teorizado por Weber. Este modelo, tem como característica uma estrutura hierárquica com regras formais e impessoalidade nas relações de organização da instituição (Weber, 1968).

Segundo Almeida (2015) este modelo tornou-se essencial para lidar com o aumento da escala e a complexidade das operações de gestão na administração das instituições no contexto industrial e pós industrial.

No entanto, o modelo burocrático também enfrentou críticas por sua rigidez e lentidão em adaptar-se a mudanças rápidas e inovações tecnológicas, levando a novas abordagens de gestão pública que buscam combinar eficiência burocrática com flexibilidade e capacidade de resposta ágil (Almeida, 2015).

Por este motivo, é necessário compreender como as características da burocracia, conforme delineadas por Weber, influenciaram não apenas na estrutura administrativa, mas também na cultura organizacional e nos processos decisórios nas instituições públicas e privadas (Weber, 1968). A análise da

implementação e do impacto do modelo burocrático nos diferentes contextos sociais, políticos e econômicos demonstra a sua relevância histórica para o desenvolvimento da administração pública e privada (Almeida, 2015).

2.2.1 Weber e o modelo burocrático

De acordo com Weber (1968) a divisão clara do trabalho, a hierarquia, a definição das autoridades, as regras formais e a impessoalidade nas relações organizacionais são os pontos que caracterizam a burocracia. O sociólogo alemão foi um dos pioneiros na teoria da burocracia como forma de gestão e projetou estes elementos como forma de garantir a previsibilidade e a eficiência nas operações, diminuindo a influência de interesses pessoais. Neste sentido:

A impessoalidade da gestão burocrática parece ser um dos elementos que levaram Weber a adotá-la como modelo de máxima eficiência de gestão administrativa. Essa impessoalidade, segundo o autor, não só tornaria estáveis as atividades normais exigidas pelos objetivos da estrutura governada burocraticamente, como também asseguraria o cumprimento normal e continuado dessas atividades, independentemente das pessoas para quem elas seriam atribuídas (Da Silva; Brunetta; Maia, 2023, p.74).

Além disso, Weber dinamizou o conceito de “dominação jurídico-racional”, que fundamenta a legitimidade da autoridade na conformidade com normas e regras lógicas, em vez de tradições ou carismas pessoais (Weber, 1968). Esse tipo de dominação é o que estrutura a burocracia, que, por sua vez, é caracterizada pela previsibilidade e pela formalização dos processos. Assim, a dominação racional está ligada à autoridade que deriva da legalidade e do cumprimento de normas pré-estabelecidas, sendo a burocracia sua forma mais pura.

Autores contemporâneos, como Motta e Vasconcelos (2021), reconhecem a relevância da análise weberiana da burocracia para a compreensão das organizações modernas e apontam que a estrutura burocrática ainda se mantém em muitas organizações, especialmente no setor público, justamente pela sua capacidade de organizar de maneira eficiente as atividades e por garantir a continuidade das operações, mesmo em contextos de mudanças.

Weber (1947) argumenta que a burocracia é especialmente adequada para organizações que operam em escala ampliada, sejam elas públicas ou

privadas. A estrutura burocrática oferece um meio eficaz de lidar com complexidade e coordenar atividades em larga escala, promovendo um ambiente onde as regras e os procedimentos são claramente estabelecidos e seguidos. No entanto, o próprio autor reconhece que a burocracia pode ser excessivamente formalizada e rígida, o que pode limitar sua capacidade de adaptação a mudanças rápidas e inovações tecnológicas, além de criar obstáculos para a criatividade e a flexibilidade organizacional (Weber, 1947).

Neste sentido, a burocracia é caracterizada por uma posição de autoridade bem definida, em que cada posição dentro da organização tem funções e responsabilidades específicas, e a regulamentação é devida à impessoalidade das normas, e não à pessoa que ocupa a carga. Esse modelo permite a aplicação consistente de regras, o que, segundo o autor, contribui para a eficiência das operações de gestão.

No entanto, Weber (1947) aponta que essa mesma estrutura, ao ser aplicada rigidamente, pode levar a que ele chama de "desumanização" das relações sociais dentro da organização. A burocracia, ao se concentrar em regras e procedimentos, pode transformar os indivíduos em "engrenagens" de uma máquina, sob obediência cega às normas que tomam precedência sobre a atenção das particularidades humanas. Isso pode resultar na alienação dos trabalhadores, que se sentem distantes do propósito da organização e limitados em sua capacidade de inovar ou de encontrar soluções criativas para os problemas.

É importante mencionar que a burocracia tem dificuldades em se adaptar a mudanças rápidas, especialmente em ambientes tecnológicos ou econômicos dinâmicos. A estrutura burocrática, com seu foco na padronização e na dificuldade dos procedimentos, pode ser lenta para reagir às novas demandas do mercado ou às inovações tecnológicas, criando, assim, uma tendência ao conservadorismo (Weber, 1968).

Weber (1947) chama atenção para o "domínio dos especialistas", em que o conhecimento está concentrado em poucos indivíduos dentro da posição burocrática. Embora isso garanta uma execução precisa das tarefas, também pode gerar uma dependência excessiva de especialistas, limitando a flexibilidade da organização e restringindo a participação dos trabalhadores em processos decisórios importantes. Segundo Weber, a burocracia tende a criar "esferas separadas" de especialização, em que o conhecimento se torna um recurso

estratégico, controlado por poucos e de difícil acesso aos demais membros da organização (Weber, 1947).

Além de Weber, outros autores complementam essa visão da burocracia. Fernando Almeida (2015), por exemplo, explora como a implementação do modelo burocrático afeta a dinâmica organizacional e a eficácia administrativa. Ele destaca que, embora a burocracia ofereça benefícios em termos de controle e previsibilidade, ela também pode resultar em processos lentos, especialmente quando aplicada de maneira inflexível em ambientes que exigem agilidade.

Matias-Pereira (2010) discute como a burocracia influencia a governança pública e a eficácia das políticas governamentais. O autor argumenta que a burocracia pode ser um obstáculo significativo para a implementação de reformas e para a entrega eficiente de serviços públicos, especialmente quando não é adequadamente alinhada com as necessidades da sociedade contemporânea (Matias-Pereira, 2010).

Almeida (2015) destaca que a introdução da burocracia trouxe avanços significativos na organização administrativa do país, estabelecendo regras claras, hierarquia de autoridade bem definida e procedimentos formais que visavam reduzir a arbitrariedade e garantir a imparcialidade nas decisões governamentais, formando uma estrutura essencial para lidar com a complexidade crescente das demandas sociais e econômicas no Brasil.

No entanto, a burocracia também enfrentou críticas devido à sua rigidez em adaptar-se às mudanças rápidas e às necessidades emergentes da sociedade. Almeida (2015) argumenta que a ênfase excessiva na conformidade com normas e procedimentos pode limitar a capacidade de inovação e a eficiência na prestação de serviços públicos. Nesse sentido, surgiram novos modelos de gestão pública, como a gestão por resultados e a administração gerencial, que buscam combinar os princípios burocráticos de controle com maior flexibilidade e responsabilidade pela entrega de resultados tangíveis à sociedade.

Outro aspecto relevante da teoria de Weber é a distinção entre autoridade tradicional, carismática e jurídico-racional. A autoridade tradicional baseia-se na crença da santidade das tradições condicionais e na legitimidade daqueles que são chamados a exercer o poder de acordo com essas tradições. Weber explica que "a legitimidade da dominação tradicional está relacionada à tradição cotidiana, herdada de tempos imemoriais, na validade e na sacralidade das

tradições, e na autoridade daqueles que exercem o poder com base nessas tradições" (Weber, 1968, p. 215). A figura do monarca, que exerce o poder por direito de nascimento, é um exemplo claro desse tipo de dominação.

A autoridade carismática, por sua vez, deriva do carisma pessoal de um líder, ou seja, da qualidade extraordinária atribuída a essa pessoa. Weber define o carisma como uma "qualidade excepcional, fora do comum, que é reconhecida como sobrenatural ou, pelo menos, fora da esfera comum, e com base na qual essa pessoa é seguida" (Weber, 1968, p. 241). O poder carismático se manifesta em figuras como profetas, líderes revolucionários ou militares, cuja autoridade está diretamente vinculada à sua personalidade e à opinião de seus seguidores em suas capacidades exclusivas.

Já a autoridade jurídico-racional se fundamenta em um conjunto de regras e normas previamente estabelecidas, em que o poder é exercido de acordo com a legalidade dessas regras, e não em virtude de tradições ou características pessoais. Como afirma Weber, "o tipo mais puro de dominação legal é o exercício da autoridade através de uma burocracia impessoal, baseada em regras universais e impessoais, criadas para garantir a previsibilidade e a eficiência das decisões" (Weber, 1968, p. 225). A burocracia moderna, com suas regulamentações e processos formais, é o exemplo mais elaborado desse tipo de dominação.

A respeito desta tipologia da autoridade weberiana, Giddens (1971) discute como Weber oferece uma base importante para compreender as diferentes formas de dominação legítima. O autor destaca que a distinção entre autoridade tradicional, carismática e jurídico-racional ajuda a entender a transição de sociedades pré-modernas para modernas, onde o carisma pode surgir em momentos de crise, enquanto a burocracia e a racionalidade jurídica se tornam uma norma nas sociedades capitalistas.

Dentro das sociedades capitalistas, a autoridade jurídico-racional pode ser compreendida como norma e está intimamente ligada ao surgimento de economias onde a organização racional das instituições e a criação de regras formais e impessoais são essenciais para garantir a eficiência e a previsibilidade das operações sociais e econômicas (Giddens, 1971).

Desta forma, enquanto Weber identifica a burocracia como essencial para a organização, também reconhece a limitação pela falta de flexibilidade e lentidão. O modelo burocrático é eficaz em garantir a ordem e a eficiência, mas,

ao mesmo tempo, precisa ser complementado por mecanismos que promovam a inovação e a criatividade, especialmente em um mundo que exige maior agilidade organizacional.

2.2.2 A reforma Gerencial: da burocracia à gestão por resultados

Desde 1995, as emendas constitucionais que tratavam sobre a reforma do Estado assumiram um importante destaque na agenda governamental do país. Nesse cenário, a Reforma Gerencial do Estado, que teve seu início no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, passou a substituir a vigente burocracia administrativa.

Dentro do cenário de pequenas reformas realizadas após as mudanças de governo nos Estados Democráticos, tais mudanças não geram impactos significativos na estrutura estatal. Na América Latina, ocorreram apenas duas reformas significativas: A Reforma do Serviço Público e a Reforma Gerencial da Administração Pública (Pereira, 1999).

A segunda, será abordada no presente subtópico como foco das discussões sobre mudanças de perspectiva da gestão pública. Com isso, é válido ressaltar que um dos principais motivos para a implementação foi a observância da ineficiência estrutural da administração pública, acarretando uma crise fiscal do Estado.

O Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado, de 1995, previu a reforma gerencial apontando diversas mudanças que tinham como referência as reformas gerenciais ocorridas nos anos oitenta em países que compunham a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) (Pereira, 1999).

No Brasil, tal adoção do paradigma gerencial contemporâneo, fundamentado no modelo internacional da Nova Gestão Pública, teve como objetivo a transição da dinâmica burocrática para uma nova formulação, dita mais eficiente para a gestão pública. Definindo como objetivos globais as seguintes disposições:

- Aumentar a capacidade administrativa de governar com efetividade e eficiência, voltando a ação dos serviços do Estado para o atendimento dos cidadãos;
- Limitar a ação do Estado àquelas funções que lhe são próprias;
- Transferir da União para os Estados e municípios as ações de caráter

local; e

- Transferir parcialmente da União para os Estados as ações de caráter regional (Andriolo, 2006, p.4).

A reforma previu a implantação de estratégias em três dimensões, sendo elas a institucional-legal, com reformas no sistema jurídico com as relações de propriedade; a cultural, com foco na cultura burocrática passando para uma cultura gerencial; e o aperfeiçoamento administrativo por meio da administração gerencial (Andriolo, 2006).

As principais ações propostas pela reforma foram direcionadas para a revisão do marco legal, com a reforma constitucional e legislativa; a introdução de novos modelos organizacionais (agências reguladoras e organizações sociais); a adoção de instrumentos gerenciais (contratos de gestão); a nova política de recursos humanos, com revisão da política de remuneração e capacitação dos servidores (Marini, 2003).

Outros destaques podem ser observados na reforma, como a decisão por privatizar as empresas estatais que produzem bens e serviços destinados ao mercado, além da terceirização das atividades de apoio para o setor privado, desde serviços básicos como limpeza, até serviços de tecnologia (Pereira, 1999).

Além disso, parte essencial do processo de reforma gerencial foi a reforma Constitucional, uma vez que instituiu mudanças significativas nas normativas fundamentais de caráter infraconstitucional, como a criação das instituições de organizações básicas de reformas: as agências executivas, que exercem as atividades exclusivas do Estado e as organizações sociais, que executam os serviços sociais competitivos (Pereira, 2000).

Por outro lado, conforme apontado por Pereira (2000), a reforma gerencial diferencia-se da reforma administrativa. Uma vez que a reforma administrativa diz respeito às mudanças específicas implementadas na mudança governamental, em específico o cargo executivo. Para o autor, na América Latina, a burocracia está profundamente imbricada ao conceito de reforma administrativa, sendo comum e naturalizada na dinâmica administrativa.

Em virtude disso, percebe-se que as mudanças apresentadas até a reforma gerencial, não passavam de meras alterações no cronograma da administração. No Brasil, esse conceito de “reforma administrativa” não passava de mera perpetuação e aprofundamento dessa burocracia (Pereira, 2000). Entretanto, uma devida reforma administrativa sempre esteve relacionada a uma

profunda reforma gerencial (Abrantes, 2000).

Além disso, os aperfeiçoamentos na gestão devem ser constituídos, em virtude das necessidades de constantes mudanças na forma de gerência dessas agências (Pereira, 2000). Assim, a busca por aperfeiçoamento deve ser constante devido às mudanças de realidade social, possibilitando a implantação de um modelo finalístico e estático, que não será eterno na utilização, verificando-se como essencial para acompanhar as atualizações sociais.

Por outro lado, observa-se que, constantemente, as bases teóricas que foram utilizadas como fundamentos para implementação da reforma gerencial colocaram tais reformulações como formas superiores de gestão, tornando-se uma redenção para pôr fim as burocracias e ao patrimonialismo presentes na administração nacional (Carvalho, 1999).

Entretanto, conforme observa-se, há uma insuficiência das teorias desenvolvidas em estabelecer um modelo comparativo capaz de mensurar ou prever as possíveis benesses da reformulação da gestão pública. Por isso, os discursos propostos em defesa do novo sistema aparecem como uma propaganda, dominação da retórica sobre os efeitos positivos na implementação de tal modelo.

Uma das críticas desenvolvidas sobre a implementação de modelos incorporados de países europeus apontam para esse processo constante em países colonizados, principalmente latino-americanos. Tal necessidade é verificada em virtude da necessidade em conferir legitimidade às propostas implementadas nos países, mesmo que os resultados alcançados não sejam satisfatórios (Pollitt, 2002). Além disso, os países elaboradores de tais modelos organizacionais, em busca de uma isonomia internacional com relação ao uso de determinadas tecnologias, exercem controle e pressões para que esses modelos sejam compartilhados pelas redes de relações internacionais.

Nesse cenário, observa-se a implementação de um modelo gerencial, tomando como referência aos sistemas utilizados em países colonizadores, antes mesmo do diagnóstico e constatação das necessidades locais. Realidade que se observa de forma recorrente na legislação, no sistema jurídico e dentro da estrutura estatal, com a utilização de modelos estrangeiros aplicados a um contexto de país colonizado com dimensões continentais.

Andriolo (2006), aponta estudos desenvolvidos por universidades federais do país, onde pesquisadores analisam a implementação de algumas reformas

previstas no Plano Diretor e que foram executadas. Dentre elas, a reforma organizacional ocorrida no Hospital das Clínicas da Universidade Federal de Pernambuco, que foi fundamentada no paradigma tecnológico-empREENDEDOR na superação das burocracias administrativas, teoricamente verificadas. No estudo de caso mencionado pelo autor, verifica-se a incongruência entre a proposta e sua natureza jurídica, apresentando um distanciamento das funções institucionais do hospital-escola no campo do ensino e da assistência à saúde (Andriolo, 2006).

Assim, as fundamentações utilizadas para a implementação do sistema apresentam uma inconformidade com a realidade verificada no contexto nacional, servindo apenas como uma mudança apenas em termos fictícios e textuais. As soluções universais propostas pelo modelo, não abrange a complexidade nacional e resume-se a uma estrutura em termos formais, insuficiente para abarcar os diversos aspectos socioculturais do país.

2.3 Era digital e e-government

Inseridos na era da Revolução científico-técnica, presenciamos uma aceleração sem precedentes na aplicação de novas tecnologias em todos os aspectos da vida humana. Este marco histórico é caracterizado, principalmente, pela “interdependência da ciência e da técnica em todos os aspectos da vida social, situação que se verifica em todas as partes do mundo e em todos os países” (Santos, 2024, p.8). O impacto desses avanços se estende para além do âmbito econômico e técnico, influenciando profundamente os aspectos sociais, culturais e políticos das sociedades contemporâneas.

Diante dos avanços tecnológicos e da crescente demanda dos cidadãos por serviços mais rápidos, a revolução tecnológica afetou também a administração pública. Nesse cenário, governos ao redor do mundo têm investido em infraestrutura digital e na capacitação de funcionários para lidar com as novas tecnologias (Kreuz, 2018). Ou seja, à medida em que a era digital avança, o governo eletrônico se torna uma parte ainda mais integrada e essencial da governança moderna, transformando as interações entre o Estado e seus cidadãos.

O termo “Governo eletrônico”, do inglês “*E-Government*”, ou ainda “e-gov”, é um conceito que engloba o uso de tecnologias digitais, principalmente a

internet, para fornecer serviços e informações de forma mais eficiente e acessível aos cidadãos. De acordo com Fang (2002, p. 2):

O governo eletrônico pode ser descrito como um espectro que vai desde a disponibilização de informações, quando órgãos e entidades públicas divulgam conteúdos na internet, até a comunicação interativa na web, transações eletrônicas e a integração completa de serviços governamentais virtuais (Fang, 2002, p.2).

O uso dessas tecnologias, então, permite uma aproximação entre o governo e os cidadãos, otimizando processos e melhorando a qualidade dos serviços públicos que são burocráticos e que antes só poderiam ser realizados presencialmente. Além da facilidade trazida, a implementação do *e-gov* contribui para o aumento da transparência e da participação popular.

De forma prática, a presença do *e-gov* se dá por meio de portais online tributários, que permitem, por exemplo, o pagamento de impostos; outros endereços eletrônicos que garantem o acesso a documentos e serviços públicos; assim como, consultas e votações eletrônicas.

Pode-se afirmar que governos ao redor do mundo têm investido em infraestrutura digital também devido a necessidade de proteger dados sensíveis e garantir a inclusão digital para que todos os cidadãos possam beneficiar-se das soluções oferecidas (Kreuz, 2018).

2.3.1 Casos de Implementação

No Brasil, a plataforma "Gov.br" é um exemplo de governo eletrônico, uma vez que o portal unifica o acesso a serviços públicos digitais em uma única interface que atende milhões de brasileiros (Nogueira Júnior; Silva, 2023). Destaca-se que o sistema supracitado permite que os cidadãos realizem uma variedade de atividades online, como a emissão de documentos, a inscrição em programas de assistência social e a declaração de impostos, facilitando o acesso a serviços essenciais e melhorando a eficiência administrativa.

Além disso, a implementação de sistemas de assinatura eletrônica e certificados digitais no Brasil tem aumentado a segurança das transações e fortalecido a confiança no ambiente digital governamental. De acordo com Nogueira Júnior e Silva (2023, p. 128):

2022, o Brasil foi referenciado como “o segundo país do mundo com a mais alta maturidade em governo digital”. A avaliação é resultado dos índices que o trabalho considera acerca do estado atual do serviço público digital em 198 economias globais a partir de parâmetros criados pelo próprio Banco Mundial (Nogueira Júnior; Silva, 2023, p.128).

Os autores citados complementam que nesta pesquisa, o Brasil ganhou maior destaque entre todos os países ocidentais por possuir a maior oferta de serviços públicos na plataforma gov.br, que conta com mais de 140 milhões de usuários (80% da população brasileira acima de 18 anos).

Neste contexto, pode-se perceber que a adesão do governo aos sistemas eletrônicos possibilita uma desburocratização dos processos e diminui o fluxo das vias administrativas.

Conforme Costa (2019, p. 11),

o Governo digital começa sendo um caminho para a desburocratização, um caminho em busca da eficiência e da eficácia frente à capacidade de intercomunicação entre os diversos agentes, superando as diversas barreiras de ordem material, financeira, geográfica ou hierárquica na prestação dos serviços públicos. Assim, o governo eletrônico deve constituir-se em um processo de definição de políticas e diretrizes para articular as ações de implantação de serviços e informações que vão naquela direção (Costa, 2019, p.11).

Outro exemplo notável de implementação bem-sucedida de governo eletrônico é o sistema da Estônia, conhecido como e-Estônia. O governo estoniano oferece mais de 99% dos serviços públicos online 24 horas por dia, 7 dias por semana, incluindo votação online, serviços de saúde eletrônicos e educação digital (Costa, 2019).

Além disso, o governo de Singapura lançou o "*SingPass*", que fornece aos cidadãos um único método de acesso digital para uma ampla gama de serviços governamentais e não governamentais, aumentando a conveniência e a segurança das transações online.

A implementação do governo eletrônico enfrenta uma série de desafios, tais como a integração e interoperabilidade entre sistemas existentes, uma vez que a diversidade de plataformas tecnológicas nas diferentes esferas do governo dificulta a criação de um sistema unificado que permita a comunicação eficiente entre agências e departamentos (Fang, 2002). No entanto, essa integração é crucial para uma administração pública mais eficaz e transparente, como destacado também em estudos sobre a digitalização governamental (Costa, 2019).

A questão da segurança e privacidade dos dados é outro desafio significativo. Conforme o governo expande seus serviços digitais, aumentam os riscos associados ao vazamento de informações sensíveis. Com isso, faz-se necessário medidas rigorosas de segurança para proteger os dados dos cidadãos e preservar a confiança no sistema de governo eletrônico (Fang, 2002; Costa, 2019). Nesse cenário, a implementação de sistemas robustos de criptografia e autenticação é fundamental para mitigar esses riscos.

Outro ponto crítico é a acessibilidade digital, já que a divisão digital entre diferentes segmentos da população pode impedir que todos os cidadãos tenham acesso igual aos serviços de governo eletrônico. Por isso, investimentos em infraestrutura tecnológica e programas de alfabetização digital são essenciais para garantir que nenhuma parte da população seja excluída na era digital (Xavier; Fujino, 2024).

Deve-se levar em consideração também que sempre há uma resistência por parte de funcionários quando há necessidade de uma reforma administrativa, como assegura Mitkiewicz (2024). Por este motivo, falou-se anteriormente sobre a necessidade de mudanças interligadas, sociais, culturais e políticas. É necessário que a transição para práticas digitais seja acompanhada de uma mudança cultural dentro das instituições.

Por fim, a sustentabilidade financeira dos projetos de governo eletrônico permanece um desafio, uma vez que se torna pertinente garantir um financiamento contínuo para o desenvolvimento e manutenção de infraestruturas digitais, com o intuito de garantir a eficiência destes serviços.

2.3.2 O contexto brasileiro: Incorporação de ferramentas tecnológicas no ordenamento jurídico brasileiro

O Direito não é imutável. Esta ciência está inserida em um contexto social que envolve todos os setores da sociedade e acompanha processos históricos de transformação. As mudanças no cenário social trazem novos dilemas para o ordenamento jurídico e com a rede global de conexões não seria diferente.

Entretanto, nem sempre a produção da legislação acompanha as transformações sociais no mesmo ritmo. Não à toa, o mundo passou a ter acesso às possibilidades da internet após a revolução industrial e o Brasil deu início a novos diálogos sobre a temática por meio da Constituição de 1988 e a

construção de novas legislações que abordam, de modo pontual, novas tecnologias.

Dois anos após a promulgação da Constituição de 1988, de acordo com Lazzarotto (2023) surgiu o primeiro debate sobre a utilização de Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs) no ordenamento jurídico nacional, através da Lei nº 8.245/1991 (Lei de Inquilinato). A legislação inaugurou a utilização de Fax na prática de um ato processual que só teria validade com expressa autorização no contrato, com uma utilização limitada.

Anos após, foi promulgada a Lei nº 9.800/1999, também conhecida como “Lei do Fax”, permitindo às partes a utilização do sistema de transmissão de dados para a prática de atos processuais que dependiam de petição escrita, sob a condição que os documentos fossem juntados ao processo em um prazo de 5 dias (Lazzarotto, 2023).

De certo, em 2001, o sistema jurídico inaugurou a criação de um novo modelo judicial eletrônico por meio da Lei 10.529/2001, que criou os Juizados Especiais Federais. A lei, em seu art. 8º, §2º dispõe que: “Os tribunais poderão organizar serviço de intimação das partes e de recepção de petições por meio eletrônico” (Brasil, 2001), desse modo, a lei permitiu a introdução total do modelo digital no sistema jurídico, inaugurando um novo paradigma e, com o respaldo desse dispositivo legal, o Tribunal Regional Federal da 4º Região, elaborou um software (e-Proc) para a transmissão de processo nos juizados especiais, a ferramenta segue sendo utilizado até os dias atuais (Lazzarotto, 2023).

Arelado a isso, também em 2001, a Medida Provisória nº 2.200/2001 foi editada e incutiu-se da responsabilidade de instituir a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira (ICP-Brasil), transformando o Instituto Nacional de Tecnologia da Informação em autarquia, instituto que tem como finalidade manter a infraestrutura de Chaves Públicas Brasil. O sistema de infraestrutura de chaves públicas no Brasil “é um conjunto de técnicas, práticas e procedimentos com o objetivo de fornecer suporte à implementação e à operação de um sistema de certificação digital baseado em criptografia de chave pública” (Guelfi, 2007, p. 24), a operacionalização segue possibilitando que advogados brasileiros possam executar e ter acesso aos autos judiciais por meio das assinaturas digitais.

De acordo com Franco (2016), a elaboração da Emenda Constitucional nº 45/2004, que dispôs sobre o direito à duração razoável do processo também foi um importante fator que demonstrou a chegada da era tecnológica ao ordenamento jurídico brasileiro. A discussão a respeito da Emenda, segundo o autor, fortaleceu a importância da tecnologia como uma ferramenta do ordenamento jurídico capaz de garantir celeridade nos processos.

Apenas dois anos depois, a promulgação da Lei nº 11.419 que decretou a tramitação de processos por meios eletrônicos fixou mais uma vez a importância da chegada dos sistemas tecnológicos. Conhecida como “A lei do Processo Eletrônico”, segundo Franco (2016) estabeleceu os parâmetros necessários para que a execução destes processos de forma online começasse a acontecer e inaugurou o Processo Judicial Eletrônico (PJE), que permite o acompanhamento destes processos. Conforme pontua Lazzaratto (2023, p.138):

Dispensa-se assim a necessidade do manuseio dos autos, numeração de folhas, certificações, formação de volumes dos autos, transporte, além de outros vários óbices impostos pelo processo em papel, que vão ser abreviados por intermédio do sistema eletrônico, buscando-se eliminar a morosidade processual (Abrão, 2017, p. 8). Ademais, o sistema processual está interligado com a rede mundial de computadores, criando maior segurança, com a preservação e integridade dos dados e chaves que possam permitir a leitura integral dos autos, sem qualquer obstáculo (Lazzaratto, 2023, p. p.138).

Desse modo, o processamento de informações se torna mais célere, com uma menor perda de prazos processuais, trazendo mais segurança para os usuários por meio da transparência para os usuários que podem ter acesso ao andamento do processo a qualquer tempo, atribuindo uma maior economicidade ao serviço judiciário.

Em contraponto aos vários benefícios trazidos ao ordenamento jurídico, a regulamentação do uso da internet sofreu com a morosidade do legislativo em dispor de mecanismos de fiscalização e controle. Assim, o uso excessivo dos meios de comunicação tecnológicos impactou as relações sociais sem qualquer fiscalização ou limite.

Dessa maneira, o sistema jurídico passou a regular o uso da internet por meio de escopos repressivos, tendo como objetivo a repressão de algumas condutas e a defesa de direitos como a liberdade e a proteção da privacidade. Apenas em 2014, com a Lei nº 12.965, conhecida como o Marco Civil da

Internet, que estabelece os princípios e as diretrizes informadoras da internet no Brasil, foi se destacando a necessidade de equilíbrio entre liberdade de expressão e privacidade (Lima, 2023).

Apesar do texto legal limitado e pouco efetivo em termos de regulamentação, a normativa introduziu a repressão da chamada “pornografia da vingança” atribuindo a circulação de imagens particulares, por terceiros, por meio da internet, o dispositivo tratou ainda sobre a responsabilização subsidiária em casos de disponibilização de tais conteúdos:

Art. 21. O provedor de aplicações de internet que disponibilize conteúdo gerado por terceiros será responsabilizado subsidiariamente pela violação da intimidade decorrente da divulgação, sem autorização de seus participantes, de imagens, de vídeos ou de outros materiais contendo cenas de nudez ou de atos sexuais de caráter privado quando, após o recebimento de notificação pelo participante ou seu representante legal, deixar de promover, de forma diligente, no âmbito e nos limites técnicos do seu serviço, a indisponibilização desse conteúdo (Brasil, 2014).

Neste caso, é importante mencionar que a responsabilização subsidiária ganhou espaço para discussão somente após a atriz global Carolina Dieckmann ter fotos íntimas expostas na internet. Esta situação culminou na promulgação da Lei 12.737/12 alterando o Código Penal para tipificar os delitos ou crimes cibernéticos.

Como visto, a legislação de 2014 não foi o suficiente para a regulamentação do uso da internet e uma das principais problemáticas era o manuseio e manipulação de dados pessoais por empresas privadas, sites, bancos e, até mesmo, pelo próprio Estado. Esses debates ensejaram a elaboração da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD), Lei nº 13.709/2018, que entrou em vigor em setembro de 2020 e estabeleceu regras claras sobre a coleta, o uso, o armazenamento e o compartilhamento de dados pessoais por empresas, organizações e entidades (Alencar, 2023). Por meio dessa regulamentação, todas as instituições que não estivessem com a prerrogativas do texto legal estariam suscetíveis ao pagamento de multas e as outras sanções nas esferas cíveis, penais e administrativas.

Além disso, a LGPD segue normativas anteriores discutidas no âmbito internacional, como por exemplo o Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados - RGPD (UE) 2016/679 do Parlamento Europeu e do Conselho de 27 de

abril de 2016 sobre a proteção dos dados pessoais de pessoas físicas e à livre circulação dessas informações e que revogou a Diretiva 95/46/CE (Alencar, 2023).

Em um dos casos públicos e marcantes ocorridos em 2020, ocorreu o vazamento de mais de 16 milhões de pacientes diagnosticados com Covid-19. Segundo investigações realizadas durante o período que ocorreu os vazamentos, a exposição de tais dados ocorreu por arquivamento inadequado, e sem proteção, na rede mundial de internet, foram expostas informações de pessoas de em mais de 27 estados do país, incluindo o próprio então presidente e os ministros de governo (CNN, 2020).

Além disso, em 2019, foi instituído o Cadastro Base do Cidadão - CBC, pelo Decreto Nº 10.046, sendo a base de referência de cadastros de pessoas físicas para todos os órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Tal cadastro, apesar de promover a integração entre órgãos públicos, facilitando o compartilhamento de informações de pessoas físicas, ensejou diversos questionamentos sobre a sua segurança. Uma vez que o projeto é tão abrangente que pode incluir até informações sensíveis e características biológicas e comportamentais mensuráveis, como dados biométricos (Dias, 2020). Em 2020, mais de 28 órgãos já tinham acessado as informações disponibilizadas na megabase.

Os questionamentos a implementação da base integrada de informações agem contra as informações da própria LGPD, uma vez que ela dispõe sobre o compartilhamento de dados para execução de políticas públicas, entretanto não dispõe sobre a possibilidade de compartilhamento de informações por meio de um sistema integrado, causando insegurança jurídica no que tange às disposições instituídas pela LGPD (Lima, 2023).

Nesse sentido, percebe-se que, tanto a legislação, quanto o próprio manuseio de ferramentas tecnológicas pelo sistema jurídico nacional, como sistema e armazenamento de dados, apesar de apresentarem traços de uma melhoria na produção e economicidade, ainda carecem de um rigor na implementação e fiscalização que devem ser rigorosamente respeitados para assegurar o controle ao acesso a informações da população, quanto o Estado democrático de direito.

2.3.3 Limites Éticos e Legais ao Uso de Inteligência Artificial no Judiciário Brasileiro

Os algoritmos partem de fórmulas predeterminadas para execução de determinadas aplicações. Entretanto, conforme aponta Bragança (2019), para a introdução de algoritmos em IA, as aplicações no setor público e privado são envoltas de questões sobre limites e responsabilizações, que devem ser imputadas em casos de ocorrências de danos, além da otimização de aplicações para minimizar a ocorrência de tais erros.

Além disso, faz necessário a elaboração de regras e normativas, por meio de uma legislação consistente voltada, especificamente, para introdução da Inteligência Artificial no âmbito social e no funcionamento interno dos setores públicos.

Principalmente, porque, aplicado ao Direito, o uso da inteligência artificial deve se submeter aos princípios constitucionais e disposições infraconstitucionais para uma aplicação democrática e responsável. Isso porque, segundo Peixoto (2020), os algoritmos aplicados a IA podem ser influenciados por preconceitos dos próprios operadores, no tratamento dos dados, levantamento de resultados recriminatórios que podem influenciar e perpetuar desigualdades sociais que reverberam no âmbito jurídico.

Umas das principais questões que envolvem o uso de IA no ordenamento jurídico é o manuseio, coleta e análise de um grande volume de dados que são utilizados para treinar os programas. Privacidade e segurança são colocados em segundo plano com o intuito de treinar os sistemas, no entanto, para Rosa (2019), é preciso garantir que a coleta de dados ocorra de forma ética e com o respaldo da legislação.

Uma das dificuldades na responsabilização pelos erros acarretados na utilização de IAs é justamente o distanciamento entre os algoritmos, os elaboradores e os aplicadores do sistema, pois há falta de transparência na execução. Estes erros, quando ocorridos em determinadas áreas, afetam profundamente a vida de diversas pessoas (Peixoto, 2020).

Um exemplo claro da possibilidade de erros na aplicação de Inteligência Artificial está no reconhecimento facial na segurança pública. Esta ferramenta envolve as liberdades individuais e direitos fundamentais sem a garantia precisa

de que a legislação limite o poder de punição em casos que envolvam estas situações.

Não à toa, o sistema de reconhecimento facial já apresentou falhas, a exemplo, o caso do cientista de dados, Raoni Lázaro Barbosa, de 34 anos, que foi acusado de compor uma milícia em Duque de Caxias e mantido preso por 20 dias, mesmo após diversos apontamentos das falhas ocorridas no inquérito policial (Lemos, 2021).

Outro caso, foi a condenação, sem provas, de Bárbara Querino, acusada de assalto a mão e condenada ao cumprimento de 5 anos e 4 meses de prisão, onde a única materialidade é o reconhecimento facial, mesmo com o álibi, testemunhas e fotos que confirmam que a modelo estava trabalhando em outra localidade na data e horário dos registros do crime a qual é acusada (Costa, 2018).

Em debates recentes, a PL 759/23, que visa regulamentar os sistemas de IA no Brasil, tramita no sistema legislativo brasileiro. O dispositivo, dentre outras disposições, determina a implementação de uma Política Nacional de Inteligência Artificial, orienta sobre a criação de uma agência reguladora própria que pode ser indicada como os caminhos possíveis para regularização (Fernandes; Meira, 2023).

Embora figure como um avanço, inclusive no quesito de evitar que o sistema reproduza tais processos discriminatórios, a legislação apresenta falhas na concretização desses anseios em evitar processos de discriminação. A exemplo, está a tratativa de responsabilização subjetiva do agente na manipulação da ferramenta tecnológica, nesse sentido o dispositivo “não avança nas questões de riscos iminentes dessas tecnologias e na possibilidade de danos concretos, o que configura uma possível responsabilidade objetiva” (Costa; Kremer, 2022, p.152).

Dessa forma, é importante vislumbrar que a tecnologia de vídeo de reconhecimento é utilizada para reproduzir discursos alarmistas e a hipervigilância da população, e a má gerência pode gerar consequência danosa na vida das pessoas, quando aplicada contra um determinado grupo inserida em um contexto social específico. Conforme observado em experiência de outros países, a utilização da tecnologia vem sendo banido no contexto da segurança pública, como é o caso da cidade de São Francisco, que em 2019 banuiu a utilização dos softwares de reconhecimento facial utilizados pela política

e outros órgãos de investigativos, as autoridades identificaram a necessidade de imposição de limites ao uso deliberado da automatização da identificação de suspeitos em virtude do seu potencial lesivo (Conger et al., 2019).

Além disso, já existe uma exposição recorrente, da população, devido ao grande quantitativo de dados disponíveis para o poder público, sejam órgão municipais, estaduais ou federais. De certo, a nível federal esses dados são amplamente coletados e mantidos pelo poder público (como ilustrado no primeiro capítulo a respeito da megabase de dados), vale destacar sites de amplo alcance como o gov.br (Lima, 2023), vinculando diversos sistemas e órgãos por meio de um cadastro que dispões das mais diversas informações sobre o cidadão.

Em relação ao uso de inteligência artificial no judiciário gera a automação de decisões legais, afastando autonomia e autodeterminação dos indivíduos, principalmente no que tange aos direitos fundamentais individuais como liberdade de expressão e dignidade da pessoa humana. Além disso, a automação de atividades acarreta uma maior demanda por profissionais que saibam manusear as tecnologias, bem como acarreta uma diminuição no quadro de funcionários que faziam o serviço anteriormente (Felipe; Perrota, 2018).

Como regulamento ao uso das ferramentas mencionadas, todas essas ferramentas estão sujeitas as disposições contidas na Lei Geral de Proteção de Dados (Lei nº 13.709/2018), que dispõe sobre normas gerais de interesse nacional com o intuito de proteção dos direitos fundamentais, que devem ser observados por Entes Federados, inclusive no tratamento dos dados sensíveis, como no caso de reconhecimento facial (Lima, 2023).

No contexto nacional onde são aplicadas as inteligências artificiais, a LGPD representa a proteção de dados, dos direitos e garantias, o direito à privacidade e a autodeterminação. Nesse sentido, a legislação de proteção de dados deve ser utilizada como um limite à atuação deliberada dos operadores e servidores que manuseiam e aplicam as inteligências artificiais, uma vez que devem pensar para além da celeridade e economicidade no trabalho, mas na defesa e proteção dos cidadãos e de suas informações.

No entanto, surgem questões importantes relacionadas à artificialidade do judiciário, uma vez que a automação e o uso de algoritmos podem diluir a intervenção humana nas decisões judiciais, trazendo à tona preocupações

sobre a falta de transparência e a possibilidade de desumanização do processo judicial.

A delegação de decisões complexas a máquinas pode comprometer a análise dos aspectos subjetivos dos casos, prejudicando a justiça em sua essência, que deve ser guiada por valores humanos e sociais. Além disso, a ausência de regulação e supervisão adequadas sobre o uso da IA no direito pode gerar prejuízos em termos de equidade e imparcialidade, levantando a necessidade de um controle ético e transparente sobre essas tecnologias.

Segundo Júnior (2017), a dependência de IAs pode comprometer a humanização da justiça, pois a tecnologia não possui a capacidade de compreender o contexto social de cada caso, o que é essencial para decisões justas e equânimes. Assim, o direito, além de ser técnico, deve ser capaz de considerar a complexidade e os aspectos humanos de uma situação, algo que a IA não consegue realizar avanços. Isso pode resultar em decisões que são corretas do ponto de vista técnico, mas que não atendem plenamente aos valores sociais e humanos envolvidos.

A automação de decisões judiciais por algoritmos pode levar à "opacidade" no processo de tomada de decisão. Muitos algoritmos funcionam como "caixas-pretas", em que as partes envolvidas no processo não conseguem compreender as razões exatas pelas quais uma decisão foi tomada, o que prejudica os princípios de publicidade e transparência no judiciário (Oliveira; Schwanka, 2009).

Há também o risco de que os algoritmos, ao serem treinados com dados históricos, possam reforçar preconceitos e discriminações já presentes no sistema jurídico. Conforme Binns (2018) os dados utilizados para treinar as IAs frequentemente carregam viéses históricas, como discriminação racial ou de gênero. Sem uma supervisão rigorosa, esses algoritmos podem perpetuar decisões tendenciosas, que agravam ainda mais as desigualdades sociais ao invés de mitigá-las.

De certo, as discussões sobre aplicação de inteligência artificial no sistema jurídico brasileiro ainda passarão por diversas discussões e, em virtude do avanço de inovações tecnológicas na sociedade, o sistema de justiça nacional também será impactado por essas transformações, que devem ter os impactos para a população discutidos, bem como serem devidamente regulamentadas pelo Poder Legislativo.

2.4 Estado em Rede e Governança Pública

O conceito de Sociedade em Rede, segundo Castells (2001) é definido como sendo uma estrutural social em que as redes de comunicação operam como pilar central das interações sociais, econômicas e culturais. A partir disto, a forma como as informações são disseminadas e como os indivíduos constroem suas identidades são moldadas de acordo com a sociedade. A emergência desse novo paradigma é alimentada pela revolução tecnológica, que facilita a interação e a colaboração em escala global (Costa, 2012; Lopes, 2012; Castells, 2001).

O Estado em Rede, diz respeito as novas dinâmicas globais ocasionadas pela interconexão entre atores e entidades dentro e fora das fronteiras nacionais, como afirma Costa (2012). Este modelo transcende as estruturas hierárquicas tradicionais e adota uma governança mais colaborativa e flexível, impulsionada pelas Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs), que facilitam a coordenação e a tomada de decisões em tempo real (Castells, 2001).

De acordo com Calmon e Costa (2013) pensar esta conexão global envolve fatores sociais e culturais e reflete a dependência dos mercados financeiros dentro de uma rede integrada de comércio internacional, por exemplo. Os autores sustentam que uma economia globalizada é sustentada justamente pela conectividade constante, independente das fronteiras, o que impulsiona os Estados a formularem políticas monetárias. Assim:

A constatação de que o corpo social encontra-se ordenado em redes exige que o Estado imprima maior capilaridade aos órgãos e entidades integrantes da arquitetura administrativa. Urge que isso ocorra, notadamente com o intuito de facilitar a absorção e a internalização das demandas oriundas da sociedade, processo que tornará mais qualificadas as políticas públicas, os programas, os projetos e demais ações de estado, as quais visam satisfazer tais demandas (Oliveira; Schwanka, 2009, p.307).

Ou seja, no âmbito político, a transição para o Estado em Rede implica na descentralização do poder e na reconfiguração das instituições políticas para operar em um contexto global interconectado. Segundo Castells (2001), os Estados-nação estão gradualmente cedendo espaço para formas mais flexíveis de governança, onde a soberania é compartilhada entre diferentes níveis de

autoridade e organizações supranacionais, em resposta às demandas de uma sociedade cada vez mais interligada (Costa, 2012; Lopes, 2012).

Para que haja, de fato, a implementação de um Estado em rede, é necessário não apenas a chegada da inovação tecnológica, mas uma mudança cultural e organizacional dentro do setor público. Um exemplo claro, é a introdução de práticas de governo eletrônico, que aumenta a eficiência administrativa e a participação cidadã, além de garantir a transparência nos processos administrativos (Castells, 2001).

De acordo com Lopes (2012) é possível pensar o conceito de Estado em Rede sob a óptica de uma resposta às transformações tecnológica da nova era da globalização. A partir dele, é possível perceber uma organização estatal que transcende as hierarquias rígidas do Estado clássico de Direito, pois demanda um governo mais flexível e colaborativo.

No entanto, com a chegada das transformações tecnológicas nesta era de globalização é importante pensar nas estruturas sociais que se tornaram cada vez mais fluidas e instáveis, contrastando com a "modernidade sólida" da era industrial, quando as instituições, como o Estado, eram vistas como firmemente provisórias e perenes.

Neste sentido, um conceito central trazido por Bauman (2000) é o da "modernidade líquida", que dialoga com as transformações sociais levando em conta que as instituições tradicionais, como o Estado, a família e o trabalho, que na modernidade sólida eram pilares de estabilidade e segurança, perdem a força.

O Estado-nação, que na modernidade sólida tinha um papel central na regulação da vida social e na garantia de direitos, começa a enfraquecer diante da globalização e das forças do mercado transnacional. O poder do Estado é cada vez mais desafiado pela mobilidade do capital, pela interconexão global e pelo surgimento de atores não estatais (Bauman, 2000).

A questão é que, segundo o autor, o Estado perde a capacidade de garantir a segurança social em um contexto de modernidade líquida. Neste sentido, a eficácia das políticas públicas diminuem e a sociedade passa a ser responsável pela própria segurança e bem estar, gerando assim, uma quebra no contrato social, onde a segurança era uma questão coletiva do Estado.

Além desta questão, os efeitos da modernidade líquida atingem também as relações sociais. Bauman (2000) argumenta que as relações humanas, assim

como as estruturas políticas, tornaram-se "líquidas", ou seja, menos rígidas, mais flexíveis e com menor compromisso. As pessoas entram e saem de relações sociais com mais facilidade, em busca de gratificação imediata, sem necessidade de durabilidade.

Em um outro setor da sociedade (econômico), a modernidade líquida abre espaço para trabalhos temporários e contratos de curto prazo, onde antes existiam fontes estáveis de segurança com empregos formais. Assim, O indivíduo é pressionado a se adaptar rapidamente às novas condições do mercado, o que cria uma sensação constante de insegurança e instabilidade.

No momento em que a segurança nas instituições públicas diminui, as pessoas se isolam em busca de uma proteção individual. Este reflexo da mudança da segurança pública para a privada implica em mudanças políticas que abrem espaço para políticas populistas que exploram essa insegurança e prometem restaurar uma ordem "perdida".

Na obra "Bauman sobre Bauman: Diálogos com Keith Tester" (2011), Bauman discute como o Estado, que antes era visto como o responsável pelo bem-estar de seus cidadãos, começa a perder sua capacidade de controlar os fluxos econômicos e sociais, deixando muitos indivíduos em uma situação de insegurança.

Essa transformação traduz uma mudança na relação entre Estado e sociedade. Enquanto no passado o Estado assumia um papel paternalista, na modernidade líquida ele é cada vez mais visto como distante e ineficaz para lidar com os medos cotidianos das pessoas. O medo, que antes era uma questão de segurança pública (guerra, crime, pobreza), agora se torna uma questão de sobrevivência individual, levando a uma maior fragmentação da sociedade. Essas manifestações criam uma forma de desintegração social, onde as preocupações coletivas perdem espaço para a busca de soluções pessoais, minando o papel do Estado como um garantidor da ordem social.

O Estado em Rede se define pela sua capacidade de integração e interação com uma variedade de atores e entidades, tanto dentro quanto fora das fronteiras nacionais. A interconectividade é facilitada pela intensa utilização de Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC), que permitem a coordenação e colaboração em tempo real entre governos, organizações internacionais, empresas privadas e a sociedade civil (Costa, 2012). Por este motivo:

O Estado em rede, reconfigurado a partir da sociedade em rede, reafirma o compromisso com os interesses nacionais, até mesmo porque vê sua força local se esvaír diante do poder dos fluxos, da intemporalidade, da nova ordem econômica e social. Essa reafirmação passa por novos arranjos, que, juntos e articulados, definem o que o autor desta pesquisa, como achado, denomina de administração pública em rede, envolvendo os seguintes elementos estruturantes: o Estado global; a cultura da virtualidade; a lógica das redes e o governo eletrônico (Costa, 2012, p. 196-197).

Por este motivo, o autor afirma que uma das principais características do Estado em Rede é justamente a descentralização do poder. No modelo tradicional, o Estado é o único detentor do poder, tomando as decisões dentro dos limites da sua fronteira. No entanto, no Estado de Rede, os diferentes níveis de governança (municipal, estadual e federal) compartilham e tomam decisões, possibilitando uma solução mais rápida e inclusiva (Costa, 2012).

Com a necessidade da tomada de decisões, surge também a necessidade de regularização e aplicação de normas em um contexto para além das fronteiras do Estado. Durante a elaboração e aplicação de políticas públicas as normas e padrões internacionais tornam-se cada vez mais importantes, especialmente quando referem-se aos direitos humanos e ao meio ambiente (Calmon; Costa, 2013).

A mesma lógica aplicada às transformações sociais, culturais e políticas que influenciaram na evolução da administração pública (tratada anteriormente), deve ser usada para compreender que as mudanças no campo da tecnologia influenciam também na governança, que deve ser receptiva a estas mudanças. Assim, isto inclui não só a implementação de políticas públicas, mas a criação de estruturas institucionais flexíveis que possam evoluir com o tempo e responder de maneira eficaz às necessidades dos cidadãos e das comunidades (Costa, 2012; Castells, 2001).

2.4.1 A transição de uma Administração Hierárquica para uma Administração em Rede

Lopes (2012) define a administração hierárquica como sendo a representação da centralização do poder no topo de uma hierarquia. Segundo o autor, nesta forma de atuação, as decisões são tomadas por um pequeno grupo de liderança e a autoridade é traçada de cima para baixo. No entanto, o autor

adverte que este modelo de administração pode ser interessante em contextos onde a centralização do poder é necessária, mas não traz celeridade aos processos, pois pode ser mais lento para responder as mudanças rápidas.

A transição de uma administração hierárquica para uma administração em rede representa uma mudança significativa nos modelos de governança e gestão adotados por organizações e entidades governamentais ao redor do mundo. Essa mudança não é apenas uma questão de estrutura organizacional, mas sim uma evolução na maneira como o poder é distribuído, as decisões são tomadas e as políticas são implementadas (Lopes, 2012). De acordo com Oliveira e Schwanka (2009, p.310):

O direito administrativo foi originado nas bases do modelo liberal de estado, vigente a partir do séc. XIX, período em que a imperatividade (noção que expressava a autoridade do Estado frente aos indivíduos, decorrente da soberania) acabou por conformar os institutos e categorias desse ramo jurídico. Em virtude desse poder de império, forjou-se a ação administrativa típica, a qual era manifestada por meio de atos administrativos, cujos atributos essenciais sujeitavam-se à noção de autoridade (Oliveira; Schwanka, 2009, p.310).

Ou seja, na administração em rede não há a concentração das decisões em um único local, pois há a distribuição de responsabilidades por toda a rede de colaboradores, trazendo a descentralização do poder e da autoridade. Além de promover a autonomia das diferentes esferas envolvidas, facilita a colaboração e a troca de informações que acontece em tempo real (Lopes, 2012).

É importante frisar, como lembram Lopes (2012) e Costa (2012) que as respostas mais eficazes em escala global, não estão relacionadas somente às questões financeiras e de comércio internacional, mas desafios complexos de mudanças climáticas, desigualdades sociais e saúde pública, por exemplo. Nestes casos, a administração em rede se mostra adaptável e capaz de coordenar respostas mais eficazes. Sendo assim, há colaboração internacional e as práticas são facilitadas, permitindo abordagens para além das fronteiras de cada território.

Portanto, essa transição entre a administração hierárquica para a administração em rede demonstra uma mudança não apenas no sistema administrativo, mas na cultura e na sociedade de uma forma geral. É um movimento em direção a modelos mais flexíveis e inclusivos de governança que podem melhor atender às demandas e desafios do século XXI (Costa, 2012).

2.4.2 Definição e princípios de Governança Pública

A governança pública é um conceito central na modernização do setor público, especialmente na Alemanha. Ela visa oferecer respostas para três questões principais: 1. como conduzir politicamente sociedades complexas em uma economia globalizada?; 2. como superar a crise orçamentária diante das crescentes pressões sobre os sistemas de seguridade social?; e, 3. como responder às novas expectativas dos cidadãos por um Estado eficiente e participativo? (Kissler; Heidemann, 2006).

Segundo a definição de Matias-Pereira (2010), governança pública é a ação conjunta compartilhada entre o Estado, empresas e a sociedade civil para a solução de problemas em busca de sustentabilidade. De acordo com Oliveira e Schwanka (2009, p.308):

A finalidade precípua da Governança Pública é a de alcançar a estabilidade das instituições políticas e sociais por meio do fortalecimento do Estado de Direito e do fortalecimento da sociedade civil, mediante o fomento de uma participação e de um pluralismo de dimensões múltiplas (Oliveira; Schwanka, 2009, p.308).

Dessa forma, a governança pública se configura como um conjunto de mecanismos e processos que visam assegurar que o governo atue de maneira ética, transparente e eficiente, promovendo o desenvolvimento sustentável e o bem-estar social. É um conceito abrangente, que envolve a interação entre diversas instituições e atores sociais, buscando sempre o alinhamento de interesses e a maximização dos benefícios para a sociedade como um todo (Teixeira; Gomes, 2019).

Nozick (1974) questiona a legitimidade da intervenção estatal na redistribuição de riqueza e defende um modelo de Estado mínimo, que se concentra exclusivamente na proteção dos direitos individuais. Assim, o autor argumenta que qualquer forma de redistribuição forçada de riqueza realizada pelo Estado viola os direitos de propriedade dos indivíduos. Ele afirma que "uma distribuição é justa se e somente se ela resulta de um processo justo" (Nozick, 1974, p. 151).

Assim, a justiça não deve ser avaliada apenas pelos resultados finais, mas pelo processo pelo qual esses resultados são obtidos. Ele critica a visão de

justiça distributiva que busca a igualdade de resultados através da intervenção estatal, defendendo em vez disso que a justiça reside na forma como a riqueza é adquirida e distribuída, desde que esse processo respeite os direitos individuais (Nozick, 1974).

Neste sentido, se aceitarmos a proposta de Nozick de que o Estado deve se limitar à proteção dos direitos individuais, isso implica uma governança que evita a intervenção na economia e nas questões de bem-estar social, pois "o direito à propriedade é um direito fundamental que deve ser protegido contra a intervenção do Estado" (Nozick, 1974, p. 23). Assim, a função principal de governança pública deve ser a proteção desses direitos e a manutenção da ordem, em vez de buscar igualar a distribuição de recursos entre os cidadãos.

Na Alemanha, essa abordagem da governança pública tem se manifestado através da "economicização" do setor público, através das tendências de: a) implementação de um novo modelo de gestão (NMG); b) privatização, terceirização e parcerias público-privadas (PPPs); e c) concorrência entre organizações públicas e privadas, mas dentro do setor público (Kissler; Heidemann, 2006).

Segundo o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC, 2015), existem quatro princípios fundamentais da governança corporativa no Brasil: transparência, prestação de contas, responsabilidade corporativa e equidade.

O princípio da transparência garante que exista a divulgação clara e acessível das informações para além daquilo que é exigido por lei, para que toda a sociedade consiga acompanhar os procedimentos realizados. O princípio da prestação de contas exige que os gestores organizacionais sejam responsáveis em suas ações, seguindo o que é permitido por lei. A responsabilidade corporativa visa a sustentabilidade das operações, considerando os aspectos sociais a longo prazo. E, por fim, o princípio da equidade garante um tratamento igualitário entre os entes, respeitando os direitos independentemente da hierarquia (IBGC, 2015).

Correio e de Oliveira Correio (2019) destacam a importância do princípio da transparência para reforçar a confiança da sociedade nas ações direcionadas a tomadas de decisão no setor público. Assim, a transparência é essencial para que a sociedade confie nas ações e na gestão das atividades das entidades públicas, sendo necessária a consulta e a comunicação de informações precisas às partes interessadas.

Além disto, os autores supracitados acrescentam à lista de princípios, o princípio da integridade. Este, é baseado na honestidade objetividade e normas de propriedade, proibição na administração dos fundos e recursos públicos, e na gestão dos negócios da entidade. Ele está diretamente ligado ao princípio da transparência e é compreendido como a responsabilidade com as decisões e ações.

Não é possível, em uma sociedade democrática, que haja efetividade nas políticas públicas sem a colaboração do Estado com a sociedade civil. Isto envolve as diferentes instituições do país, os setores privados e as organizações da sociedade civil de uma forma geral. Essa atuação conjunta possibilita o alcance dos objetivos em relação aos direitos (Correio; de Oliveira Correio, 2019).

Ao mencionar o Estado enquanto colaborador em conjunto com a sociedade civil, é indispensável mencionar, como afirmam Teixeira e Gomes (2019) que isto envolve as esferas federal, estadual e municipal, que precisam manter a troca de informações com todos os departamentos, com o objetivo de desenvolvimento destas políticas públicas.

Nesse sentido, há a concertação administrativa, que é justamente a colaboração entre diferentes entes e níveis de governo, além da interação com a sociedade civil, setor privado e outras partes interessadas (Das Neves, 2018). Segundo Das Neves (2018), a concertação não pode ser confundida com a contratualização administrativa, que é o processo pelo qual a administração pública formaliza acordos, contratos ou convênios com entidades privadas, organizações não governamentais ou outras instituições.

Essa união dos poderes deve ocorrer, principalmente, quando os problemas gerados envolvem questões sociais como pobreza, educação, saúde pública e mudanças climáticas, por exemplo. Dessa forma, a colaboração permite a construção das soluções que vão além das capacidades de uma única instituição (Hitt; Ireland; Hoskisson, 2012).

Um ponto positivo na interação entre os governos federal, estadual e municipal com a sociedade civil encontra-se em uma maior possibilidade de transparência nestes processos decisórios. De acordo com Correio e de Oliveira Correio (2019), nessas situações há uma supervisão mútua sobre a prestação de contas, que assegura que os recursos públicos não sejam destinados a outros fins.

Além disso, o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (2015) declarou que há uma maior troca de conhecimentos quando a colaboração envolve todos os setores. O fator regionalidade é de extrema importância neste processo, fazendo com que as instituições municipais compreendam situações de forma mais prática e direta, relatando informações e necessidades aos poderes estadual e federal.

Essa colaboração garante que os programas sejam adaptados às realidades locais e que os recursos sejam utilizados de forma mais eficiente, atingindo aqueles que mais necessitam. No Brasil, tanto estados quanto cidades têm progressivamente adotado modelos de governança em rede como uma estratégia para enfrentar desafios complexos e promover uma gestão pública mais integrada e eficiente (Hitt; Ireland; Hoskisson, 2012).

Um exemplo sobre governança em rede no Brasil é o estado do Ceará. Após a criação do Programa Ceará Pacífico, envolveu a participação de diferentes agentes da sociedade para a formulação e implementação de políticas públicas voltadas para a segurança e desenvolvimento sustentável (Nunes *et al.*, 2012; Ceará, 2017).

Na cidade de São Paulo, diversas iniciativas têm sido desenvolvidas, incluindo parcerias público-privadas para infraestrutura, programas de inclusão social com a participação de organizações da sociedade civil e plataformas digitais que incentivam a participação cidadã na gestão urbana (Cidades Sustentáveis, 2022).

Essas práticas demonstram como a governança em rede tem sido essencial para promover uma gestão mais integrada, participativa e eficiente em diferentes contextos no Brasil, possibilitando a construção de soluções mais eficazes e adaptadas às necessidades locais e regionais.

Neste sentido, a cidade de São Paulo tem avançado na governança participativa desde a aprovação da Lei do Plano de Metas em 2008, que obriga o prefeito a apresentar um Programa de Metas dentro de 90 dias após a posse. Esse programa detalha prioridades e metas para a administração pública municipal, subprefeituras e distritos. A Lei do Plano de Metas foi fruto da mobilização da sociedade civil (Cidades Sustentáveis, 2022).

O Portal da Transparência, ferramenta que oferece informações sobre a gestão financeira e orçamentária da cidade, facilita o controle social. Nele, os cidadãos têm acesso ao e-SIC (Sistema de Informação ao Cidadão), que

gerencia solicitações de informação à administração municipal. A Controladoria Geral do Município (CGM) combate a corrupção e promove encontros chamados Cafés Hackers para ampliar a transparência.

Essa abordagem otimiza recursos e amplia o impacto das ações culturais. Apesar dos desafios, como tensões entre parceiros e necessidade de liderança eficaz, a experiência mostra que a governança em rede promove uma administração pública mais democrática e eficiente (Senra; Oliveira, 2018).

Contudo, a participação ativa da população no Circuito Liberdade ainda é limitada. A efetiva implementação de uma governança em rede requer maior envolvimento da comunidade e consolidação de estratégias. O Comitê Gestor é visto como essencial, mas precisa de aperfeiçoamentos para estabelecer fluxos de informação, prioridades e responsabilidades adequadas (Senra; Oliveira, 2018).

A experiência de São Paulo oferece importantes reflexões acerca dos desafios enfrentados pelo Estado ao implementar modelos de governança em rede. A análise desses desafios pode ser dividida em várias categorias principais, que se interrelacionam e revelam a complexidade desse modelo de gestão.

Em São Paulo, a criação de múltiplos conselhos participativos e a realização de audiências públicas exigem uma coordenação efetiva para alinhar interesses distintos e evitar redundâncias. A presença de diversos atores, incluindo a sociedade civil, o governo e subprefeituras, torna a harmonização de interesses complexa e demanda habilidades avançadas de negociação e construção de consenso (Cidades Sustentáveis, 2022).

A governança em rede no Circuito Liberdade depende da colaboração entre entidades públicas, privadas e do terceiro setor, o que pode gerar conflitos de interesse. A liderança eficaz, necessária para mediar conflitos e promover a colaboração, é desafiadora de se manter de forma consistente (Senra; Oliveira, 2018).

Embora a participação da comunidade no Circuito Liberdade seja crescente, ainda é limitada a ações pontuais, como o Projeto Vizinhança e pesquisas de opinião. Assim, há uma necessidade clara de desenvolver estratégias mais robustas para aumentar o envolvimento da comunidade e dos parceiros (Senra; Oliveira, 2018).

A eficiência e gestão de recursos também se destacam como desafios

importantes. No município de São Paulo, a implementação de políticas públicas alinhadas com as necessidades da população, através de mecanismos participativos, pode ser mais eficiente, mas demanda uma gestão de recursos aprimorada. Fortalecer a capacidade institucional para gerir processos participativos de forma sustentável é crucial.

Segundo Senra e Oliveira (2018) não basta apenas implementar a governança em rede, mas deve-se analisar o tipo mais adequado de governança para lidar com as tensões entre todas as partes que manipulam os processos.. A coordenação e harmonização de interesses diversos, manutenção da transparência, engajamento contínuo da população, otimização de recursos e estabelecimento de estruturas eficazes de governança são questões centrais. Ambos os casos demonstram que, embora os modelos participativos e colaborativos tragam benefícios substanciais, sua execução requer um esforço contínuo de aprimoramento e adaptação às necessidades e realidades locais.

De acordo com Carvalho (2019), a existência da implementação da governança em rede no Brasil não significa algo imutável ou finalizado, mas que está em constante evolução em direção a modelos sempre mais inclusivos, eficientes e tecnologicamente integrados. A transformação digital é um dos pilares dessa evolução, impulsionando a adoção de tecnologias como inteligência artificial para aprimorar a prestação de serviços governamentais e facilitar o acesso dos cidadãos às informações (Carvalho, 2019).

A governança digital, representada pelo *e-Government*, não apenas moderniza os processos burocráticos, mas também democratiza o acesso aos serviços públicos através de plataformas digitais. Essas ferramentas não só simplificam procedimentos administrativos, como também permitem uma interação mais direta entre governo e sociedade, possibilitando consultas públicas online e orçamentos participativos em tempo real. Nesse sentido, os cidadãos não são apenas destinatários, mas também cocriadores das políticas públicas, colaborando ativamente na sua elaboração e implementação (Cavalcante; Mendonça; Brandalise, 2019).

A sustentabilidade ambiental também ganha destaque como componente crucial da governança pública moderna. Políticas que promovem a economia verde, energia renovável e gestão sustentável dos recursos naturais estão sendo cada vez mais integradas às agendas governamentais, alinhando-se aos objetivos de desenvolvimento sustentável e buscando mitigar os impactos

ambientais das atividades humanas (Cidades Sustentáveis, 2022).

A inovação no design de políticas públicas, através de abordagens e laboratórios de inovação pública, contribui para a adaptação contínua e eficaz às demandas da sociedade (Cavalcante; Mendonça; Brandalise, 2019). Essas metodologias permitem testar políticas com base em evidências contínuas, garantindo que as soluções adotadas sejam realmente eficazes e centradas nas necessidades dos cidadãos.

De acordo com De Oliveira e Schwanka (2009, p.309):

Evidente que a solidificação das concepções de Estado em rede e Governança Pública – provocam mudanças significativas na organização, na gestão e na atuação da administração Pública. indubitavelmente, é a administração Consensual que mais perfeitamente harmoniza-se com os novos desafios com que se deparam os órgãos e entidades administrativas no séc. XXI (Oliveira; Schwanka, 2009, p.309).

Assim, observa-se que as transformações provocadas pela integração entre os diferentes atores do setor público e privado, bem como pela adoção de modelos de governança em rede, apontam para a necessidade de uma administração pública mais colaborativa. Esse contexto evidencia que a administração consensual, conforme defendido por Oliveira e Schwanka (2009), surge como a abordagem mais alinhada aos desafios contemporâneos, promovendo maior eficiência.

Sendo assim, torna-se indispensável destinar o próximo capítulo à análise da Administração Consensual aprofundando os seus conceitos e fundamentos para compreender como essa abordagem pode transformar a gestão pública.

3 ADMINISTRAÇÃO CONSENSUAL: CONCEPÇÃO TEÓRICA E FUNDAMENTOS DOGMÁTICOS

Conforme visto no capítulo anterior, a Administração Pública passou por diversas transformações ao longo do tempo. Esses processos incluem as transformações ocorridas na gestão interna do poder público, por meio do advento, principalmente, de tecnologias.

Como afirma Nobre Júnior (2019, p.1) “o Estado de Direito trouxe à baila a noção de controle de exercício do poder. Por isso, conhecer a forma como a administração tem de atuar nas relações com os cidadãos, tornou-se imperioso”. Diante disso, o presente capítulo pretende abordar a consensualidade no âmbito do poder público como uma esfera de consolidação do interesse público, a luz dos princípios constitucionais.

Dentro da esfera da administração pública, frente ao processo de mudanças sociais e o advento de novas tecnologias no ordenamento jurídico, faz-se necessária a introdução de novos mecanismos dentro do âmbito do Direito Administrativo, observando quais dispositivos e institutos inovadores podem ser entrelaçados para garantir uma gestão pública capaz de atender as demandas sociais de modo eficaz e econômico (Bobbio, 1992).

Com o objetivo de propor avanços, o instituto da consensualidade vem sendo amplamente debatido no âmbito do Direito Administrativo, com teóricos verificando a instituição de precedentes consensuais visando a resolução de questões que envolvam o poder público e os particulares, com o objetivo de solucionar o possível conflito de maneira rápida e efetivar o interesse público. Neste sentido:

Uma Administração Pública consensual pode ser analisada sob um prisma geral (incluindo qualquer modalidade de acordo firmado pela Administração Pública, seja sob o regime jurídico contratual administrativo comum, seja sob o regime jurídico concertado) ou sob uma ótica mais específica, delimitada à concertação da atividade administrativa (instrumentos transacionais ou, como alguns preferem, contratos administrativos alternativos) (Ferreira Filho; Neves, 2017, p.51).

Nesse contexto, um exemplo deste regime pode ser percebido no acordo sobre a judicialização da saúde, de 2024 (Gov.br, 2024). Este acordo,

homologado pelo STF em outubro de 2024, estabelece critérios rigorosos para a concessão judicial de medicamentos que não estão incorporados ao Sistema Único de Saúde (SUS). Entre os requisitos estão: comprovação de eficácia e segurança dos medicamentos, ausência de alternativas disponíveis no SUS, necessidade indispensável do tratamento, e incapacidade financeira do solicitante (Cofen, 2024; Ministério da Saúde, 2024).

No contexto da judicialização da saúde, o acordo reflete a busca por alternativas consensuais para resolver conflitos entre cidadãos e o Estado. A consensualidade, nesse caso, é instrumentalizada por meio de mecanismos de mediação e acordos administrativos, como forma de garantir o acesso a tratamentos de doenças raras, respeitando tanto a necessidade de eficácia e segurança dos tratamentos quanto a razoabilidade fiscal do ente público.

Segundo Carvalho Filho (2018), esse princípio está relacionado ao esforço de implementar uma Administração Pública dialógica, que valoriza a cooperação para prevenir conflitos e alcançar resultados mais eficazes. No contexto do acordo, a consensualidade é evidenciada na governança colaborativa entre os poderes Executivo, Judiciário e entidades federativas, como CONASS e CONASEMS, visando reduzir os impactos da judicialização e promover soluções pactuadas que conciliem o direito à saúde com a sustentabilidade do SUS (COFEN, 2024; Ministério da Saúde, 2024).

Sendo assim, o presente capítulo será estruturado com o intuito de melhor desenvolver a trajetória da administração pública até a implementação de ferramentas consensuais. Para isso, inicia-se com a conceituação da Administração Consensual e a evolução histórica dos dispositivos. Posteriormente, pretende-se desenvolver sobre os principais paradigmas e teorias da administração consensual na administração pública. Em sequência, será realizado o levantamento dos o escopo jurídico que orientam a atuação da administração consensual.

Além disso, o capítulo abordará as inovações apresentadas aos mecanismos de participação e colaboração, dentre esses o uso das tecnologias para elevar o número de participação, bem como, os recursos utilizados para o procedimento administrativo participativo.

3.1 Conceitos Básicos e Evolução Histórica

Para a compreensão da evolução histórica do conceito, faz-se necessário, inicialmente, compreender que, sob uma ótica de controle, a administração pública sempre foi observada sobre a centralidade do “poder de polícia” (Megna, 2015). A execução de atos administrativos operava sobre a perspectiva do princípio da supremacia do interesse público, com contornos autoritários e distantes dos particulares.

Essa relação de dualidade e distanciamento, agregava uma relação de poder e controle sobre a atuação dos particulares, observados pela Administração pública como fiscalizados e submissos as definições das mesmas, os administrados (Megna, 2015).

Entretanto, observando a partir da organização política e social da sociedade moderna, a introdução de conceitos democráticos, incluindo autonomia social, exercem influência na administração pública. Nesse sentido, os interesses públicos não se distanciam dos interesses particulares, ocorrendo uma articulação entre sociedade e administração.

Por isso, o conceito de “ato administrativo” passou por um processo de transformação ao longo do tempo. Passando a ocupar uma centralidade nas discussões sobre o Direito Administrativo durante o período liberal do Estado, quando foram construídas toda a dogmática desse campo jurídico e que, posteriormente, passaram a ser postos em debate, nos séculos XIX e XX, para a fundamentação do Direito Administrativo Moderno (Pessoa, 2003).

Nesse sentido, como afirma Pessoa (2003), o direito administrativo e o conceito de ato administrativos, produzido durante o Estado Liberal, foi marcado por uma grande separação entre sociedade e Estado, centrado na proteção da propriedade privada. Dessa maneira, a administração pública não possuía diversas funções, nem atuava sobre ela os diversos princípios constitucionais, apresentando-se como uma limitação dos direitos de liberdade e propriedade.

Ainda para o autor (Pessoa, 2003), o modelo centrado no poder de polícia, com forte caráter agressivo, tinha pressupostos políticos que mitigavam a prestação de serviços públicos, expressavam a mínima intervenção estatal e o pouco envolvimento em questões sociais, assim:

A dogmática tradicional do Direito Administrativo, centrada no conceito de ato administrativo, encontrava-se perfeitamente ajustada aos

postulados do Estado de Direito de matriz liberal e ao seu modelo de organização administrativa, centrada no “poder de polícia”. Neste paradigma de Administração Pública, o relacionamento entre a Administração e o indivíduo fazia-se através de “contatos” fugazes e instantâneos, de forma não contínua. O conceito de “ato administrativo” tinha, pois, como pressuposto, “um Direito Administrativo do caráter individualista e pontual” (Pessoa, 2003, p. 84).

De certo, houveram mudanças significativas estruturais no conceitos de ato administrativo, bem como na própria função do Direito Administrativo. Essas mudanças decorrem dos próprios processos de mudanças sociais que corroboraram as transformações políticas e doutrinárias, principalmente após a Segunda Guerra Mundial, que consolidou a passagem do Estado Liberal para o Estado Intervencionista Social (Pessoa, 2003).

Torres (2005) identifica que o Estado Patrimonialista, que predominou no Brasil durante os períodos coloniais e imperialistas, tratava o patrimônio público como extensão do patrimônio privado dos governantes. Essa concepção de Estado estava diretamente ligada à ideia de que o poder estatal não deveria ser separado dos interesses privados, o que contrasta com os princípios de uma administração pública moderna, fundamentada na noção de interesse público.

Nesse modelo, a supremacia do interesse público, frequentemente invocada para intervenções acidentais do Estado, foi usada como uma justificativa para a repressão e a manutenção suficiente da ordem social, sem consideração pelos direitos individuais. Segundo Torres (2005), nesse contexto, o interesse público era manipulado como uma forma de controle e imposição de uma ordem que não refletia necessariamente o bem-estar coletivo, mas, sim, os interesses de uma classe dominante.

A transição para o Estado Social, por outro lado, reflete uma evolução no entendimento do interesse público, onde a sua definição se amplia para incluir a promoção do bem-estar social, a justiça distributiva e a proteção dos direitos individuais. Para Torres (2005), a ideia de um Estado Social moderno implica que a supremacia do interesse público deve ser entendida não mais como uma simples imposição de vontade estatal, mas sim como uma forma de garantir a dignidade humana e os direitos fundamentais dos cidadãos, equilibrando as necessidades coletivas com as liberdades individuais.

Nesse modelo de Estado intervencionista, o poder público assume o papel de prestador e garantidor de serviços públicos, intensificando, desse modo, a intervenção do Estado no campo econômico e social (Pessoa, 2003). Tal

mudança de responsabilidade estatal culmina na intensificação da atuação administrativa, acarretando uma maior interação entre Administração Pública, sociedade, organizações privadas e movimentos sociais.

Contudo, é válido pontuar que, embora seja perceptível a insuficiência do modelo administrativo antigos para a efetivação do Estado de Direito, é importante pontuar que as formas anteriores serviram de base para a formulação de novas proposições de transformações nas relações entre o Estado e a Sociedade.

Uma vez que, como abordado por Silva (1995), as próprias mudanças ocorridas durante o processo de passagem do Estado Liberal para o Estado Social, não foram insuficientes para superar alguns paradigmas como novas formas de atuação da Administração Pública.

As novas relações entre Estado e sociedade, possibilitados pelos novos paradigmas democráticos, também foram discutidos por teóricos espanhóis, alemães, franceses e italianos, principalmente durante o final do século XIX e o século XX. Destaca-se, o pioneirismo italiano em inserir o princípio da participação na constituição, tem ainda dado novos sentidos a representação como forma a inferir legitimidade a atuação administrativa, “criando uma nova categoria de fontes normativas de aplicação administrativa” (Neto, 2003, p. 136).

Na doutrina italiana o procedimento passou a exercer a legitimação do estado democrático de direito, superando, esse distanciamento dos cidadãos interessados na tomada de decisões gerais, que produzem regras igualitárias a todos os que se encontram nas mesmas condições reguladoras (Neto, 2003).

Nesse sentido, o consenso exerce um papel institucional importante para a construção de uma sociedade livre e democrática, em superação aos modelos clássicos formados por imposições (Neto, 2003). Uma vez que os modelos antigo pouco eram preceptivos a formação de instituições de consenso, possibilitando a livre manifestação.

Segundo Silva (1995), nas novas conformações sociais exige-se uma maior regulamentação da vida em sociedade, o cidadão deseja que a administração produza intervenções, reconhecimento dos direitos garantidos constitucionalmente e a prestação de bens e serviços por meio de políticas públicas.

A promulgação da Constituição de 1988 no Brasil, em um contexto de redemocratização, instaurou uma ordem constitucional mais sólida, elevando a

importância destes princípios e a constitucionalização de outros dispositivos jurídicos, respeitando a hierarquia da proteção de direitos fundamentais (Silva, 1995). Estas discussões sobre redemocratização podem ser pensadas também como reflexos do Pós-Guerra a partir de temática já tratadas no âmbito internacional.

A partir da observação dos princípios de ampla participação, é possível perceber uma maior propagação da descentralização do exercício administrativo, com o maior incentivo a atuação de ações privadas de interesse público e o estabelecimento de contratos e acordos de direito público (Neto, 2007).

Com isso, é importante mencionar que “o Estado é a instituição que mais tem participação em conflitos perante o Poder Judiciário, sobrecarregando o quantitativo de processos, litígios, discussões e, conseqüentemente, reduzindo a qualidade de sua atuação” (Ferreira Filho; Neves, 2017, p.50), portanto, a administração consensual ganha espaço como sendo uma necessidade de desobstrução do judiciário.

3.2 Concepção Teórica da Administração Consensual

Segundo Megna (2015) a administração consensual, também conhecida como administração participativa ou democrática, é uma abordagem que enfatiza a participação ativa de diversos indivíduos no processo de tomada de decisão dentro da administração pública. Segundo o autor “todos os ramos do direito que estudam as relações com o Estado têm notado o esgotamento de seus instrumentos para fazer frente às demandas da sociedade atual” (Megna, 2015, p.3). É importante mencionar que:

Não se pode negar que a pressão exercida pela sociedade, quando lhes é possibilitada a participação no processo de formação das tutelas jurídico políticas, configura-se importante fator de democratização do poder político, eis que a decisão foi extraída da síntese dos anseios dos cidadãos para a melhoria da qualidade de vida da população, seja nas mais diversas áreas, como saúde, educação, segurança, saneamento ou relacionadas à economia ou até à infraestrutura da localidade ou microrregião (Toazza; Santin, 2013, p.229).

Neste contexto, esta concepção teórica se desenvolveu como uma resposta às limitações percebidas nos modelos tradicionais de administração pública, particularmente o modelo burocrático weberiano, que, embora eficiente

em termos de controle e organização, é frequentemente criticado por sua rigidez e falta de adaptabilidade (Almeida, 2015).

Como fora visto anteriormente ao mencionar a governança em rede, ao falar sobre a administração consensual, é necessário pensar a coletividades dos indivíduos (servidores públicos, cidadãos, organizações) tomando decisões mais eficazes para o grupo ou a sociedade (Di Pietro, 2019)

Autores como Almeida (2015) argumentam que a administração consensual é particularmente relevante em contextos em que a complexidade dos problemas públicos exige respostas inovadoras e adaptativas. A abordagem consensual facilita a cocriação de políticas públicas, permitindo que soluções sejam moldadas pelas necessidades e conhecimentos específicos das comunidades afetadas. Almeida (2015) destaca que esta forma de administração pode aumentar a legitimidade das decisões governamentais, pois as políticas resultantes são frequentemente vistas como mais representativas e alinhadas com os interesses dos cidadãos.

Matias-Pereira (2010) observa que a implementação da administração consensual envolve a criação de mecanismos institucionais que facilitem a participação cidadã, como conselhos, comissões e audiências públicas. Além disso, a educação e capacitação dos cidadãos para participarem efetivamente no processo de tomada de decisão são essenciais para o sucesso deste modelo. Matias-Pereira ressalta que, embora a administração consensual possa ser mais demorada e complexa do que modelos mais centralizados, seus benefícios em termos de inclusão social e legitimidade democrática são significativos.

Norberto Bobbio (1992) complementa essa visão ao enfatizar a importância da democracia deliberativa, onde o debate racional e a argumentação fundamentada são centrais para o processo decisório. Bobbio argumenta que a administração consensual não só fortalece a democracia, mas também melhora a qualidade das decisões políticas, ao incorporar uma maior diversidade de opiniões e informações.

Na concepção teórica da administração consensual, os conceitos de regulação responsiva, conforme propostos por Ayres e Braithwaite (1992), oferecem uma perspectiva sobre como a administração pública pode se adaptar e responder às necessidades dos regulados de maneira mais eficaz.

Estes autores afirmam que a regulação responsiva visa adaptar as normas e práticas regulatórias às realidades específicas e em constante

mudança dos regulados, ao invés de seguir uma abordagem rígida e uniforme (Ayres; Braithwaite, 1992). Essa visão está alinhada com os princípios da administração consensual, que enfatiza a importância do diálogo e da colaboração entre a administração pública e os administrados. A abordagem responsiva permite que a administração pública ajuste suas práticas com base no retorno contínuo e nas circunstâncias reais, promovendo uma gestão mais eficiente e centrada no consenso.

Além disso, a regulação responsiva é uma manifestação prática dos princípios teóricos da administração consensual, que busca soluções colaborativas e adaptativas para os desafios enfrentados na administração pública. Os autores destacam que "a flexibilidade e a capacidade de resposta são fundamentais para uma regulação eficaz, permitindo que as políticas se ajustem às necessidades dos regulados e aos impactos reais das normas" (Ayres; Braithwaite, 2011, p.82).

3.2.1 Princípios da Administração Consensual

Anteriormente, foi definido o conceito de administração consensual com base em Ferreira Filho e Neves (2017) e com menções a outros estudiosos. Estas expressões representam o direcionamento de um rumo tomado pela Administração Pública para valorizar uma gestão que inclui "acordo, a negociação, a coordenação, a cooperação, a colaboração, a conciliação e a transação" (De Oliveira; Schwanka, 2009, p.307).

Assim como em diversas áreas do direito, a presença dos princípios na administração consensual realiza o papel de limitar a atuação das partes durante a execução dos processos. Neste sentido:

As atividades de uma Administração Pública consensual deverão ser desenvolvidas sob a égide dos princípios da imparcialidade do mediador, do conciliador ou do árbitro, assim compreendidas aquelas pessoas físicas que não se mostrem nem impedidas para atuar naquele processo, nem suspeitas em relação às partes envolvidas, da isonomia entre as partes, da oralidade, da informalidade, da livre autonomia privada dos interessados, da busca do consenso, da boa-fé, da decisão informada na mediação e da garantia do contraditório na arbitragem (Ferreira Filho; Neves, 2017, p.73).

Sabendo disto, um dos princípios da Administração Consensual é a transparência, que segundo Pereira (2007) fortalece a confiança entre as várias

esferas governamentais e a sociedade civil, além de representar um importante mecanismo contra várias formas de corrupção.

De acordo com Santin e Frizon (2020) de uma forma geral, a transparência no contexto da administração pública, passou a ser um norte seguido por todos os servidores em todos os órgãos, especialmente após a edição das Leis Complementares n.101/2000 e n. 131/2009. De acordo com estes autores:

O princípio da transparência deve ser instrumentalizado de tal modo que as informações disponibilizadas pela administração pública sejam dotadas de clareza e fidedignidade. Devem relatar a realidade da atuação administrativa, com vistas a que todo ente federativo cumpra com objetivos para o qual foi criado, com economicidade e eficiência na aplicação dos recursos públicos. A transparência potencializa os instrumentos de controle, em especial o controle social (Santin; Frizon, 2020, p.1438).

Ou seja, a aplicação dos recursos públicos deve ocorrer de forma eficiente e o princípio da transparência garantirá que a sociedade civil tenha acesso aos meios utilizados na execução dos procedimentos. Além disso, “o direito de acesso à informação é um instrumento normativo que garante aos cidadãos a possibilidade de participação na vida política do Estado, por meio do controle direto” (De Carvalho, 2015, p.112).

Dentro do rol de princípios da administração consensual é indispensável mencionar a participação ativa dos cidadãos, que segundo Neto (2003) legitima as decisões públicas, sendo capaz de promover a justiça social. A participação pode ser compreendida como “uma forma ativa de integração de um indivíduo a um grupo” (Neto, 2003, p.18). Neste sentido, a democracia deliberativa, como proposta por Habermas e adaptada ao contexto brasileiro por autores como Leonardo Avritzer (2002), destaca a importância do diálogo e do debate público na formação de consensos e na elaboração de políticas públicas.

De acordo com Toazza e Santin (2013, p.20):

É pela participação administrativa que os administrados se introduzem mais minuciosamente nas decisões do Poder Executivo, porque este busca ajustar-se com os interesses que legitimam seu poder. Ou seja, a participação “visa principalmente à legitimidade dos atos da Administração Pública, embora, incidentemente, possa servir a seu controle de legalidade” (Toazza; Santin, 2013, p.20).

Neste sentido, os autores reiteram que é através da participação que a

consensualidade tem o poder de alterar o desempenho das ações do Estado, seja na administração, jurisdição ou legislação (Toazza; Santin, 2013). Assim, é possível afirmar que:

Esse direito se manifesta de diversas formas, desde a participação em conselhos e órgãos consultivos, até a possibilidade de apresentar sugestões e propostas de políticas públicas, realizar audiências públicas e manifestações. Além disso, a participação administrativa é um importante instrumento de controle social, pois possibilita que os cidadãos possam fiscalizar a atuação dos agentes públicos e órgãos governamentais, contribuindo para a transparência e eficiência da gestão pública (Pinto; de Carvalho, 2023, p.12651).

Dessa forma, tanto o princípio da transparência, como o princípio da participação possibilitam um melhor controle social a partir da fiscalização e prestação de contas.

A colaboração e Cooperação entre diferentes níveis do governo também é enfatizada como princípio a ser seguido na administração consensual. Neste caso, a utilização de uma governança colaborativa é indispensável para solucionar os problemas da gestão pública. Esta cooperação permite a integração não só dos gestores, mas também dos recursos e dos conhecimentos, acelerando os procedimentos necessários (Matias-Pereira, 2010).

É neste sentido que Di Pietro (2019) ressalta que a administração pública deve ser capaz de ajustar-se rapidamente às novas demandas sociais, econômicas e tecnológicas. A flexibilidade organizacional facilita a implementação de políticas públicas mais eficientes, alinhando-se às necessidades da população.

É indispensável citar o princípio da economicidade, que está intrinsecamente ligado à gestão eficiente dos recursos públicos. "A economicidade, ou princípio da economia, exige que os gastos públicos sejam realizados com a máxima economia, evitando-se o desperdício e buscando-se a menor despesa possível, sem prejuízo da qualidade dos serviços prestados" (Meirelles, 2017, p. 120). Este princípio orienta a administração na busca pelo melhor resultado com o menor dispêndio de recursos.

Além disso, a eficiência na administração pública é fundamental para garantir a eficácia das políticas públicas e a satisfação das necessidades da sociedade. Em consonância com a Constituição Federal de 1988, que estabelece a eficiência como um dos princípios da administração pública (Art.

37, caput), José dos Santos Carvalho Filho enfatiza que "a eficiência exige que a atuação administrativa seja eficaz, adequada e eficaz, proporcionando os melhores resultados com a menor utilização de recursos" (Carvalho Filho, 2018, p. 205). Assim, a eficiência transcende a mera legalidade, buscando resultados concretos e relevantes para a sociedade.

3.2.2 Modelos Teóricos

A Administração Consensual é sustentada por diversos modelos teóricos que buscam explicar e estruturar a interação entre os atores envolvidos no processo decisório público, bem como a dinâmica de participação e colaboração (Ferreira Filho; Neves, 2017).

A Teoria da Governança Colaborativa pode ser entendida como um dos modelos teóricos que fundamentam esta Administração. Segundo Emerson, Nabatchi e Balogh (2012) este modelo une os sujeitos do processo para que as demandas sejam atendidas de forma conjunta. No contexto brasileiro, Matias-Pereira (2010) argumenta que este modelo é indispensável para os desafios multidimensionais que atingem a gestão pública contemporânea, pois, para além da união dos entes governamentais, este modelo envolve o setor privado e as organizações civis.

A Teoria da Democracia Deliberativa, baseada nos trabalhos de Habermas (1996) enfatiza a importância de existirem debates públicos para a formação de consensos racionais durante as tomadas de decisões. Esta Democracia, permite a participação popular sem distinção para que diferentes perspectivas sejam consideradas durante os processos de escolha. Esta característica é um ponto crucial da Administração Consensual.

Uma outra Teoria, conhecida como "Teoria da Agência" de Eisenhardt (1989) aborda as relações entre os gestores públicos (agentes) e os cidadãos (principais) enquanto ferramenta de mecanismos de controle. No contexto nacional, esta atuação necessita de transparência para garantir que os gestores atuem conforme foi acordado com os interesses das partes (Pereira, 2007).

3.3 Fundamentos Dogmáticos

Os fundamentos dogmáticos da Administração Consensual estão baseados na necessidade de integrar a participação cidadã e a colaboração entre diferentes níveis de governo e setores da sociedade. Este modelo visa promover uma gestão pública mais democrática, refletindo a evolução do Direito Administrativo contemporâneo.

Segundo Matias-Pereira (2010), a Administração Consensual é essencial para responder às demandas sociais e econômicas complexas da sociedade moderna, garantindo que as decisões públicas sejam tomadas de forma transparente e com ampla participação dos cidadãos. Além disso, a doutrina da administração pública consensual destaca a importância da flexibilidade e da adaptabilidade para enfrentar os desafios dinâmicos do ambiente administrativo atual (Di Pietro, 2019).

Pode-se perceber, pelos conceitos trazidos anteriormente, que as bases teóricas da Administração Consensual têm ligação com os fundamentos da governança colaborativa. De acordo com Emerson, Nabatchi e Balogh (2012) isto ocorre por ser um processo de criação de estruturas dinâmicas de gestão que tem como objetivo promover a participação de diferentes indivíduos. Neste sentido, é natural de um país democrático, que a atuação seja limitada tendo em vista o cumprimento de normas que não permitam o abuso de poder por parte do Estado.

Assim, os princípios jurídicos que sustentam a Administração Consensual são fortemente influenciados pela Constituição Federal de 1988, que estabelece, em seu artigo 37, os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Estes princípios são fundamentais para a construção de uma administração pública que atenda aos princípios democráticos e que seja capaz de responder de maneira eficaz às demandas da sociedade. A Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011) também desempenha um papel crucial ao garantir a transparência e o acesso dos cidadãos às informações públicas, fortalecendo a *accountability* e permitindo um maior controle social sobre as ações do governo.

De acordo com Avritzer (2002) esta participação da sociedade civil nos processos decisórios e consensuais é um indicativo da democracia e legitimidade das políticas públicas. Neste caso:

A função estatal de mediação emana da propagação do ideal democrático para além do quadrante da política, resultado da busca do alargamento das bases de legitimação do exercício do poder estatal, por meio da democratização da democracia. Incumbências do Estado mediador passam a ser, não somente as de estabelecer e de conferir eficácia aos canais de participação e de interlocução com os indivíduos e grupos sociais, mas a de com eles constantemente interagir, instituindo e mantendo vínculos robustos e duradouros (De Oliveira; Schwanka, 2009, p.305).

Dessa forma, uma das características da Administração Consensual pode ser considerada a adaptabilidade. Di Pietro (2019) destaca que esta movimentação e evolução de modelos de gestão são naturais em ambientes administrativos cada vez mais complexos, pois é essencial que a administração pública compreenda a necessidade dessa dinâmica. Sendo assim, a flexibilidade permite a exploração de novas formas de gestão, importante em um contexto democrático.

3.3.1 Aspectos jurídicos

A Constituição Federal de 1988 estabelece, em seu Art. 37 os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência como sendo norteadores da atuação administrativa, garantindo que os atos administrativos sejam realizados dentro dos parâmetros legais, pautados na ética e moralidade pública (Ferreira Filho; Neves, 2017).

De acordo com Meirelles (2015) O princípio da legalidade, de acordo com assegura que os agentes da administração pública realizem seus atos dentro dos limites legais, garantindo a segurança jurídica e a previsibilidade. O autor destaca que o princípio da impessoalidade impõe à administração pública uma atuação que impeça o favorecimento do interesse público, pois deve ser pautada na igualdade de tratamento e na neutralidade do agente público.

A respeito da moralidade, dispõe que os atos da administração pública devem obedecer a padrões éticos de probidades, decoro e boa-fé. Este princípio transcende a legalidade, pois não basta que haja o cumprimento da lei, mas o cumprimento a partir de comportamentos que atendam aos princípios éticos sociais (Meirelles, 2015).

O princípio da publicidade, de acordo com Di Pietro (2019) é indispensável à democracia. Neste sentido, permite que a sociedade civil fiscalize a atuação

dos governantes. Os atos administrativos, neste contexto, devem ser transparentes e acessíveis ao público, para possibilitar o controle social.

A eficiência neste rol, implica a adoção de métodos de gestão capazes de suprir de forma precisa as demandas da sociedade. Assim, a administração pública deve atuar de maneira a alcançar os melhores resultados a partir dos recursos disponíveis, no menor tempo possível (Neto, 2003).

A Lei de Acesso a Informação, além de um marco importante, representa também a consolidação de princípios constitucionais a partir da transparência da administração. É o significado do compromisso do Estado com a transparência prestação de contas e a participação cidadã, pois regulamenta o direito fundamental dos cidadãos às informações públicas a partir de procedimentos disponíveis.

3.3.2 Direitos dos administrados e deveres da administração pública

Para pensar os direitos dos administrados e os deveres da Administração Pública é necessário compreender a participação cidadã e os princípios da Administração Consensual, já citados anteriormente.

É válido reafirmar que o principal direito dos administrados neste contexto é a participação direta e consciente. Esta participação permitirá o acesso a outros direitos intrinsecamente relacionados, como a fiscalização, a prestação de contas e o controle social (Megna, 2015). Neste sentido, os administrados detêm um rol de direitos que vão além do acesso aos serviços públicos essenciais, pois garante a sua participação ativa nestes processos, esta que, não pode ser restrita ao direito de informação mas deve alcançar a possibilidade de influenciar e contribuir com a criação das políticas públicas.

Por este motivo, Avritzer (2002) argumenta que a participação cidadã transcende o direito, pois torna-se um elemento crucial da democracia e da governança pública. Não há que se falar em democracia sem a participação popular, que amplia a capacidade do Estado de resolver de maneira eficaz a demanda que está sendo solicitada.

Complementando estes direitos, a atuação da administração pública deve ser pautada nos princípios já vistos anteriormente e para além deles, deve considerar sempre a transparência na atuação. Di Pietro (2019) destaca a importância de práticas de gestão que assegurem a equidade e a justiça social,

garantindo que as políticas públicas sejam implementadas de maneira a beneficiar toda a sociedade, sem discriminações ou favorecimentos indevidos.

3.4 Instrumentos da Administração Consensual

Segundo Emerson, Nabatchi e Balogh (2012), a governança colaborativa exige estruturas e processos que engajem diversos indivíduos de maneira eficaz. Entre os principais instrumentos da Administração Consensual, destacam-se os mecanismos de participação, que incluem audiências públicas, consultas, conselhos consultivos e outras formas de interação direta com os cidadãos. Esses mecanismos possibilitam a escuta destas pessoas, para que para além do direito de informação, haja influência nas decisões, como fora visto anteriormente.

Além dos mecanismos tradicionais, as ferramentas tecnológicas têm desempenhado um papel na promoção da Administração Consensual. Plataformas digitais, aplicativos móveis e redes sociais são utilizados para aumentar a transparência, facilitar o acesso à informação pública e ampliar a participação virtual dos cidadãos. Essas ferramentas permitem que os indivíduos contribuam para os debates públicos e influenciem as políticas governamentais (Júnior, 2017).

O diálogo contínuo e a negociação são igualmente fundamentais na Administração Consensual. Através desses processos, busca-se alcançar soluções consensuais considerando diferentes perspectivas e interesses divergentes. Isso não apenas fortalece a legitimidade das decisões tomadas, mas promove a construção de políticas públicas adaptadas às necessidades reais da sociedade (Silva, 2014).

Além disso, investir na capacitação dos cidadãos e na educação para a participação cívica é essencial para fortalecer a democracia na Administração Consensual. Programas de formação e iniciativas educacionais capacitam os indivíduos a ajudam a compreender os processos de governança pública, incentivando um engajamento informado na vida democrática (Pereira, 2015).

Portanto, os instrumentos da Administração Consensual não apenas facilitam a participação dos cidadãos na gestão pública, mas promovem uma cultura de colaboração e responsabilidade compartilhada entre governo e a sociedade civil. Essa abordagem contribui para uma governança mais

democrática, capaz de responder de maneira mais efetiva aos desafios contemporâneos por uma administração pública mais inclusiva (Souza, 2016).

3.4.1 Mecanismos de Participação

Os mecanismos de participação desempenham um papel crucial na promoção da democracia participativa e na legitimação das decisões governamentais.

Segundo Pereira (2007), são instrumentos que visam abrir espaço para a voz dos cidadãos nos processos decisórios, garantindo maior transparência e responsividade por parte da administração pública. As audiências públicas, por exemplo, são eventos onde a sociedade civil tem o direito de expressar opiniões sobre a implementação destas políticas públicas e ser informado sobre os procedimentos e recursos utilizados nos procedimentos.

De acordo com Avritzer (2002), as consultas públicas são processos formais nos quais o governo solicita comentários da população em projetos de lei, regulamentos ou políticas em desenvolvimento. Esse tipo de mecanismo é projetado para garantir que as decisões governamentais reflitam os interesses dos cidadãos afetados, fortalecendo a legitimidade das políticas públicas adotadas.

Existem também os conselhos participativos, que segundo Avritzer (2002) são órgãos compostos por diversos representante da sociedade civil e do governo, criado pra monitorar e implementar algumas políticas públicas mais específicas.

Um exemplo significativo no Brasil é o orçamento participativo, uma prática pioneira que surgiu em Porto Alegre e se disseminou por várias cidades do país. Nesse modelo, os cidadãos têm a oportunidade de participar ativamente na definição das prioridades de investimento e na alocação de recursos públicos, através de assembleias deliberativas e consultas públicas. Avritzer (2002) destaca que o orçamento participativo não apenas fortalece a transparência e a prestação de contas, mas também promove uma cultura cívica de responsabilidade e participação ativa na gestão pública.

Assim, os mecanismos de participação (que são muitos, para além do que foi exposto) reafirmam a democracia e fortificam o controle social. Para além destes benefícios, garantem que as políticas públicas serão aplicadas para

aqueles que realmente necessitam, de acordo com cada região do país. Embora todos os mecanismos de participação sejam importantes neste processo, a presente pesquisa pretende dar atenção principalmente à arbitragem, descrita no próximo sub-tópico.

3.4.2 Arbitragem como instrumento eficiente de uma Administração Pública Consensual

Entre os mecanismos de participação na Administração Pública, a arbitragem tem conquistado espaço em virtude de sua eficácia na resolução de conflitos entre interesses públicos e privados. Conforme observado por Monteiro (2012), historicamente, a efetividade do Direito está condicionada à aplicação temporal de atos, como a coisa julgada e o direito adquirido, que são reconhecidos e protegidos pela norma jurídica. A diferenciação entre interesse e direito é fundamental: enquanto o interesse é benéfico ao indivíduo e pode se transformar em direito por meio do reconhecimento legal, a arbitragem se apresenta como um instrumento flexível e eficiente para resolver controvérsias.

Sob uma perspectiva histórica, é pertinente mencionar que a Constituição de 1891 representou uma transição em direção a um sistema de jurisdição unificada sob o Poder Judiciário, ainda que com limitações iniciais ao controle judicial dos atos administrativos. Esse modelo se distingue dos sistemas continentais, como o francês, que favorecem a jurisdição administrativa especializada. Contudo, a evolução contemporânea indica um movimento em direção a uma maior flexibilidade no âmbito da arbitragem.

Esta resistência inicial à aplicação da arbitragem em disputas envolvendo interesses públicos e privados remonta ao período imperial. No entanto, à medida que a história jurídica evoluiu, o controle jurisdicional dos atos administrativos foi pacificamente admitido, semelhante ao caminho que a arbitragem parece seguir atualmente (Lopes, 2012). Assim, a expansão da globalização econômica tem desempenhado um papel central na disseminação de ideias e no desenvolvimento de um espaço de práticas de arbitragem que se estabelece de maneira relativamente autônoma em relação ao sistema de justiça estatal (Lopes, 2012).

Oliveira e Schwuka (2009) apontam que este tipo de mediação como função do Estado se desenvolve com a expansão do ideal democrático para

além da esfera política, resultado do esforço em ampliar as bases de legitimidade no exercício do poder estatal por meio de uma democratização mais profunda. Esse processo não apenas consolida o ideal democrático, mas também reforça a confiança pública nas instituições estatais.

A arbitragem administrativa moderna resgata princípios do contencioso administrativo, permitindo que questões de interesse público sejam resolvidas de forma eficiente. Ao contrário dos sistemas tradicionais onde apenas o Poder Judiciário poderia revisar atos administrativos, a arbitragem oferece uma alternativa na qual um árbitro independente e imparcial pode decidir sobre litígios envolvendo o Estado e outras partes, garantindo uma justiça que não depende exclusivamente do poder judiciário (Monteiro, 2012).

De acordo com Valle (2018) o fundamento legal para o uso da arbitragem na administração pública brasileira está consolidado na Lei de Arbitragem (Lei nº 9.307/1996). Originalmente, essa lei estabelecia a possibilidade de arbitragem para resolver conflitos entre partes privadas. Contudo, com a Reforma pela Lei nº 13.129/2015, o cenário foi ampliado para incluir também a administração pública em disputas relacionadas aos direitos patrimoniais disponíveis

Esta lei consolidou a possibilidade de que a administração pública (incluindo União, estados, municípios, autarquias, fundações, empresas estatais e outras entidades) possa recorrer à arbitragem para resolver conflitos que envolvam direitos que possam ser economicamente avaliados e que não estarão sujeitos a restrições de interesse público ou indisponibilidade (Valle, 2018).

De acordo com o §3º, do Art. 2º desta referida Lei, quando a administração pública direta e indireta participa de um procedimento arbitral, deve respeitar o princípio da publicidade. Essa disposição busca garantir que o processo arbitral seja prorrogado de maneira transparente e acessível, com todas as etapas passíveis de conhecimento público (Brasil, 2015).

O princípio da publicidade, de acordo com Carmona (2016) está diretamente relacionado à ideia de que os atos administrativos devem ser amplamente divulgados, para garantir a transparência, o controle social e o acesso da sociedade às informações que envolvem a gestão pública. Sendo assim, uma das formas de garantir a responsabilidade da administração pública, permitindo que os cidadãos possam exercer o seu direito de controle sobre o governo e os recursos públicos.

Neste contexto, um ponto essencial é que a administração pública só

pode submeter à arbitragem questões que envolvem direitos patrimoniais disponíveis. Isso significa que a arbitragem está restrita a questões que tratam de direitos que podem ser transacionados livremente pelas partes, ou seja, que não envolvam interesses públicos indisponíveis ou de ordem pública (Monteiro, 2012).

A autonomia da cláusula compromissória na arbitragem, prevista na legislação, mesmo em contratos onde outras cláusulas possam ser consideradas nulas, reforça sua posição como um mecanismo viável para a resolução de disputas complexas. Além disso, ao conferir aos árbitros a competência para decidir sobre sua própria competência, a arbitragem administra um processo adaptável às necessidades das partes, trazendo segurança jurídica (Lopes, 2012).

Assim, a necessidade de imparcialidade e segurança jurídica nesse contexto é fundamental para assegurar que a arbitragem seja um meio confiável e justo de resolução de disputas. Como observa Carmona (2016, p.89) “a imparcialidade do árbitro é a pedra angular da arbitragem. Sem ela, o processo arbitral perde sua credibilidade e efetividade, pois as partes não terão confiança de que a decisão será justa e imparcial”. Ou seja, é essencial para evitar qualquer tipo de favorecimento ou preconceito que possa comprometer a integridade do processo decisório.

No contexto da arbitragem administrativa, a segurança jurídica é garantida por diversas práticas e princípios, dentre os quais se destacam a autonomia da cláusula compromissória e a doutrina da kompetenz-kompetenz, que faculta aos árbitros a prerrogativa de decidir sobre sua própria competência. Tal circunstância confere um nível de certeza às partes envolvidas, pois elas têm a ciência de que o árbitro detém a autoridade para resolver a controvérsia de forma definitiva e fundamentada (Monteiro, 2012).

A natureza consensual da arbitragem é considerada benéfica para a administração pública, uma vez que propicia um maior controle sobre o processo de solução de disputas. Contudo, é imperativo que a escolha pela arbitragem esteja em consonância com o princípio do melhor interesse do Estado. Assim, ao optar pela arbitragem, a administração pública deve assegurar que a decisão arbitral não comprometa o interesse coletivo, mas que, ao contrário, promova a eficiência e a adequada utilização dos recursos públicos (Oliveira; Schwunka 2009).

Apesar da natureza consensual da arbitragem, a administração pública não pode abrir mão do compromisso com a transparência e com o respeito aos princípios constitucionais. Como Mello (2020) argumenta, a administração pública deve equilibrar a flexibilidade da arbitragem com a necessidade de garantir que a solução do conflito esteja em conformidade com os direitos fundamentais e com o interesse público. Ou seja, é essencial que a escolha da arbitragem esteja alinhada ao princípio do melhor interesse do Estado. A administração pública, ao optar pela arbitragem, deve garantir que a decisão arbitral não prejudique o interesse coletivo.

Dessa forma, pensar a arbitragem no contexto trabalhado permite perceber mais uma atuação democrática dentro da Administração Pública. Este mecanismo de participação está diretamente ligado aos fundamentos trazidos anteriormente, sobre a governança em rede e o Estado em rede, tendo em vista a importância dada à participação civil durante estes procedimentos.

3.4.3 Ferramentas Tecnológicas

Para entender as ferramentas tecnológicas na administração pública contemporânea, é crucial reconhecer seu papel na ampliação da participação cidadã e na melhoria da eficiência administrativa. Segundo Avritzer (2002), essas ferramentas são fundamentais para promover uma administração mais transparente e acessível aos cidadãos.

As ferramentas tecnológicas abrangem uma variedade de recursos, como plataformas online, aplicativos móveis e sistemas de informação geográfica (GIS), que facilitam o acesso à informação pública e permitem o engajamento direto dos cidadãos nos processos decisórios. Conforme destacado por Emerson, Nabatchi e Balogh (2012), essas tecnologias são projetadas para ampliar a capacidade dos governos de interagir com os cidadãos de maneira eficaz e significativa.

De acordo com Avritzer (2002) os Portais de Transparência são um exemplo claro de ferramentas tecnológicas que apresentam dados sobre orçamentos, gastos públicos, contratos e projetos governamentais de forma acessível e compreensível.

Os aplicativos móveis também desempenham um papel crucial na facilitação da participação cidadã, permitindo que os cidadãos reportem

problemas locais, como buracos nas ruas, falta de iluminação pública ou problemas ambientais, diretamente para as autoridades competentes. Essa interação direta promove uma resposta mais rápida e eficiente por parte da administração pública, melhorando a qualidade dos serviços prestados e fortalecendo a conexão entre governo e sociedade (Emerson, Nabatchi e Balogh, 2012).

Além disso, os sistemas de informação geográfica (GIS) são utilizados para analisar dados espaciais e geográficos, possibilitando a tomada de decisões baseadas em evidências e o planejamento urbano mais eficiente. Essas ferramentas permitem uma gestão mais integrada e estratégica dos recursos públicos, contribuindo para o desenvolvimento sustentável e a melhoria da qualidade de vida nas cidades (Emerson, Nabatchi e Balogh, 2012).

Para além da participação dos cidadãos e promoção da transparência, estas ferramentas tecnológicas aprimoram a eficiência operacional dos serviços oferecidos pela Administração Pública.

3.4.4 *Transação Tributária*

A transação tributária é um mecanismo do Direito Tributário brasileiro que visa a resolução consensual de conflitos entre o Fisco e o contribuinte, promovendo a arrecadação fiscal respeitando o interesse público por meio de concessões mútuas. Fundamentada nos princípios da eficiência administrativa e da boa-fé, ela se alinha à modernização da administração pública e ao fortalecimento do diálogo entre o Estado e os administrados (Sundfeld, 2003; Silva, 2006).

Regulamentada pela Lei nº 13.988/2020, a transação tributária estabelece modalidades como transações por adesão e negociações individuais, sempre orientadas pelos princípios constitucionais da legalidade, moralidade e supremacia do interesse público (Peixoto, 2022). Para que essa prática seja eficaz, é essencial equilibrar a necessidade de arrecadação fiscal com a garantia dos direitos fundamentais do contribuinte, preservando a proporcionalidade e a justiça na aplicação das sanções tributárias (Ferrajoli, 2008).

De acordo com Peixoto (2022), o interesse público pode ser conciliado com interesses privados legítimos, desde que respeitados o devido processo legal e os impostos limites pela lei. Nesse sentido, a tributação tributária é um

exemplo de administração pública consensual, na qual o Estado busca atuar de forma cooperativa, sem abdicar de sua prerrogativa de arrecadação. Por outro lado, autores como Machado (2012) destacam que a tributação tributária não apenas desobstrui o Poder Judiciário e os órgãos administrativos, mas também representa uma aplicação concreta do princípio da proporcionalidade, ajustando as obrigações tributárias às possibilidades reais do contribuinte.

Assim, a transferência tributária se apresenta como uma ferramenta relevante para promover não apenas a solução de questões tributárias, mas também uma relação mais harmônica entre o Estado e os contribuintes, equilibrando o poder de polícia estatal com os direitos fundamentais e fortalecendo, de maneira geral, o Estado de Direito (Ferrajoli, 2008).

3.5 Os limites da Consensualidade

Conforme já abordado anteriormente, a Administração Pública consensual, enquanto modelo de gestão, fundamenta-se na busca por soluções acordadas e na promoção do diálogo entre o poder público e os administrados. Entretanto, como qualquer paradigma administrativo, sua aplicação enfrenta limites que precisam ser observados para prevenir distorções que comprometam sua legitimidade e eficácia. Esses limites resultam de aspectos jurídicos, institucionais e práticos, que definem o campo de atuação consensual sem prejudicar os princípios fundamentais do Direito Administrativo.

Os princípios da legalidade, da supremacia do interesse público e da indisponibilidade do interesse público impõem restrições diretas à prática consensual. A consensualidade não deve ser utilizada como justificativa para que o administrador público disponha de direitos ou interesses que pertencem à coletividade. Conforme Di Pietro (2009), o diálogo e a negociação devem ocorrer dentro dos limites estabelecidos pelo ordenamento jurídico, sem comprometer a função primordial do Estado de assegurar os direitos fundamentais.

Ademais, o princípio da proporcionalidade atua como um moderador da consensualidade, assegurando que as soluções acordadas respeitem o equilíbrio entre as necessidades dos administrados e os interesses públicos. Embora a consensualidade seja benéfica para reduzir a litigância e promover maior eficiência administrativa, ela encontra limites claros em questões relacionadas a direitos fundamentais indisponíveis. Por exemplo, áreas como

saúde, segurança e educação apresentam barreiras à negociação, uma vez que o Estado tem o dever de garantir a universalidade e a igualdade na prestação desses serviços.

Conforme Mello (2009), ao priorizar soluções consensuais, o administrador público deve evitar a criação de desigualdades ou privilégios que comprometam o acesso universal a direitos essenciais. Em situações extremas, uma tentativa de consenso pode resultar em uma sobreposição de interesses privados em detrimento da coletividade, o que configura uma violação direta do princípio da isonomia.

Outro fator que limita a consensualidade é a discricionariedade administrativa, que, embora conceda uma margem de decisão ao gestor público, deve respeitar os limites impostos pela lei e pelos princípios constitucionais. Justen Filho (2017) argumenta que a consensualidade não pode ser utilizada como uma extensão da discricionariedade, permitindo decisões arbitrárias ou ilegais.

Além disso, a competência do administrador público é um limite intransponível. O administrador não pode pactuar, em nome da consensualidade, questões que ultrapassem sua competência legal. Isso enfatiza a necessidade de que os acordos sejam submetidos a critérios claros e a instrumentos jurídicos adequados, como contratos administrativos e termos de ajuste de conduta, para assegurar sua validade e eficácia.

Um risco associado à consensualidade é o fenômeno da "captura do Estado", no qual interesses privados podem exercer uma influência desproporcional sobre decisões administrativas. Essa questão é especialmente relevante em contextos de parcerias público-privadas e concessões de serviços públicos. Nesse sentido, segundo Bandeira de Mello (2019), a consensualidade deve ser praticada com cautela, a fim de evitar que o poder público perca sua autonomia em decorrência de pressões ou interesses econômicos.

Os instrumentos jurídicos utilizados na prática da consensualidade, como os contratos de gestão, os termos de ajuste de conduta (TACs) e as parcerias público-privadas (PPPs), possuem restrições que precisam ser observadas. Cada um desses instrumentos está sujeito a normas específicas que limitam sua aplicação e impõem requisitos para garantir que o interesse público seja protegido.

Por exemplo, os TACs, amplamente utilizados para solucionar conflitos

entre o poder público e particular, não podem ser empregados para situações regulares que envolvam direitos indisponíveis ou interesses difusos sem a consulta aos órgãos competentes. Da mesma forma, os contratos de concessão de PPPs deverão ser precedidos de processos licitatórios transparentes e regulamentados por normas específicas, conforme a Lei nº 11.079/2004.

Assim, esses limites decorrem de princípios constitucionais, como a legalidade, a moralidade e a supremacia do interesse público, além de aspectos práticos relacionados à discricionariedade, à competência do administrador e aos riscos de captura do Estado.

4. PRINCÍPIO DA SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO

O Princípio da Supremacia do Interesse Público apresenta-se como um dos princípios indeterminados, com aplicabilidade nos mais diversos ramos do Direito. Entretanto, está com representação mais frequente como fundamento basilar do Direito Administrativo. Para Souza (2016), os conceitos legais indeterminados alcançam todos os ramos do direito, embora possuam uma maior incidência no direito administrativo, em virtude das próprias funções desempenhadas pela administração, orientadas à satisfação das necessidades sociais. O autor complementa, destacando que, ao considerar o conceito de interesse público, é importante observar os fundamentos clássicos que sustentam a função do Estado na regulação das relações sociais e econômicas, buscando equilibrar os interesses individuais e coletivos de maneira justa e proporcional.

4.1 Fundamentos Clássicos

O Princípio da Supremacia do Interesse Público constitui um dos fundamentos centrais do Direito Administrativo, orientando a atuação estatal na busca pela satisfação das demandas coletivas (Ávila, 1998). Este princípio, que se revela crucial para a compreensão do funcionamento da administração pública, tem suas origens em postulados clássicos que embasam a operação da administração pública.

Os postulados clássicos do princípio da supremacia do interesse público englobam, em sua essência, a noção de que os interesses individuais devem se submeter aos interesses coletivos e que a atuação do Estado é direcionada ao bem comum. Ademais, os conceitos de legalidade, moralidade e eficiência, entre outros, asseguram que a intervenção estatal ocorra de forma justa e proporcional, respeitando os direitos fundamentais dos cidadãos e garantindo a efetividade das políticas públicas (Sundfeld, 2003).

A partir desses fundamentos, busca-se uma administração pública que atue com transparência e dentro dos limites impostos pela Constituição e pelas leis, sempre em favor da coletividade.

4.1.1 Origem Histórica e Evolução

Um dos primeiros modelos onde se discute a existência do interesse público era estabelecida sem qualquer hierarquização com relação ao interesse privado. No período Medieval, a população se submetia aos interesses monárquicos e o bem comum era o princípio que legitimava o poder público (Linotte, 1975). Tal concepção baseia-se em lei natural divina e imposta como verdade absoluta aos homens (Merland, 2004).

Dentro dessa realidade social, o bem comum, almejado pelo coletivo, deveria ser a aspiração pessoal de cada indivíduo. Desse modo, os fins pessoais deveriam estar sempre interligados aos objetivos sociais, como um alcance dos próprios bens pessoais, seja material ou espiritual (Serrano, 2003).

Além disso, existem diversas características comuns aos ideais de bem comum, uma delas seria a universalidade, onde esses agregam valores compartilhados por toda a sociedade. Bem como a comunicabilidade, uma vez que este pertence tanto à toda população, como também faz parte do interesse próprio de cada pessoa (Goane, 1996).

Nesse sentido, ao passo que os interesses são partilhados por todos e de responsabilidade de cada indivíduo, os interesses públicos e particulares não coexistem em conflito. A realização do comum, nesse sentido, tem a sua legitimidade fundada na premissa divina, sem dissociação entre interesses particulares e públicos (Merland, 2004).

Tal perspectiva, só passa a ser redefinida a partir do momento da incorporação de autoridade, até então da religião, para o Estado. O abandono da perspectiva teológica, desvinculando o poder político da noção de moral religiosa alicerçou a máquina estatal na razão, na laicidade e foco no indivíduo e não mais em fundamentações metafísicas (Merland, 2004).

Durante o período pós-Revolução Francesa, o interesse público passa a ganhar mais força nas discussões após substituir a ideia de “bem comum”. Nesse processo o Direito Administrativo começa a ser desenvolvido como autônomo, distante da concepção onde Estado e Religião eram um só. Os conceitos filosóficos que direcionam tal formato estão alicerçados em uma posição diversa ao conceito teológico anterior, mas sim desenvolvidos por meio de uma lógica individualista (Di Pietro, 1991).

Nesse sentido, o poder estatal não necessita da legitimidade natural divina, passando a ser necessária a adesão da população para legitimar a posição de poder político (Chevalier, 1990). Na concepção liberal o poder, validado pelos cidadãos, deve agir com o intuito de satisfazer o interesse geral, não como norma divina, mas como decorrente dos interesses dos indivíduos.

No modelo de Estado Liberal de Direito, tanto as noções de interesse público, quando o próprio Direito administrativo passou a ser difundidos e possuíam o intuito de frear os poderes totalitários na figura de um representante, racionalizando a máquina estatal (Binjenbojm, 2006).

O período marcado por revoluções e a construção de Constituições Modernas, acelerou o processo de elaboração de um Direito Público. Embora não completamente definido no período de início das discussões, os primeiros esboços passaram a definir-se pela de que o poder político decorre da sociedade, por meio de uma vontade geral, estabelecida por meio da lei (García De Enterría, 1994).

Assim, o Direito moderno, bem como os ramos desenvolvidos durante o período revolucionário, decorre de ideias burguesas pautadas na livre iniciativa e a mínima interferência do Estado na esfera particular e, dessa forma, a intervenção do Estado no Poder busca fortalecer os interesses dos sujeitos (Costa, 2006).

Dentro da construção do Estado de Direito, a concepção de separação dos poderes, teorizada por Montesquieu, foi incorporada ao processo, realizando as devidas alterações para a satisfação dos interesses dos revolucionários burgueses, colocando a Administração Pública com a devida autonomia da interferência dos outros poderes (Bacellar Filho, 1998).

Além da incorporação do desenvolvimento da supremacia do interesse público e da incorporação da teoria de separação dos poderes, o processo também marca a valorização da Lei como fonte da vontade do povo. Para García De Enterría (1994), a supervalorização do legislativo também marca o período de transição do poder absoluto, para o Direito Público, onde o exercício do poder decorre da lei e esta é desenvolvida a partir do interesse geral dos cidadãos.

Desse modo, a supremacia legislativa passou a fazer parte do Estado de Direito, e como regulamentadora do poder político em virtude da sua capacidade de traduzir a vontade geral. Como forma de legitimar o novo modelo de Estado a ser desenvolvido, a generalização de normas, mesmo que inalcançáveis aos

distintos interesses dos diferentes grupos sociais, deram uma falsa ideia de autonomia popular aos cidadãos.

Segundo Bonavides (2007), embora os dispositivos legais tenham sido incorporados ao Estado em nome da liberdade, na verdade na doutrina do liberalismo o Estado sempre ocupou o lugar de limitador do indivíduo. Assim, os conceitos que ainda reverberam na compreensão do direito administrativo estão dotados das contradições as quais surgem desde a sua criação.

A subordinação do poder estatal ao regime legislativo e o afastamento dos cidadãos da posição de subordinação, suscitou a elaboração de um novo ramo do Direito que estabelecesse o diálogo entre particulares e o Estado. Assim o Direito Administrativo surge com a criação de regras específicas para direcionar a relação entre os dois polos, conferindo aos cidadãos direitos e garantias (Mello; Antônio, 1996).

O período marca os direitos subjetivos contra a imposição do Estado, proporcionando a discussão sobre o interesse público como decorrente da vontade geral e, portanto, protetor dos direitos individuais e como intérprete dos interesses previstos em lei. Nesse sentido, o interesse privado, defendido pelos revolucionários burgueses, estava relacionado à garantia dos interesses particulares (Grimm, 2006).

Dessa forma, no desenvolvimento das atividades administrativas o Poder Executivo desempenhava o papel de aplicador da norma, apresentando a vontade dos cidadãos, empregando o conteúdo normativo das ações do poder público com a legitimidade decorrente das traduções do interesse popular por meio da legislação vigente (Otero, 2003).

Nesse sentido, o Estado era resumido a um aplicador da lei com o objetivo de defender as liberdades individuais e o livre desenvolvimento de econômico, cabendo a Administração Pública a mediação entre os particulares e o Estado, sob uma ótica de mínima intervenção para que os particulares exercerem suas liberdades.

Dessa forma, é possível observar que a restrição de um direito individual apenas se justifica diante da existência do direito de outro cidadão. Ademais, na ausência de um impedimento claro na norma legal, a administração não está autorizada a obstruir qualquer ato particular.

Após a era de conquistas das liberdades individuais, impulsionadas pelo Estado Liberal e por novas concepções, surgiram reações contrárias às ideias

liberais, em virtude das consequências advindas do modelo adotado. De fato, para que se alcance a plena realização das liberdades individuais e o progresso social, é essencial garantir condições mínimas de existência para todos os cidadãos (Bonavides, 2007).

Nesse contexto, as reivindicações culminam na elaboração de um novo modelo, capaz de estabelecer os anseios por igualdade material e justiça social, que não foi conquistada durante a vigência do Estado Liberal, marcando a transição para o Estado Social (Bonavides, 2007).

Dessa forma, o Estado passou a se tornar responsável por garantir a promoção e efetivação dos direitos fundamentais, sendo imprescindível que a administração forneça condições materiais para que cada cidadão possa exercer as devidas liberdades individuais (Bacellar Filho, 1998).

Conforme aponta Mello (2005), o Direito Público faz prevalecer o “interesse da coletividade firmando a prevalência dele sobre o particular, como condição até mesmo de sobrevivência e asseguramento deste último. É pressuposto de uma ordem social estável, em que todos e cada um possam sentir-se garantidos e resguardados.” (Mello, 2005, p. 58).

Entretanto, as contradições existentes no escopo do funcionamento estatal, demonstra que, mesmo com a separação de poderes, a atuação do Estado operava nas três esferas superiores, legislativa, executiva e judiciária. Nessa perspectiva, a administração pública assume uma postura autônoma e, como afirma Binenbojm (2006), distante das disposições constitucionais, desenvolvendo suas próprias regras, “mantendo-se de certa forma alheio às sucessivas mutações constitucionais” (Binenbojm, 2006, p.20). Além disso, para o autor essas contradições instituídas no direito administrativo são denominadas “vícios de origem”, tendo certos atos excluídos da análise dos outros poderes.

4.1.2 Influência do Direito Romano

A civilização romana tem sua história construída ao longo de doze séculos, tendo como o início a fundação da cidade romana em 753 a.C. com a finalização do poder secular em 476 com a queda do Império Romano Ocidental. Para os historiadores a história romana pode ser subdividida em três períodos, correspondendo às distintas formas de governos, a realeza marca o início de Roma, seguido do período republicano e, por fim o período imperial, por vezes estudado em dois subperíodos (Martins, 2002).

A trajetória Romana também é marcada pela construção do direito e o seu aperfeiçoamento ao longo dos séculos. Durante a construção de Roma reverbera na sociedade o direito chamado de primitivo, em um segundo momento foi desenvolvido o direito clássico, que repercutiu até o século II d.C., encerrando o pós-clássico que teve como marco conclusivo a implementação do Código Justiniano (Martins, 2002).

No período que corresponde ao direito primitivo, além da baixa existência de registros judiciais, reverbera uma nítida relação com a religião, sendo o direito mais uma das faces dessa última. Já em sua forma clássica, o direito passou a assumir uma representação mais laica e individualista, a ideia de natureza legislativa era mais bem definida, a execução da legislação era feita por profissionais específicos, conhecidos como jurisconsultos, após o principado de Otávio Augusto os pareceres passaram a ser vinculados ao magistrado (Martins, 2002).

Para Martins (2002), o reconhecimento oficial da atividade doutrinal exerce fortes influências nos valores e nas atividades do magistrado, enquanto a jurisprudência “levada a cabo pelos jurisconsultos, visava o estudo das regras de direito e sua aplicação na prática forense, sem uma maior preocupação na sistematização de seu ordenamento” (Martins, 2002, n.p.).

É nesse período também que o escopo da jurisprudência romana para a regulamentar as relações contratuais e de transações econômicas entre os cidadãos, possuindo uma fonte de legislação civil, que possibilitou a emancipação da propriedade privada, distinguindo pudesse e propriedade (Martins, 2002). Tais discussões serviram como base para a produção dos códigos civis, incluindo o código civil brasileiro e a necessidade de estudo das suas bases no âmbito acadêmico.

Durante o período que corresponde ao processo pós-clássico do direito, as mudanças econômicas e políticas alteraram as demandas jurídicas, apesar da produção do Código Justiniano, as produções jurídicas do baixo império não trouxeram grandes alterações ao exercício jurídico clássico (Martins, 2002).

Assim, o período clássico foi o que mais contribuiu para a produção de um ordenamento jurídico que influenciou a formulação de leis mesmo posteriormente a queda do império romano, trazendo contribuições significativas que foram aperfeiçoadas em outros modelos jurídicos.

Nesse contexto, o escopo normativo do Direito Romano já se discutia noções do direito público, onde o Direito Público é o que diz respeito à organização do Estado e o privado está relacionado ao bem particular de cada indivíduo. Assim, referia-se ao interesse privado como sendo decorrente do interesse particular, enquanto ao público como atribuições do Estado (Ráo, 1976).

Entretanto, tais disposições não são completas ou precisas, por vezes a intervenção estatal ocorre e atua direto sobre o ato jurídico, em outros casos a própria matéria de interesse geral, se mantém dentro do campo privado (Bevilaqua, 1975, p. 67).

Além disso, Kempshall (1999), aponta nos escritos romanos o uso recorrente de expressões como “utilidade pública”, apontando uma breve consideração sobre a hierarquização do público sobre o privado. Além disso, expressões como estas influenciaram a ampliação de conceitos que foram atribuídos a ideia de utilidade da vontade comum prevalecendo aos interesses de um só.

Segundo Lintott (1999), muitas expressões utilizadas na linguagem jurídica, no direito romano, continham as ideias de interesse público. O próprio autor relata que as províncias romanas eram governadas pelo magistrado e, mesmo recebendo instruções para execução de atos, tinham discricionariedade para tomar decisões desde que estivessem de acordo com o interesse público.

Desse modo, observa-se que em Roma existiam alguns indícios de diferenças conceituais entre decorre do próprio Estado, que deve fazer prevalecer o interesse público. Assim como analisado por Lintott (1999) mesmo na ausência de expressas orientações, o ato do magistrado, responsável pelas províncias, estaria legitimado.

Entretanto, existem inúmeras compreensões vagas sobre a colocação do direito público e privado na República Romana. Dentro da realidade romana, o direito privado dependia do direito público, umas vezes que não poderia ser concebido sem as magistraturas (Poletti, 1993). Tal concepção difere em essência do Direito Moderno, pois para os romanos o interesse público decorre do povo.

Poletti (1993), ao mencionar o texto de Ulpiano destaca a posição dos estudos dos direitos onde o direito público objetiva a situação de coisa, quanto o privado direciona-se às utilidades particulares. Embora o pensamento possa

passar por questionamentos na ordem da correspondência do pensamento romano, é importante observar a aplicação das fontes para os fins imperiais.

Embora atualmente possa ser discutido sobre a existência dos termos “interesse público” e “interesse privado”, poucos são os textos como o de Ulpiano, onde são mencionadas as dicotomias do direito, apresentando referências ao exercício de funções públicas. Entretanto, muitos outros textos jurídicos romanos são colocados como propósito das matérias de direito privado (Poletti, 1993).

No texto de Ulpiano, é relatado que se alguém ao morrer, nomear tutores para os filhos e os dispensou de prestar contas, se os tutores não observarem a boa-fé podem ser condenados, uma vez que ninguém pode alterar o direito público e nem mudar as regras preexistentes (Poletti, 1993).

Além disso, dentro da legislação, estabelecia que qualquer romano poderia escrever um testamento e teria o poder de dar, por direito públicos, a quantia que for necessária, de acordo com a Lei Falcídias.

Assim, por meio dos exemplos é possível identificar a expressão do direito público empregadas nas mais diversas áreas do Direito, aparecendo com correspondência do direito privado, em caso de tutela, herança e entre outros (Poletti, 1993). Em outros textos, é pontuada a derogabilidade das normas de direito público, sendo um dos atributos desse direito público romano.

Como também, os juristas romanos, consideravam o direito das ações como pertencente ao Direito Privado, pois viam cumprir as necessidades do caso concreto como essenciais para alcançar os objetivos do processo. Mesmo assim, não é possível apontar o desconhecimento do caráter público do processo, os diversos textos que buscam traduzir as nomenclaturas empregadas pelos romanos, auxilia na tocante observância do conceito de direito público na República (Corrêa, 1954).

Além disso, como pontuado anteriormente, no Direito Romano, o ponto de partida é a compreensão do direito do público como direito do povo. O povo, ao qual referem-se os textos, estabelece uma unidade ao conceito de povo como os únicos cidadãos romanos, distante, também, da visão do Direito Moderno, que confere uma ideia abstrata ao conjunto de seres humanos (Poletti, 1993).

Existem outros conceitos que podem ser observados no processo de formação do arcabouço normativo romano. Entretanto, muitas são fruto de análises, sem muitas fontes, tornando a tradução de termos e contextos

mencionados, mais difíceis, observa-se uma tentativa aproximada de chegar ao que de fato era aplicado em Roma.

É válido pontuar, além disso, que o fortalecimento de um ordenamento jurídico que buscava direcionar a “coisa pública” tornou a república romana umas das mais longas das sociedades arcaicas. Assim, por anos muitos plebeus lutaram por seus reconhecimentos enquanto cidadãos, mas o direito romano era categórico ao estabelecer cidadania para os patrícios (Poletti, 1993).

Ademais, as barreiras encontradas com relação ao direito público romano estão na ausência de uma legislação explícita, tornando dificultosa a reconstrução dos conceitos e princípios, compreender a formação histórica e as transformações ocorridas ao longo dos acontecimentos, fornecem um norte sobre o desenvolvimento de todo o diário da república romana (Poletti, 1993).

Nesse sentido, mesmo com o processo de derrocada de Roma, as suas formulações devem ser observadas como fontes iniciais para o desenvolvimento de novas formas de pensar a partir do que foi desenvolvido anteriormente. Não como forma de reproduzir os conceitos, mas como instrumento passível de crítica, como todos os outros modelos antes e após a suas implementações.

Além disso, nem mesmo os sistemas que tiveram como inspiração as disposições do Direito Romano. Desse modo, é importante o estudo e a observância às implementações do direito público e privado em Roma como forma de reparar problemáticas atuais que estavam sendo operacionalizadas naquele período. As problemáticas contemporâneas e a sobrevivência de ideais liberais, podem indicar caminhos para as possíveis soluções.

Assim, de modo geral, a utilização de expressões específicas no direito romano, estão dispostas nos textos como formas de nortear as atuações do magistrado em prevalência do interesse privado.

4.1.3 Aplicação no Estado Social

Assim como pontuado anteriormente, as transformações ocorridas nos conceitos de interesse público e interesse privado passaram por diversos regimes até chegar a uma teorização mais sólida durante o Estado Liberal. Entretanto, tal modelo de Estado se demonstrou insuficiente para implementar as promessas expostas no ideário da revolução burguesa. A identificação das falhas e principalmente das consequências desastrosas do movimento, acarretaram um novo processo revolucionário, irrompendo o Estado Social.

Por meio dessa ideia de liberdade estaria vinculada ao processo de responsabilidade ao Estado de, não só pela aplicação legislativa de reconhecer as liberdades individuais, mas garantir meios para que essas liberdades sejam alcançadas pelos cidadãos. Por meio do modelo, é preciso que ocorra uma intervenção no âmbito privado para frear as injustiças promovidas pelo Estado Liberal para os menos favorecidos (Bonavides, 2007).

O processo de mudança no reconhecimento dos direitos sociais, é inaugurado por meio de textos constitucionais, que foram retomados após um período de segunda guerra mundial (Novais, 1987). Nesse sentido, a administração pública assume uma nova postura com um objetivo de proteção, anteriormente a ideia de mínima intervenção.

É por meio da execução de serviços públicos e da implementação de políticas públicas que o Estado, por meio da administração, para a reconhecer direito, não limitando-se à normativa abstrata do legislativo. Assim, como também atua com uma maior fiscalização do controle de constitucionalidade das normas por meio da jurisdição (Barboza, 2007).

O surgimento de constituições sociais possibilitou uma maior subordinação da normativa aos princípios fundamentais nelas delineados, incorporando elementos como: o princípio da dignidade da pessoa humana, um controle mais rigoroso das relações de dependência, a seguridade social e a noção de bem-estar social (Santiago, 2007). Nesse cenário, a Administração Pública adota uma perspectiva de proteção e garantia da existência dos cidadãos.

No Estado Liberal, a lei era entendida como a expressão da vontade geral do povo, de forma abstrata e visando uma maior abrangência. Com a alteração na concepção contemporânea da Administração, a ideia de interesse público também se torna plural e heterogênea (Novais, 1987).

A busca pela promoção da igualdade material e da justiça social aproxima a administração pública das relações entre particulares, gerando a necessidade de uma melhor organização para a recepção dos interesses coletivos e, assim, propiciando uma maior proximidade do setor público ao indivíduo (Merland, 2004). Por conseguinte, com o objetivo de assegurar os direitos privados, estes passam a ser considerados de interesse público, uma vez que o exercício estatal se torna a tutela dessas garantias.

Dessa forma, a mudança de concepção do princípio do interesse público como superior possibilita, até mesmo que sejam exercidos os controles jurisdicionais ao exercício administrativo, devolvendo ao Poder Judiciário a competência de fiscalizar e impondo os devidos limites legais a Administração que, no Direito Liberal, gozava de autonomia ilimitada, alheia às subordinações legais e a definida separação de poderes.

Nesse sentido foram atrelados ao desenvolvimento das noções do interesse público uma roupagem de multipolaridade envolvendo as interações entre público e privado, segundo Ávila (1998) o surgimento de novas figuras e relações jurídicas tem mostrado que nem todas as situações envolvem uma oposição direta entre os setores público e privado. Isso é particularmente evidente na privatização de serviços públicos, onde surge a necessidade de fiscalização e cooperação, especialmente em áreas como telefonia e mídia eletrônica. Esses serviços, embora privados, são fornecidos de forma indireta pelo Estado, que atua por meio de outros agentes.

Nessas concepções a interação entre o Estado e os particulares estaria mais ligada a uma relação de cumplicidade que, necessariamente, uma hierarquização entre eles. Assim o que se observa uma preponderância, analisadas de acordo com o caso concreto, em qual momento, os interesses abrem espaço para os outros.

Por isso, tais ideias se distanciam da efetivação e protegem as liberdades individuais de cada cidadão, passando a observar as demandas de grupos sociais desfavorecidos. Não se limitando apenas aos direitos fundamentais, difundidos por uma lógica liberal, mas ampliando a tutela jurídica para a inaugural realidade de proteção dos interesses coletivos (Di Pietro, 2009).

Para Di Pietro (2009), o próprio regime administrativo orbita entre as contradições entre interesses particulares e os objetivos públicos, caracterizados pela autoridade da Administração, que estimulou a criação de prerrogativas e sujeições. As limitações visam garantir os interesses individuais e as prerrogativas como parte dos privilégios que são incorporados ao Poder Público.

Entretanto, como pontuado, tais prerrogativas não devem ser utilizadas de forma deliberada pelo agente administrativo e, dentro do escopo do Direito Social, os seus atos são passíveis de controle de legalidade, por isso o interesse público não se confunde com o interesse do Estado ou de quem detém o poder político.

Nesse cenário a intervenção pública pode ser observada como uma forma de garantia no usufruto dos direitos constitucionalmente previstos, sempre dentro dos limites aos quais a norma superior impõe ao exercício legal. Por isso, compreende-se que o intuito da administração pública se direciona para o equilíbrio entre o gozo das liberdades individuais e o bem-estar social que deve ser oferecido a todo o cidadão.

Para que o exercício do Direito Administrativo como interventivo não culmine em regimes totalitários, os princípios que passou a ser exercido em diálogo com a supremacia do interesse público que limita a atuação do privado, deve ser aplicado em concordância com o princípio da indisponibilidade do interesse público, uma vez que esse último busca limitar arbitrariedade no exercício das funções estatais, operando como um contrapeso no manejo das atribuições (Bacellar Filho, 2009).

Desse modo, é o próprio ordenamento jurídico, por meio dos ditames constitucionais, que delimita a atuação do Direito positivo e o conteúdo do interesse público. Por isso, não necessariamente o interesse público está interligado à vontade do povo, mas diretamente relacionado aos interesses do constitucionalmente previsto (Gabardo, 2009).

Por isso, o modelo neoconstitucional busca garantir o fortalecimento de um ordenamento jurídico positivo e superioridade da norma constitucional. Por isso o atual conceito de interesse público é norteadado pelo ordenamento jurídico e o princípio da legalidade. Ainda assim, os “interesses públicos não podem ser confundidos com os interesses do Estado, do aparelho da Administração burocrática ou do erário” (Cristóvam, 2013).

Entretanto, embora com uma nova roupagem, o princípio da supremacia do interesse público também está passível a críticas sobre ele. Uma vez que a inexistência do próprio princípio poderia garantir o status constitucional, não apenas como basilar na construção do direito administrativo. Por outro, a própria garantia da superioridade do privilégio Administrativo já coloca em xeque a validade de princípios constitucionais já consolidados pelo Estado Social (Cristóvam, 2013).

Para Barroso (2005), o contexto histórico do pós segundo guerra influenciou as mudanças nas ciência jurídicas, com a reaproximação de valores e limites éticos ao Direito, além de produções teórica questionadoras do positivismo liberal e o desenvolvimento de diversos conceitos interdisciplinares

abriram espaço para um neoconstitucionalismo como forma de frear as drásticas problemáticas da pouca intervenção estatal no direito privado.

A reaproximação da ética ao Direito decorre da necessidade de dispor de um equilíbrio hermenêutico na aplicação do princípio da supremacia do interesse público. Dessa forma, o Estado democrático vincula a ordem integrativa da Constituição incorpora tanto uma nova gama de direitos coletivos, como uma nova necessidade interpretativa para aplicação da lei e a necessidade de exercício ético na interpretação da lei como fundamento para a sua legalidade (Barroso, 2005).

Dessa forma, a Constituição ganha um novo sentido como um sistema de princípios e regras que vinculam a população e o ordenamento infraconstitucional. Assim, a singularidade da norma constitucional demanda um novo repertório de elementos capazes de suprir as ausências do modelo anterior, conforme aponta Binenbojm (2006), assim como ocorrido durante o liberalismo, a Constituição se molda ao período e interesses, assumindo um caráter garantista.

Por isso, é pertinente repensar os pressupostos do regime jurídico positivo, mesmo que ainda não se apresente como uma estrutura finalizada, ainda necessita de uma transformação de diversos institutos e teorias que fundaram e atualmente alicerçam as bases constitucionais. Assim como, a efetiva fiscalização dos meios de aplicação do controle de constitucionalidade dos atos administrativos e a articulação da ponderação em interesses privados, em decorrência das brechas normativas com relação ao estabelecimento de parcerias público-privadas.

4.2 Conceito E Características Do Interesse Público

Embora coloque o interesse público em situação hierarquicamente superior ao interesse privado, tal princípio ainda enseja muitas críticas de teóricos e operadores do direito em virtude do seu grau de abstração que dificulta o manuseio do dispositivo na administração.

Para uma compreensão mais aprofundada do conceito, faz-se necessário traçar a consolidação do princípio no ordenamento jurídico brasileiro, bem como os alicerces responsáveis por sua sustentação.

4.2.1 A teoria do interesse público

O vasto arcabouço teórico desenvolvido por Celso Antônio de Mello sobre o regime jurídico-administrativo (Mello, 1967) e seus diversos conteúdos posteriormente elaborados, seguem tendo espaço nos cursos de Direito, tendo em vista a recepção de suas ideias no âmbito jurídico nacional. Embora não estabelecesse uma norma que colocasse como regra a supremacia do interesse público, as ideias originárias do autor já continham em sua égide a ideia de prevalência do interesse público sob o privado.

Assim como Celso Antônio, outros autores, anteriormente, já dispunham de conceitos sobre o papel da Administração Pública em zelar pelo interesse individual, mas, principalmente, pelo interesse coletivo, como no caso Themístocles Brandão Cavalcanti que em 1936 já desenvolvia sobre o papel do Estado em assegurar os direitos coletivos e o benefício dos mesmo em relação aos individuais (Cavalcanti, 1936).

Tito Prates da Fonseca (1943), pontua a necessidade de um maior cuidado na aplicação do princípio da superioridade do interesse público para que este não acabe ferindo os direitos individuais dos cidadãos. as contribuições do teórico incluíram elencar as posturas jurídicas que poderiam ser tomadas pelos particulares em face da administração pública. Dentre essas estavam: 1) os direitos subjetivos individuais, uma vez que são compatíveis ao interesse da administração pública e o interesse da coletividade; 2) os direitos condicionados, o direito particular, entendido como subjetivo perfeito, que pode ser afastado em caso de interesse público específico; 3) interesse ocasionalmente protegidos, a tutela de bens gerais, como saúde e educação, que acabam satisfazendo os interesses individuais; 4) interesses legítimos, ocorrendo em caso que o poder público autoriza o exercício de alguma atividade.

O autor aponta, com as suas formulações, que a marca do direito administrativo moderno é a posição ocupada pelo interesse individual como mais enfraquecido frente ao interesse público (Fonseca, 1943). Nesse sentido, a teoria traçada aponta a simbiose entre o interesse individual em harmonia com o interesse público, uma vez que a redução da proteção do interesse particular abre espaço para efetivação do interesse coletivo.

Quando observada a ótica do Estado Liberal, onde a administração era vista como negativa e um impedimento ao exercício da liberdade e da livre

iniciativa privada, cabendo-lhe apenas manter a ordem pública, Tácito (1952), aponta a crescente desigualdade em virtude da exploração econômica desenfreada que busca a mais poder para aqueles que já possuíam a fonte econômica. Assim, quando houve a necessidade de ações da Administração reduzir as desigualdades, o interesse particular passou a abrir espaço para o interesse coletivo.

Para Tácito (1952), o poder de polícia constitui um conjunto de ferramentas, utilizadas em favor do interesse público, para disciplinar as liberdades particulares. Atuando assim, dentro da legalidade e em acordo com a normativa constitucional para garantir a efetivação dos interesses da coletividade.

Em suas primeiras discussões em relação às discordâncias com relação ao interesse público foi desenvolvida por Sundfeld, em 1992, onde estabelecia que o uso da expressão supremacia deveria ser compreendido como uma prioridade em relação ao interesse privado, norteados pelo princípio da autoridade (Lima, 2009).

Tradicionalmente, este princípio foi entendido como uma finalidade absoluta, onde os interesses públicos sempre prevalecem sobre os privados. No entanto, Peixoto (2022) defende que essa visão está ultrapassada, principalmente no contexto de um Estado Democrático de Direito, onde é necessário considerar a pluralidade de interesses no jogo. Em suas obras mais recentes, ele argumenta que o papel do Estado não deve ser visto como um simples garantidor do interesse público em detrimento dos direitos privados, mas sim como um regulador que precisa ponderar os diversos interesses no jogo.

A supremacia do interesse público, muitas vezes vista como um princípio inquestionável, não é mais suficiente para resolver as complexas questões de direito administrativo no contexto atual. Peixoto (2023) afirma que a tendência atual é a relativização desse princípio, dada a necessidade de se considerar a pluralidade de interesses na administração pública. Ele defende que, ao invés de se aplicar um enfoque absoluto de prevalência, o Estado deve considerar o contexto e os diferentes interesses em jogo em cada situação concreta, de forma que as decisões administrativas sejam mais democráticas e eficazes.

Essa perspectiva é compartilhada por outros autores contemporâneos, como Justen Filho (2020) e Di Pietro (2019), que também criticam a aplicação da supremacia do interesse público. Justen Filho (2020) aponta que, em um

Estado Democrático de Direito, o interesse público se concretiza muitas vezes por meio da satisfação de interesses privados, especialmente quando isso resulta na promoção do bem-estar coletivo. Da mesma forma, Di Pietro (2019) sugere que a regulação administrativa deve ser mais flexível, adaptando-se às novas realidades e não se limitando a um modelo de administração baseado exclusivamente no interesse público como uma entidade separada e superior.

Para autores como Justen Filho e Ávila, a interpretação do princípio ganha mais discussões sobre as possíveis incorporação do princípio ao ordenamento jurídico brasileiro em virtude da incompatibilidade deste com o Estado Democrático de Direito (Lima, 2009).

Além disso, com base no escopo teórico desenvolvido por autores como Daniel Sarmento e Gustavo Binenbojm, seria necessário um reposicionamento do Direito Administrativo, vinculando os órgãos administrativos aos interesses públicos como gestor da coletividade (Lima, 2009).

Essas releituras aos princípios estão relacionadas às correntes que percebem resquícios de concepções liberais e individualistas incorporadas ao ordenamento jurídico brasileiro, e os receios em causarem os mesmos danos promovidos pelo Estado Liberal. Assim, muitos teóricos passaram a observar a concepção de superioridade do interesse público como parte de normas constitucionais que visam assegurar bens e valores da coletividade, exercendo controle das atividades públicas (Lima, 2009).

Em contrapartida, outras correntes doutrinárias reafirmam a superioridade do interesse coletivo com relação aos interesses particulares como único meio de realizar a manutenção da ordem social, que consiste em compreender determinados interesses públicos como elevados e que, devem prevalecer com relação a demais interesses, defendendo a proporcionalidade (Lima, 2009), também abordada por Celso Antônio de Mello.

Assim, as críticas fundamentadas buscar elencar as ferramentas constitucionais para manuseio do princípio da supremacia com o intuito de amenizar as críticas ao escopo dessa teoria, assim a Administração Pública passa a ser uma ferramenta para alcançar os direitos fundamentais, sendo aplicado ao caso concreto como forma de concretizar os interesses coletivos. Esses paradigmas emergentes introduzem uma nova perspectiva, as formulações originais dos princípios são compreendidas como “teoria eclética da supremacia do interesse público sobre o privado” (Lima, 2009, p. 129).

Apesar da inexistência de um alinhamento na compreensão do princípio da supremacia do interesse público, os discursos contemporâneos, mais dialéticos e dotados de preocupação com os princípios fundamentais, tais elaborações contribuem para o aprimoramento do ordenamento jurídico e exprimem uma preocupação necessária em impedir que conotações neoliberais reverberam no processo de garantia de direitos sociais (Lima, 2009). Bem como, as preocupações em impedir que os representantes de grandes negócios enfraqueçam governos consolidados e a exerçam controle sobre a democracia em construção.

De certo, um dos principais teóricos cuja teoria segue reverberando no estado do Direito Administrativo são as contribuições de Celso Antônio de Mello. Para ressaltar as suas contribuições, nelas, o Estado é compreendido como um organismo à serviço do interesse social geral. Ao desenvolver sua teoria, o autor buscou elucidar que a supremacia do interesse Público consiste na legitimação do interesse da coletividade, nesse sentido a Administração Pública é vista com um caráter instrumental para atender aos interesses da coletividade, tendo como o serviço público como responsável na satisfação desses desejos sociais (Mello, 1967).

Além disso, o autor também aponta que a função exercida pelo agente público tem como finalidade o efetivo cumprimento do dever que o ordenamento jurídico-administrativo lhe impõe. Assim, o agente detém esse dever-poder, com o poder em caráter subordinado, satisfazendo o interesse da coletividade (Mello, 1967).

Em sua teoria, de grande valia para o direito administrativo brasileiro, o autor, incorporando a premissas da doutrina italiana, fornece a distinção entre interesse primário e secundário, sendo esses, respectivamente, o interesse da coletividade e o interesse do Estado, como a serviço do interesse de terceiros (Mello, 1980).

Apesar de desenvolver acerca das prerrogativas gozadas pela Administração Pública, o autor estabelece que a indisponibilidade do interesse público serve como uma imposição com o intuito de inibir abusos na execução desse exercício e, em caso de lesão aos particulares, o Poder Judiciário é responsável por corrigir essas ações (Mello, 1980). Reafirmando, além disso, que o princípio não pode ser utilizado contra as leis e/ou contra a constituição, devendo ser direcionado pelas diretrizes do Direito e por ele invocado.

Além disso, o autor afirma que o poder-dever do agente, deve ser executado de forma proporcional, de acordo com o objetivo do objetivo legal ao qual está sendo direcionado, condenando a ação administrativa que não seguem as devidas determinações e essas devem ser compreendidas como abusivas e desvalidas pelo poder judiciário (Mello, 1980).

Ao trabalhar o princípio do interesse público com a necessidade de razoabilidade e proporcionalidade nas suas aplicações permitem inferir a preocupação do autor com a sua aplicação desmedida, uma vez que a própria legislação não permite a utilização do princípio de maneira absoluta, mas por meio da proporcional às demandas de sua aplicação.

Ao compreender que o interesse público que abarca a ideia de um interesse coletivo, o autor estabelece que o interesse público não deve existir avesso aos interesses de cada indivíduo que compõe a coletividade, assim os interesses de um surgem como parte de uma coletividade, não estando alheio aos interesses individuais (Mello, 1996).

Assim, o autor pode trazer contribuições significativas para o entendimento do princípio da supremacia do interesse público, além de fornecer o escopo necessário para a compreensão do Direito Administrativo. O autor desenvolve em suas obras sobre o fundamento normativo da manifestação do Direito Administrativo atual, a estrutura jurídica como que institui a superioridade do interesse público sobre os privados, subdivididos como primários e secundários. Os interesses secundários inerentes à pessoa jurídica do Estado, só poderão ser concretizados se estiverem em consonância com os interesses que decorrem da coletividade, o interesse primário. Bem como, o seu escopo normativo norteador, os limites para a sua aplicação e as devidas sanções aplicadas por meio do sistema jurídico fiscalizador.

Assim, por meio da análise dos estudos desenvolvidos é possível perceber a complexidade nas diversas abordagens. De certo, um dos primeiros teóricos a desenvolver sobre as teorias da fundamentação normativa do princípio da supremacia foi Celso Antônio de Mello, os seus primeiros trabalhos abriram espaço para uma vasta discussão doutrinária, embora os suas produções ainda exerçam grandes influências no estudo do Direito Administrativo, os seus manuais são utilizados como referencial teórico de cursos de Direito brasileiros e suas discussões seguem sendo utilizadas como base para a formulação de diversos trabalhos sobre as temáticas do Direito Administrativo.

4.2.2 Interesse Público Indissociável do Interesse Privado

Como visto no tópico anterior, há um vasto arcabouço teórico desenvolvido sobre a temática trabalhada. Dentro do escopo das críticas sobre o princípio versa sobre a inutilidade do mesmo em virtude da simbiose entre interesse público e privado, impossibilitando a compreensão dos mesmo como esferas distintas.

Nessa perspectiva os interesses públicos não podem ser contrapostos aos interesses privados, onde este último faz parte do primeiro (Ávila, 1998). Uma vez que a concretização do interesse público, como responsável por satisfazer os interesses coletivos, são responsáveis por realizar os interesses privados. Dessa forma, o interesse público é composto pelos interesses privados que fazem parte da sociedade (Sarmiento, 2005).

Nesse sentido, dentro de uma análise sistemática da Constituição, os interesses privados fazem parte do escopo da finalidade do interesse público em satisfazer os anseios dos particulares, sendo incompatíveis com a proporcionalidade e não possuem concordância prática com o ordenamento constitucional (Ávila, 1998).

Dentro das definições há uma compreensão de coexistência entre os interesses públicos e privados e fazem parte da tutela constitucional. Para Binenbojm (2006, p.20):

O que se está a afirmar é que o interesse público comporta, desde a sua configuração constitucional, uma imbricação entre interesses difusos da coletividade e interesses individuais e particulares, não se podendo estabelecer a prevalência teórica e antecipada de uns sobre outros (Binenbjm, 2005, p.20).

Para o autor, a postulação constitucional dos interesses impede que eles sejam descritos e aplicados como distintos, umas vezes que os a prevalência de uns sobre os outros em virtude das normas constitucionais. Nessa perspectiva, estabelecer a separação entre tais disposições possui caráter inconstitucional, não tendo relação com qualquer norma absoluta.

O autor, ainda aponta a isonomia como parte dos fins do Poder Público, dessa forma, “as hipóteses de tratamento diferenciado conferido ao Poder Público em relação aos particulares devem obedecer aos rígidos critérios estabelecidos pela lógica do princípio constitucional da igualdade” (Binebojm,

2005, p. 23). Por isso, qualquer diferenciação aplicada pelo poder público deve ser previamente estabelecida por lei e aplicada em um contexto específico.

Ao dispor sobre a necessidade de implementação dos princípios constitucionais, o autor dispõe ainda que, para que a legitimidade da Administração Pública seja legitimada, faz-se necessário (Binebojm, 2005, p. 24):

- (I) a compressão do princípio da isonomia, isto é, a discriminação criada em desfavor dos particulares seja apta a viabilizar o cumprimento pelo Estado dos fins que lhe foram cometidos pela Constituição ou pela lei;
- (II) o grau ou medida da compressão da isonomia, isto é, a extensão da discriminação criada em desfavor dos particulares deve observar o limite do estritamente necessário e exigível para viabilizar o cumprimento pelo Estado dos fins que lhe foram cometidos pela Constituição ou pela lei;
- (III) por fim, o grau ou medida do sacrifício imposto à isonomia deve ser compensado pela importância da utilidade gerada, numa análise prognóstica de custos para os particulares e benefícios para a coletividade como um todo (Binenbjm, 2005, p.24).

Assim, a vinculação de princípios constitucionais ao exercício do Poder Público é capaz de conferir legitimidade ao processo, assim qualquer aplicabilidade contrária aos princípios constitucionais as decisões tomadas pela gestão pública devem ser anuladas pelo poder Judiciário.

Entretanto, os autores que reconhece a indissociabilidade dos princípios de interesse público e privado, são alvo de críticas por uma outra parte da doutrina, que afirma que tais concepções se devem ao fato das interpretações equivocadas dos teóricos sobre os conceitos de interesse público e interesse privado postulada pela doutrina majoritária.

Como visto, a doutrina brasileira adota os estudos de Celso Antônio Bandeira de Mello como essencial no entendimento do Direito Administrativo nacional. Com base nisso, a maior parte dos estudiosos aceita as ideias produzidas pelo autor para compreender o princípio da supremacia do interesse público, para o teórico o interesse público considera os interesses individuais na medida em que instituem como parte da sociedade (Mello, 2009).

Para constituírem parte do interesse público, os interesses individuais precisam constituir parte do interesse social, assim o interesse particular precisa ser qualificado como público, em virtude do que é estabelecido pelo ordenamento jurídico (Hachem, 2009).

Além disso, por meio do princípio da supremacia, o interesse privado precisa abrir espaço para a aplicação do interesse público em sentido amplo, os interesses particulares e individuais não fazem parte da tutela jurídica. Por isso, dentro da compreensão do sentido de interesse particular para a doutrina majoritária é que o interesse particular não é compreendido como interesse individual (Hachem, 2009).

Dessa forma, como observado os conceitos incorporados às discussões dos autores que não concordam com o reconhecimento do princípio, adotam noções de interesses divergentes da doutrina majoritária, parte do entendimento do ordenamento jurídico. Assim, os interesses públicos e privados constituem parte dos direitos resguardados pela Constituição brasileira.

Por outro lado, os autores ao estabelecerem a associação entre os interesses públicos e privados, consiste na ideia de que se confunde privado com a ideia de individual e parte do interesse público. Nessa perspectiva, todo interesse público corresponde a um interesse individual, porém o sentido contrário não corresponde a essa observação (Hachem, 2009).

Assim, a contraposição entre os conceitos pode ser bem delineada, já que o interesse público é legitimado pela Constituição, enquanto o interesse privado é, por vezes, pessoal e não possui a proteção do ordenamento ou é vedado por ele, assim a simples diferenciação é possível ser verificada pelo sistema jurídico (Hachem, 2009).

É válido mencionar que alguns interesses individuais são tutelados juridicamente, esses interesses também são parte dos interesses públicos, já que não podem ser feridos por esse último durante a sua implementação (Hachem, 2009). Apenas os direitos individuais egoístas não podem ser parte da tutela do Estado ou satisfeitos pelo interesse público, desse modo distinguidos do interesse público.

Assim, muitos interesses privados podem fazer parte do escopo dos interesses públicos, desde que previstos constitucionalmente. Entretanto, em caso de interesses individuais, isolados, que não possuem correlação com o interesse público, devem abrir espaço para a execução dos interesses públicos, como forma de garantir que sejam respeitados os interesses coletivos em detrimento a um interesse individual de determinado indivíduo, tendo predominância por figurar parte do interesse da coletividade.

Em sociedade, é comum que os interesses dos indivíduos sejam diferentes uns dos outros, desse modo a contraposição entre esses e os de outros indivíduos é comum, além da possibilidade de estarem em desacordo com o interesse público. Por outro lado, tais interesses nem sempre estão em desacordo, podendo coexistir em harmonia.

De modo exemplificativo Hachem (2009, p. 295), demonstra a materialidade da dissociação entre os conceitos:

[...] um pai pode ter interesse de retirar da escola seu filho com treze anos para auxiliar no sustento da casa (interesse ilícito = interesse privado), mas a comunidade pode considerar necessário — como ocorre no Brasil — um período de educação obrigatória superior a essa idade para a formação completa dos cidadãos (direito subjetivo = interesse público).

O autor também elabora que há diversos perigos em executar interesses particulares como rótulo de interesse coletivo, deixando o Estado com a responsabilidade de conciliar os interesses particulares, sendo o interesse público apenas um resultado desse jogo privado (Hachem, 2009).

Assim, os interesses públicos e privados podem, por vezes, coincidir, mas o interesse público deve se referir ao bem-estar geral abarcando realidades supraindividuais, como os direitos coletivos constitucionalmente previstos. Assim, em caso de danos ao meio ambiente pelo exercício da exploração da atividade econômica, o interesse particular da empresa não pode prevalecer contra o interesse público da preservação ambiental (Hachem, 2009).

Desse modo, pode-se inferir que há uma falta de sintonia entre os conceitos de interesses privados e públicos na elaboração de alguns autores que indicam a indissociabilidade entre os conceitos. De certo, os direitos que são tutelados juridicamente e correspondem a interesses individuais, estão presentes no escopo do interesse público, mas não de forma indiscriminada.

Assim, seria um equívoco afirmar que o interesse público se distanciar do interesse individual contido no ordenamento jurídico, nesse sentido o interesse público traduz, de certo modo, os interesses das partes que compõem o todo social (Mello, 2009). E, mesmo com tais considerações, os interesses públicos não se resumem a satisfação de interesses privados, não traduzindo a realização dos anseios coletivos com uma mera simbiose entre público e privado, não

sendo possível simplificar, a esse modo, a manifestação e satisfação desses interesses pelo Poder Público.

Ademais, é inevitável pensar que com uma maior intervenção estatal, dentro do Estado Social, os interesses particulares possam ter tanto destaque na utilização das ferramentas da máquina pública. A garantia da busca pela igualdade material para os cidadãos não permite que ideais de intervenção mínima e liberdades individuais sejam maiores que a ideia de preservação dos interesses coletivos, que se sobrepõem aos interesses de cada indivíduo.

Desse modo, o cuidado do Estado em promover direitos e garantias coletivas como o acesso à saúde, ao lazer, à educação e ao trabalho, como por exemplo, podem até assegurar a satisfação de interesses individuais, mas possuem como objetivo principal viabilizar uma coesão social (Hachem, 2009).

Além disso, dentro da ordem constitucional, dentro do conceito de Estado Democrático de Direito, os direitos e garantias exercem um efeito geral sobre o ordenamento jurídico. Tal dimensão obriga a que o Estado deve nortear o seu exercício para a efetivação e proteção, independente da reivindicação dos cidadãos de maneira individual. Por isso, mesmo com a satisfação de interesses coletivos, é possível atingir interesses individuais.

Assim, com o desmembramento de interesses públicos que vão além de interesses individuais, como no caso dos interesses coletivos que norteiam a responsabilidade do Direito administrativo como a proporcionalidade tem como objetivo, serem aplicados a todos os cidadãos como forma de trazer igualdade perante a legislação, sem qualquer distinção (Hachem, 2009). Desse modo, a conceituação de superioridade do interesse público sobre o interesse privado, constitui em estabelecer um afastamento de interesses egoísticos em detrimento a necessária conquista da proporcionalidade entre os cidadãos.

De modo geral, os supremacia do interesse público sobre o interesse privado em virtude da função do estado de atingir direito coletivos enquanto um conjunto de interesses privados, em virtude da possível dissonância entre interesses individuais e públicos. Bem como, apenas os interesses individuais constitucionalmente previstos podem fazer parte da tutela do Estado e respeitados durante a execução das atividades desempenhadas pelo poder público.

De forma harmônica, o interesse individual pode abrir espaço para a efetivação de interesses gerais que atingirão a todos os cidadãos, utilizando-se

a proporcionalidade e razoabilidade, é possível dialogar entre direitos fundamentais e direitos sociais para o alcance do bem-estar-social.

4.2.3 Pluralidade do Conceito de Interesse público

Após a compreensão da dissociável conceituação de princípio da supremacia do interesse público sobre o privado, é possível aprofundar as demais críticas elaboradas sobre o conceito discutido. Como a impossibilidade de discutir interesse público, na contemporaneidade, de modo único, em virtude da coexistência de vários conceitos de interesse individual, que podem entrar em conflito com os demais interesses públicos.

Com a mudança entre os modelos de Estado, construídos após processo de grandes revoluções históricas marcando grandes transformações sociais, é possível verificar que no Estado Liberal a o interesse público era utilizado com um único fim de regular as relações, não cabendo ao Estado interferir na esfera privada. Por outro lado, o estado democrático uma vasta junção de interesses de distintos grupos está sendo tutelados por um sistema legislativo pluralista (Giannini, 1980).

Isso se deve ao fato do caráter intervencionista e garantidor do Estado, onde o interesse geral deve ser tutelado desencadeando, por vezes, situações contraditórias em virtude de possuir a necessidade de ponderação entre interesses sociais e individuais previsto constitucionalmente, como no caso de interesses de trabalhadores e empresários (Giannini, 1980).

Para Aragão (2002), há um processo de despolitização estatal, em virtude da coexistência entre vários centros de decisões e, por isso, o Estado abdica da sua centralidade ante ao grande volume identificáveis de interesses privados e das inúmeras decisões econômicas consolidadas longe do âmbito da jurisdição do poder público.

Ainda para o autor, os processos de transformação sociais, decorrentes de processo de substituição do caráter absolutista das monarquias e, direcionado poderes para órgãos estatais e aos territórios, atualmente a soberania está sendo retirada da jurisdição do Estado central, em virtude da própria normativa constitucional e das entidades sociais que não fazem parte da estrutura do Estado (Aragão, 2002).

Esse processo, devido a construção de uma estrutura democrática de Estado, visa propiciar uma maior participação popular na máquina pública, na

tomada de decisões, acarretando o surgimento de entidades públicas autônomas em relação ao Poder Público (Aragão, 2002). Assim, o Estado precisa realizar um processo de diferenciação político-administrativa para satisfazer as diversas necessidades levadas ao poder público para serem sanadas.

Para Moreira (1997), a descentralização na execução de atividades estatais, por entidades e órgão autônomos correspondem a uma necessidade do Estado Social para dar celeridade ao cumprimento das tarefas, sendo essenciais para ampliação e diversificação das ações administrativas. Assim, quanto mais a sociedade torna-se diversa, mais necessita de uma maior diferenciação político-administrativa que precisa corresponder aos anseios sociais.

É válido pontuar que nenhum modelo é totalmente descentralizado em detrimento de uma necessária centralização, em virtude da adoção completa de um modelo desmembrando levaria a inviabilização prática da administração pública. Dentro dos modelos tradicionais de gestão administrativa, centralizador e hierarquizado, não é possível alcançar os novos graus de emergências, demandados pelos novos desafios democráticos (Aragão, 2002).

Um dos elementos centrais que norteia a atuação de entidades de órgãos públicos infraconstitucionais é a autonomia destes frente a administração pública e ela pode existir em diversas medidas, seja na forma mais restrita como a autonomia jurídica ou em sua forma mais ampla, com uma maior liberdade de decisão dentro do seu âmbito de aplicação, na independência administrativa (Moreira, 1997).

Além disso, a autonomia dos entes pode surgir em várias esferas, seja de forma jurídica, normativa, financeira ou de maneira ampla. Por isso, em determinantes casos, a autonomia surge como forma de satisfação de necessidades específicas que justificam a sua existência, permitindo que estes se atribuam limites e sigam as ordens de limites superiores ao seu conjunto de atuação (Aragão, 2002).

Assim, toda autonomia deve orientar-se por termos constitucionais ou orientações do Direito positivado e, dependendo das circunstâncias e direcionamentos jurídicos que receberem, podem assumir formas jurídicas diversas (Aragão, 2002). É válido ressaltar que, na mesma medida em que são norteados, podem sofrer limitações dos dispositivos legais, incidindo sobre a

esfera autônoma, os mesmos princípios e obrigações que impõem o devido cumprimento legal e a preservação dos direitos e garantias individuais e coletivas.

Nesse sentido, é possível observar que os autores, ao tratarem a concepção do interesse público remetem a ideia de impossibilidade de existência de um único interesse coletivo, dentre eles estão as diferentes formas de interesses públicos como a facilitação de transações comerciais, saúde pública, liberdade de expressão, dentre outros. Assim, é impossível que a administração pública determine, de forma homogênea e unilateral, o que é o interesse coletivo, diante da existência de múltiplos direitos no ordenamento jurídico que demandam o mesmo tratamento e proteção.

Para Hachem (2009), o princípio da supremacia do interesse público não nega a existência de múltiplos interesses coletivos. Essa ideia de homogeneidade e unitariedade do interesse coletivo foi uma ideia propaganda durante o Estado Liberal e, posteriormente, deixado de lado pela incorporação do Estado de Direito, momento em que, o Estado, passa a tutelar os interesses de grupos sociais, passando a assumir o papel de proteger os interesses particulares e classificando-os como públicos.

Assim, a legalidade do interesse público vinculado ao exercício do Direito Administrativo não se resume apenas a legislação, mas como também ao ordenamento jurídico. Dessa forma, a aplicabilidade legal, não está vinculada a mera postulação do direito em um texto legal, mas a articulação com os ditames constitucionais e seus princípios, que orientam o exercício legal (Gil, 2010).

Nesse contexto, o interesse público passa a ser reconhecido como reafirmação do princípio supremacia do interesse público, constitucionalmente previsto, só pode ocorrer por meio da ampla noção da passagem da homogeneidade no interesse coletivo, para a compreensão da diversidade de interesses. Tal entendimento não representa um impedimento ao reconhecimento da supremacia, pelo contrário, representa as novas dinâmicas encaradas pela administração pública no Estado Social.

Isso se deve ao fato de que, mesmo com a existência de múltiplos interesses públicos, a supremacia do interesse público, em casos de choque direto entre interesses, segue impedindo que o interesse particular seja exercido em detrimento ao interesse coletivo (Hachem, 2009). Por meio disso, qualquer

agente público, no exercício de sua função, não deve agir em desconformidade com os interesses constitucionalmente tutelados.

Assim, mesmo não havendo respostas nítidas sobre as possíveis soluções, respaldadas no ordenamento jurídico, entre conflitos da esfera particular e pública, a supremacia do interesse público, em acordo com todos os princípios constitucionais e orientações normativas que direcionam sua ação, são capazes de oferecer possíveis soluções para os casos de colisão entre interesses. Assim, para realizar a efetiva articulação entre os interesses, é possível utilizar técnicas de ponderação e razoabilidade aplicadas ao caso concreto (Hachem, 2009).

Isso se deve ao fato da necessidade de ponderação do Estado na harmonização entre os diversos interesses fragmentados nas sociedades, onde decorrem os interesses particulares que compõem, por vezes, os interesses de diversos grupos. Entretanto, a divergência é observada por meio da observância do Estado absolutista, com modelos de homogeneidade no interesse coletivo (Hachem, 2009).

Atualmente, para que o Estado pondere por determinado interesse, em detrimento de outro, tais escolhas devem conter as devidas justificativas e demonstrar que, o afastamento de determinado interesse particular é proporcional e razoável, representando a um sacrifício necessário para a prevalência do interesse público e satisfação do objetivo da sociedade (Hachem, 2009).

Além disso, da própria constituição emana uma série de direitos fundamentais que atendem a uma pluralidade de questões e busca abarcar uma variedade significativa de grupos sociais (Hachem, 2009). Por isso, o conceito da supremacia do interesse público está devidamente respaldado dentro de um conjunto de disposições constitucionais que orientam a sua aplicação à luz da dignidade da pessoa humana.

Assim, a ideia de qualquer interesse particular, como parte do coletivo, pode ser confundida como interesse público. Isso se deve ao fato de, nem todo o interesse, que será tutelado pelo Estado, pode ser considerado um interesse público. Para Justen Filho (1999), o interesse público não é constituído a partir da identidade do particular, em virtude da frustração de sua função social, exigindo um exame crítico para a sua classificação.

Ainda para Justen Filho (1999), em observância ao caso concreto de elevação tributária, reflete que a tributação pode significar o aumento da remuneração destinada a servidores públicos, por um lado, ao reconhecer a necessidade do aumento como o reconhecimento do princípio da dignidade humana e do reconhecimento do salário justo para a classe trabalhadora. Em outra perspectiva pode significar uma maior despesa para o contribuinte, já tal afetado por desigualdade sociais, significando um impacto severo nas condições mínimas de existência desse cidadão.

Assim, mesmo com a existência de direitos e garantias reconhecidas na constituição federal, as disposições, nela contidas, podem acabar colidindo ao estarem presentes em um caso concreto. Além disso, a coexistência de vários interesses, reitera a necessidade de um princípio capaz de realizar a ponderação entre tais direitos, com o objetivo de prevalecer os valores constitucionais, sendo possível realizar a preponderância em caso de conflitos entre princípios e/ou os próprios dispositivos infraconstitucionais (Hachem, 2009).

Dentro da ideia de múltiplos interesses públicos, a norma-princípio da supremacia do interesse público pode atuar, dentre as possibilidades supracitadas, na resolução de conflitos entre os diversos interesses públicos (Hachem, 2009). Assim, quando um interesse coletivo for utilizado de forma mais ampla e um outro, de forma mais restritiva, for apontado como necessário para um determinado grupo, muito menor, o primeiro princípio deve prevalecer sobre o segundo, utilizando-se da proporcionalidade para a tomada de decisão mais justa para cada situação.

De certo, em muitos casos os interesses podem coexistir e prevalecer, simultaneamente, em diversas situações. Por outro lado, nos conflitos apresentado entre princípio constitucionais e legislação infraconstitucional, ambos figurando como interesse coletivo, a norma-princípio da supremacia do interesse público deverá agir com o sentido de preponderar os princípios com o intuito de prevalecer o interesse social (Hachem, 2009).

Entretanto, as situações fáticas podem ensejar uma postura diversa do princípio da supremacia do interesse público. Segundo exemplificação de Hachem (2009, p. 310):

Suponha-se que as atividades do estabelecimento fossem capazes de oferecer elevada utilidade à zona residencial, não prejudicando a tranquilidade dos habitantes da área. Cogite-se, ainda, que a extinção da licença provocasse graves prejuízos ao proprietário do

estabelecimento, diante de investimentos de altíssimo vulto realizados com base na expectativa concreta gerada pela concessão da licença. Será possível, excepcionalmente, a prevalência do interesse individual sobre o interesse geral, visto que ambos estavam resguardados pelo ordenamento jurídico e as peculiaridades fáticas e jurídicas conduziram à inversão da prevalência *prima facie* do interesse público em sentido estrito sobre o interesse específico (Hachem, 2009, p.310).

Desse modo, é possível observar a possibilidade de atuação da norma-princípio da supremacia do interesse público em face da existência de múltiplos interesses públicos, o qual dispõe dentre outros, da capacidade de resolver conflitos entre os próprios interesses públicos, agindo em conformidade com o caso concreto para instituir qual interesse irá prevalecer em determinadas situações.

4.2.4 Interesse Público na Administração Pública

Conforme aponta os tópicos inteiros, dedicados ao tratamento do princípio da supremacia do interesse público. Para a tratativa do presente tópico, é válido retomar a ideia de construção do princípio do interesse público como estritamente vinculado à atuação do Estado e da consolidação de um processo histórico que buscava romper com os poderes absolutos contidos na figura de um monarca.

Assim, esse período, denominado de Estado Liberal, marcou a passagem desse período para a figura do Estado como interventor mínimo, cujo objetivo era satisfazer os interesses da burguesia ascendente. Após a derrocada e as desigualdades fruto desse modelo de Estado, novas revoluções marcar o processo de nova ruptura com os modelos antigos do liberalismo econômico e passa propor um modelo de intervenção estatal, cujo objetivo é garantir igualdade material para todos os grupos sociais, estabelecendo políticas intervencionistas visando a diminuição das desigualdades adquiridas durante a consolidação do Estado Liberal.

Nesse cenário, o conceito de interesse público assume características distintas. No Estado Liberal, o interesse público, considerado homogêneo e unitário, se traduz no objetivo da Administração Pública de atender aos interesses individuais. Em contrapartida, no Estado Democrático de Direito, o interesse público se configura como a proteção e a promoção de interesses coletivos. Como foi destacado no subtópico anterior, o interesse coletivo, em uma sociedade plural, é caracterizado por sua diversidade, sendo o Estado o

responsável por atuar em prol da realização desses interesses, mesmo que isso implique a limitação de interesses privados.

Assim, é evidente a conexão entre o interesse público, enquanto prerrogativa do Estado, e a satisfação do interesse coletivo. Esse conceito possui uma relevância significativa dentro do regime jurídico-administrativo, uma vez que a relação entre a administração e o "interesse público" é contínua. Isso implica que as únicas margens de decisão que o ordenamento jurídico concede aos agentes públicos devem ser empregadas como instrumentos para possibilitar a escolha, no contexto específico, da medida que melhor concretiza o interesse público (Faria, 2022, p.276).

Por outro lado, tal princípio ainda suscita diversas críticas no âmbito doutrinário, que questionam a perspectiva absoluta que esse princípio pode adotar, bem como as prerrogativas conferidas ao Poder Público na definição dos interesses públicos válidos. Apesar da possibilidade de questionamentos ao posicionamento doutrinário adotado por alguns autores, tais posturas buscam evitar a adoção de uma concepção liberal de interesse público, que se preocupa predominantemente com a dimensão econômica no tratamento dos princípios constitucionais.

Por outro lado, muitas das críticas desenvolvidas sobre o princípio decorrem de interesse particulares com o intuito de prevalecer a concepção de liberdade advinda do iluminismo, interessados na livre iniciativa, liberdade de comercialização, em detrimento aos direitos fundamentais e a diminuição das desigualdades sociais, na medida que o Estado deve ser o responsável por determinadas funções essenciais na garantia de condições materiais e o mínimo existencial para os cidadãos (Di Pietro; Ribeiro, 2010)

De certo, não é possível pensar em um conceito uno para interesse público, desde a sua introdução no ordenamento jurídico o conceito assume diversas formulações capaz de explicar seus sentidos. Para Mozzicafreddo e Gomes (2001, p.1) o interesse público se assemelha ao “amor, que muda durante o tempo, o espaço e as circunstâncias. As alterações, quer do interesse público, quer do amor, resultam do sentir e das expectativas dos indivíduos, numa dada época e das necessidades e possibilidades, divergentes e dinâmicas, que os mesmos experimentam e para o qual, financeiramente e emotivamente, contribuem”.

Já para Andrade (2017, p.183) o interesse público constitui o “equilíbrio entre os interesses, diversos e muitas vezes contrapostos, da comunidade e dos indivíduos e grupos sociais”. Assim, é possível notar que as disposições sobre o que constitui o interesse público sempre irão dispor, como visão contraposta, à ideia de interesses privados, especificamente o interesse egoístico, como avesso às proteções do Poder Público.

Entretanto, é válido ressaltar que o interesse público é uma parte basilar da Administração Pública, mas não cabe a ela a deliberação do interesse público que será escolhido para direcionar seus esforços, uma vez que a própria Constituição Federal, ao elencar normas, princípios e direitos fundamentais, estando ligado ao limite previsto pela norma constitucional para alcance dos interesses públicos (Bonito, 2019).

Assim, para a seleção do que deve ser entendido como interesse público Bonito (2019, p.20) dispõe que:

Para a concretização do interesse público deve-se, assim, identificar os contornos da necessidade coletiva a satisfazerem, tomar a decisão da sua satisfação mediante processos coletivos e definir os termos por meio dos quais se deve cumprir tal satisfação, substantificando os interesses públicos pelo legislador ordinário sob a veste de competências vinculativas da Administração. Os interesses públicos passam, pois, de meras atribuições a competências (Bonito, 2019, p.20).

Desse modo, ainda que o princípio possua formulações mais amplas e, dentro de contexto do Estado Social, seja dotado de pluralidade, este só pode ser materializado, com a devida justificativa, dentro do estrito cumprimento do dever legal por parte da Administração Pública, sujeito às normas constitucionais e as legislações infraconstitucionais pertinentes ao controle de legalidade do exercício das atribuições do Poder Público.

Dentro da Constituição, em seu artigo 3º, inciso IV, o objetivo da Administração Pública encontra-se explicitado como fundamental de toda atividade administrativa a persecução do bem comum. Esse estado de bem-estar social, traduzido como interesse público, será perseguido utilizando o regime jurídico próprio e dos princípios que devem nortear o exercício administrativo (Hachem, 2009).

Tal conceito confere à administração pública certos poderes ou, conforme doutrinariamente consolidada pelo regimento jurídico, prerrogativas especiais com o intuito de possibilitar a disposição de ferramentas jurídicas capazes de

proteger e efetivar os interesses coletivos. Além disso, o ordenamento também institui sujeições específicas para o poder público como maneira de garantir que a satisfação dos interesses públicos seja o principal direcionamento da máquina pública (Mello, 2009).

A conceituação dessa linha de pensamento dentro da doutrina, ganhou espaço na aplicação prática do princípio da supremacia do interesse público, se tornando mais frequente dentro da administração pública (Hachem, 2009). As contradições na aplicação dos princípios, decorrem, entretanto, de interpretações parciais do princípio, direcionada a interpretações equivocadas, não decorrentes do seu conceito inicial. Além disso, as limitadas obras dedicadas ao estudo do princípio e a majoração da sua importância para a consolidação do Estado Democrático de Direito, foram fatores que colaboraram com o manejo inadequado do princípio (Mello, 2009).

Assim, por se tratar de um princípio expresso na norma constitucional, e devido a baixa quantidade de produções teóricas, tal princípio demanda uma atenção em face da sua importância como base do Direito Administrativo (Hachem, 2009). Uma vez que a realização dos anseios sociais é uma perspectiva que legitima a existência do Estado, assegurando o devido funcionamento dos aparelhos públicos em prol do alcance do bem-estar social.

Em síntese, o interesse público tornou-se essencial para a Administração Pública dentro do Estado Social. Tal caráter específico do Estado, entretanto, só poderá ser definido por lei, não sendo possibilitado ao agente público a deliberação sobre a definição desses interesses. Além disso, como parte da constituição do Estado de Direito, a aplicação da legislação faz-se necessária com a devida interpretação legal, de acordo com os limites estabelecidos (Bonito, 2019).

Além disso, o princípio da supremacia do interesse público permite que a Administração Pública, utilizando-se dos princípios de proporcionalidade e razoabilidade, defina, com respaldo legal, quais os interesses públicos serão aplicados ao caso concreto. Assim, qualquer desvio, no exercício da atividade pelo agente público, fazendo uso da prerrogativa gozada pela Administração Pública, está passível de controle de legalidade e deve ser afastado devido a existência de vícios.

Ademais, a não prossecução do interesse público, também constitui um vício de incompetência da Administração Pública, existindo o direito a

compensação quando a administração impôs a alguns cidadãos sacrifícios que violam o princípio da igualdade perante os encargos públicos (Bonito, 2019).

Por meio do processo interpretativo na aplicação dos princípios, o encargo sobre a necessidade de tradução dos interesses, deixa de ser responsabilidade exclusiva do Poder Legislativo, através da elaboração de uma vasta legislação abstrata, como observado no Estado Liberal, passando a ser responsabilidade da Administração Pública a prestação de serviços públicos e da jurisdição fruto do controle de constitucionalidade (Bacellar Filho, 1998).

Assim, no Estado Social a Administração é entendida como uma atuação do Estado, na consolidação da Constituição Cidadã. Assim, assumindo a atribuição de auxiliar os indivíduos na garantia do mínimo existencial, conferir mais igualdade entre os cidadãos, garantir a seguridade social e garantir um desenvolvimento econômico atrelado ao desenvolvimento social (Hachem, 2009). Nesse sentido, a administração pública passa a ter um caráter mais interventor e o conceito de interesse público, conforme desenvolvido ao longo do texto, passa a ser plural e diversa.

Uma maior atenção aos interesses de grupos mais diversos, que passaram a acionar o Estado na satisfação de suas demandas e na observância das violações aos quais são submetidos, fez surgir uma maior complexidade ao que se pensava possuir soluções generalizadas às distintas realidades sociais (Hachem, 2009). Assim, a Administração Pública passou a ter uma importância significativa ao dispor de mecanismos e assumir diversas funções com o intuito de proteger a diversidade de interesses apresentadas nesse contexto de Estado interventor.

Além disso, o caráter mais interventor da Administração Pública, permite uma maior proximidade com os cidadãos possibilitando que, até mesmo os interesses particulares, passem a ser observados pela administração e, em caso de consonância com os interesses coletivos, se devidamente respaldados pela Constituição de 1988, possam ser harmonizados na perseguição da justiça social.

Nesse contexto, a Administração Pública, diante da diversidade de interesses, tem a prerrogativa de exercer seu poder discricionário, avaliando os interesses pertinentes aos casos concretos. É um dever do agente público e do Poder Público em sua totalidade garantir a satisfação do interesse público, devendo atuar em conformidade com os princípios e normas que orientam sua

função.

Assim, embora não seja viável estabelecer uma definição única para o conceito de interesse público, sua observância se faz necessária no âmbito de um sistema social plural e diverso. Esse princípio é fundamental para o funcionamento da Administração Pública e para a integralidade do sistema democrático estatal. Portanto, é imprescindível a adoção de diversos mecanismos principiológicos e valorativos para sua efetivação no Estado Social.

Dessa maneira, a defesa do interesse público como meta administrativa deve estar embasada na ética constitucional e resulta da vontade popular, em suas múltiplas manifestações. Deve ser ponderada, em situações de conflito entre interesses, conforme o caso específico, além de sua aplicação estar fundamentada nos princípios constitucionais, considerando os direitos fundamentais, coletivos e as normas que regem a atuação da administração pública com o intuito de materializar os interesses coletivos.

5. ADMINISTRAÇÃO CONSENSUAL E SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO: UMA ALIANÇA POSSÍVEL E EFICAZ

Nos últimos capítulos, o objetivo foi descrever separadamente os conceitos centrais de administração consensual e Supremacia do Interesse Público, analisando cada um de forma isolada para compreender suas características e abordagens.

A administração consensual foi analisada como um modelo que valoriza a cooperação e o diálogo contínuo entre a administração pública e os cidadãos, buscando integrar as perspectivas e necessidades da população para promover uma gestão pública mais flexível e adaptativa. Em contrapartida, a Supremacia do Interesse Público foi discutida como um princípio que visa garantir que as políticas e ações públicas priorizem os interesses coletivos da sociedade, assegurando que os objetivos comuns sejam atendidos de forma eficaz e legítima.

Neste contexto, o foco recai sobre a exploração da interseção entre a administração consensual e a Supremacia do Interesse Público, investigando se e de que maneira essas abordagens podem formar uma aliança viável e eficaz. A questão central consiste em analisar se uma administração fundamentada na colaboração e no consenso pode efetivamente harmonizar os objetivos amplos do interesse público, preservando a eficácia e a legitimidade na gestão pública.

De acordo com Mello (2009), as decisões administrativas que decorriam de atos ou contratos administrativos cuja penalidade tinha sido imposta ao agente privado diante da função estatal do poder de polícia, antes da década de 1980, não poderia sofrer alterações por meio de acordos, principalmente se em decorrência disto, houvesse substituição de sanção imposta ao administrado.

Ocorre que, a prática destas ações demonstraram que formas mais rígidas da função de polícia durante a operacionalização do direito limitavam o próprio interesse público que estava sendo protegido, portanto, era necessário uma adaptação e flexibilização destas operações. Assim, algumas leis surgiram neste sentido, mas demonstraram-se insuficientes para atender a complexidade das ações (Mello, 2009).

Essa necessidade de adaptação encontrou respaldo em uma nova perspectiva sobre a administração pública, que passou a valorizar a ponderação

e o diálogo como elementos centrais na busca pela eficiência e legitimidade das decisões estatais. Para Di Pietro (2020) a evolução do ordenamento jurídico e das práticas administrativas revelou a importância de integrar flexibilidade e pragmatismo às normas, promovendo uma gestão pública mais eficiente e alinhada às demandas sociais contemporâneas.

Portanto, para aprofundar essa análise sobre a conciliação entre a administração consensual e a Supremacia do Interesse Público, é importante considerar as orientações trazidas pelo artigo 26¹ da Lei de Introdução às Normas do Direito brasileiro (LINDB). Esse dispositivo estabelece diretrizes para decisões administrativas e reforça a importância de que tais decisões levem em conta as consequências práticas para as partes envolvidas, observando sempre o interesse público e a segurança jurídica (Brasil, 2018).

De acordo com Guerra e Palma (2018) este dispositivo destaca a necessidade de que os agentes públicos fundamentem suas decisões com base em critérios de razoabilidade e proporcionalidade, promovendo uma administração que respeite os direitos dos administrados ao mesmo tempo em que persegue o interesse público. Isso cria um ponto de interseção crucial com os princípios da administração consensual, pois a busca pela razoabilidade e por um equilíbrio entre interesses públicos e privados aproxima-se da ideia de diálogo e colaboração com a sociedade.

A LINDB, ao enfatizar a análise das consequências práticas e a proporcionalidade nas decisões, abre espaço para que instrumentos como os termos de ajustamento de conduta e acordos administrativos sejam utilizados como ferramentas para resolver conflitos de forma colaborativa, promovendo

¹ Art. 26. Para eliminar irregularidade, incerteza jurídica ou situação contenciosa na aplicação do direito público, inclusive no caso de expedição de licença, a autoridade administrativa poderá, após oitiva do órgão jurídico e, quando for o caso, após realização de consulta pública, e presentes razões de relevante interesse geral, celebrar compromisso com os interessados, observada a legislação aplicável, o qual só produzirá efeitos a partir de sua publicação oficial. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018) (Regulamento)

§ 1º O compromisso referido no caput deste artigo: (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)

I - buscará solução jurídica proporcional, equânime, eficiente e compatível com os interesses gerais; (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)

II – (VETADO); (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)

III - não poderá conferir desoneração permanente de dever ou condicionamento de direito reconhecidos por orientação geral; (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)

IV - Deverá prever com clareza as obrigações das partes, o prazo para seu cumprimento e as sanções aplicáveis em caso de descumprimento. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)

§ 2º (VETADO). (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)

segurança jurídica e um melhor atendimento ao interesse público (Guerra e Palma, 2018).

Assim, a flexibilização promovida possui relevância em contextos nos quais a rigidez normativa pode ocasionar efeitos adversos ao interesse público. A LINDB, portanto, configura-se como um marco normativo que estimula a administração pública a reavaliar sua atuação sob a ótica da eficiência e da justiça, possibilitando um maior diálogo e negociação com os administrados, sem desconsiderar a Supremacia do Interesse Público (Ávila, 1998).

Desse modo, é fundamental enfatizar que o fortalecimento dos mecanismos de consensualidade não implica no enfraquecimento da função reguladora do Estado, mas sim na sua potencialização em relação às realidades sociais e econômicas. Ao estabelecer diretrizes claras para a ponderação de interesses e a fundamentação das decisões, a LINDB elabora uma base robusta para a evolução da administração pública rumo a uma abordagem mais colaborativa e adaptativa (Guerra; Palma, 2018).

5.1 O poder do Estado fundamentado na Supremacia do Interesse Público

Como fora visto anteriormente, a Supremacia do Interesse Público é um princípio central que assegura que as ações do Estado devem sempre priorizar o bem coletivo sobre interesses individuais ou privados. De acordo com Guerra e Palma (2018) é um princípio fundamental que orienta a administração pública no sentido de que todas as suas ações e decisões devem servir ao bem comum, prevalecendo sobre interesses individuais. Portanto, a aplicação deste princípio é evidenciada em diversas áreas da administração pública, onde o Estado atua para promover políticas e regulamentações que visam o bem-estar geral da população.

Mello (2004) reforça essa ideia ao afirmar que “a função administrativa é orientada por um dever de promover a justiça social e o bem-estar da coletividade, priorizando as necessidades do grupo em detrimento de interesses individuais que possam comprometer o bem comum” (p. 92). Isso demonstra que, o princípio não apenas justifica a intervenção estatal, mas também molda a forma como as políticas são formuladas e implementadas.

Este princípio implica uma responsabilidade adicional para o Estado, que deve equilibrar a promoção do bem coletivo com a proteção dos direitos

individuais. Filho (2009) destaca que “a atuação estatal, ao buscar o interesse público, deve sempre respeitar os direitos fundamentais dos indivíduos, de modo a evitar excessos e garantir que as políticas públicas sejam justas e equitativas” (p. 134). Portanto, enquanto o princípio orienta a administração pública para a promoção do bem coletivo, ele também requer uma abordagem para assegurar que os direitos dos cidadãos não sejam infringidos.

No entanto, Filho (2009, p.134) aponta que “o poder do Estado, ao buscar promover o interesse público, pode se deparar com limitações impostas pelos direitos fundamentais dos indivíduos e pelo respeito aos princípios da legalidade e da proporcionalidade”. Não significa dizer que esta limitação é algo negativo, mas reforça a ideia de que o Estado atua dentro de limites que devem ser respeitados, principalmente no que diz respeito aos direitos fundamentais.

O princípio da supremacia do interesse público, embora fundamental para o funcionamento do Estado, requer um delicado equilíbrio entre os interesses coletivos e os direitos individuais. O exemplo histórico do nazismo atua como um alerta significativo sobre os perigos que esse princípio pode acarretar quando aplicado de maneira autoritária e desvinculada dos valores democráticos. Durante o regime nazista, o conceito de interesse público foi distorcido para justificar políticas de opressão, genocídio e supressão de direitos fundamentais, evidenciando o risco de violação dos princípios da proporcionalidade e da legalidade.

Nesse contexto, Schmitt (2006) argumentou que o Estado detinha poder absoluto para decidir em situações de emergência, consolidando a ideia de um Estado soberano que se sobrepõe a quaisquer limitações. Essa perspectiva foi essencial para legitimar a supressão de direitos individuais em nome de um suposto interesse público.

Assim, o nazismo instrumentalizou o “interesse público” para justificar medidas que violassem os direitos humanos. Como aponta Arendt (2003), este regime manipulou a ideia de bem comum para implementar políticas de extermínio e segregação, ignorando completamente a dignidade humana e os valores democráticos.

Conforme destaca Filho (2009), o poder estatal, ao promover o interesse público, encontra limitações nos direitos fundamentais e nos princípios do Estado de Direito, como legalidade e proporcionalidade. Essa observação é importante para evitar que o interesse público seja utilizado como uma justificativa para

práticas abusivas. Assim, ao contrário de ser uma barreira negativa, essas limitações atuam como salvaguardas essenciais, reforçando a legitimidade do Estado e garantindo que o exercício do poder esteja vinculado ao respeito pelos direitos e liberdades individuais.

Neste sentido, enquanto Monteiro (2020) explora como o Estado Democrático de Direito exige uma atuação pautada por limites claros, Barroso (2005) destaca a relevância da ponderação de princípios no enfrentamento de conflitos entre interesses coletivos e individuais. Essas abordagens destacam que o Estado deve atuar como guardião do bem comum, mas sem ignorar a centralidade da dignidade humana e dos direitos fundamentais.

Portanto, há uma tensão entre o interesse coletivo e os direitos e liberdades individuais. De acordo com Bandeira de Mello (2004, p.123), o Estado, ao exercer seu poder de intervenção para atender ao interesse público, “não pode agir de maneira arbitrária ou desproporcional, sob pena de violar os direitos constitucionais dos cidadãos”. Outro princípio, da proporcionalidade, surge, então, como um critério importante para garantir que as intervenções estatais sejam justificadas, adequadas e proporcionais à finalidade de promover o bem comum.

Nesses moldes, a organização estatal se orienta para regulamentação, fiscalização e regramento de, dentre outros, a atividade econômica, como forma de garantir a livre concorrência e a defesa do consumidor, portanto orientando-se para o interesse público.

Dentro do ordenamento jurídico brasileiro, a primeira Constituição brasileira a tratar sobre a temática da intervenção econômica foi a Constituição de 1934, orientava-se sobre os princípios liberais dispondo que a ordem econômica deveria ser organizada conforme a justiça e as necessidades pátrias específicas permitindo que os cidadãos existam com dignidade, estabelecendo limites e garantindo a liberdade econômica.

Entretanto, posteriormente, no governo Vargas, a Constituição de 1937 ganhou contornos mais liberais devido a sua orientação específica visando a livre iniciativa. Nesse cenário, devido ao nacionalismo acentuado durante o período, os cidadãos eram tidos como agentes utilizados em prol do desenvolvimento nacional (Bastos, 2000).

Na estrutura constitucional em questão, a intervenção estatal na economia era justificada exclusivamente para preencher lacunas deixadas pela

iniciativa privada e para organizar os mecanismos de produção, além de resolver possíveis conflitos no âmbito individual decorrentes da livre concorrência. Dessa forma, a representação do Estado configurava-se como um ente mais neutro, voltando-se para a orientação das relações econômicas em prol do desenvolvimento nacional.

Apenas com a Constituição de 1947, a Carta Magna passou a apresentar características mais próximas do modelo contemporâneo, com exceção da amplitude das disposições sociais. Uma das mais significativas inovações foi a previsão da intervenção estatal na economia; durante a vigência dessa Constituição, foi promulgada a Lei nº 4.132/62, que instituiu o CADE - Conselho Administrativo de Defesa Econômica.

Ademais, no contexto do regime ditatorial, observa-se, por meio da redação da Emenda Constitucional I, as diretrizes fundamentais da economia. O texto estabeleceu princípios que orientariam a economia para a promoção da justiça social, entre os quais se destacam a valorização do trabalho, a dignidade humana, a função social da propriedade privada e a repressão ao abuso do poder econômico.

Entretanto, em todos os textos constitucionais que precederam a Carta Magna de 1988, nota-se uma influência marcante das ideologias neoliberais, evidenciando uma considerável importância e hipervalorização da livre iniciativa. Através desses textos, era legitimada a intervenção no domínio econômico e o monopólio de empresas privadas, visando, acima de tudo, assegurar a livre iniciativa e a liberdade de concorrência.

Na Constituição de 1988, a ordem social não é simplesmente textual, o capítulo dedicado ao processo econômico se volta para o controle das disputas e interesses econômicos. Dentre as tratativas dadas aos títulos mencionados, o texto supralegal passou a dispor sobre quais e como seriam realizadas as atividades econômicas, a possibilidade de usucapião Constitucional para a organização da política urbana, além da propriedade das jazidas de minérios e de águas (Bastos, 2000).

Ademais, para a consolidação das disposições constitucionais, a legislação infraconstitucional foi elaborada, por exemplo, a Lei 8.884/94, reguladora da existência e defesa da macroeconomia fortalecendo o Conselho Administrativo do Desenvolvimento Econômico (CADE) e a Lei 8.078/90 que instituiu o Código de Defesa do Consumidor.

Além disso, a aplicação do princípio da Supremacia do Interesse Público encontra impasses no atual contexto de pluralidade social e econômica. Di Pietro (2019) observa que a sociedade contemporânea é caracterizada por uma diversidade de interesses e grupos sociais, o que torna mais difícil para o Estado identificar e promover um interesse público que atenda a todos de maneira equitativa.

Para garantir que esse poder estatal seja exercido de forma transparente, são necessários mecanismos de controle e fiscalização, portanto, Filho (2011, p.76) destaca que “o controle externo e o controle interno, promovido pelos próprios órgãos administrativos, são essenciais para assegurar que as ações do Estado estejam sempre alinhadas com o princípio da supremacia do interesse público”.

Neste contexto, o poder Legislativo, ao exercer o controle externo é capaz de analisar as contas públicas, aprovação de orçamentos e tem o direito de convocar autoridades públicas para que prestem esclarecimentos sobre a gestão exercida. Assim, “permite que os representantes eleitos pelo povo atuem em nome da coletividade, assegurando que o governo esteja agindo em conformidade com os princípios da administração pública” (Mello, 2004, p.98).

O Poder Judiciário também atua dentro deste contexto de controle e fiscalização e pode interferir em momentos onde haja desrespeito às normas e direitos fundamentais, para corrigir abusos e irregularidades. Neste sentido, o Judiciário torna-se protetor da legalidade, para garantir que os atos administrativos estejam de acordo com as normas constitucionais, principalmente no que diz respeito ao direito dos cidadãos (Di Pietro, 2019).

Por outro lado, há também o controle interno, realizado dentro da administração pública através das auditorias, corregedorias e os órgãos de controle interno, como as controladorias. De acordo com Filho (2011, p.79) este tipo de controle corrige imediatamente os desvios e promove uma gestão pública transparente.

Além disso, a participação social desempenha um papel cada vez mais relevante nos mecanismos de controle do poder estatal. O envolvimento dos cidadãos, seja por meio de conselhos participativos, audiências públicas ou mesmo através de denúncias, fortalece a fiscalização das ações do governo. Neto (2003, p.84) destaca que “a transparência e a participação popular são pilares fundamentais de uma administração pública democrática e eficiente, que

deve sempre prestar contas à sociedade”. A promoção da transparência e a abertura dos processos de tomada de decisão para o controle social tornam o governo mais acessível e reduz a ocorrência de práticas abusivas.

Sundfeld (2003, p.120) observa que “é crucial que o Estado, ao buscar a realização do interesse público, respeite e proteja os direitos fundamentais dos indivíduos, garantindo que a intervenção pública não se sobreponha injustamente a esses direitos”. A proteção dos direitos individuais deve ser considerada ao implementar políticas públicas para evitar violações e abusos.

Essa relação de equilíbrio é essencial, pois o Estado, embora tenha o dever de promover o bem coletivo, não pode fazer isso de maneira arbitrária ou desproporcional. Segundo Mello (2004, p.82), “a supremacia do interesse público é um princípio orientador da administração pública, mas deve ser compatibilizada com os direitos fundamentais, que impõem limites à atuação estatal, evitando abusos que possam afetar a dignidade da pessoa humana”. Isso significa que, ao implementar políticas que atendam ao interesse público, o Estado precisa encontrar formas de proteger simultaneamente os direitos individuais garantidos pela Constituição.

O princípio da proporcionalidade constitui um mecanismo fundamental para assegurar tal equilíbrio. Ele determina que as intervenções estatais devem ser não apenas adequadas, mas também necessárias para a promoção do interesse público, sem que haja excessos que possam comprometer direitos fundamentais (Filho, 2009). Assim, a aplicação desse princípio torna-se uma ferramenta eficaz para prevenir que a prevalência do interesse público sirva como justificativa para práticas abusivas por parte do Estado.

É importante destacar que o princípio da proporcionalidade se reveste de vital importância para o ordenamento jurídico, uma vez que orienta o Estado na adoção de medidas adequadas e equilibradas para alcançar os objetivos de proteção do interesse público. Essa orientação impõe as limitações necessárias para que a intervenção do poder público seja razoável, respeitando, assim, a dignidade e as liberdades individuais.

Para Alexy (2008), o princípio da proporcionalidade agrega mais três características essenciais: a adequação, a necessidade e a proporcionalidade em sentido estrito, sendo parte importante para a proteção da dignidade da pessoa humana e demais direitos individuais e coletivos, conferindo justificativa e legitimidade à atividade estatal.

Com relação a adequação o autor define que para que a atividade estatal seja adequada ela deve ser eficaz, caso a medida não tenha como propiciar o fim almejado, ela não é proporcional. No tocante a necessidade, a medida adotada pelo Estado para atingir determinado fim deve ser a menos gravosa entre todas as possibilidades disponíveis. Por fim, a proporcionalidade em sentido estrito exige que as medidas para a garantia dos interesses públicos superem os direitos e bens jurídicos que foram sacrificados para atingi-lo, balanceando perdas e ganhos sociais (Alexy, 2008).

Dessa forma, a atuação do poder estatal, embora fundamental para a promoção do interesse coletivo, deve ser continuamente sujeita a mecanismos de controle e orientada por parâmetros jurídicos e éticos, como a legalidade, a proporcionalidade e o respeito aos direitos fundamentais. O princípio da supremacia do interesse público, que confere legitimidade à ação do Estado em nome do bem comum, não pode, de maneira indiscriminada, sobrepor-se às garantias individuais.

Os mecanismos de controle asseguram que o Estado, no desempenho de suas funções, atue de forma justa, transparente e em conformidade com a Constituição e os direitos fundamentais. Isso evita que o poder estatal cometa arbitrariedades e violações por parte de seus agentes. A implementação de tais mecanismos é essencial para que os erros do afastamento democrático, observados em períodos de regimes autoritários no Brasil, não se perpetuem, promovendo assim uma maior estabilidade democrática no país.

Ao resguardar os direitos individuais, o Estado fortalece sua legitimidade, impedindo que o princípio da supremacia do interesse público se transforme em um instrumento de arbítrio ou opressão. Esse controle é crucial em sociedades pluralistas, onde o diálogo entre diferentes interesses e direitos é vital para uma administração pública justa e democrática. Portanto, o verdadeiro desafio da governança contemporânea reside em equilibrar a necessidade de promover o interesse público com a proteção das liberdades individuais, garantindo que o poder estatal seja exercido com equidade, transparência e respeito ao Estado de Direito.

5.2 A Constituição de 1988 e a constatação dos direitos fundamentais frente ao Estado

Para abordar os direitos fundamentais na Constituição de 1988, é necessário fazer uma breve referência aos direitos humanos, já que muitos dos princípios fundamentais consagrados no texto constitucional brasileiro derivam diretamente desse arcabouço internacional. Os direitos humanos, ao serem incorporados à legislação interna, servem como base para a formulação dos direitos fundamentais, refletindo o compromisso do Estado com a dignidade, a liberdade e a igualdade.

De acordo com Alexy (2008) a partir do século XVI, com a transição do feudalismo para o capitalismo burguês, os direitos humanos adquiriram uma nova roupagem, baseada no conceito de direitos naturais. Nessa perspectiva, os direitos eram entendidos como inerentes à condição humana, anteriores e independentes de qualquer legislação ou autoridade governamental. Baseados na ideia de que todos os indivíduos possuem certos direitos inalienáveis por sua própria natureza, como o direito à vida, à liberdade e à propriedade, esses direitos são considerados universais e intransferíveis, independentemente de reconhecimento por qualquer Estado.

Nessa perspectiva, a noção de direitos tidos como naturais, tornou-se um passo importante na evolução do conceito de direitos, distanciando-se da ideia de que os direitos dependiam diretamente da autorização de um soberano ou do Estado. Nesse sentido, o conceito de direitos naturais (universais), tidos como superiores ao sistema legislativo e a autoridade dos governantes, começou a ganhar força, principalmente com o surgimento das primeiras teorias do direito natural.

Para os teóricos e defensores dessa perspectiva, mesmo com alguns pensadores defendendo a existência de um regime monárquico, alguns direitos devem ser tidos como inalienáveis e independentes do regime estatal ou das leis positivadas, sendo inerentes à condição humana.

Há 03 (três) concepções que fundamentam filosoficamente os direitos humanos, a saber: a) concepções idealistas; b) concepções positivistas; c) concepções crítico-materialistas. A primeira concepção pressupõe que a visão é metafísica e abstráida, que enxerga os direitos a partir de um viés metafísico, de ordem transcendental, supraestatal e que podia ser manifestada por meio da

vontade divina, a exemplo do feudalismo ou mesmo na razão humana. Já a segunda concepção apresentada pelo autor supracitado apresenta os direitos como sendo indispensáveis, a partir do momento em que o Estado o reconhece por meio da ordem jurídica positiva. Assim, os direitos humanos estariam garantidos pela força estatal, por meio de uma legitimação e reconhecimento legislativo. Por fim, a terceira concepção, datada no século XVI, tem um caráter histórico-estrutural para fundamentar esses direitos (Alexy, 2008).

Assim, no decurso histórico, o reconhecimento e garantia de direitos deu-se a partir da consolidação da Declaração Universal dos Direitos Humanos, uma vez que os princípios básicos foram estabelecidos pela Organização das Nações Unidas (ONU) em 10 de dezembro de 1948. Nesse documento, os artigos propunham o respeito à pessoa humana independente de sexo, raça, origem, dentre outros, além de afirmar que todos os seres humanos nasciam livres e em igual condição, fazendo-os, portanto, sujeitos de direito.

Após esse percurso de consolidação dos direitos humanos no âmbito internacional, surge a necessidade de internalizar esses princípios em sistemas jurídicos nacionais, o que dá origem aos direitos fundamentais. Enquanto os direitos humanos possuem caráter universal e abrangem todos os indivíduos, os direitos fundamentais representam a positivação desses direitos dentro de um determinado ordenamento jurídico, conferindo-lhes aplicabilidade concreta no contexto de cada Estado.

Assim, no cenário brasileiro, os direitos fundamentais passaram a ser assegurados para a população em geral a partir da publicação da constituição cidadã de 1988, um grande marco pós-ditatorial que inaugurou o regime democrático. A Constituição de 1988, em seus artigos 1º e 3º, estabeleceu a dignidade humana como um valor fundamental, conferindo unidade e coerência ao texto constitucional, de modo que essa premissa servisse como orientação para a interpretação de todas as suas normas (Ávila, 1998).

Assim, por ter como princípios fundamentais a soberania, a cidadania, a dignidade da pessoa humana e uma série de melhorias trabalhistas, bem como a garantia do sistema presidencial por meio do voto e decisão coletiva, esse documento tornou-se um marco para os direitos humanos no país e no mundo, tendo em vista que o fim da Ditadura de 64 foi também resultado da pressão externa.

É importante destacar que a Constituição de 1988 adotou uma

perspectiva que visa a harmonização entre os direitos individuais e os interesses coletivos, fundamentando-se na afirmação e na proteção dos direitos fundamentais em suas diversas dimensões: individuais, coletivas, sociais, econômicas e políticas.

Dessa forma, não se observa conflito entre direitos individuais ou privados e interesses públicos na Constituição de 1988: a efetivação dos direitos individuais é parte integrante do conteúdo do interesse público, a partir da afirmação dos direitos fundamentais: Individuais, Coletivos, Sociais, Econômicos e Políticos.

Nesse contexto, a concretização dos direitos fundamentais é considerada o cerne do interesse público. A proteção e a promoção desses direitos constituem os pilares para a edificação de uma sociedade justa, igualitária e comprometida com o bem-estar de todos os seus cidadãos.

Portanto, ao invés de haver uma colisão entre direitos individuais ou privados e interesses públicos, a Constituição busca a sua complementaridade, assegurando que a efetivação dos direitos fundamentais seja a expressão máxima do interesse público. Dessa forma, a proteção dos direitos individuais é intrinsecamente vinculada ao interesse público, e as ações do Estado devem ser direcionadas para garantir a realização plena desses direitos em benefício de toda a sociedade (Silva, 1995).

A constitucionalização do conceito de interesse público é um aspecto relevante dentro desse tema. Com a evolução do Estado Democrático de Direito, a Constituição passou a desempenhar um papel central na estrutura jurídica de diversos países, incluindo o Brasil. Nesse cenário, os direitos fundamentais tornam-se diretrizes cruciais para a atuação administrativa.

O interesse público serve como base da função administrativa e se configura como uma categoria abstrata que orienta o Direito Público e o Direito Administrativo. Sua constitucionalização, aliada à centralidade dos direitos fundamentais, emerge como uma diretriz imprescindível para a atuação da administração pública, assegurando que esta esteja alinhada com os valores e princípios constitucionais que promovem o bem-estar e a dignidade de todos os cidadãos (Silva, 1995).

Por último, a centralidade dos direitos fundamentais na atuação administrativa implica que todas as ações e decisões da administração devem ser pautadas pela busca da dignidade humana, igualdade, liberdade e outros

direitos essenciais previstos na Constituição. Portanto, qualquer medida adotada pelo Estado deve ser justificada e estar alinhada com a promoção e proteção dos direitos fundamentais, reforçando o compromisso com o interesse público (Rocha, 1997).

5.3 Os direitos do Estado e as restrições dos seus poderes

Para Bobbio (1992), o poder do Estado é essencialmente um meio de organização e controle social, destinado a garantir a ordem e o bem-estar coletivo. No entanto, ele adverte que o poder estatal não pode ser ilimitado. Segundo ele, "a distinção fundamental entre Estado de Direito e Estado absoluto reside precisamente na presença de limites ao poder estatal, impostos pela legalidade e pelos direitos dos cidadãos" (Bobbio, 1992, p. 56). Assim, o Estado moderno, especialmente no contexto de um Estado democrático de direito, é obrigado a atuar dentro das normas e restrições constitucionais que protegem os indivíduos de abusos e arbitrariedades.

Essa limitação ao poder do Estado está intrinsecamente relacionada ao conceito de direitos fundamentais, que, segundo Bobbio, são conquistas históricas obtidas ao longo das lutas sociais e políticas. Esses direitos funcionam como barreiras ao exercício excessivo do poder estatal, impedindo que o Estado interfira arbitrariamente na liberdade, na propriedade e na dignidade dos indivíduos.

Neste mesmo sentido, Ferrajoli (2003), enfatiza que o Estado não pode ser fonte de arbitrariedade. Ele sustenta que o poder estatal deve ser garantido por meio de um sistema jurídico que imponha limites rígidos ao uso da força e que assegure a proteção dos direitos dos cidadãos. Para Ferrajoli (2002, p.48), "o Estado de Direito é aquele no qual a própria legalidade se submete a uma ordem constitucional que protege os direitos fundamentais".

Além disso, o princípio da separação de poderes, originalmente formulado por Montesquieu e amplamente discutido por autores contemporâneos como Bobbio, é uma das principais formas de restringir o poder estatal. Ao dividir o poder entre diferentes esferas (Executivo, Legislativo e Judiciário), o Estado impede que uma única entidade concentre poder absoluto, evitando assim abusos de autoridade.

A obra de Bobbio, especificamente sua reflexão sobre os direitos

fundamentais e a limitação do poder estatal, reforça a ideia de que a legitimidade do Estado não reside apenas em sua capacidade de exercer controle e promover o bem comum, mas também em sua disposição de se submeter a restrições legais e morais. Conforme ele aponta, "os direitos do homem são, ao mesmo tempo, os direitos contra o Estado" (Bobbio, 1992, p. 67), uma afirmação que sublinha o papel essencial dos direitos fundamentais como mecanismos de defesa contra a opressão estatal.

No contexto da legislação brasileira, o direito administrativo delinea normas que definem os direitos do Estado e as limitações aos seus poderes, fundamentando-se, em grande parte, na Constituição Federal de 1988 e em legislações infraconstitucionais. A Constituição, especificamente em seu artigo 5º, é essencial na salvaguarda dos direitos e garantias fundamentais, garantindo que o Estado respeite a vida, a liberdade, a igualdade, a segurança e a propriedade. Esses direitos atuam como barreiras que impedem o exercício arbitrário do poder estatal.

O artigo 37 da Constituição também desempenha uma função vital ao estabelecer que a administração pública deve observar os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, conforme mencionado ao longo do trabalho. O princípio da legalidade, por exemplo, determina que o Estado somente pode agir de acordo com a lei, restringindo sua atuação a limites legais previamente estabelecidos, o que previne abusos de poder. Ademais, a administração pública deve respeitar os direitos fundamentais, tais como o devido processo legal, o contraditório e a ampla defesa, especialmente em procedimentos que envolvem a interação entre o Estado e os cidadãos.

A Lei nº 9.784/1999, que regula o processo administrativo no âmbito da administração pública federal, constitui outra norma relevante que limita o poder do Estado, garantindo o direito ao contraditório e à ampla defesa, assegurando que os cidadãos possam contestar decisões administrativas que afetem seus direitos. Além disso, o princípio da proporcionalidade, que se manifesta tanto na doutrina quanto em decisões judiciais, restringe o exercício do poder estatal ao exigir que as ações do Estado sejam adequadas, necessárias e proporcionais ao objetivo almejado.

Outro aspecto significativo é a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000), que impõe restrições financeiras e de gestão ao

Estado, assegurando que a utilização dos recursos públicos ocorra de maneira responsável e dentro de parâmetros que evitem o endividamento excessivo ou a má gestão. Dessa forma, o poder estatal é controlado tanto no âmbito administrativo quanto financeiro, em prol do interesse público e da proteção dos direitos fundamentais.

Essas normativas evidenciam que o direito administrativo brasileiro está estruturado para conferir ao Estado a capacidade de promover o interesse público, sempre com limites claros, impostos pela legalidade, proporcionalidade e pelos direitos fundamentais dos cidadãos. Isso assegura uma administração pública eficiente, ao mesmo tempo que se mostra responsável e respeitosa em relação aos direitos individuais.

O artigo 26 da Lei nº 9.784/1999, que regula o processo administrativo no âmbito da administração pública federal, estabelece uma ferramenta significativa para a resolução de irregularidades, incertezas jurídicas ou situações contenciosas na aplicação do direito público. Tal artigo permite que a autoridade administrativa formalize compromissos com os interessados, após a oitiva do órgão jurídico e, quando necessário, a realização de consulta pública, desde que existem razões de relevante interesse geral e respeitada a legislação pertinente. Esses compromissos somente produzirão efeitos após a publicação oficial.

Esse dispositivo legal está intimamente vinculado aos princípios previamente discutidos acerca do poder do Estado e suas restrições. Em primeiro lugar, ele reforça o princípio da legalidade, assegurando que as decisões administrativas sejam tomadas em conformidade com a legislação e com a devida análise jurídica, evitando ações arbitrárias. Além disso, ao possibilitar a celebração de compromissos com os interessados, o artigo visa proteger os direitos dos cidadãos e garantir que suas preocupações sejam ouvidas e consideradas, alinhando-se ao respeito pelos direitos fundamentais.

A exigência de publicação oficial para que os compromissos tenham efeitos também contribui para a transparência administrativa, um princípio essencial para o controle social. Isso garante que as decisões e acordos sejam acessíveis ao público, permitindo que a sociedade acompanhe e fiscalize as ações do Estado.

5.4 A nova Administração Pública e o Princípio da Supremacia do Interesse Público

A afirmação sobre o Regime Jurídico da Administração Pública destaca a coexistência de duas esferas distintas, o direito público e o direito privado, na disciplina jurídica que rege a atuação da Administração Pública.

De forma geral, a Administração Pública atua sob o regime de direito público, o que significa que suas ações são pautadas por normas de ordem pública, princípios constitucionais e regras específicas aplicáveis ao setor público. Sob esse regime, a Administração detém prerrogativas próprias do Poder Público, como o poder de império, a autoexecutoriedade e a supremacia do interesse público sobre o privado.

Essas prerrogativas do Poder Público conferem à Administração a capacidade de tomar decisões unilaterais, sem necessitar da concordância prévia dos particulares, quando estiverem envolvidos assuntos de interesse público, tais como a desapropriação de bens, a aplicação de sanções administrativas, a realização de obras públicas, entre outras (Justen Filho, 2010).

Contudo, a própria Constituição pode autorizar a Administração Pública a atuar sob o regime de direito privado em determinadas situações. Isso ocorre quando a legislação permite que a Administração exerça atividades de natureza econômica ou comercial de forma similar a uma empresa privada. Nessas hipóteses, a Administração se sujeita a normas de direito privado, como o Código Civil ou o Direito Comercial, e, conseqüentemente, se equipara ao particular em termos de obrigações e direitos.

É importante notar que, mesmo quando atua sob regime de direito privado, a Administração Pública nunca se despe de sua finalidade pública e dos objetivos coletivos que deve perseguir. Ou seja, mesmo quando age como uma entidade privada, ela ainda está sujeita a certos privilégios e restrições relacionados à sua função pública, não podendo renunciar completamente à busca do interesse público em suas atividades, conforme destaca Di Pietro (2011, p. 61):

Quando se submete a regime de direito privado, a Administração se nivela ao particular, deixando de exercer as prerrogativas de Poder Público na relação jurídica, mas nunca se despe de determinados privilégios e restrições concernentes à finalidade pública de sua atuação.

Além disso, a Administração Pública sempre deve observar os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, entre outros, independentemente do regime jurídico a que esteja submetida. Esses princípios são essenciais para garantir a transparência, a probidade e a responsabilidade na atuação administrativa, independentemente de estar sob o regime de direito público ou privado.

Então, a Administração Pública atua principalmente sob o regime de direito público, onde exerce prerrogativas próprias do Poder Público para cumprir sua missão de interesse público. Contudo, em situações específicas, pode ser autorizada constitucionalmente a atuar sob o regime de direito privado, desde que isso esteja de acordo com os objetivos estabelecidos pela legislação e sempre mantendo a finalidade pública como orientadora de suas ações.

A exemplo disso, o artigo 173 da Constituição Federal estabelece que a exploração direta de atividade econômica pelo Estado somente é permitida em situações específicas, tais como quando for necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei (Brasil, 1988). Portanto, o Estado pode, em algumas circunstâncias, atuar de forma similar a uma empresa privada, exercendo atividades econômicas, mas sempre com a finalidade de atender ao interesse público.

Assim, se o Estado decide exercer atividades econômicas diretamente, ele pode fazê-lo por meio de empresas públicas, sociedades de economia mista ou suas subsidiárias. O estatuto jurídico dessas empresas, conforme estabelecido no parágrafo 1º do artigo 173, deve prever algumas diretrizes, tais como sua função social, formas de fiscalização pelo Estado e pela sociedade, sujeição ao regime jurídico próprio das empresas privadas (inclusive quanto a direitos e obrigações civis, comerciais, trabalhistas e tributários), licitação e contratação de obras e serviços, funcionamento dos conselhos de administração e fiscal, entre outros aspectos relevantes (Brasil, 1988).

Portanto, essa previsão legal reforça a ideia de coexistência entre o direito público e o direito privado na disciplina jurídica da Administração Pública, pois, ao atuar no domínio econômico, a Administração pode adotar princípios e normas próprias do direito privado, visando garantir a competitividade e a eficiência nas atividades econômicas, ao mesmo tempo em que deve observar sua função social e a finalidade pública em sua atuação.

Assim, pode-se perceber que as restrições da Administração Pública

consistem em limites impostos à autoridade administrativa, com o objetivo de garantir a realização das finalidades públicas e proteger as liberdades individuais: “observância da lei e do direito” (Di Pietro, 2011, p. 62), conformando o princípio da Supremacia do Interesse Público como diretriz da nova Administração Pública.

Os princípios da administração pública são norteadores que garantem uma atuação ética por parte do poder público e voltada para o bem coletivo. Na nova administração, os princípios mais relevantes estão o Princípio da Supremacia do Interesse Público, o Princípio da Indisponibilidade, o Princípio da Indisponibilidade do Interesse Público.

O Princípio da Supremacia do Interesse Público é um dos fundamentos essenciais que orienta a atuação do poder público. Esse princípio estabelece que o interesse coletivo deve prevalecer sobre interesses individuais, garantindo que as ações e decisões administrativas atendam às necessidades e bem-estar da sociedade como um todo (Ávila, 1999).

Além deste, o princípio da indisponibilidade do interesse público é um dos fundamentos do direito administrativo e refere-se à ideia de que o interesse público deve ser protegido e preservado acima dos interesses particulares. Em outras palavras, os bens, serviços e recursos públicos não podem ser livremente disponibilizados ou alienados pelo poder público, uma vez que pertencem a toda a coletividade e devem ser utilizados em prol do bem comum (Mello, 2011).

Esse princípio estabelece que os agentes públicos, ao exercerem suas atribuições, devem agir de forma a não permitir que o interesse público seja negociado, trocado ou cedido em benefício de interesses privados (Carvalho Filho, 2012).

Assim, a administração pública tem o dever de utilizar os recursos e bens públicos com responsabilidade e transparência, atendendo ao interesse coletivo e evitando a utilização inadequada desses recursos em benefício próprio ou de grupos específicos.

Por sua vez, o princípio da indisponibilidade do interesse público também é conhecido como princípio da indisponibilidade do patrimônio público, uma vez que abrange não apenas os bens físicos, mas também os recursos financeiros e demais recursos públicos que devem ser utilizados para o bem-estar da sociedade como um todo.

Assim, quando uma ação ou decisão é tomada pela administração pública, ela deve ser orientada pelo interesse público, buscando sempre o benefício coletivo e o cumprimento dos objetivos previstos pela legislação e pelos princípios constitucionais.

É nesse contexto que a função administrativa se fundamenta no interesse público. Existe uma concepção estrutural de interesse público que orienta a unidade lógica do Direito Público e do Direito Administrativo, constituindo uma categoria abstrata que reflete as bases, os objetivos e os limites do ordenamento jurídico (Mello, 2011).

A afirmação de que a função administrativa se sustenta no interesse público é uma premissa essencial do Direito Administrativo. A administração pública existe para satisfazer as necessidades e os interesses da sociedade como um todo, e sua atuação deve ser pautada pelo princípio da busca do bem comum. Assim, o interesse público é a razão pela qual o Estado realiza suas atividades administrativas, prestando serviços públicos, regulando a sociedade e tomando decisões que impactam a coletividade (Justen Filho, 2014).

O interesse público, por sua vez, é uma categoria abstrata que permeia tanto o Direito Público quanto o Direito Administrativo. No âmbito do Direito Público, esse conceito abrange as relações jurídicas entre o Estado e os cidadãos, enquanto no Direito Administrativo, ele orienta as ações da administração pública e regula a atuação dos agentes estatais. Dessa maneira, o interesse público se configura como um princípio norteador que exprime o propósito, os objetivos e os limites da atuação administrativa.

Nesse cenário, o exercício da discricionariedade administrativa é uma ferramenta crucial para que a Administração Pública possa lidar com a complexidade das situações cotidianas e tomar decisões eficazes. Entretanto, quando essa discricionariedade é exercida de forma arbitrária, sem critérios objetivos e justificáveis, pode resultar em desfechos injustos e prejudiciais.

A utilização arbitrária da discricionariedade administrativa ocorre quando o agente público exerce seu poder discricionário de maneira abusiva, afastando-se de padrões razoáveis de atuação, tomando decisões sem fundamentação adequada, favorecendo interesses pessoais ou de grupos específicos, ou agindo em desacordo com o interesse público. Ademais, a falta de controle e transparência na utilização da discricionariedade pode comprometer a confiança da sociedade nas instituições públicas e prejudicar a eficiência e a eficácia das

ações governamentais.

A Administração Pública tem o dever de buscar um equilíbrio entre o interesse público e os interesses privados, assegurando a harmonia entre os objetivos coletivos e a proteção dos direitos individuais dos cidadãos. Contudo, quando a legitimidade democrática é comprometida, pode haver situações em que interesses privados são sacrificados em detrimento de interesses de grupos ou autoridades que detêm o poder de forma antidemocrática.

Tal situação pode ocorrer quando decisões relevantes são tomadas sem a participação da sociedade, sem o devido processo legal, sem justificativas transparentes ou sem consulta pública adequada. Quando interesses privados são sacrificados de maneira arbitrária ou injusta, sem o devido respeito aos princípios democráticos e ao Estado de Direito, a Administração Pública pode se distanciar de seu propósito legítimo de atender ao interesse público.

Salienta-se que, no contexto da Administração Pública, ao enfrentar um conflito entre interesses diversos, o administrador público deve avaliar qual interesse deve prevalecer na situação específica. Esse processo de aferição do interesse predominante envolve a interpretação do sistema de ponderações estabelecido na Constituição e nas leis, assim como a aplicação do princípio da proporcionalidade.

De fato, a aferição do interesse prevalente em um determinado confronto de interesses é um procedimento que orienta o administrador público a interpretar o sistema de ponderações estabelecido na Constituição e na lei, obrigando-o, geralmente, a realizar seu próprio juízo ponderativo, guiado pelo dever de proporcionalidade (Binenbojm, 2008, p. 105).

O sistema de ponderações consiste na análise e harmonização de princípios e interesses em conflito, visando encontrar a solução mais adequada para a situação concreta. Na Administração Pública, é comum que se verifiquem colisões entre valores, interesses e princípios, como, por exemplo, entre o direito à liberdade individual e a necessidade de proteção do meio ambiente. Nesses casos, é essencial encontrar um equilíbrio e uma solução que respeitem e protejam, na medida do possível, todos os direitos e interesses envolvidos (Binenbojm, 2006).

A coexistência entre o interesse privado e a supremacia do interesse público, portanto, é uma relação complexa, mas viável, quando mediada por instrumentos adequados de regulação e parcerias. Na nova Administração

Pública, o setor privado assume um papel complementar, contribuindo para a execução de políticas públicas e a prestação de serviços essenciais. No entanto, essa participação requer que o Estado adote medidas que possibilitem o investimento, como a oferta de garantias e subsídios, especialmente em setores de alto custo inicial ou de baixo retorno imediato.

Para Di Pietro (2021), a colaboração entre o público e o privado deve ser edificada sobre bases contratuais sólidas e transparentes, com cláusulas que protejam o interesse público sem buscar estimular a participação privada. Essa abordagem evita que o desequilíbrio nas relações contratuais prejudique a execução dos serviços essenciais.

Nos serviços essenciais, por exemplo, a demanda por lucro privado é compatibilizada com a eficácia por meio de modelos híbridos, como parcerias público-privadas e contratos de gestão. Esses modelos permitem que a iniciativa privada contribua com expertise e eficiência administrativa, enquanto o Estado assegura que os serviços atendam às necessidades coletivas, respeitando o princípio da supremacia do interesse público.

Os contratos de concessão e parcerias devem ser projetados para equilibrar riscos e lucros, garantindo que o interesse privado seja atendido sem que isso prejudique a qualidade e a universalidade do serviço. Um exemplo é a regulação tarifária, que busca garantir preços acessíveis ao consumidor final enquanto remunera o investidor (Justen Filho, 2020).

Na educação, um exemplo claro de lacuna no investimento privado é a formação acadêmica de alto nível, como mestrados e doutorados. Para superar essa barreira, é necessário que o Estado forneça incentivos, garantindo que o interesse público em qualificação acadêmica não seja prejudicado pela lógica do mercado. Segundo Schwartzman (2002), o financiamento público de bolsas de estudo e o fomento a projetos de pesquisa são fundamentais para atrair capital privado em áreas estratégicas. Além disso, parcerias com universidades e empresas podem criar soluções inovadoras para questões sociais e econômicas, gerando um ciclo virtuoso entre a educação e o desenvolvimento do país. Assim, a supremacia do interesse público não só convive, mas também potencializa os resultados do setor privado, proporcionando benefícios para toda a sociedade.

Portanto, ao se deparar com um conflito de interesses, o administrador público deve se valer do sistema de ponderações, considerando os princípios e normas aplicáveis, e aplicar o princípio da proporcionalidade para realizar um

juízo ponderativo justo e equilibrado. No entanto, a Administração Pública deve sempre se nortear pelo princípio da supremacia do interesse público, que estabelece que o bem-estar coletivo prevalece sobre os interesses particulares, garantindo que as ações estatais estejam voltadas à promoção do interesse público em sua totalidade.

6 CONCLUSÃO

Este estudo sobre a Administração Pública Consensual à luz da supremacia do interesse público revelou os desafios para a gestão pública contemporânea. Ao longo desta pesquisa, foram analisados diversos aspectos dessa dinâmica, com ênfase na evolução da administração pública, na incorporação de novas ferramentas tecnológicas e na adaptação dos princípios clássicos aos novos tempos. A transição de um modelo burocrático para administração em rede, a incorporação do governo eletrônico (e-governo) e o uso de inteligência artificial no sistema judiciário ilustram o crescente desejo de modernização e adaptação da administração pública às exigências da sociedade atual, que exigem uma gestão mais eficiente, transparente e participativa.

No entanto, o princípio da supremacia do interesse público permanece como um pilar essencial da administração pública, mesmo frente às novas abordagens que visam à maior flexibilidade e participação, como uma administração consensual. Este princípio, longe de ser um vestígio de um passado autoritário, representa uma base para a busca do bem comum e a garantia dos direitos fundamentais no contexto de um Estado democrático.

Uma administração consensual, por sua vez, não nega a supremacia do interesse público, mas busca formas de torná-la mais dinâmica e legítima, por meio de processos de participação cidadã e de diálogo com a sociedade civil. A governança em rede, que promove a interconexão entre diferentes esferas do governo e as organizações da sociedade civil, é um exemplo de como a administração pública pode ser mais colaborativa, sem perder o foco na busca pelo bem comum.

No entanto, é importante destacar que a administração consensual não implica na supressão do princípio da supremacia do interesse público. Embora a participação cidadã e a busca por consenso sejam fundamentais para garantir a legitimidade das políticas públicas, é necessário que o Estado continue a exercer sua função reguladora e interventora, mesmo quando não há um lucro direto envolvido na ação. O Estado, como ente abstrato e responsável por responder à demanda coletiva, deve continuar a garantir os direitos fundamentais da população e garantir que as políticas públicas atendam a todos os cidadãos, especialmente nas áreas mais vulneráveis.

O modelo consensual, ao contrário do que alguns podem pensar, não elimina a necessidade de uma intervenção estatal que respeite o princípio da supremacia do interesse público. Uma ação estatal pode ser consensual e eficiente sem perder o foco no bem coletivo e sem se subordinar exclusivamente às lógicas do mercado e do lucro privado.

No que tange à diferença entre o público e o privado, a presença do Estado como ente abstrato que responde por tributações e administração é crucial para a manutenção da ordem e da justiça social. A ideia de que o Estado deve agir mesmo quando não há um retorno imediato ou lucro direto é central para a sua função. O Estado não visa lucro, mas o bem-estar coletivo, e isso é o que garante a estabilidade e a justiça das políticas públicas. A atuação do Estado em áreas essenciais, como saúde e educação, deve ser pautada por essa lógica, onde o interesse público prevalece sobre as necessidades imediatas do mercado. A administração pública não se submete a interesses privados, mas deve equilibrá-los com as necessidades da coletividade.

A proposta da administração consensual, portanto, não contradiz o princípio da supremacia do interesse público, mas sim o fortalece ao proporcionar uma maior legitimidade às ações do Estado. Na busca por consenso, a promoção de espaços de participação e a utilização de novas ferramentas de gestão são aspectos que podem ser harmonizados com a manutenção do interesse público como norte para as decisões da administração pública. O desafio é encontrar maneiras de aplicar essa abordagem de forma que, ao mesmo tempo em que se garanta a participação ativa da sociedade, a supremacia do interesse público não seja ofuscada ou distorcida, mas sim consolidada de maneira mais inclusiva e eficaz.

REFERÊNCIAS

ABRANTES, Alexandre. **Experiência de gestão do Banco Mundial**. In: Seminário Moderna Gestão Pública. Anais. Lisboa, Instituto Nacional de Administração, 2000.

ABRUCIO, Luiz Fernando. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **Revista de Administração Pública**, v.41, p.67-87, 2007.

ALENCAR, Larissa Camargo Pinho de. Lei Geral de Proteção de Dados—LGPD e Segurança na Internet. **Revista Judicial Brasileira**, v. 3, p. 429-447, 2023.

ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. Tradução de Lênio Streck e outros. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

ALMEIDA, Fernando. **Administração Pública: Da burocracia à gestão pública gerencial**. São Paulo: Atlas, 2015.

ALMEIDA, Francisco Cardoso. A Era Digital e a Administração Pública: Transparência, Eficiência e Participação Cidadã. **Revista Brasileira de Administração Pública**, v.51, n.4, p.121-143, 2017.

ANDRADE, José Carlos Vieira. **Lições de Direito Administrativo, 5ª edição**. Imprensa da Universidade de Coimbra/Coimbra University Press, 2017.

ANDRIOLO, Leonardo José. **A Reforma do Estado de 1995 e o contexto brasileiro**. ENCONTRO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO—ENANPAD, 2006.

ARAGÃO, Alexandre Santos. Administração pública pluricêntrica. **Revista de Direito Administrativo**, v. 227, p. 131-150, 2002.

ARENDT, Hannah. **Origens do Totalitarismo**. Tradução de Sergio Tellaroli. São Paulo: Companhia das Letras, 2003.

ÁVILA, Humberto. Repensando o “princípio da supremacia do interesse público sobre o particular”. **Revista Trimestral de Direito Público**, n. 24, São Paulo: Malheiros, p. 159-180, 1998.

ÁVILA, Humberto. Repensando o princípio da supremacia do interesse público sobre o particular. **Revista trimestral de direito público**, v. 24, p. 159-180, 1999.

AVRITZER, Leonardo. **Democracia e o Espaço Público na América Latina**. Princeton: Princeton University Press, 2002.

AYRES, Ian; BRAITHWAITE, John. **Responsive Regulation: Transcending the Deregulation Debate**. New York: Oxford University Press, 1992.

BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. Breves reflexões sobre a jurisdição administrativa: uma perspectiva de direito comparado. **Revista de direito administrativo**, v. 211, p. 65-77, 1998.

BARBOZA, Estefânia Maria de Queiroz. **Jurisdição constitucional: entre constitucionalismo e democracia**. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

BARROSO, Luís Roberto. Neoconstitucionalismo e constitucionalização do direito: o triunfo tardio do direito constitucional no Brasil. **Bol. Fac. Direito U. Coimbra**, v. 81, p. 233, 2005.

BASTOS, José Afonso da Silva. **Curso de Direito Constitucional**. 20. ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2000.

BAUMAN, Zygmunt; TESTER, Keith. **Bauman sobre Bauman: Diálogos com Keith Tester**. Rio de Janeiro: Zahar, 2011.

BEVILAQUA, Clóvis. **Código Civil dos Estados Unidos do Brasil**: comentado. Rio de Janeiro, 1975.

BINENBOJM, Gustavo. **Direito Administrativo: A Constituição e o Estado Liberal**. 2. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.

BINNS, Tim. **Justiça na aprendizagem de máquina: lições da tomada de decisão do setor público**. *Anais da 2018 CHI Conference on Human Factors in Computing Systems*, 2018.

BOBBIO, Norberto. **Estudo, governo, sociedade. para uma teoria geral da política**. 13ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 2007.

BOBBIO, Norberto. **Estado, Governo e Sociedade: Para uma Teoria Geral da Política**. São Paulo: Paz e Terra, 1992.

BONAVIDES, Paulo. **Do Estado Liberal ao Estado Social**. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

BONITO, Jorge. A prossecução do interesse público pela Administração Pública: Algumas notas em contexto português. **Direito Público**, v. 15, n. 85, 2019.

BRAGANÇA, Fernanda; BRAGANÇA, Laurinda Fátima. Revolução 4.0 no poder judiciário: levantamento do uso de inteligência artificial nos tribunais brasileiros. **Revista da Seção Judiciária do Rio de Janeiro**, v. 23, n. 46, p. 65-76, 2019.

BRASIL. Lei n.º 13.709, de 14 de agosto de 2018. **Dispõe sobre a proteção de dados pessoais e altera a Lei n.º 12.965, de 23 de abril de 2014 (Marco Civil da Internet)**. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 15 ago. 2018. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13709.htm. Acesso em: 17 jun. 2024.

BRASIL. Lei Nº 10.529, de 12 de julho de 2001. **Dispõe sobre a instituição dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais no âmbito da Justiça Federal.** Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2001.

BRASIL. Lei Nº 12.965, de 23 de abril de 2014. **Estabelece princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da Internet no Brasil.** Presidência da República, 2014.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 2ª Região. Programa Justiça 4.0 divulga resultados de pesquisa sobre IA no Judiciário brasileiro. **Portal TRF2**, 2024. Disponível em: < [https://www10.trf2.jus.br/portal/programa-justica-4-0-divulga-resultados-de-pesquisa-sobre-ia-no-judiciario-brasileiro/#:~:text=Iniciado%20em%202020%2C%20o%20Programa,do%20Trabalho%20\(TST\)%2C%20Conselho](https://www10.trf2.jus.br/portal/programa-justica-4-0-divulga-resultados-de-pesquisa-sobre-ia-no-judiciario-brasileiro/#:~:text=Iniciado%20em%202020%2C%20o%20Programa,do%20Trabalho%20(TST)%2C%20Conselho) > Acesso em: 03 de jun. de 2024.

CALMON, Pedro; COSTA, Antônio Tadeu Marcondes. Redes e governança das políticas públicas. *RP3 - Revista de Pesquisa em Políticas Públicas*, n.1, p. 1-29, 2013.

CARMONA, Carlos Alberto. Arbitragem e administração pública—primeiras reflexões sobre a arbitragem envolvendo a administração pública. **Revista brasileira de arbitragem**, v. 13, n. 51, 2016.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 34. ed. Salvador: Juspodivm, 2018.

CARVALHO, André Borges de. **As vicissitudes da reforma gerencial no Brasil: uma abordagem analítica.** In: ENANPAD – Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração, 23., 1999, Foz do Iguaçu. Rio de Janeiro: ANPAD, 1999.

CARVALHO, Laura Estela Madeira de. **A governança de tecnologia da informação na administração pública sob a ótica dos princípios da governança corporativa.** Dissertação (Doutorado em Administração) - Universidade do Grande Rio, Rio de Janeiro, 2019.

CASTELLS, Manuel. **A era da informação: a sociedade em rede**. 5. ed. São Paulo: Paz e Terra, v. 1, 2001.

CAVALCANTE, Pedro; MENDONÇA, Letícia; BRANDALISE, Isabella. **Políticas públicas e design thinking: interações para enfrentar desafios contemporâneos.** In: CAVALCANTE, Pedro (Org.). Inovação e políticas públicas: superando o mito da ideia. Brasília: IPEA, p. 29-52, 2019.

CAVALCANTI, Themístocles Brandão. **Instituições de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1936

CEARÁ. **Ceará Pacífico: Governador apresenta diagnóstico do Ceará Pacífico em Ação e reforça compromisso com Segurança.** 2017. Disponível em: <https://www.ceara.gov.br/2017/12/01/governador-apresenta-diagnostico-do-ceara-pacifico-em-acao-e-reforca-compromisso-com-seguranca/>. Acesso em: 05 jun 2024.

CHEVALLIER, Jacques. Le concept d'intérêt en science administrative. **Droit et intérêt**, v. 1, p. 135-163, 1990.

CIDADES SUSTENTÁVEIS. **O município de São Paulo aprimorou a governança democrática**: Nos últimos anos, a sociedade civil tem participado, de diferentes formas, na elaboração de propostas de leis e de decisões referentes à cidade. 2022. Disponível em: <https://www.cidadessustentaveis.org.br/boas-praticas/173>. Acesso em: 08 jun 2024.

CNN BRASIL. 16 milhões de pacientes de Covid-19 têm dados expostos; Saúde investiga. **CNN Brasil**, 26 de nov. de 2020. Disponível em: <<https://www.cnnbrasil.com.br/saude/16-milhoes-de-pacientes-de-covid-19-tem-dados-expostos-saude-investiga/> > Acesso em: 27 de mai. de 2024.

CONGER, Kate; FAUSSET, Richard; KOVALESKI, Serge. San Francisco Bans Facial Recognition Technology. **The New York Times**. 14 mai. 2019. Disponível em: <<https://www.nytimes.com/2019/05/14/us/facial-recognition-ban-san-francisco.html#:~:text=San%20Francisco%20banned%20the%20use,on%20the%20streets%2C%20in%20parks.>> >. Acesso em: 12 fev. 2024.

CONSELHO FEDERAL DE ENFERMAGEM (Cofen). Medicamentos que não estão incluídos na lista do SUS não podem ser concedidos por via judicial. 2024. Disponível em : <https://www.cofen.gov.br> .

CORRÊA, Alexandre Augusto de Castro. O direito romano vivo. **Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo**, v. 49, p. 297-308, 1954.

CORREIO, Márcia Néa Oliveira Pascoal; DE OLIVEIRA CORREIO, Oderlene Vieira. Práticas de governança pública adotadas pela administração pública federal brasileira. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 11, n. 2, 2019.

COSTA, Amarilis et al. Bárbara Querino e a realidade carcerária brasileira. **Artigos**, justificando, 15 de outubro de 2018.

COSTA, Bruna Stefany da. **E-Estônia: digitalização dos serviços públicos da Estônia**. Monografia (Graduação em Administração Pública) - Universidade Federal de Campina Grande, 2019.

COSTA, Geraldo Prado. **Heranças patrimonialistas, (Dis)funções burocráticas, práticas gerenciais e os novos arranjos do Estado em rede: entendendo a configuração atual da administração pública brasileira**. Rio de Janeiro: FGV; EBAPE, 2012.

COSTA, Gustavo Pereira da. *O Estado em Rede: A Administração Pública no Contexto da Globalização*. 2012. Tese (Doutorado em Administração Pública) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2012.

COSTA, Pietro. O Estado de Direito: uma introdução histórica. **O Estado de direito: história, teoria, crítica**. São Paulo: Martins Fontes, p. 95-198, 2006.

COSTA, Ramon Silva; KREMER, Bianca. Inteligência artificial e discriminação: Desafios e perspectivas para a proteção de grupos vulneráveis frente às tecnologias de reconhecimento facial. **Revista Brasileira de Direitos Fundamentais & Justiça**, v. 16, n. 1, 2022.

CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva. O conceito de interesse público no estado constitucional de direito. **Revista da ESMESC**, v. 20, n. 26, p. 223-248, 2013.

DA SILVA, Alexandre Antonio Bruno; BRUNETTA, Cíntia Menezes; MAIA, Paulo Roberto Fontenele. Administração consensual e confiança pública: o diálogo competitivo como ferramenta disruptiva da aquisição pública tradicional. **Revista de Direito Brasileira**, v. 34, n. 13, p. 67-85, 2023.

DE CARVALHO, Mariana Oliveira. Princípio da transparência no novo direito administrativo. **Revista Controle: Doutrinas e artigos**, v. 13, n. 1, p. 108-124, 2015.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2019.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Discrecionalidade administrativa na Constituição de 1988**. São Paulo: Atlas, 1991.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **O princípio da supremacia do interesse público**. **Interesse Público**, nº 56, Belo Horizonte: Fórum, p. 35-54, jul./ago. 2009.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; RIBEIRO, Carlos Vinicius Alves (Coords.). **Supremacia do interesse público e outros temas relevantes do direito administrativo**. São Paulo: Atlas, 2010.

DIAS, Tatiana. **Abin e outros 27 órgãos do governo já acessam megabase de dados que o governo Bolsonaro coleciona sobre você**. Intercept Brasil, 8 de dez de 2020. Disponível em: <<https://www.intercept.com.br/2020/12/08/abin-e-outros-27-orgaos-do-governo-ja-acessam-megabase-de-dados-que-o-governo-bolsonaro-coleciona-sobre-voce/>> Acesso em: 27 de mai. de 2024.

EISENHARDT, Kathleen. "Agency Theory: An Assessment and Review." **Academy of Management Review**, v. 14, n.1, p.57-74, 1989.

EMERSON, Kirk; NABATCHI, Tina; BALOGH, Stephen. An integrative framework for collaborative governance. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v.22, n.1, p. 1-29, 2012.

FANG, Zhiyuan. **E-governo na era digital: conceito, prática e desenvolvimento**. *International Journal of the Computer, the Internet and Management*, v. 10, n. 2, p. 1-22, 2002.

FARIA, Luzardo. O papel do princípio da indisponibilidade do interesse público na Administração Pública consensual. **Revista de Direito Administrativo**, v. 281, n. 3, p. 273-302, 2022.

FELIPE, Bruno Farage da Costa; PERROTA, Raquel Pinto. Inteligência artificial no direito – uma realidade a ser desbravada. **Revista de Direito, Governança e Novas Tecnologias**. Salvador. v. 4 n. 1 p. 01-16. Jan/jun.; 2018.

FERNANDES, Ana Claudia; MEIRA, Tássia Mendes. Impactos da inteligência artificial na advocacia brasileira: desafios e oportunidades. **Revista Jurídica do Nordeste Mineiro**, v. 7, n. 1, 2023.

FERNANDES, Jorge. **Administração Pública e Burocracia no Brasil: Perspectivas Históricas e Contemporâneas**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

FERRAJOLI, Luigi. *Direito e Razão: Teoria do Garantismo Penal*. Tradução de Paulo O. P. Chaves. São Paulo: Editora Malheiros, 2003.

FERREIRA FILHO, Marcílio da Silva; NEVES, Cleuler Barbosa das. Contrapesos de uma Administração Pública consensual: legalidade versus eficiência. **Revista Interesse Público, Belo Horizonte**, n. 103, p. 10-41, 2017.

FONSECA, Tito Prates da. **Lições de direito administrativo**. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1943.

FRANCO, Ionara Steffane Alves. A influência da tecnologia na busca pela celeridade e efetividade processual, à luz da Lei nº 11.419/06. **Novos Direitos – Revista Acadêmica do Instituto de Ciências Jurídicas**, v. 3, n. 2: jul. dez. 2016.

GABARDO, Emerson. **Interesse público e subsidiariedade: o Estado e a sociedade civil para além do bem e do mal**. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. **La lengua de los derechos: la formación del derecho público europeo tras la revolución francesa**. Madrid: Alianza Editorial, 1994.

GIDDENS, Anthony. **Capitalismo e Teoria Social Moderna: Uma Análise dos Escritos de Marx, Durkheim e Max Weber**. Cambridge: Cambridge University Press, 1971.

Gov.br. (2024). **Acordo sobre judicialização da saúde contempla tratamentos de doenças raras, desde que sejam eficazes e seguros**. Disponível em: <https://www.gov.br/secom/pt-br/fatos/brasil-contra-fake/noticias/2024/10/acordo-sobre-judicializacao-da-saude-contempla-tratamentos-doencas-raras-desde-que-sejam-eficazes-e-seguros>. Acesso em: 22 nov. 2024.

GUELFÍ, Airton Roberto. **Análise de elementos jurídico-tecnológicos que compõem a assinatura digital certificada digitalmente pela Infraestrutura de Chaves Públicas do Brasil (ICP-Brasil)**. Dissertação apresentada à Escola Politécnica da Universidade de São Paulo para a obtenção do título de Mestrado em Engenharia Elétrica, 2007.

GUERRA, Antônio Carlos de Almeida Castro; PALMA, José Maria. ***Direito Administrativo: Comentários às principais questões***. 2. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2018.

HABERMAS, Jürgen. **"Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy"**. Tradução por William Rehg. Cambridge: MIT Press, 1996.

HACHEM, Daniel Wunder. **Princípio constitucional da supremacia do interesse público**. Editora Fórum, 2009.

HITT, Michael; IRELAND, Duane; HOSKISSON, Robert. **Gestão estratégica: Conceitos e casos: Competitividade e globalização**. Cengage Learning, 2012.

IBGC. **Instituto Brasileiro de Governança Corporativa**. Código das melhores práticas de governança corporativa, BRASIL, 2009.

JÚNIOR, Marcelo Alves. Tecnologia e participação cidadã: avanços e desafios. **Revista de Administração Pública**, v. 51, n. 2, p. 204-220, 2017.

JUSTEN FILHO, José dos Santos. **Responsabilidade civil do Estado**. 6. ed. São Paulo: Dialética, 2017.

JUSTEN FILHO, Marçal. Conceito de interesse público e a "personalização" do direito administrativo. **Revista Trimestral de Direito Público**, v. 26, p. 115-136, 1999.

KEMPSHALL, Matthew S. **The common good in late medieval political thought**. Clarendon Press, 1999.

KISSLER, Leo; HEIDEMANN, Francisco. Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade?. **Revista de Administração Pública**, v. 40, p. 479-499, 2006.

KREUZ, Letícia Regina Camargo; VIANA, Ana Cristina Aguiar. 4ª Revolução Industrial e governo digital: exame de experiências implementadas no Brasil. **Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo**, v. 5, n. 2, 2018.

LAZZAROTTO, Gabriel Strapasson. Do processo eletrônico à inteligência artificial: um estudo sobre a evolução tecnológica do poder judiciário desde a Constituição de 1988. **Ciências Sociais Aplicadas em Revista**, v. 26, n. 46, p. 129-156, 2023.

LEMOES, Marcela. Polícia admite erro, e cientista de dados da IBM preso por 22 dias é solto. **UOL**, 2021. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2021/09/09/policia-admite-erro-e-cientista-de-dados-da-ibm-presos-por-22-dias-e-solto.htm#:~:text=09%2F2021%2017h33-,O%20cientista%20de%20dados%2C%20Raoni%20L%3%A1zaro%20Barbos>

a%2C%2034%2C%20foi,para%20caracteriz%C3%A1%2Dlo%20como%20criminoso. > Acesso em: 02 de jun. de 2024.

LIMA, Gabriel de Araújo. Teoria da supremacia do interesse público: crise, contradições e incompatibilidade de seus fundamentos com a Constituição Federal. **A&C-Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, p. 123-153, 2009.

LIMA, Maria Cristina de Brito. Marco civil da internet: pornografia de vingança e remoção de seu conteúdo. **Revista Judicial Brasileira**, v. 3, p. 541-560, 2023.

LIMA, Maria Luiza Ferreira. **Os limites do tratamento de dados pelo poder público: serviço público online, portal gov. br e o cadastro base do cidadão (CBC)**. Artigo Científico apresentado à disciplina Trabalho de Curso II, da Escola de Direito, Negócios e Comunicação da Pontifícia Universidade Católica de Goiás, 2023.

LIMA, Maria Luiza Ferreira. **Os limites do tratamento de dados pelo poder público: serviço público online, portal gov. br e o cadastro base do cidadão (CBC)**. Artigo Científico apresentado à disciplina Trabalho de Curso II, da Escola de Direito, Negócios e Comunicação da Pontifícia Universidade Católica de Goiás, 2023.

LINOTTE, Didier. **Recherches sur la notion d'intérêt général en Droit Administratif Français**. Bordeaux: [s.n.], 1975.

LINTOTT, Andrew. **The Constitution of the Roman Republic**. Clarendon Press, 1999.

LOPES, Fernando Willian Galvão. **O Estado em Rede e a Governança Pública no Contexto da Globalização**. 40f. 2012. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Escola de Governo do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012.

MARINI, Caio. Gestão Pública: o debate contemporâneo. **Cadernos da Fundação Luís Eduardo Magalhães**. n. 7, 2003.

MARTINS, Argemiro Cardoso Moreira. O direito romano e seu ressurgimento no final da Idade Média. **Fundamentos de história do Direito**, v. 2, p. 181-195, 2002.

MATIAS-PEREIRA, José. A governança corporativa aplicada no setor público brasileiro. **APGS**, Viçosa, v. 2, n. 1, p. 109-134, jan./mar. 2010.

MEGNA, Bruno Lopes. A Administração Pública e os meios consensuais de solução de conflitos ou “enfrentando o Leviatã nos novos mares da consensualidade”. **Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo**, v. 82, p. 1-30, 2015.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 43. ed. São Paulo: Malheiros, 2017.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. A noção jurídica de interesse público. **Grandes Temas de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2009.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 2. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1967.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. O conteúdo do regime jurídico-administrativo e seu valor metodológico. **Revista de Direito Público**, nº 2, São Paulo: RT, p. 44-61, out./dez. 1967.

MELLO, Celso Antônio Bandeira. **Elementos de direito administrativo**. Editora Revista dos Tribunais, 1980.

MELLO, Celso Antônio Bandeira; ANTÔNIO, Celso. **Curso de direito administrativo**. Malheiros Editores, 1996.

MERLAND, Guillaume. **L'interêt général dans la jurisprudence du Conseil Constitutionnel**. Paris: LGDJ, 2004.

MITKIEWICZ, Fernando André Coelho. **Transformação digital: análise da implantação da plataforma gov. br e da evolução da maturidade da política de governo digital no Brasil**. 2024.

MONTEIRO, Alexandre Luiz Moraes do Rêgo. Administração pública consensual e a arbitragem. **Revista de Arbitragem e Mediação** | vol. v. 35, n. 2012, p. 107, 2012.

MOREIRA, Vital. **Administração autônoma e associações públicas**. 1997.

MOTTA, Fernando Cláudio Prestes; VASCONCELOS, Isabella Freitas Gouveia de. *Teoria geral da administração*. 4.ed. ampliada. São Paulo: Cengage Brasil, 2021.

MOZZICAFREDDO, Juan; GOMES, João Salis. **A administração e política: perspectivas de reforma da Administração Pública na Europa e nos Estados Unidos**. Oeiras: Celta Editora, 2001.

NETO, Diogo de Figueiredo Moreira. Novos institutos consensuais da ação administrativa. **Revista de Direito Administrativo**, v. 231, p. 129-156, 2003.

NEVES, Cleuler Barbosa das; DA SILVA FERREIRA FILHO, Marcílio. Dever de consensualidade na atuação administrativa. **Revista de Informação Legislativa**, v. 55, n. 218, p. 63-84, 2018.

NOBRE JÚNIOR, Edilson Pereira. A Lei 9.784/99 e o procedimento administrativo: 20 anos de um paradigma: Law 9.784/99 and the administrative procedure: 20 years of a paradigm. **Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura** | **RDAl**, v. 3, n. 8, p. 129-149, 2019.

NOGUEIRA JÚNIOR, Dario de Azevedo; SILVA, Armando Malheiro da. Governo eletrônico Brasil e Portugal: uma apreciação do modelo luso-brasileiro na oferta serviços públicos digitais. **Coletânea Luso-Brasileira XIII: Gestão da**

informação, governo eletrônico e governança socioambiental, 2023.

NOVAIS, Jorge Reis. **Contributo para uma teoria do estado de direito: do estado de Direito liberal ao Estado social e democrático de Direito**. Coimbra, 1987. 233f. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Coimbra. f. 188.

NOZICK, Robert. **Anarquia, Estado e Utopia**. Tradução de Pedro Abreu. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.

NUNES, Paulo Roberto de Carvalho et al. Evidências de práticas de governança na administração pública do estado do Ceará. **Encontro de Administração Pública e Governança**, v. 5, 2012.

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, n. 1, p. 303-322, 2009.

OTERO, Paulo. **Legalidade e Administração Pública: o sentido da vinculação administrativa à juridicidade**. Coimbra: Almedina, 2003.

PEIXOTO, Fabiano Hartmann. **Inteligência Artificial e Direito: Convergência ética e estratégica**. 1ª ed. Editora: Alteridade Editora, 2020.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. A reforma gerencial do Estado de 1995. **Revista de administração pública**, v. 34, n. 4, p. 7 a 26-7 a 26, 2000.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Da administração pública burocrática à gerencial**. In: Bresser-Pereira, L. C. (Org.), Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial. Editora FGV, Rio de Janeiro, 1996.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Reflexões sobre a reforma gerencial brasileira de 1995. **Revista do Serviço Público**, v. 50, n. 4, p. 5-29, 1999.

PEREIRA, Luiz Fernando. Educação para a cidadania e capacitação cívica. **Estudos de Governança**, v. 10, n. 3, p. 78-94, 2015.

PESSOA, Robertônio Pessoa. Direito administrativo: um novo eixo central. A&C -**Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, ano 3, nº 11, jan/fev/mar, 2003.

PINTO, Vitor Barbosa; DE CARVALHO, Luciani Coimbra. Administração pública consensual e o direito à participação. **Cuadernos de Educación y Desarrollo**, v. 15, n. 10, p. 12640-12658, 2023.

POLETTI, Ronaldo. Direito público romano. instrumento de crítica. **Revista Inf. Legisí.** Brasília a.30 n. 117, jan./mar. 1993.

RÁO, Vicente. **O direito e a vida dos direitos**. 2. ed. São Paulo, Resenha Universitária, 1976, v. 1, t. 2.

ROCHA, Carmem Lucia Antunes. Princípios constitucionais do processo administrativo brasileiro. **Revista de direito administrativo**, v. 209, p. 189-222, 1997.

ROSA, Alexandre de Moraes. A questão digital: o impacto da inteligência artificial no Direito. **Revista de Direito da Faculdade Guanambi**, vol. 6, núm. 2, 2019.

SANTIAGO, José Maria Rodríguez de. **La administración del Estado social**. Madrid: Marcial Pons, 2007. p. 20.

SANTIN, Janaína Rigo; FRIZON, Leone. Administração consensual, accountability e transparência na administração pública brasileira. **Revista de Direito da Cidade**, v. 12, n. 2, p. 1435-1458, 2020.

SANTOS, Milton. A revolução tecnológica e o território: realidades e perspectivas. **Terra Livre**, n. 9, 2015. Disponível em: <https://publicacoes.agb.org.br/terralivre/article/view/101>. Acesso em: 17 jun. 2024.

SARMENTO, Daniel. Interesses públicos vs. interesses privados na perspectiva da teoria e da filosofia constitucional. **Interesses públicos versus interesses privados: desconstruindo o princípio da supremacia do interesse público**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, p. 23-116, 2005.

SCHMITT, Carl. *O Conceito de Político*. Tradução de Sérgio P. B. de Araújo. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

SCHWARTZMAN, Simon. A pesquisa científica e o interesse público. *Revista brasileira de inovação*, v. 1, n. 2, p. 361-395, 2002.

SENRA, Vinícius Henrique Campos; OLIVEIRA, Kamila Pagel. Os desafios da governança em rede no âmbito do Circuito Liberdade. **Revista do Serviço Público**, v. 69, n. 4, p. 983-1014, 2018.

SERRANO, Maria Cristina. **La defensa de la Constitución y las exigencias del bien común**. In: Victor Bazán (Coord.). *Defensa de la Constitución: Garantismo y controles*. Libro en reconocimiento al Doctor Germán J. Bidart Campos. Buenos Aires: Ediar, 2003.

SILVA, José Ricardo. Negociação e diálogo na administração pública. **Administração Pública Contemporânea**, v. 8, n. 1, p. 56-72, 2014.

SILVA, Vasco Manuel Pereira da. **Em busca del acto administrativo perdido**. Coimbra: Almedina, 1995.

SILVA, Vasco Manuel Pereira da. **Em busca del acto administrativo perdido**. Coimbra: Almedina, 1995.

SOUZA, Carlos Mota. Cultura de colaboração na administração pública. **Gestão Pública e Democracia**, v. 5, n. 2, p. 111-129, 2016.

TÁCITO, Caio. O poder de polícia e seus limites. **Revista de Direito Administrativo**, nº 27, Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, p. 1-11, jan./mar. 1952.

TEIXEIRA, Ana Fernanda; GOMES, Rafael Cardoso. Governança pública: Uma revisão conceitual. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 70, n. 4, p. 519-550, 2019.

TOAZZA, Vinícius Francisco; SANTIN, Janaína Rigo. Princípio da participação, consensualismo e audiências públicas. **A&C-Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, v. 13, n. 54, p. 207-231, 2013.

TORRES, Ricardo Lobo. O poder de Tributar no Estado Democrático de Direito. **Direito e poder: nas instituições e nos valores do público e do privado contemporâneos. TÔRRES, Heleno Taveira (Coord.). Barueri: Manole**, p. 460-504, 2005.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública. Versão 2. Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014. 80 p.

VALLE, Vivian Lima López. Arbitragem administrativa e consensualidade: análise pontual do novo paradigma da ação administrativa. **Revista de Direito Administrativo**, v. 277, n. 3, p. 209-245, 2018.

WEBER, Max. *A Teoria da Organização Social e Econômica*. Traduzido por AM Henderson e Talcott Parsons. Nova York: Oxford University Press, 1947.

WEBER, Max. **Economia e Sociedade: Fundamentos da Sociologia Compreensiva**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1968.

XAVIER, Jean Frederick Brito; FUJINO, Asa. Governo Eletrônico e o Direito de Acesso à Informação pelo Cidadão. **Boletim de Conjuntura (BOCA)**, v. 17, n. 50, p. 305-329, 2024.