

SCHUHLI BOURGES, FERNANDA  
Administração Pública dialógica: em busca da concretização isonômica de direitos fundamentais sociais  
Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo, vol. 5, núm. 1, 2018, Janeiro-Junho  
Universidad Nacional del Litoral  
Argentina

Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=655969795002>

- Como citar este artigo
- Número completo
- Mais informações do artigo
- Site da revista em [redalyc.org](https://www.redalyc.org)

# REVISTA EUROLATINOAMERICANA DE DERECHO ADMINISTRATIVO

VOL. 5 | N. 1 | ENERO/ JUNIO 2018 | ISSN 2362-583X  
SANTA FE | ARGENTINA | PERIODICIDAD SEMESTRAL

Revista oficial de la Red Docente Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo  
formada por las siguientes instituciones:





## Administração Pública dialógica: em busca da concretização isonômica de direitos fundamentais sociais

*Dialogic public administration: in search of social fundamental rights isonomic concretization*

FERNANDA SCHUHLI BOURGES<sup>1,\*</sup>

<sup>1</sup> Pontifícia Universidade Católica do Paraná (Curitiba, Brasil)

ferbourges@yahoo.com.br

<https://orcid.org/0000-0001-5744-150X>

Received el/Received: 02.08.2019 / August 2<sup>nd</sup>, 2019

Approved el/Approved: 21.11.2019 / November 21<sup>st</sup>, 2019

### RESUMO:

O presente artigo, a partir do reconhecimento da aplicabilidade imediata dos direitos fundamentais sociais e tendo em vista que a Constituição da República estabelece um Estado Democrático e Social de Direito e, considerando-se o dever constitucional da Administração implementar aqueles direitos, apresenta a possibilidade da adoção de mecanismos de diálogo na atuação administrativa, a fim de compatibilizar a Administração Pública com a Constituição, especialmente para que, a partir de participações sociais dialógicas, sejam concretizados os direitos fundamentais sociais antecipadamente e de forma isonômica, nas suas dimensões subjetivas e objetivas. A proposta tem como pressuposto a constatação do volume de demandas judiciais com o fim de concretizar direitos fundamentais sociais, porém, referidas decisões produzem efeitos muitas vezes não isonômicos e com reduzido potencial de concretização de direitos fundamentais sociais. Assim é que, a partir do método hipotético-co-dedutivo, se apresenta a Administração Pública

### ABSTRACT:

*This article, from the recognition of the immediate applicability of fundamental social rights and considering that the Republic's Constitution establishes a Democratic and Social State of Right and, considering the constitutional duty of the Administration to implement those rights, presents the possibility of the adoption of dialogue mechanisms in the administrative action, in order to make the Public Administration compatible with the Constitution, especially so that, based on dialogical social participation, the social fundamental rights may be concretized in advance and isonomically, in their subjective and objective dimensions. The purpose is based on the intensive volume of lawsuits with the aim of fundamental social rights achievement, but those decisions often present non-isonomic effects and with little fundamental social rights realization potential. Thus, from the hypothetical-deductive method, the Dialogical Public Administration is presented with the use of democratic procedures of dialogue with the community, so that the real needs and possible solutions can be harnessed to the*

Como citar este artigo | How to cite this article: BOURGES, Fernanda Schuhli. Administração Pública dialógica: em busca da concretização isonômica de direitos fundamentais sociais. **Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo**, Santa Fe, vol. 5, n. 1, p. 29-53, ene./jun., 2018. DOI: 10.14409/redoeda.v5i1.9097

\* Doutoranda em Direito Econômico e Desenvolvimento pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná - PUC/PR (Curitiba, Brasil), com pesquisa doutoral na Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne (Paris, França); Mestre em Direito do Estado pela Universidade Federal do Paraná – UFPR (Curitiba, Paraná, Brasil); Especialista em Direito Administrativo pelo Instituto de Direito Romeu Felipe Bacellar; Professora de Direito Administrativo, membro do Conselho Superior da Faculdade de Educação Superior do Paraná - FESP/PR; Membro da Comissão de Gestão Pública, Controle e Transparência da Ordem dos Advogados seção Paraná; Advogada.



dialógica com a utilização de procedimentos democráticos de diálogo com a coletividade, para que possam ser colhidas as reais necessidades e eventuais soluções à concretização antecipada e isonômica dos direitos fundamentais sociais, especialmente em sua dimensão objetiva.

**Palavras clave:** administração pública; direitos fundamentais sociais; diálogo; participação social; desenvolvimento..

*anticipated and isonomic accomplishment of the fundamental social rights, especially in its objective dimension.*

**Keywords:** public administration; fundamental social rights; dialogue; social participation; development.

## SUMARIO:

**1. Introdução; 2. Direitos fundamentais sociais: multifuncionalidade – dimensões subjetiva e objetiva – aplicabilidade imediata; 3. Excessiva judicialização e a suposta realização dos direitos sociais; 4. Atuação administrativa dialógica – uma possibilidade à concretização isonômica dos direitos fundamentais sociais; 5. Considerações finais; 6. Referências.**

## 1. INTRODUÇÃO

O artigo visa apresentar a possibilidade de a Administração Pública transformar o seu modo de gestão para uma forma dialogada, mais democrática, como um dos meios possíveis à concretização dos direitos fundamentais sociais em suas dimensões subjetiva e objetiva com isonomia.

Neste intuito, são traçadas considerações a respeito dos direitos fundamentais sociais, bem como sobre a judicialização destes direitos, muitas vezes decorrente da atuação administrativa obsoleta, isolada da sociedade e apegada à legalidade estrita, que acaba por não realizar satisfatoriamente os direitos fundamentais sociais.

Ainda, propõe-se reflexão sobre os efeitos da judicialização dos direitos fundamentais sociais, uma vez que, conforme o enfoque, podem representar maior dificuldade à concretização isonômica de tais direitos.

O Judiciário tem a proibição de *non liquet*, porém, muitas decisões não se mostram efetivas à concretização de direitos fundamentais, restringindo-se, em regra, a um indivíduo circunstancialmente.

Assim é que, reconhecendo-se a efetividade da Constituição da República, bem como a aplicabilidade imediata dos direitos fundamentais, englobados os sociais, tem-se que a Administração Pública possui o dever de realizar referidos direitos e, tendo em vista o Estado Democrático de Direito, bem como o modelo de gestão pública de índole legalista e liberal comumente adotado, a proposta é apresentar a possibilidade e as possíveis vantagens de uma releitura da Administração Pública para um modelo de gestão dialógico, com a adoção de procedimentos democráticos de diálogo com a coletividade, para que possam ser colhidas as reais necessidades e eventuais soluções à



concretização antecipada e isonômica dos direitos fundamentais sociais, tanto em sua dimensão subjetiva, como, e principalmente, objetiva.

## 2. DIREITOS FUNDAMENTAIS SOCIAIS: MULTIFUNCIONALIDADE – DIMENSÕES SUBJETIVA E OBJETIVA – APLICABILIDADE IMEDIATA

Diversos Estados<sup>1</sup>, especialmente o Brasil, adotam um modelo constitucional típico do Estado Social e Democrático de Direito, característico do pós Segunda Guerra Mundial e das sociedades industrializadas no século XX, que configura um constitucionalismo social e não apenas liberal, com a consagração de direitos sociais, com intuito de efetivar a igualdade substancial e preservar a dignidade humana.<sup>2</sup>

Assim, a Constituição passou a disciplinar direitos econômicos e sociais, além de direitos de liberdade e igualdade e tratam do indivíduo como pertencente ao Estado e não em oposição a este, como no constitucionalismo liberal. Ainda, reconhece-se a força normativa da Constituição e a demanda pela efetividade dos direitos fundamentais, com ênfase aos sociais e à dignidade da pessoa humana. Trata-se do que se denomina “neoconstitucionalismo” em que a Constituição passa a deter superioridade e a atuar como parâmetro de validade e enfatiza-se também o controle de constitucionalidade, assim, adentra-se em um novo paradigma, o sistema normativo tornou-se fundamentado na dignidade da pessoa humana e nos direitos fundamentais que dela emanam. De modo que o direito constitucional passa a ter a ênfase da *efetividade*, com a preocupação de se obter eficácia jurídica e assegurar a eficácia social das disposições constitucionais.<sup>3</sup>

Não obstante, os enunciados normativos dos direitos fundamentais sociais se caracterizam por elevada abstração quanto ao seu conteúdo, que possibilita sua adequação conforme o tempo, o espaço e as demais contingências, mas tal abstração muitas vezes dificulta a sua concretização e gera maiores controvérsias e judicialização.

A respeito, o aspecto que distingue os direitos sociais dos direitos de liberdade, segundo Jorge Reis Novais, é que a Constituição não pode ou não deve fixar os limites dos direitos sociais e, desse modo, estes se diferenciam dos de liberdade por sua natureza, estrutura e força jurídica.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> Destacam-se como marco inicial as Constituições Mexicana de 1917 e de Weimar de 1919.

<sup>2</sup> SOUZA JÚNIOR, Cezar Saldanha. **O tribunal constitucional como poder**. Uma nova teoria da divisão dos poderes. São Paulo: Memória Jurídica Editora, 2002, p. 102.

<sup>3</sup> HACHEM, Daniel Wunder. **Tutela administrativa efetiva dos direitos fundamentais sociais**: por uma implementação espontânea, integral e igualitária. Curitiba, 2014. 614 f. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal do Paraná, p. 48.

<sup>4</sup> NOVAIS, Jorge Reis. **Direitos sociais**: teoria jurídica dos direitos sociais enquanto direitos fundamentais. Coimbra: Coimbra Editora, 2010, p. 64, 142, 147.



No entanto, independentemente de se tratar de direito social, possui a mesma proteção jurídica de um direito de liberdade, constitui-se em “uma garantia jurídica forte, constitucional, imposta à observância de todos os poderes constituídos e subtraída da livre disponibilidade do poder político.” Sendo que essa garantia constitucional assume maior relevância em Estados com exclusão social significativa e problemas de desenvolvimento para a construção do Estado de Democrático de Direito.<sup>5</sup>

Jorge Reis Novais pondera que a distinção entre direitos de liberdade e sociais não pode ser analisada como se houvesse dois paradigmas – direito privado e direito social – como se tivesse ocorrido uma superação pois, ao contrário, o Estado Social de Direito acolhe o Estado de Direito Liberal e, segundo o autor, exemplo é o direito de liberdade à greve.<sup>6</sup>

É equivocado atrelar os direitos fundamentais sociais às prestações e os de liberdade às abstenções, pois os direitos sociais podem requerer prestações e, portanto, serão positivos ou podem configurar direitos de defesa e, desse modo, serão negativos. Tem-se que “todos os direitos fundamentais reúnem concomitantemente a totalidade de dos traços que supostamente seriam peculiares a cada uma das gerações”, ou seja, impõem deveres, dirigem obrigações ao Poder Público e ostentam dupla titularidade – individual e transindividual.<sup>7</sup> Ainda, a Constituição previu direitos sociais essencialmente negativos como o direito de greve.<sup>8</sup>

Ademais, de um mesmo texto normativo podem ser extraídas diversas normas de direitos fundamentais, que podem investir os indivíduos e a coletividade em distintas posições jurídicas.<sup>9</sup>

Romeu Felipe Bacellar Filho ilustra essa possibilidade de diversidade de posições a partir do disposto no art. 5º, III, da Constituição da República, segundo o qual “ninguém será submetido a tortura nem a tratamento desumano ou degradante”, e que nos remete, primeiramente, a um direito negativo, de abstenção e proteção. No entanto, se se pensar na hipótese de um enfermo, com fortes dores, sem atendimento, não há dúvidas acerca da violação da dignidade da pessoa humana, e a configuração de tortura, tratamento desumano ou degradante, o que demanda prestações positivas.<sup>10</sup>

<sup>5</sup> Ibid., p. 9-10, 12.

<sup>6</sup> Ibid., p. 21.

<sup>7</sup> HACHEM, Daniel Wunder. A dupla titularidade (individual e transindividual) dos direitos fundamentais econômicos, sociais, culturais e ambientais. **Revista Direitos Fundamentais & Democracia (UniBrasil)**, v. 14, n. 14.1, Curitiba, UniBrasil, p. 618-688, ago./dez. 2013, p. 621-622.

<sup>8</sup> SARLET, Ingo Wolfgang; FIGUEIREDO, Mariana Filchtiner. Reserva do possível, mínimo existencial e direito à saúde: algumas aproximações. In: SARLET, Ingo Wolfgang; TIMM, Luciano Benetti (Coords.). **Direitos fundamentais: orçamento e “reserva do possível”**. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010, p. 16-17.

<sup>9</sup> Op. cit., 2013, p. 626.

<sup>10</sup> BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. Dignidade da pessoa humana, direitos fundamentais e Direito Administrativo. **Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo**, Santa Fe, vol. 1, n. 2, p.247-254, jul./dic. 2014, p. 253.



Na Constituição brasileira reconhece-se que todos os direitos sociais são fundamentais e, assim, têm como característica a dupla fundamentalidade formal e material dos direitos fundamentais e também usufruem da máxima eficácia e efetividade, nos termos do art. 5º, §1º da Constituição.<sup>11</sup>

Reconhece-se também uma outra peculiaridade aos direitos fundamentais, que é a estrutura normativa bidimensional ou a multifuncionalidade,<sup>12</sup> uma vez que conferem posições subjetivas aos seus titulares para exigirem condutas positivas ou negativas do Estado e preveem deveres objetivos ao Poder Público para que este estabeleça condições ao usufruto, proteção e implementação destes direitos de modo geral, uma vez que os direitos fundamentais sociais são indispensáveis ao desenvolvimento da personalidade dos indivíduos e são concebidos como elemento da liberdade.<sup>13</sup>

A dimensão objetiva dos direitos fundamentais é desenvolvida nos Estados Sociais e Democráticos de Direito no período pós-guerra, como “um sistema ou ordem objectiva de valores que legitimam a ordem jurídico-constitucional do Estado, que condiciona constitutivamente a actuação dos poderes constituídos e que irradia uma força expansiva a todos os ramos do Direito.”<sup>14</sup>

Como efeitos jurídicos concretos do reconhecimento da dimensão objetiva dos direitos fundamentais destaca-se a eficácia irradiante de tais direitos por todo o ordenamento, de modo que condicionam a interpretação e a aplicação das normas, assim como a imposição ao Poder Público de “deveres autônomos de proteção”, independentemente de qualquer pedido e de correspondência com alguma pretensão subjetiva.<sup>15 16</sup>

Importante frisar que os direitos fundamentais na acepção subjetiva não se confundem com direito subjetivo pois o titular do direito fundamental não é apenas o indivíduo, mas também um grupo específico ou a coletividade indeterminável. Assim, a titularidade de direitos fundamentais sociais também é transindividual.<sup>17</sup>

Os direitos sociais, uma vez que são direitos fundamentais constitucionais, “gozam, portanto, à partida, do regime dos direitos fundamentais enquanto normas jurídicas

<sup>11</sup> SARLET; FIGUEIREDO, 2010, p. 18-19.

<sup>12</sup> HACHEM, 2013, p. 624, 627-628.

<sup>13</sup> Conforme contribuição da teoria social dos direitos fundamentais defendida por Robert Alexy. ALEXY, Robert. Teoría de los derechos fundamentales. 2.ed. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2007, p. 499. Apud: HACHEM, Daniel Wunder. A dupla titularidade (individual e transindividual) dos direitos fundamentais econômicos, sociais, culturais e ambientais. **Revista Direitos Fundamentais & Democracia (UniBrasil)**, v. 14, n. 14.1, Curitiba, UniBrasil, p. 618-688, ago./dez. 2013, p. 638.

<sup>14</sup> NOVAIS, Jorge Reis. **As restrições aos direitos fundamentais não expressamente autorizadas pela Constituição**. Coimbra: Coimbra Editora, 2003, p. 57-58.

<sup>15</sup> HACHEM, 2013, p. 640.

<sup>16</sup> NOVAIS, 2014, p. 491.

<sup>17</sup> Conforme HACHEM, Daniel Wunder. A dupla titularidade (individual e transindividual) dos direitos fundamentais econômicos, sociais, culturais e ambientais. **Revista Direitos Fundamentais & Democracia (UniBrasil)**, v. 14, n. 14.1, Curitiba, UniBrasil, p. 618-688, ago./dez. 2013, p. 632-633.



vinculativas de força superior (...) a todo o seu conteúdo (...) e não apenas relativamente a um difícilmente delimitável “mínimo social”.<sup>18</sup>

O papel do Estado frente aos direitos sociais é multifuncional e pode representar o dever de respeitar, de proteger ou de promover o acesso, sendo que todas estas posições envolvem custos. Ocorre que grande parte da população não possui condições de acessar os bens dos direitos fundamentais sociais, razão pela qual se costuma associar tais direitos à promoção do acesso e a custos diretos.<sup>19</sup>

Desse modo, em um Estado com tanta desigualdade e falta de condições mínimas à manutenção da dignidade, as demandas são inúmeras e variadas e uma das grandes dificuldades à concretização dos direitos sociais é o aspecto econômico, especialmente no tocante às prestações.<sup>20</sup> Essa necessidade de recursos financeiros, diante da escassez destes, exige a eleição de prioridades e definição de opções políticas para a realização dos direitos sociais.<sup>21</sup>

Depreende-se que como decorrência da força normativa da Constituição, bem como da aplicabilidade imediata dos direitos fundamentais, incluídos os sociais, o Poder Público tem o dever de concretizar os direitos fundamentais sociais, independentemente de provação, administrativa ou judicial, individual ou transindividual, pois o seu dever não se restringe apenas à dimensão subjetiva; compreende também a dimensão objetiva dos direitos fundamentais e, assim, deve realizar tais direitos de ofício<sup>22</sup> e, ainda, se os recursos forem escassos, deve obedecer a igualdade e a necessidade na concretização destes direitos.<sup>23</sup>

### 3. EXCESSIVA JUDICIALIZAÇÃO E A SUPOSTA REALIZAÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS

Apesar de a Constituição assegurar inúmeros direitos e prever obrigações de realizações ao Estado e tendo em vista o disposto no art. 5, §1º, que confere aplicabilidade imediata aos direitos fundamentais, vivenciou-se e ainda se constata grande contradição com a prática legislativa e executiva da baixa efetividade a tais direitos, o que

<sup>18</sup> Conforme NOVAIS, Jorge Reis. **Direitos sociais:** teoria jurídica dos direitos sociais enquanto direitos fundamentais. Coimbra: Coimbra Editora, 2010, p. 84.

<sup>19</sup> NOVAIS, 2010, p. 42-43.

<sup>20</sup> SARLET; FIGUEIREDO, 2010, p. 27.

<sup>21</sup> Conforme NOVAIS, Jorge Reis. **Direitos sociais:** teoria jurídica dos direitos sociais enquanto direitos fundamentais. Coimbra: Coimbra Editora, 2010, p. 59.

<sup>22</sup> De forma espontânea, integral e igualitária, conforme defende HACHEM, Daniel Wunder. **Tutela administrativa efetiva dos direitos fundamentais sociais:** por uma implementação espontânea, integral e igualitária. Curitiba, 2014. 614 f. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal do Paraná.

<sup>23</sup> Conforme NOVAIS, Jorge Reis. **Direitos sociais:** teoria jurídica dos direitos sociais enquanto direitos fundamentais. Coimbra: Coimbra Editora, 2010, p. 49-50.



acabou por propiciar o elevado número de demandas judiciais em busca da realização subjetiva de direitos fundamentais.<sup>24</sup>

Inicialmente, a jurisprudência não reconhecia, ou admitia em casos específicos, a força normativa dos direitos sociais, no entanto, com o passar dos anos, houve mudança na orientação jurisprudencial, foram admitidas as posições subjetivas e a sindicabilidade dos direitos sociais, assim, “passou-se a condenar a Administração – até mesmo de forma indiscriminada e não criteriosa – a conceder as pretensões postuladas perante o Judiciário, sobretudo em matéria de direito à saúde.”<sup>25</sup>

Sem dúvida, os direitos fundamentais sociais são passíveis de sindicabilidade e implementação pelo Judiciário, mas a problemática diz respeito ao excessivo número de demandas judiciais – o que possibilita constatar a falta de efetividade de tais direitos que deveriam ser concretizados pelos demais poderes – e aos efeitos de grande parte das sentenças proferidas nestes casos.

Embora os direitos sociais envolvam as dimensões positivas e negativas, sem dúvida, prevalece a dimensão positiva<sup>26</sup>, que demanda a alocação pública de recursos limitados, além do fato de serem constitucionalmente mais indeterminados que os direitos de liberdade, fatos estes que acabam por propiciar dificuldades na concretização destes direitos.

O Poder Público elege prioridades no atendimento dos direitos sociais, especialmente nas suas dimensões positivas, em geral, mais custosas e, conforme ressalta Jorge Reis Novais, as escolhas e opções políticas de distribuição de recursos<sup>27</sup> geram “conflictos entre as opções públicas selectivas de alocação de recursos e as necessidades e interesses individuais no acesso a bens econômicos, sociais ou culturais.”<sup>28</sup>

Outra dificuldade enfrentada diz respeito à identificação das reais necessidades e possíveis soluções para atendê-las diante da heterogeneidade das demandas, de

<sup>24</sup> Conforme pontua HACHEM, Daniel Wunder. A maximização dos direitos fundamentais econômicos e sociais pela via administrativa e a promoção do desenvolvimento. **Revista Direitos Fundamentais & Democracia (UniBrasil)**, v. 13, n. 13, Curitiba, UniBrasil, p. 340-399, jan./jul. 2013, p. 345-349.

<sup>25</sup> HACHEM, Daniel Wunder. **Tutela administrativa efetiva dos direitos fundamentais sociais**: por uma implementação espontânea, integral e igualitária. Curitiba, 2014. 614 f. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal do Paraná, p. 49.

<sup>26</sup> Pondera Jorge Reis Novais que um direito negativo é mais justicável que um direito positivo pois é mais duvidoso que, no respeito à separação de poderes, na análise judicial de uma violação de um direito positivo esta assuma a mesma densidade e alcance que em relação a um direito negativo, seja quanto à violação como quanto às providências. O que não significa injusticiabilidade. **Direitos sociais**: teoria jurídica dos direitos sociais enquanto direitos fundamentais. Coimbra: Coimbra Editora, 2010, p. 129.

<sup>27</sup> O autor pondera que se trata de uma escassez moderada de recursos pois nunca há dinheiro porque há sempre múltiplas necessidades, mas há sempre dinheiro porque é possível desviar recursos residuais ou destinados a outros fins para a prestação almejada. De modo que a questão não é verificar se existem recursos, mas quem pode decidir sobre a sua alocação e se esta decisão se sujeita a controle judicial. **Direitos sociais**: teoria jurídica dos direitos sociais enquanto direitos fundamentais. Coimbra: Coimbra Editora, 2010, p. 115-116.

<sup>28</sup> NOVAIS, 2010, p. 91.



interesses diversos e contraditórios, bem como da complexidade e tecnicidade envolvidas. Além da reserva do financeiramente possível e do politicamente oportuno, que acabam por justificar muitas vezes a não realização dos direitos sociais.<sup>29</sup>

O fenômeno do aumento do número de demandas judiciais, segundo Estefânia Barboza, decorre do fato de os cidadãos não aceitarem mais aguardar as prestações estatais para assegurar a dignidade e, desse modo, buscam o Judiciário para garantir os direitos fundamentais que não foram realizados pelo Poder Executivo, seja em razão de questões operacionais ou orçamentárias.<sup>30</sup>

Ocorre que o Judiciário, tendo em vista a separação de poderes, dificilmente tem condições de controlar a prevalência das razões contrárias à realização de um direito social por questões financeiras.<sup>31</sup> Um dos problemas da judicialização dos direitos sociais é que as demandas costumam ser individuais e concretas e a controvérsia do direito social não é apresentada como um todo, o que acaba por falhar na real concretização dos direitos sociais do próprio demandante e, ainda, gerar repercussões negativas contra potenciais beneficiários e à coletividade.

Jorge Reis Novais ressalta que o Judiciário é invadido por ações individuais “reclamando a concessão de prestações fácticas concretas e pontuais, particularmente contundentes no domínio do direito à proteção da saúde, o que em termos financeiros (...) representa já um peso considerável no conjunto das verbas disponíveis para todo o setor.” Considera o autor que as imposições judiciais concretas podem gerar retrocesso nas políticas de saúde.<sup>32</sup>

Conforme ressalta Vanice do Valle, o Judiciário, até então, era aparelhado para atuar sobre fatos ocorridos, pretéritos e individuais ou restritos, enquanto a natureza das demandas propostas atualmente é prospectiva, relativa ao futuro<sup>33</sup> e, em grande parte, com repercussões difusas ou coletivas. Busca-se uma decisão judicial “transformadora de um cenário de inércia ou insuficiência da ação pública” e, tal decisão, “que determina condutas ao administrador”, para ser legítima, deve ser acompanhada dos resultados que se pretende alcançar, o que demanda um repensar da atuação jurisdicional.<sup>34</sup>

A prestação jurisdicional se modifica, deixa de se referir aos “elementos clássicos em matéria de configuração de direitos fundamentais” e passa a demandar “elementos de construção da decisão judicial que não são próprios ao seu mister original, como

<sup>29</sup> Sobre o tema: NOVAIS, Jorge Reis. **Direitos sociais**: teoria jurídica dos direitos sociais enquanto direitos fundamentais. Coimbra: Coimbra Editora, 2010, p. 151-152.

<sup>30</sup> BARBOZA, Estefânia Maria de Queiroz. **Jurisdição Constitucional**: entre o constitucionalismo e a democracia. Belo Horizonte: Fórum, 2007, p. 149.

<sup>31</sup> NOVAIS, 2010, p. 107.

<sup>32</sup> NOVAIS, 2010, p. 27.

<sup>33</sup> VALLE, Vanice Regina Lírio do. **Políticas públicas, direitos fundamentais e controle judicial**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 112.

<sup>34</sup> Ibid., p. 152-153.



a escolha de prioridades e formas de ação num ambiente de demandas múltiplas e recursos escassos.”<sup>35</sup>

Em um ambiente onde os conflitos são complexos, evidencia-se que a Corte Suprema brasileira, que não costuma distinguir se o direito fundamental perseguido já é objeto de alguma política pública existente ou em andamento<sup>36</sup>, tem a sua frente a necessidade de efetuar uma escolha a respeito de um desenho institucional.<sup>37</sup> Ocorre que, formular políticas públicas e concretizar direitos fundamentais sociais pressupõe a eleição de prioridades e decisões estratégicas, de caráter administrativo, que envolve elementos distintos do que a “simples enunciação de que a dignidade da pessoa humana é objetivo fundamental da República.” Considerando-se apenas as determinações constitucionais, falta ao direito os dados necessários à grande gama de opções da realidade administrativa “ante a afirmação peremptória de que o Judiciário pode determinar a contratação de profissionais, ou a realização de obras públicas, na proteção ao direito à saúde ou à dignidade do preso.”<sup>38</sup>

Estas demandas, apesar de buscarem a efetivação da dimensão subjetiva e individual dos direitos fundamentais sociais, contudo, costumam se relacionar a aspectos e efeitos que não se restringem às partes, mas com repercussões coletivas e difusas, requerem a atuação do Judiciário sobre políticas públicas e direitos fundamentais<sup>39</sup>, e, assim, demandam interpretação e integração de lacunas, com limites tênues, muitas vezes ultrapassados, que tornam as decisões judiciais ativistas ou políticas, desbordando-se do tradicional limite de atuação do Judiciário, com invasão de competências legislativas e executivas.

Vanice do Valle, após analisar uma série de decisões judiciais brasileiras acerca das políticas públicas e direitos fundamentais<sup>40</sup>, diagnostica inúmeras dificuldades e problemas que podem surgir a partir de tais decisões judiciais nestas demandas complexas. Dentre estes, destaca, inicialmente, que em geral não são distinguidas hipóteses de heterovinculação (determinações da Constituição) daquelas de autovinculação (determinações de políticas públicas já estabelecidas), que não se diferenciam as dimensões

<sup>35</sup> Ibid., p. 108.

<sup>36</sup> Ibid., p. 138.

<sup>37</sup> CARVALHO, Flávia Martins de; VIEIRA, José Ribas; RÉ, Mônica Campos de. As teorias dialógicas e a democracia deliberativa diante da representação argumentativa do Supremo Tribunal Federal. *Revista Internacional de Direito e Cidadania*, n. 5, p. 81-92, outubro/2009. Disponível em: <<http://www.buscalegis.ufsc.br/revistas/files/anexos/33307-42498-1-PB.pdf>>. Acesso em 23 de junho de 2017, p. 84-85.

<sup>38</sup> VALLE, 2016, p. 140.

<sup>39</sup> SILVA, Thais Sampaio da, A judicialização de demandas político-sociais e a possibilidade do controle judicial do “mérito” do ato administrativo. Legitimação a partir da teoria dos diálogos. *Revista de Doutrina da 4a Região*, Porto Alegre, n. 67, ago. 2015. Disponível em: <[http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao067/Thais\\_daSilva.html](http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao067/Thais_daSilva.html)>. Acesso em: 03 de agosto de 2017.

<sup>40</sup> Para maiores detalhes, conferir: VALLE, Vanice Regina Lírio do. **Políticas públicas, direitos fundamentais e controle judicial**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 112-135, 137-138, 142-143, 144-145 e 150-151.



subjetivas e objetivas dos direitos fundamentais, desconsideração da necessidade de planejamento e financiamento das políticas públicas. Ainda, as decisões podem gerar desequilíbrio nas políticas públicas e preferência de um jurisdicionado específico, ou de uma área específica, em detrimento dos demais, consequência esta que é comum e grave. Ademais, a decisão judicial não é apta a gerar continuidade, acaba por se refletir a um determinado momento ou lapso temporal reduzido, o que não representa o controle de uma política nem a efetivação de um direito fundamental na sua dimensão objetiva.

De acordo com a autora, o Judiciário torna-se um “*veto player*”, eis que pode vir a bloquear as atuações previamente estabelecidas pelo Poder Público em razão do remanejamento de recursos, de modo que o cumprimento da decisão judicial, pode ocasionar efeitos negativos sob o aspecto social.<sup>41</sup>

O alerta de Vanice do Valle quanto à efetividade das atuais decisões judiciais em políticas públicas e direitos fundamentais é relevante para a reflexão acerca do modelo até então adotado e da necessidade de se repensá-lo. A autora ressalta que ainda que a decisão judicial assegure uma prestação específica e contingente, ela não possibilita o desenvolvimento da política pública, ou seja, não beneficia a coletividade, assim, o provimento não garante a efetividade dos direitos fundamentais.<sup>42</sup> Além disso, algumas decisões judiciais determinam a realocação de vultosos recursos públicos ao atendimento de um único caso, em evidente afronta ao princípio da igualdade<sup>43</sup> pois até pode haver recursos para o atendimento daquele caso individual, mas não para os demais potenciais necessitados da mesma providência ou de distintas, tão ou mais relevantes que aquela que obteve o provimento judicial.

Assim, a concretização de direitos fundamentais sociais pelo Judiciário, apesar de benéfica ao autor da ação, apenas concretiza a dimensão subjetiva e individual – tendo em vista que grande parte das demandas são individuais – em potencial prejuízo aos demais titulares de idêntico direito, em afronta à igualdade, e em verdadeiro prejuízo à concretização da dimensão objetiva dos direitos fundamentais sociais. De modo que a concretização pela via judicial tende a fomentar a desigualdade social e a

---

<sup>41</sup> VALLE, 2016, p. 150.

<sup>42</sup> VALLE, 2016, p. 111.

<sup>43</sup> É possível visualizar a desigualdade na efetivação de direitos sociais com a excessiva judicialização a partir do seguinte exemplo apresentado por Daniel Hachem “No Estado de Minas Gerais em 2010. Dos R\$360.029.986,11 despendidos com fornecimento de medicamentos básicos e de alto custo pelo Estado, o valor de R\$55.052.215,84 foi destinado ao cumprimento de decisões judiciais dessa natureza, beneficiando um total de 4.762 pacientes em um Estado com 19.595.309 habitantes. Significa que somente 0,024% dos cidadãos do Estado, que manejaram ações judiciais para garantir o acesso a esses bens, abocanham aproximadamente 15,3% do total orçamentário gasto com distribuição de medicamentos.” HACHEM, Daniel Wunder. **Tutela administrativa efetiva dos direitos fundamentais sociais:** por uma implementação espontânea, integral e igualitária. Curitiba, 2014. 614 f. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal do Paraná, p. 51.



desrespeitar o interesse público, uma vez que a condenação judicial do Poder Público, atinente aos aspectos positivos dos direitos, refere-se à realocação de recursos públicos, da coletividade.

Destarte, apesar de o recurso ao Poder Judiciário muitas vezes ser a única possibilidade, a concretização dos direitos sociais pela via jurisdicional, acaba por beneficiar apenas os demandantes, portanto, de forma desigual. A realização dos direitos fundamentais sociais deve respeitar a igualdade e promover a redução das desigualdades, objetivo fundamental da República. Com a excessiva judicialização costuma-se ter um aprofundamento da desigualdade.<sup>44</sup>

#### 4. ATUAÇÃO ADMINISTRATIVA DIALÓGICA – UMA POSSIBILIDADE À CONCRETIZAÇÃO ISONÔMICA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS SOCIAIS

Diagnostica-se um descompasso entre a Constituição Democrática e Social e o modo de gestão pública ainda adotado, com profundas raízes no modelo administrativo do século XIX, uma vez que a Administração atua unilateralmente, muitas vezes, arbitrariamente, razão pela qual os indivíduos ainda necessitam de instrumentos de defesa, porém, esse Direito Administrativo oitocentista "já não é mais capaz de dar conta de todas as exigências da sociedade contemporânea, suscitadas com o advento do Estado Social e Democrático de Direito."<sup>45</sup>

Defende-se um direito administrativo social, de modo que o fim do direito administrativo é a defesa, promoção e proteção dos direitos fundamentais da pessoa – compreendidos os sociais<sup>46</sup>, eis que, segundo Rodríguez-Arana Muñoz, compete à Administração, na maior medida, a realização do conteúdo do Estado Social.<sup>47</sup>

Torna-se evidente a desatualização do Direito Administrativo<sup>48</sup>, que não se utiliza dos mais variados instrumentos que possibilitem alcançar a eficiência administrativa e

<sup>44</sup> "E é esse o maior risco de um ativismo judicial desenfreado: a acentuação das desigualdades." É uma conclusão apontada por Daniel Hachem a partir de dados, segundo os quais, o acesso ao Judiciário provém predominantemente da classe média e média alta. HACHEM, Daniel Wunder. **Tutela administrativa efetiva dos direitos fundamentais sociais:** por uma implementação espontânea, integral e igualitária. Curitiba, 2014. 614 f. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal do Paraná, p. 52.

<sup>45</sup> HACHEM, 2014, p. 214.

<sup>46</sup> RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime. El Derecho Administrativo ante la crisis (el Derecho Administrativo Social). **Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo**, Santa Fe, vol. 2, n. 2, p. 7-30, jul./dic. 2015. p. 9.

<sup>47</sup> Ibid., p. 56.

<sup>48</sup> Neste sentido pontua Rodríguez-Arana Muñoz "Si la dignidad del ser humano y el libre y solidario desarrollo de su personalidad son el canon fundamental para medir la temperatura y la intensidad del Estado social y democrático de Derecho, entonces es llegado el tiempo en el que de una vez por todas las técnicas del Derecho Administrativo se diseñen de otra forma. De una forma que permita que los valores y parámetros constitucionales sean una realidad en la cotidianidad. Si el Derecho Administrativo es el Derecho Constitucional concretado, no hay otro camino." RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime. El Derecho Administrativo ante la crisis



a concretização espontânea dos direitos fundamentais sociais, independentemente de interpelação judicial provocada por algum indivíduo.<sup>49</sup>

“Se o Direito Administrativo é «Direito Constitucional concretizado», a atuação administrativa deve corresponder ao disposto na Constituição;<sup>50</sup> deve representar a Constituição em ação.<sup>51</sup>

Ademais, o descompasso do direito administrativo não ocorre apenas em relação à Constituição, também se verifica diante da complexidade das demandas de distintos segmentos sociais e das potenciais soluções em razão das novas necessidades, tecnologias disponíveis, relações jurídicas inovadoras, nova dinâmica e velocidade etc, de modo que os instrumentos até então utilizados pela Administração Pública não atendem grande parte da demanda da coletividade devido às contingências da realidade social<sup>52</sup>. Nesse cenário, deve ser repensada a atuação administrativa em prol da efetivação dos direitos<sup>53</sup>, especialmente no que se refere à dimensão objetiva dos direitos fundamentais sociais, como modo de a concretizá-los isonomicamente.

Depreende-se a necessidade de adequação e atualização da gestão administrativa a partir da constatação da insuficiente concretização dos direitos fundamentais sociais por parte da Administração Pública e da profusão de demandas judiciais e decisões que acabam por ofender a igualdade. A Administração deve se voltar à satisfação dos direitos fundamentais sociais e efetivar a Constituição. Reconhecendo-se o Estado como social, determina-se uma releitura do modo do atuar administrativo, para que os seus objetivos sejam realizados, “impondo um repensar de velhos dogmas do Direito

---

(el Derecho Administrativo Social). **Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo**, Santa Fe, vol. 2, n. 2, p. 7-30, jul./dic. 2015. p. 30.

<sup>49</sup> Conforme registra HACHEM, Daniel Wunder. **Tutela administrativa efetiva dos direitos fundamentais sociais: por uma implementação espontânea, integral e igualitária**. Curitiba, 2014. 614 f. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal do Paraná, p. 257-258.

<sup>50</sup> HACHEM, Daniel Wunder, 2014, p. 57.

<sup>51</sup> De acordo com Forsthoff “la esencia misma del Derecho Administrativo como Derecho de concreción o materialización de la Constitución - la Administración pública es la Constitución en acción” (FORSTHOFF, E. Concepto y esencia del Estado social de Derecho. In: ABENDROTH, Wolfgang; FOSTHOFF, Ernst; DOEHRING, Karl (Orgs.). **El Estado social**. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1986) Apud: RODRIGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime. Dimensiones del Estado Social y derechos fundamentales sociales. **Revista de Investigaciones Constitucionales**, Curitiba, vol. 2, n. 2, p. 31-62, maio/ago. 2015. p. 41

<sup>52</sup> XAVIER, Gabriela Costa. Novos rumos da Administração Pública eficiente – Participação administrativa, proceduralização, consensualismo e as decisões colegiadas. **Fórum Administrativo** – FA, Belo Horizonte, ano 14, n. 159, p. 33-43, maio 2014, p. 36.

<sup>53</sup> “La cláusula del Estado social ha significado una profunda transformación en el tradicional entendimiento del Derecho Administrativo. En efecto, el Estado debe promover las condiciones para que la libertad y la igualdad de las personas y de los grupos en que se integran sean reales y efectivas, removiendo los obstáculos que impiden su efectividad y fomentando la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, social y cultural.” RODRIGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime. El Derecho Administrativo ante la crisis (el Derecho Administrativo Social). **Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo**, Santa Fe, vol. 2, n. 2, p. 7-30, jul./dic. 2015. DOI: [www.dx.doi.org/10.14409/rr.v2i2.5161](http://www.dx.doi.org/10.14409/rr.v2i2.5161), p. 11.



Administrativo, como, por exemplo, uma concepção radical da unidade e da hierarquia, ou uma visão redutora do exercício do poder administrativo à via unilateral.”<sup>54</sup>

A Administração deve atuar de ofício, ou provocada, orientada pela seletividade e universalidade, de modo que a concretização de direitos administrativamente propicia soluções isonômicas. Não há razão de se destinar ao Judiciário a concretização dos direitos que podem e devem ser realizados em sede administrativa.<sup>55</sup>

Daniel Hachem defende o direito à tutela administrativa efetiva, espontânea, integral e igualitária dos direitos fundamentais sociais a partir da interpretação sistemática do disposto no art. 5º, §§1º e 2º e no art. 37, *caput* da Constituição, bem como do direito fundamental à tutela administrativa efetiva, estabelecido na Carta Iberoamericana dos Direitos e Deveres do Cidadão em Relação com a Administração Pública, aprovada em 10 de outubro de 2013 pelo *Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo* e, assim, “a Administração Pública tem o dever prioritário de criar condições materiais e jurídicas para satisfazer os direitos fundamentais sociais em sua integralidade, para além do mínimo existencial.”<sup>56</sup>

A partir do Estado Democrático de Direito, consagrado pela Constituição da República de 1988, fundamenta-se um movimento doutrinário no sentido da democratização da Administração Pública e na implementação, desse modo, de uma Administração Pública Dialógica, Consensual<sup>57</sup>, Concertada<sup>58</sup>, que atua mediante contratos, segundo alguns autores, mediante atos bilaterais ou mediante acordos<sup>59</sup>.

<sup>54</sup> BITENCOURT NETO, Eurico. Transformações do Estado e a Administração Pública no século XXI. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, vol. 4, n. 1, p. 207-225, jan./abr. 2017. p. 209.

<sup>55</sup> RIVERO, Antole; CAMARATTA, Martín. Nuevos paradigmas desde la Administración Pública para la tutela efectiva de los derechos económicos, sociales y culturales. **Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo**, Santa Fe, vol. 2, n. 2, p. 123-142, jul./dic. 2015. p. 140.

<sup>56</sup> HACHEM, 2014. Resumo.

<sup>57</sup> A Administração Consensual compatibiliza as prerrogativas públicas com os direitos e garantias fundamentais. Descaracteriza o cidadão “de simples destinatário da administração pública, ou seja, alguém que tão somente “sofre” a função administrativa” para o papel de “ator no cenário das relações jurídico-administrativas, o qual terá, juntamente com o Estado, o desiderato de construir as tomadas de decisão que lhe afetam e que afetam a sociedade como um todo.” MAIA, Taciana Mara Corrêa. A administração pública consensual e a democratização da atividade administrativa. **Revista Jurídica UNIGRAN**. Dourados, MS, v. 16, n. 31, jan./jun. 2014.

<sup>58</sup> A Administração passa a atuar por acordos, ela deixa de se manifestar tipicamente por atos unilaterais, mesmo os atos de autoridade, em muitos casos, são substituídos por acordos, trata-se de um “novo estilo de administração, participativo, consensual e flexível (...) a participação e o consenso passam a pautar boa parte da atuação administrativa, seja com o uso alargado de instrumentos bilaterais ou multilaterais de decisão, seja com a formação de consensos sobre o conteúdo de atos unilaterais.” BITENCOURT NETO, Eurico. Transformações do Estado e a Administração Pública no século XXI. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, vol. 4, n. 1, p. 207-225, jan./abr. 2017. p. 217-219.

<sup>59</sup> “marca a evolução de um modelo centrado no ato administrativo (unilateralidade) para um modelo que passa a contemplar os acordos administrativos (bilateralidade e multilateralidade), (...) transição de um modelo de gestão pública fechado e autoritário para um modelo aberto e democrático, habilitando o Estado contemporâneo a bem desempenhar suas tarefas e atingir os seus objetivos, preferencialmente, de modo compartilhado com os cidadãos.” OLIVEIRA, Gustavo Justino e SCHWANKA, Cristiane. A administração consensual como a nova face da administração pública no séc. XXI: fundamentos dogmáticos, formas de



Ressalta Cármén Lúcia Antunes Rocha a necessidade de praticar a democracia e que esta se espalhe por todo o sistema e sua aplicação, especialmente porque “a democratização da Administração Pública é uma garantia da democracia do Estado e no Estado.”<sup>60</sup>

De acordo com Rogério Gesta Leal<sup>61</sup>, a legitimidade da Administração Pública no Estado Democrático de Direito requer um processo democrático de comunicação política, que institua um espaço permanente de construção de entendimentos racionais sobre o que se pretende em termos de sociedade e governo. A partir do Estado Democrático de Direito surge, assim, uma forma de gestão pública compartilhada do Estado com a sociedade.<sup>62</sup>

Segundo Romeu Felipe Bacellar Filho<sup>63</sup>, uma vez que a cidadania e a dignidade da pessoa humana constituem fundamentos republicanos, “não é possível que o interesse perseguido com o exercício da função administrativa não encontre seu princípio e fim no interesse dos próprios cidadãos, tanto numa perspectiva individual quanto coletiva.”

A Administração, destarte, é compelida a rever seu modelo autoritário de gestão da coisa pública, para se transformar em centro de respeito, proteção e promoção dos direitos fundamentais.<sup>64</sup> Assim, a Administração Consensual atua mediante procedimentos negociais, “visando atingir resultados que normalmente poderiam ser alcançados por meio da ação impositiva e unilateral da Administração Pública.”<sup>65</sup>

Juarez Freitas<sup>66</sup>, por sua vez, também defende uma nova sistemática administrativa norteada pelo direito fundamental à boa administração pública, compreendida como uma Administração Pública eficiente e eficaz, que cumpre os seus deveres. A boa administração, em síntese, para Jaime Rodriguez-Arana Muñoz<sup>67</sup> é aquela que atua de modo

---

expressão e instrumentos de ação, **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo**, v. 104, p. 303-322, jan./dez. 2009, p. 320.

<sup>60</sup> ROCHA, Cármén Lúcia Antunes. Democracia, Constituição e Administração Pública. **A&C Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, ano 2, n. 9, 2002, p. 95, 101.

<sup>61</sup> LEAL, Rogério Gesta. **Estado, Administração Pública e Sociedade**: novos paradigmas. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

<sup>62</sup> BITENCOURT, Caroline Müller; BEBER, Augusto Carlos de Menezes. O controle social a partir do modelo da gestão pública compartida: da insuficiência da representação parlamentar à atuação dos conselhos populares como espaços públicos de interação comunicativa. **Revista de Direito Econômico e Socioambiental**, Curitiba, v. 6, n. 2, p. 232-253, jul./dez. 2015. p. 238.

<sup>63</sup> BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. **Direito administrativo e o novo código civil. Belo Horizonte**: Fórum, 2007. p. 46.

<sup>64</sup> BINENBOJM, Gustavo. **Uma teoria do direito administrativo**. Direitos fundamentais, Democracia e Constitucionalização. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

<sup>65</sup> OLIVEIRA, Gustavo Justino e SCHWANKA, Cristiane. A administração consensual como a nova face da administração pública no séc. XXI: fundamentos dogmáticos, formas de expressão e instrumentos de ação. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo**, v. 104, p. 303 – 322, jan./dez. 2009. p. 314.

<sup>66</sup> FREITAS, Juarez. **Discricionariedade administrativa e o direito fundamental à boa administração pública**. 2.ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

<sup>67</sup> RODRIGUEZ-ARANA MUÑOZ, 2012, p. 17.



instrumental para o interesse geral e pressupõe o cidadão. Ainda, registra o autor, que o direito à boa administração traduz uma Administração menos apegada ao privilégio e mais voltada à melhoria das condições de vida, bem como para a concretização dos direitos fundamentais sociais.<sup>68</sup> O direito fundamental à boa Administração possibilita “reconectar a organização estatal com o ser humano, reaproximando-a do objetivo para o qual foi criada.”<sup>69</sup>

A partir da participação e diálogo da coletividade com a Administração é possível a defesa dos interesses daquela e o fornecimento de subsídios para o Poder Público efetivamente atender ao interesse público, propiciando-se a realização do direito à boa administração.<sup>70</sup>

Para Odete Medauar a participação administrativa possibilita a identificação do interesse público de forma compartilhada com a população e, desse modo, reduz a discricionariedade, assim como a unilateralidade e viabiliza a adoção de práticas contratuais baseadas no consenso, negociação e conciliação de interesses.<sup>71</sup>

Alerta Taciana Maia<sup>72</sup> que o direito administrativo deve realizar de modo universal os direitos e valores constitucionais para “não se enclausurar num dogmatismo muitas vezes estéril ou nos dilemas da própria Administração Pública”, mas sim “pensá-la e reinventá-la a partir das premissas de uma ordem constitucional democrática, comprometida com a dignidade humana e com os direitos fundamentais; plural, participativa e cidadã na essência.”

De acordo com Sabino Cassesse<sup>73</sup> o paradigma bipolar Estado-cidadão cede espaço ao paradigma multipolar, com múltiplos agentes e interessados na discussão de assuntos públicos, o que demanda a realização de acordos, exigindo para tanto “permutas recíprocas, fundadas sobre a negociação”.

E o direito administrativo passou a buscar procedimentos democráticos que possibilitem a participação na Administração Pública e, assim, “vem saindo de seu “enclausuramento”, especialmente em decorrência da afirmação do constitucionalismo e de seu influxo direto na atividade administrativa”.<sup>74</sup>

Atinge-se a legitimidade democrática quando a atuação estatal provém a partir do diálogo com os integrantes da sociedade, pois serão diretamente afetados pelo

<sup>68</sup> Ibid., p. 14.

<sup>69</sup> HACHEM, 2014, p. 269.

<sup>70</sup> XAVIER, 2014, p. 39.

<sup>71</sup> MEDAUAR. Odete. **O direito administrativo em evolução.** 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003, p. 230.

<sup>72</sup> MAIA, 2014.

<sup>73</sup> CASSESE Apud OLIVEIRA, 2009, p. 313.

<sup>74</sup> FUNGHI, Luís Henrique Baeta. Da dogmática autoritária à administração pública democrática. **RDA - Revista de Direito Administrativo.** Belo Horizonte, ano 2011, n. 257, maio / ago. 2011. p. 2.



exercício do Poder Público, e pressupõe as deliberações, as discussões e decisões dos seus membros.<sup>75</sup> <sup>76</sup>

A participação da população, além de concretizar os ditames constitucionais de democratização, “racionaliza a atuação administrativa, ampliando as possibilidades de concretização das disposições constitucionais.”<sup>77</sup>

Assim, a partir do aprimoramento do diálogo entre a coletividade e a Administração pode-se promover a implementação dos direitos fundamentais sociais, tanto em sua dimensão objetiva como subjetiva e ampliar a “estabilidade nas relações entre Estado e sociedade e pôr fim a litígios que, em regra, arrastam-se por anos até o pronunciamento do Poder Judiciário. Ao longo desse tempo, não raro, o atendimento ao interesse público é postergado (...).”<sup>78</sup>

De acordo com Diogo de Figueiredo Moreira Neto<sup>79</sup>, o consenso como forma de atuação estatal contribui à eficiência, legalidade, justiça, legitimidade, licitude, civismo e ordem. Ademais, segundo Luís Roberto Barroso,<sup>80</sup> “não há efetividade possível da Constituição, sobretudo quanto a sua parte dogmática, sem uma cidadania participativa.”

A Administração dialógica é mais condizente com a sociedade moderna, pluralista e complexa para que se possa filtrar as demandas e investigar as possíveis soluções por intermédio dos mais variados segmentos sociais, com a riqueza da diversidade de conhecimentos e experiências.

O modelo jurídico e político que se utiliza apenas da representatividade não é o mais adequado à gestão do interesse público. Diante da complexidade da sociedade pós-moderna, com uma pluralidade de sujeitos e vontades distintas, “torna-se cada vez

---

<sup>75</sup> BITENCOURT, Caroline Müller. **Controle jurisdicional de políticas públicas**. Porto Alegre: Núria Fabris Editora, 2013. p. 85.

<sup>76</sup> Neste sentido, Saulo Lindorfer Pivetta ressalta que “os próprios destinatários das ações governamentais que devem ter a possibilidade de estabelecer, em processo dialógico com a Administração, os contornos que o direito adquirirá na realidade concreta.” Políticas públicas e a construção do conteúdo material do direito à saúde: desafio à Administração Pública brasileira. **A & C Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 10, n. 41, j u l./set. 2010. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCtd=69224>>. Acesso em: 14 ago. 2017, p. 225.

<sup>77</sup> PIVETTA, Saulo Lindorfer. Políticas públicas e a construção do conteúdo material do direito à saúde: desafio à Administração Pública brasileira. **A & C Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 10, n. 41, j u l./set. 2010. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCtd=69224>>. Acesso em: 14 ago. 2017, p. 223.

<sup>78</sup> SCHWANKA, Cristiane. A processualidade administrativa como instrumento de densificação da administração pública democrática: a conformação da administração pública consensual. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**, jul./ago./ set., 2011, v. 80, n. 3, ano XXIX, p. 82-83.

<sup>79</sup> MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Novos institutos consensuais da ação administrativa. **Revista de Direito Administrativo**, n. 231, Rio de Janeiro, jan./mar., 2003, 129-156. p. 145.

<sup>80</sup> BARROSO, Luís Roberto. **O direito constitucional e a efetividade de suas normas** – limites e possibilidades da Constituição brasileira. 7.ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2003, p. 137, p. 132.



mais inviável deixar ao arbítrio de um ou de poucos sujeitos a tarefa de identificar e executar as demandas provenientes da esfera pública.”<sup>81</sup>

A respeito, Daniel Wunder Hachem<sup>82</sup> esclarece que o conceito de interesse público deixa de ser extraído de forma simples da lei, torna-se difícil a sua identificação “diante da pluralidade de pretensões contraditórias que passa a ser protegida pelo ordenamento jurídico.” A definição unilateral do interesse público não é compatível com um Estado Social e Democrático de Direito. A cláusula democrática exige funcionalidade da participação social.<sup>83</sup>

Ressalta Cármem Lúcia Antunes Rocha que a “Administração Pública faz-se com o público, com o administrado e para ele. Por isso, enquanto ele for o espectador teatral desatento ao quanto se passa nas coxias, ela será sempre uma ação de poucos para o interesse de grupos.”<sup>84</sup>

Desse modo, o interesse público não deve ser definido de forma unilateral e monopolizada, é necessário que a sociedade participe com a sua vitalidade na definição.<sup>85</sup> A esfera pública abre-se para a identificação das necessidades da sociedade e para o estabelecimento das soluções.<sup>86</sup> A participação social torna-se um parâmetro de legitimidade da atuação administrativa; a imperatividade e a coerção cedem espaço à consensualidade e à participação social a partir de canais de comunicação e de mecanismos consensuais.<sup>87</sup>

Na proposta de adoção do modelo de gestão administrativa dialógica e consensual possibilita-se que a Administração deixe de se valer de alguns dogmas e mude sua forma de atuação no sentido que esta poderá resolver demandas com o cidadão, com a coletividade de forma consensual e negociada, judicial ou extrajudicialmente. O Poder Público poderá reconhecer direitos e reparar danos causados mediante diálogo com o indivíduo, grupos ou com a coletividade, sem a necessidade de aguardar por anos uma decisão judicial com trânsito em julgado.<sup>88</sup> Desse modo, a Administração tornar-se-á mais eficaz na concretização de direitos fundamentais sociais, até porque, o tempo e a celeridade na implementação de tais direitos são inerentes a sua plena satisfação. O reconhecimento tardio de um direito pode ser inútil ou pouco satisfatório.

<sup>81</sup> BITENCOURT; BEBER, 2015, p. 250.

<sup>82</sup> HACHEM, Daniel Wunder. **Princípio constitucional da supremacia do interesse público**. Belo Horizonte: Fórum, 2011, p. 101.

<sup>83</sup> RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, 2015, p. 52

<sup>84</sup> ROCHA, 2002, p. 96.

<sup>85</sup> Conforme defende RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, 2015, p. 12.

<sup>86</sup> FUNGHI, 2011, p. 8.

<sup>87</sup> Ibid., p. 66.

<sup>88</sup> HACHEM, 2014. p. 259.



Neste sentido é a tese de Daniel Hachem, segundo o qual o cidadão possui direito fundamental à tutela administrativa efetiva, “*espontânea, integral e igualitária*” dos seus direitos e, para tanto, a Administração deve utilizar todas as técnicas e procedimentos necessários.<sup>89</sup> Ainda, os direitos fundamentais pleiteados devem ser reconhecidos, inclusive, mediante ferramentas consensuais de solução de controvérsias, como a negociação, a mediação e a conciliação, eis que possibilitam um diálogo em prol do consenso, práticas estas que ainda contribuem à redução de ações judiciais desnecessárias e promovem a realização mais célere e proveitosa dos direitos fundamentais.<sup>90 91</sup>

Nesta forma de solução e concretização administrativas dos direitos fundamentais, a Administração pode se valer de importantes instrumentos como as súmulas administrativas, fundamentadas em pareceres técnico-jurídicos e/ou em precedentes jurisprudenciais, de modo a reconhecer administrativamente os pleitos de casos com as mesmas pretensões.<sup>92</sup>

Não satisfaz o interesse público o envolvimento do Poder Público em demandas judiciais infundáveis, que absorvem tempo e recursos, sendo que sua “*existência somente se justifica para a realização dos interesses de seus cidadãos*” e, principalmente, tendo em vista que os custos de uma condenação são superiores àqueles necessários ao cumprimento espontâneo de suas obrigações, sendo que o diálogo, com o uso da conciliação e da mediação podem ser mecanismos de grande utilidade.<sup>93</sup>

A atuação dialogada requer o estabelecimento prévio de procedimentos e processos administrativos mais transparentes para que sejam previstas as condições de diálogo, participação e decisão de forma justa e equânime, mediante distintos mecanismos.<sup>94</sup> Trata-se da Administração do século XXI, proceduralizada, na qual o procedimento administrativo ganha destaque “de uma atuação racional, aberta, participativa e com meios de sopesamento dos distintos valores e interesses em jogo (...) em especial

<sup>89</sup> Ibid., p. 291.

<sup>90</sup> Ibid., p. 297, 318.

<sup>91</sup> Frise-se que o STF já se posicionou favoravelmente no RE 253.885/MG, no qual admitiu a transação realizada entre um Município e seus servidores, mesmo sem previsão legal expressa autorizativa para a celebração de acordos administrativos. Ainda, admitiu-se a atenuação do princípio da indisponibilidade do interesse quando se tem em vista que a solução adotada melhor o atenderá. (RE 253885, Relator(a): Min. ELLEN GRACIE, Primeira Turma, julgado em 04/06/2002, DJ 21-06-2002 PP-00118 EMENT VOL-02074-04 PP-00796)

<sup>92</sup> Neste sentido, por exemplo, na área da saúde, o fornecimento de medicamentos, internamentos na rede privada quando não há leitos disponíveis no SUS, conforme ressalta Daniel Hachem em **Tutela administrativa efetiva dos direitos fundamentais sociais**: por uma implementação espontânea, integral e igualitária. Curitiba, 2014. 614 f. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal do Paraná. p. 480-481.

<sup>93</sup> Luciane Moessa de Souza relata que no exercício da advocacia pública “praticamente proíbe-se a conciliação e busca-se a todo custo evitar que o Estado seja condenado, ainda que merecesse sé-lo”. O papel da advocacia pública no Estado Democrático de Direito: da necessidade de sua contribuição para o acesso à justiça e o desenvolvimento institucional. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, nº 34, Belo Horizonte, Fórum, p. 141-174, out./dez. 2008. p. 143.

<sup>94</sup> CASEMIRO, 2007, p. 119.



no campo da concretização de direitos fundamentais", como decorrência do Estado de Direito, Democrático e Social.<sup>95</sup>

É pelo procedimento que a Administração terá a possibilidade de reunir informações e ponderações de diversos segmentos para atuar de modo mais efetivo e legítimo, pois os próprios particulares terão contato com a existência de diversas demandas e soluções e terão conhecimento dos motivos que conduziram à adoção de determinada providência, de modo que "o procedimento, assim, configura-se como centro de convergência de interesses, uma vez que é nele que a informação deve ser recolhida para que se possa decidir."<sup>96</sup>

A participação dialogada e consensual administrativa pode ocorrer, contudo, em diversos momentos da atuação administrativa: decisão, execução ou função judicante administrativa.<sup>97</sup> O direito brasileiro tem consagrado uma série de possibilidades de participação democrática e consensual da coletividade na gestão pública, tais como na segurança social, no ensino público, em consultas públicas e medidas consensuais no âmbito especializado regulatório.<sup>98</sup> Dentre as modalidades de participação administrativa ganham destaque as audiências públicas, com previsão no art. 32, da Lei nº 9.784/1999, bem como em outras leis específicas, elas permitem que qualquer pessoa/entidade seja ouvida e exponha suas necessidades e sugestões quando determinada decisão afetar seus interesses individuais, difusos ou coletivos, de modo que a Administração poderá realizar melhor os direitos envolvidos e tomar decisões com maior aceitação consensual.<sup>99</sup>

A consulta pública, prevista no art. 31, da Lei nº 9.784/1999, também é um instrumento de questionamento à opinião pública, que possibilita participação de interessados, aperfeiçoamento e legitimação da atuação administrativa.

Os conselhos municipais representam outro mecanismo de participação da coletividade e diálogo com o Poder Público, traduzindo-se na "mais alta correspondência ao modelo de gestão pública compartida, bem como ao princípio democrático."<sup>100</sup> O consenso na função judicante foca a prevenção e a resolução de conflitos<sup>101</sup> e pode ocorrer

<sup>95</sup> BITENCOURT NETO, 2017. p. 212-213.

<sup>96</sup> XAVIER, 2014. p. 38.

<sup>97</sup> O presente estudo, por sua brevidade, não abordará detalhadamente todas as fases e mecanismos possíveis. A proposta é apresentar a existência de possibilidades dialógicas à Administração no intuito de concretização de direitos fundamentais sociais.

<sup>98</sup> Arts. 194, VII, 198, III, 206, VI, 37, §3º, da Constituição da República. Pode-se verificar a atividade administrativa judicativa nas agências reguladoras: na ANEEL, art. 3º, V, da Lei nº 9.427/1966; na ANATEL, art. 19, XVII, da Lei nº 9.427/1997; na ANP, art. 20, da Lei nº 9.478/1997; na ANTT e na ANTAQ, arts. 20, II, b, e 29, II, b, da Lei nº 10.223/2001.

<sup>99</sup> FUNGHI, 2011. p. 12.

<sup>100</sup> BITENCOURT; BEBER, 2015, p. 249.

<sup>101</sup> MAIA, 2014. A respeito MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Novos institutos consensuais da ação administrativa. **Revista de Direito Administrativo**, 231, Rio de Janeiro, jan/mar, 2003.



por intermédio das comissões de conflito, dos acordos substitutivos,<sup>102</sup> bem como por conciliação, mediação, arbitragem, e similares.

A utilização dos mecanismos de participação estabelece “espaços de efetiva Negociação”, nos quais as decisões administrativas são estabelecidas a partir da ponderação e, especialmente, mediante a “reciprocidade de concessões”, uma vez que todos os participes cedem em alguns aspectos para que se obtenha a harmonização de interesses até então contrapostos.<sup>103</sup> A solução negociada dos litígios é um “importante e poderoso instrumento para a efetivação da tutela dos direitos difusos e coletivos, que prescinde do longo e tortuoso processo judicial”,<sup>104</sup> ainda, reduz custos e antecipa à sociedade os benefícios e o usufruto dos direitos fundamentais.<sup>105</sup>

No intuito de aprimorar o consenso e reduzir o número de demandas judiciais, o Novo Código de Processo Civil, Lei 13.105/2015, primou pela solução consensual dos conflitos e estabeleceu diversos mecanismos neste sentido. Além de o Conselho Nacional de Justiça apresentar como meta a redução de demandas repetitivas e de grandes demandados, como o Poder Público.<sup>106</sup>

Destarte, tem-se que a Administração Pública necessita de revisão nos seus modos e mecanismos de atuação, que se mostram desatualizados e incompatíveis com o Estado Democrático e Social de Direito, consagrado na Constituição da República de 1988. A proposta de adoção de instrumentos dialógicos na gestão pública, com procedimentos de participação dos diversos segmentos sociais, além de concretizar a cláusula democrática, possibilita a definição e a realização dos interesses públicos de modo mais aprimorado, participativo e real.

A Administração, ao ouvir e contar com a participação dos indivíduos e da coletividade, tem a oportunidade de aferir as reais necessidades, bem como as possíveis e mais efetivas soluções a fim de concretizar isonomicamente os direitos fundamentais sociais. Desse modo, a adoção de um modelo de gestão pública dialógica tem grande potencialidade ao aprimoramento da concretização de direitos fundamentais sociais em termos isonômicos, tanto em sua dimensão subjetiva, como, especialmente, na objetiva.

<sup>102</sup> De acordo com Diogo de Figueiredo Moreira Neto, as comissões de conflito são permanentes para atuarem sempre que houver a possibilidade e iminência de instaurar-se um conflito de interesses no âmbito de sua competência. Novos institutos consensuais da ação administrativa. **Revista de Direito Administrativo**, 231, Rio de Janeiro, jan/mar, 2003, p. 129-156.

<sup>103</sup> OLIVEIRA, 2008.

<sup>104</sup> BADIN, Arthur Sanchez. Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade). A transação judicial como instrumento de concretização do interesse público. **Revista de Direito Administrativo**. vol. 252, setembro/dezembro 2009, p. 189-217. Rio de Janeiro: FGV, 2009, p. 195 e 199.

<sup>105</sup> Ibid., p. 200.

<sup>106</sup> No Relatório “JUSTIÇA EM NÚMEROS 2015 (ano base 2014)” o CNJ apresenta que em 2014 havia no Judiciário Estadual de primeiro grau 2.288.055 e no segundo grau 449.482 demandas contra o Poder Público, fls. 463 e 466. No Judiciário Federal 3.044.233 no primeiro grau e 922.650 no segundo grau, fls. 301 e 303. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/programas-e-acoes/pj-justica-em-numeros>>. Acesso em 09 out. de 2016.



## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em um Estado Social e Democrático de Direito, fundado na dignidade da pessoa humana e que tem como objetivo fundamental a redução das desigualdades, bem como a erradicação da pobreza e da marginalização e a promoção do desenvolvimento, a Administração Pública está adstrita à concretizar tais objetivos e, portanto, à realização dos direitos fundamentais sociais, principalmente em vista do reconhecimento da sua aplicabilidade imediata.

No entanto, a partir da intensa judicialização dos direitos fundamentais sociais, diagnostica-se que a atuação administrativa ainda não é satisfatória. Ademais, a concretização de direitos fundamentais sociais pelo Poder Judiciário tende a ser restrita e circunstancial e, assim, pode ocasionar efeitos prejudiciais à efetiva concretização destes direitos.

Com a judicialização dos direitos fundamentais, muitas vezes o Judiciário passa a concretizar, em vista aos dados do caso trazido aos autos, o conteúdo e a abrangência das respectivas normas, que tendem a apresentar elevado grau de abstração. Ocorre que, apenas aqueles que ingressaram em juízo obtêm as vantagens e a concretização dos direitos de tal modo. Outros indivíduos ou grupos detentores da mesma posição jurídica subjetiva não serão beneficiários do mesmo conteúdo ou, sequer lhes será destinada alguma providência.

A implementação dos direitos fundamentais sociais pelo Judiciário, embora muitas vezes seja a única alternativa do indivíduo, tende a prejudicar a isonomia e a se referir apenas à dimensão subjetiva dos direitos do demandante, de modo que a dimensão objetiva destes direitos ainda resta não concretizada. Sem se referir ainda ao alcance das decisões, que tendem a ser circunstanciais e imediatas, desprovidas de programação e continuidade, eis que este não é o papel do Judiciário.

Assim, surge a necessidade de se rever a atuação da Administração Pública em prol da concretização administrativa e isonômica dos direitos fundamentais sociais. Diante da cláusula constitucional democrática, bem como da heterogeneidade social, com demandas e potenciais soluções mais específicas e complexas, faz-se indispensável a participação dos diversos segmentos sociais, mediante variados procedimentos dialógicos, a fim de se aprimorar a definição e a realização dos interesses públicos, bem como a concretização legítima e isonômica dos direitos fundamentais sociais nas dimensões subjetiva e objetiva, ou seja, independentemente de provação.

Defende-se, portanto, um novo “modelo administrativo de gestão, isto é, o que crie condições (objetivas e subjetivas) para a participação política da cidadania como condição de uma administração pública democrática”<sup>107</sup> e comprometida com a realização dos direitos fundamentais sociais.

<sup>107</sup> BITENCOURT, Caroline Müller; PASE, Eduarda Simonetti. A necessária relação entre democracia e controle



A proposta de uma gestão pública dialógica, que se utilize de procedimentos de diálogo previamente estabelecidos, seja no que se refere à decisão, execução e na solução de controvérsias administrativas ou judiciais, permite a identificação das reais necessidades coletivas e das possíveis soluções, de modo holístico e legítimo, muito diferente de uma imposição unilateral, muitas vezes desprendida da realidade. Ainda, alia-se à concretização da Constituição, com grande potencialidade de concretização dos direitos fundamentais sociais antecipada e isonomicamente.

## 6. REFERÊNCIAS

- ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.
- \_\_\_\_\_. Teoría de los derechos fundamentales. 2.ed. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2007, p. 499 *Apud* HACHEM, Daniel Wunder. A dupla titularidade (individual e transindividual) dos direitos fundamentais econômicos, sociais, culturais e ambientais. **Revista Direitos Fundamentais & Democracia (UniBrasil)**, v. 14, n. 14.1, Curitiba, UniBrasil, p. 618-688, ago./dez. 2013.
- BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. Dignidade da pessoa humana, direitos fundamentais e Direito Administrativo. **Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo**, Santa Fe, vol. 1, n. 2, p.247-254, jul./dic. 2014.
- BACELLAR FILHO. **Direito administrativo e o novo código civil**. Belo Horizonte: Fórum, 2007.
- BADIN, Arthur Sanchez. Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade). A transação judicial como instrumento de concretização do interesse público. **Revista de Direito Administrativo**, vol. 252, setembro/dezembro 2009, p. 189-217. Rio de Janeiro: FGV, 2009.
- BARBOZA, Estefânia Maria de Queiroz. **Jurisdição Constitucional**: entre o constitucionalismo e a democracia. Belo Horizonte: Fórum, 2007.
- BARROSO, Luís Roberto. **O direito constitucional e a efetividade de suas normas – limites e possibilidades da Constituição brasileira**. 7.ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.
- BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves; CAMPOS, Sarah. A administração pública consensual na modernidade líquida. **Fórum Administrativo – FA**. Belo Horizonte: Fórum, ano 14, nº 155, jan. 2014.
- BINENBOJM, Gustavo. **Uma teoria do direito administrativo. Direitos fundamentais, Democracia e Constitucionalização**. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.
- BITENCOURT, Caroline Müller. **Controle jurisdicional de políticas públicas**. Porto Alegre: Núria Fabris Editora, 2013.

---

social: discutindo os possíveis reflexos de uma democracia “não amadurecida” na efetivação do controle social da administração pública. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, vol. 2, n. 1, p. 293-311, jan./abr. 2015. p. 309.



\_\_\_\_\_ ; BEBER, Augusto Carlos de Menezes. O controle social a partir do modelo da gestão pública compartida: da insuficiência da representação parlamentar à atuação dos conselhos populares como espaços públicos de interação comunicativa. **Revista de Direito Econômico e Socioambiental**, Curitiba, v. 6, n. 2, p. 232-253, jul./dez. 2015.

\_\_\_\_\_ ; PASE, Eduarda Simonetti. A necessária relação entre democracia e controle social: discutindo os possíveis reflexos de uma democracia “não amadurecida” na efetivação do controle social da administração pública. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, vol. 2, n. 1, p. 293-311, jan./abr. 2015.

BITENCOURT NETO, Eurico. Transformações do Estado e a Administração Pública no século XXI. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, vol. 4, n. 1, p. 207-225, jan./abr. 2017.

BONAVIDES, Paulo. **Teoria constitucional da democracia participativa**. São Paulo: Malheiros, 2001.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 253885/MG. Relatora: Min. Ellen Gracie. Primeira Turma. Julgado em 04 de junho de 2002. Dj de 21 de junho de 2002. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1775410>>.

CARVALHO, Flávia Martins de; VIEIRA, José Ribas; RÉ, Mônica Campos de. As teorias dialógicas e a democracia deliberativa diante da representação argumentativa do Supremo Tribunal Federal. **Revista Internacional de Direito e Cidadania**, n. 5, p. 81-92, outubro/2009. Disponível em: <<http://www.buscalegis.ufsc.br/revistas/files/anexos/33307-42498-1-PB.pdf>>. Acesso em: 23 jun. 2017.

CASEMIRO, Lígia Maria Mello de. Novas perspectivas para o Direito Administrativo: a função administrativa dialogando com a juridicidade e os direitos fundamentais sociais. **A&C R. de Dir. Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 7, n. 30, p. 109-130, out./dez. 2007.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em números 2015** (ano base 2014). Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/programas-e-acoes/pj-justica-em-numeros>>. Acesso em: 09 out 2016.

FREITAS, Juarez. **Discretariedade administrativa e o direito fundamental à boa administração pública**. 2.ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

FUNGHI, Luís Henrique Baeta. Da dogmática autoritária à administração pública democrática. **RDA - Revista de Direito Administrativo**, Belo Horizonte, ano 2011, n. 257, maio/ago. 2011.

HACHEM, Daniel Wunder. **Tutela administrativa efetiva dos direitos fundamentais sociais: por uma implementação espontânea, integral e igualitária**. Curitiba, 2014. 614 f. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal do Paraná.

\_\_\_\_\_. A maximização dos direitos fundamentais econômicos e sociais pela via administrativa e a promoção do desenvolvimento. **Revista Direitos Fundamentais & Democracia (UniBrasil)**, v. 13, n. 13, Curitiba, UniBrasil, p. 340-399, jan./jul. 2013.



\_\_\_\_\_. A dupla titularidade (individual e transindividual) dos direitos fundamentais econômicos, sociais, culturais e ambientais. **Revista Direitos Fundamentais & Democracia (UniBrasil)**, v. 14, n. 14.1, Curitiba, UniBrasil, p. 618-688, ago./dez. 2013.

\_\_\_\_\_. **Princípio constitucional da supremacia do interesse público**. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

JUSTEN FILHO, Marçal. Conceito de interesse público e a “Personalização” do Direito Administrativo. **Revista Trimestral de Direito Público**, n. 26, p. 115-136. São Paulo: Malheiros Editores, 1999.

LEAL, Rogério Gesta. **Estado, Administração Pública e Sociedade**: novos paradigmas. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

MAIA, Taciana Mara Corrêa. A administração pública consensual e a democratização da atividade administrativa. **Revista Jurídica UNIGRAN**, Dourados, MS, v. 16, n. 31, jan./jun. 2014.

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

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Novos institutos consensuais da ação administrativa. **Revista de Direito Administrativo**, 231, Rio de Janeiro, jan/mar, 2003.

NOVAIS, Jorge Reis. **Direitos sociais**: teoria jurídica dos direitos sociais enquanto direitos fundamentais. Coimbra: Coimbra Editora, 2010.

\_\_\_\_\_. **As restrições aos direitos fundamentais não expressamente autorizadas pela Constituição**. Coimbra: Coimbra Editora, 2003.

OLIVEIRA, Gustavo Justino de. Administração pública democrática e efetivação de direitos fundamentais. **Fórum Administrativo – Direito Público – FA**, Belo Horizonte, ano 8, n. 88, jun. 2008. Disponível em: <<https://publicacoes.uniceub.br/prisma/article/viewFile/569/494>>. Acesso em: 14 ago. 2017.

\_\_\_\_\_. SCHWANKA, Cristiane. A administração consensual como a nova face da administração pública no séc. XXI: fundamentos dogmáticos, formas de expressão e instrumentos de ação, **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo**, v. 104, p. 303–322, jan./dez. 2009.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. A arbitragem nos contratos da Administração Pública e a Lei nº 13.129/2015: novos desafios. **Revista Brasileira de Direito Público – RBDP**, Belo Horizonte, ano 13, n. 51, p. 59-79, out./dez. 2015.

PIVETTA, Saulo Lindorfer. Políticas públicas e a construção do conteúdo material do direito à saúde: desafio à Administração Pública brasileira. **A & C Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 10, n. 41, jul./set. 2010. Disponível em: <<http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/viewFile/282/158>>. Acesso em: 14 ago. 2017.

PSCHEIDT, Khristian Rodrigo. Constitucionalismo judicial: o desvio democrático. **Revista de Direito Econômico e Socioambiental**, Curitiba, v. 7, n. 2, p. 36-48, jul./dez. 2016.



RIVERO, Antole; CAMARATTA, Martín. Nuevos paradigmas desde la Administración Pública para la tutela efectiva de los derechos económicos, sociales y culturales. **Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo**, Santa Fe, vol. 2, n. 2, p. 123-142, jul./dic. 2015.

ROCHA, Cármel Lúcia Antunes. Democracia, Constituição e Administração Pública. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, ano 3, n. 9, 2002. Disponível em: <<http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/737/582>>.

RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime. El Derecho Administrativo ante la crisis (el Derecho Administrativo Social). **Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo**, Santa Fe, vol. 2, n. 2, p. 7-30, jul./dic. 2015.

\_\_\_\_\_. Dimensiones del Estado Social y derechos fundamentales sociales. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, vol. 2, n. 2, p. 31-62, maio/ago. 2015.

\_\_\_\_\_. Sobre el derecho fundamental a la buena administración y la posición jurídica del ciudadano. **Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, ano 12, n. 47, jan/mar. 2012, p. 13-50. Belo Horizonte: Fórum.

SARLET, Ingo Wolfgang; FIGUEIREDO, Mariana Filchtiner. Reserva do possível, mínimo existencial e direito à saúde: algumas aproximações. In: SARLET, Ingo Wolfgang; TIMM, Luciano Benetti (Coords). **Direitos fundamentais: orçamento e “reserva do possível”**. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010, p. 13-50.

SCHWANKA, Christiane. A processualidade administrativa como instrumento de densificação da administração pública democrática: a conformação da administração pública consensual. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**, jul./ago./set. 2011, v. 80, n. 3, ano XXIX.

SEMELES, Mirela Halfim. A gestão pública e as técnicas de administração consensual: notas sobre a sua implantação no estado brasileiro. **Revista da Procuradoria Geral do Município de Belo Horizonte – RPGMBH**, Belo Horizonte, ano 4, n.7, jan./jun. 2011. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=75529>>. Acesso em: 14 ago. 2017.

SILVA, Thais Sampaio da. A judicialização de demandas político-sociais e a possibilidade do controle judicial do “mérito” do ato administrativo. Legitimidade a partir da teoria dos diálogos. **Revista de Doutrina da 4ª Região**, Porto Alegre, n. 67, ago. 2015. Disponível em: <[http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao067/Thais\\_daSilva.html](http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao067/Thais_daSilva.html)>. Acesso em: 03 ago. 2017.

SOUZA, Luciane Moessa de. O papel da advocacia pública no Estado Democrático de Direito: da necessidade de sua contribuição para o acesso à justiça e o desenvolvimento institucional. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, n. 34, Belo Horizonte, Fórum, p. 141-174, out./dez. 2008.

VALLE, Vanice Regina Lírio do. **Políticas públicas, direitos fundamentais e controle judicial**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

XAVIER, Gabriela Costa. Novos rumos da Administração Pública eficiente – Participação administrativa, proceduralização, consensualismo e as decisões colegiadas. **Fórum Administrativo – FA**, Belo Horizonte, ano 14, n. 159, p. 33-43, maio 2014.