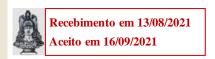


A SUPERAÇÃO DO "INTERESSE PÚBLICO" COMO CONCEITO JURÍDICO DE AFERIÇÃO ABSTRATA E APRIORÍSTICA: A

CONTRIBUIÇÃO DO "CONSEQUENCIALISMO PRÁTICO" PREVISTO NO ARTIGO 20 DA LINDB

OVERCOMING "PUBLIC INTEREST" AS A LEGAL CONCEPT OF ABSTRACT AND A PRIORI ADMEASUREMENT: THE CONTRIBUTION OF "PRACTICAL CONSEQUENTIALISM" PROVIDED FOR IN ARTICLE 20 OF THE LINDB



Marcelo Veiga Franco¹ Luís Manoel Borges do Vale²

RESUMO

O artigo se propõe a questionar o "interesse público" como conceito jurídico de aferição abstrata e apriorística. Para tanto, constroem-se as premissas da inexistência de um único interesse público supremo e da convivência de múltiplos interesses públicos em uma sociedade democrática. Ao final, conclui-se que o "consequencialismo prático" previsto no artigo 20 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro pode contribuir para reforçar a ideia de que os interesses públicos são variados e aferíveis *a posteriori* em cada caso concreto. As vertentes metodológicas utilizadas são a jurídico-teórica e a jurídico-dogmática, com abordagem interdisciplinar entre o direito administrativo, o direito processual civil e a filosofia do direito. Com isso, busca-se acentuar aspectos conceituais e doutrinários da ciência jurídica, mediante a investigação de elementos internos ao ordenamento legal. Como tipos genéricos de investigação, adota-se o tipo jurídico-projetivo (ou jurídico-prospectivo), uma vez que se busca identificar tendências futuras de aplicação do artigo 20 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro.

Palavras-chave: Interesse público. Consequencialismo prático. Artigo 20 da LINDB.

ABSTRACT

The article proposes to question the "public interest" as a legal concept of abstract and a priori admeasurement. To this end, the premises of the absence of a single supreme public interest and the coexistence of multiple public interests in a democratic society are built. In the end, it is concluded that the "practical consequentialism" foreseen in article 20 of the Law of Introduction to the Rules of Brazilian Law can contribute to reinforce the idea that public interests are varied and measurable *a posteriori* in each specific case. The methodological approaches used are legal-theoretical and legal-dogmatic, with an interdisciplinary approach between administrative law, civil procedural law and the philosophy of law. Thus, it seeks to emphasize conceptual and doctrinal aspects of legal science, through investigation of internal elements of the legal system.

² Doutorando pela UNB. Mestre pela Universidade Federal de Alagoas – UFAL. Professor de Processo Civil da Pósgraduação da Escola Superior da Magistratura do Estado de Alagoas – ESMAL, da Escola da Advocacia Geral da União - EAGU, da UERJ e da Pós-graduação do Centro Universitário Tiradentes. Membro da International Association of Privacy Professionals – IAPP, do IBDP e da ANNEP. Procurador do Estado de Alagoas. Advogado. Consultor Jurídico.





¹ Doutor e Mestre em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Visiting Scholar na University of Wisconsin-Madison. Professor de Direito Processual Civil na Faculdade Milton Campos. Procurador do Município de Belo Horizonte/MG. Advogado. Diretor Científico do Instituto de Direito Processual (IDPro).



As generic types of investigation, the legal-project (or legal-prospective) type is adopted, since it seeks future trends in the application of article 20 of the Law of Introduction to the Rules of Brazilian Law.

Keywords: Public interest. Practical consequentialism. Article 20 of the LINDB.

1 INTRODUÇÃO

A Administração Pública tem o dever de proteger e promover o interesse público. Essa é uma afirmação aceita quase de modo irrefutável.

Todavia, fica a pergunta: o que é o "interesse público"? A resposta a essa indagação é tarefa árdua, em razão da própria abertura interpretativa do vocábulo.

Ao longo da história da ciência jurídica, buscou-se a fixação de parâmetros e elementos que – ainda que teoricamente – seriam ínsitos à sua definição. Ao interesse público foram associados termos como "interesse estatal", "interesse coletivo", "interesse geral", "bem comum", "supremacia", "indisponibilidade", "irrenunciabilidade", dentre outros.

Todas essas expressões, contudo, possuem cargas axiológicas dotadas de alto grau de imprecisão. Como decorrência, a compreensão do sentido desses conceitos jurídicos, por si só indeterminados, também necessita de balizas para possibilitar uma adequada aplicação.

A legislação brasileira vem avançando para mitigar os riscos da utilização de locuções semanticamente indefinidas de forma abusiva e desatrelada de substrato fático. O art. 489, §1°, II, do Código de Processo Civil (CPC), por exemplo, impõe que o juiz, ao empregar conceito jurídico indeterminado, explique o motivo concreto da sua incidência no caso.

Na mesma linha, o art. 20 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) estabelece que o agente público com poder de decisão, nas esferas administrativa, controladora e judicial, não decidirá com base em "valores jurídicos abstratos" sem que leve em consideração as "consequências práticas da decisão".

Nesse contexto, o presente artigo tem como finalidade examinar de que maneira o "consequencialismo prático" previsto no citado art. 20 da LINDB pode contribuir para o emprego mais adequado do interesse público como conceito jurídico que, embora de conteúdo abstrato e indeterminado, é passível de aferição in concreto e a posteriori.

Não se trata de apregoar a defesa de correntes filosóficas como o utilitarismo, o pragmatismo jurídico ou o próprio consequencialismo. Outrossim, não se tem a pretensão de definir o que é o interesse público – até porque a indeterminação conceitual lhe é inerente.



Diversamente, objetiva-se demonstrar que, na legítima esfera da discricionariedade administrativa, a utilização do interesse público como fundamento de decisões se liga não apenas ao respeito à juridicidade administrativa, como também deve considerar - ainda que para motivadamente relevar – as respectivas consequências práticas potencialmente antevistas em cada caso concreto.

2 A CLÁSSICA DEFINIÇÃO BIPARTIDA DO SUPREMO INTERESSE PÚBLICO

Tradicionalmente, o direito administrativo trata a supremacia do interesse público como um princípio absoluto e imanente ao próprio regime jurídico-administrativo. A existência de um único interesse público supremo é comumente encarada, sem grandes dúvidas ou questionamentos, como uma situação jurídica que, embora indeterminada, seria passível de visualização em caráter abstrato e apriorístico.

Renato Alessi, no âmbito da doutrina administrativista italiana, foi um dos precursores a adotar uma distinção conceitual de interesse público de natureza bipartida – embora o próprio autor ressalte que esse entendimento também foi utilizado por Francesco Carnelutti e Leopoldo Piccardi.

Na visão de Renato Alessi, a função (funzione) exercida pela Administração Pública representa o poder (potere) concebido com vistas à realização de determinados interesses públicos ou coletivos. Esses interesses públicos (ou coletivos) se subdividem em dois tipos: a) o interesse coletivo primário (l'interesse collettivo primario), formado pelo complexo de interesses individuais prevalecentes em uma determinada organização jurídica da coletividade; b) os interesses secundários (interessi secondari), relacionados com os interesses do aparato organizacional autônomo unitariamente considerado. Segundo o seu entendimento, a função da Administração Pública consiste na realização do interesse público primário de caráter coletivo. Já o interesse público secundário apenas poderia ser perseguido pelo Estado caso houvesse coincidência com o interesse público primário (ALESSI, 1974, p. 226-227; ALESSI, 1970, p. 184-185).

Embora o autor ressalve a imprecisão da definição do interesse público em face da discricionariedade administrativa (descrezionalitá) e a competência da Administração Pública para realizar interesses públicos concretos (interesse pubblico concreto) (ALESSI, 1974, p. 230-233; ALESSI, 1970, p. 187-189), a sua bipartição conceitual acabou sendo amplamente empregada na doutrina administrativista brasileira.



Celso Antônio Bandeira de Mello entende que os princípios da supremacia do interesse público sobre o privado e da indisponibilidade do interesse público consistem nas "pedras de toque" do regime jurídico-administrativo. De acordo com o autor, o "entrosamento" verificado no binômio "prerrogativas da Administração" e "direitos dos administrados" forma a base de sustentação do conceito de interesse público supremo e indisponível (MELLO, 2015, p. 55-57).

Como consequência, os princípios da supremacia e da indisponibilidade do interesse público são entendidos como as "pedras angulares" do direito administrativo, os quais possibilitam a compreensão do regime jurídico de direito público pautado no conceito de interesse público. O direito administrativo, nessa perspectiva, está voltado essencialmente para a "realização do interesse público" (MELLO, 2015, p. 58-59).

Ainda conforme o autor, a definição da "noção jurídica de interesse público" não é tarefa fácil. Celso Antônio Bandeira de Mello firma o seu entendimento de que o interesse público retrata o "interesse do todo, ou seja, do próprio conjunto social", sendo falso o "antagonismo" entre o interesse público ("interesse do todo") e os interesses individuais ("interesse das partes"). Para ele, o interesse público denota uma "dimensão pública" dos interesses particulares de cada indivíduo "enquanto partícipe da Sociedade (entificada juridicamente no Estado)". O interesse público não pertence exclusivamente ao Estado (MELLO, 2015, p. 59-61).

O autor afirma ainda que é perigoso e equivocado identificar o interesse público com "quaisquer interesses da entidade que representa o todo", justamente porque existe um "plexo dos interesses dos indivíduos" que merece proteção no corpo social. Celso Antônio Bandeira de Mello conclui – com base na teoria de Renato Alessi – que a noção de interesse público ostenta uma dupla dimensão, qual seja: uma primária, caracterizada pelos "interesses públicos propriamente ditos" (ou "interesses primários do Estado"), a qual é verificada quando o Estado atua no "interesse do todo"; e outra secundária, quando o Estado age na defesa de "interesses secundários" que se "encarnam no Estado enquanto pessoa", isto é, interesses particulares e individuais" que "não são" interesses públicos propriamente ditos (MELLO, 2015, p. 66).

Hely Lopes Meirelles também aduz que o princípio da supremacia do interesse público "é inerente à atuação estatal", uma vez que "a existência do Estado justifica-se pela busca do interesse geral". Consoante o autor, o interesse público supremo consiste no "motivo da desigualdade jurídica entre a Administração e os administrados" que fundamenta a "supremacia do Poder Público sobre os cidadãos" (MEIRELLES, 2007, p. 49, 103-104).

Todavia, conforme se verá adiante, o atual estágio de evolução do direito administrativo não mais permite a compreensão da suposta existência de um interesse público abstrata e



aprioristicamente supremo, seja ele de conteúdo unívoco ou bipartido. A ascensão do constitucionalismo democrático, como fundamento de legitimidade e elemento estruturante do Estado de Direito, não se coaduna com a permanência de uma noção jurídica de interesse público unitário e necessariamente inconfundível e superior em comparação com os interesses privados dos membros integrantes da sociedade (BINENBOJM, 2007, p. 750-753).

3 O CONTEXTO DE MUTAÇÃO DO DIREITO ADMINISTRATIVO

Historicamente, o direito administrativo – e o direito público em geral – foi forjado para "garantir o monopólio estatal" e "regular o poder soberano do Estado" (ANDRADE, 2010, p. 151-155). A centralização do poder na figura do Estado proporcionava a materialização de uma "Administração Pública de cariz autoritário" (BITENCOURTNETO, 2017, p. 39). Na sua origem, a doutrina administrativista estava comprometida com a "preservação do princípio da autoridade", e não com a promoção de conquistas democráticas (BINENBOJM, 2007, p. 743-744).

A concepção então predominante era a de que o direito administrativo continha regras derrogatórias e exorbitantes do direito comum (direito privado), de maneira a instrumentalizar a disseminação de "atos de império" unilaterais e de "prerrogativas especiais" atribuídas à Administração Pública para a consecução de suas finalidades (MATOS, 2017, p. 21). A "visão tradicional" do direito administrativo está calcada no elemento da imperatividade e na "posição de verticalidade" assumida pelo Estado no regime jurídico-administrativo (BARREIROS, 2017, p. 31-33).

Todavia, atualmente o direito administrativo clama por um processo de mutação (MOREIRA NETO, 2001) – ou de transformação (OLIVEIRA; SCHWANKA, 2009, p. 310), ou de evolução (MEDAUAR, 2003). A consolidação do ambiente democrático requer uma "revisão paradigmática" do próprio Estado em prol da "democratização do sistema administrativo" (PIRES, 2006, p. 127). A vigência do Estado Democrático de Direito constitucionalmente fundado cria o campo propício para a "transição do autoritarismo" administrativo para a democracia (JUSTEN FILHO, 2012, p. 65).

Nesse contexto de "metamorfose" (MEDAUAR, 2003, p. 265-275) e de "crise dos paradigmas do direito administrativo brasileiro", pode-se dizer que a dogmática administrativista se encontra no "divã" (BINENBOJM, 2014, p. 9-48) e em um momento de "encruzilhada histórica" (MARINS, 2011, p. 7), isto é, em um ponto de inflexão acerca de vários dos seus institutos e estruturas fundamentais. Embora essa mudança seja lenta, gradativa e descontínua,



torna-se cabível questionar e propor a redefinição de diversos conceitos tradicionais do direito administrativo historicamente consolidados, em prol da mitigação da imperatividade, autoridade e unilateralidade estatais.

Um desses pilares administrativistas clássicos que merece reflexão é o princípio da supremacia do interesse público sobre o particular. Dito de outro modo, o reconhecimento do dever da Administração Pública de proteger e promover o interesse público não impede que se teçam críticas quanto ao (suposto) caráter de incondicional preponderância que lhe seria inerente, sobretudo considerando os riscos de aceitar o seu emprego como conceito jurídico de conteúdo unívoco ou bipartido, e de aplicação abstrata e apriorística.

Enquanto na visão clássica de direito administrativo do século XIX o Estado era o "único curador do interesse público" (ANDRADE, 2010, p. 159) – conhecido como "Estado monoclasse" (MOREIRA NETO, 2001, p. 38-40) –, atualmente a sociedade civil organizada também administra múltiplos e heterogêneos "interesses públicos" desenvolvidos em um "Estado pluriclasse" (Stato pluriclasse) (GIANNINI, 1993, p. 110-111). A ideia de um Poder Executivo unitário é suplantada por uma noção de "Administração Pública policêntrica", a qual gera uma "crise da estrutura administrativa" tradicional (BINENBOJM, 2014, p. 42-48).

Sendo assim, a incorporação do princípio democrático à esfera estatal produz a necessidade de reinterpretação da noção de interesse público. A consolidação do Estado Democrático de Direito, essencialmente plural e heterogêneo, inviabiliza a subsistência do "outrora marmóreo e inexorável conceito de interesse público" (MOREIRA NETO, 2003, p. 559), geralmente confundido com o interesse do Estado ou do aparato administrativo (PIRES, 2006, p. 164-166).

4 OS RISCOS ADVINDOS DA NOÇÃO DO INTERESSE PÚBLICO COMO UM CONCEITO JURÍDICO DE AFERIÇÃO ABSTRATA E APRIORÍSTICA

Alessandro Cioffi salienta que o conceito tradicional de interesse público não passa de um "mito do direito" (mito del diritto). A sua equivalência abstrata com o interesse geral requer um exercício intelectual que despreza a necessidade da sua identificação concreta. É por isso que, como frisa o autor, a compreensão do interesse público com fatos confrontados in concreto é essencial para atribuí-lo objetividade (CIOFFI, 2015, p. 797-802).

Marçal Justen Neto aduz que o termo interesse público traduz um conceito jurídico indeterminado de difícil intelecção. A ausência de precisão conceitual atribui à expressão uma "vagueza" que possibilita que "qualquer questão seja revestida de interesse público". Por esse



motivo, a estipulação de "parâmetros objetivos" é importante para "conferir utilidade" ao próprio conceito de interesse público (JUSTEN NETO, 2016, p. 307).

Com raciocínio semelhante, Floriano Peixoto de Azevedo Marques Neto afirma que a ideia de interesse público é "suficientemente vaga e aberta" e, ao que parece, "demasiado (e propositadamente) genérica". Essa situação permite "variações, adaptações e utilizações" que tornam "inservível" a utilização do conceito de interesse público, exatamente em razão da sua incerteza semântica (MARQUES NETO, 2002, p. 144 et seq.).

Gustavo Binenbojm, por seu turno, destaca que a "multifária noção de interesse público" é decorrência, dentre outros fatores, de um processo de descolamento do direito administrativo em face do direito constitucional. As diversas conceituações de interesse público possibilitam um alheamento dos administradores públicos à normatividade constitucional, tendo em vista que muitas delas se mostram afastadas das normas constitucionais e apartadas da "juridicização de princípios" realizada pela Constituição (BINENBOJM, 2007, p. 744-745). Para o autor, torna-se necessária a desconstrução do princípio da supremacia do interesse público sobre o particular, considerando a sua utilização histórica "como instrumento de exercício arbitrário da discricionariedade" (BINENBOJM, 2014, p. 89-103).

Daniel Sarmento também adverte que a "profunda indeterminação semântica" do conceito de interesse público "pode permitir às autoridades públicas que o manuseiam as mais perigosas malversações" (SARMENTO, 2010, p. 87). Já Eduardo Talamini registra observação semelhante, ao asseverar que o "rótulo" do interesse público não pode ser utilizado "como um escudo, um pretexto para a Administração não cumprir os valores fundamentais do ordenamento". A "invocação vazia" e "meramente retórica" do interesse público não comporta "soluções simplistas" e se mostra "tão mais perniciosa porque sempre se quer fazer acompanhar dos atributos da 'supremacia' e da 'indisponibilidade''' (TALAMINI, 2016, p. 297).

Marçal Justen Filho registra advertência análoga, ao criticar que a aceitação do princípio da supremacia do interesse público como o "fundamento jurídico único" do direito administrativo pode culminar na sua "invocação vazia", atribuindo aos governantes "uma margem indeterminada e indeterminável de autonomia para impor suas escolhas individuais". Porém, no Estado Democrático de Direito, qualquer interesse, poder ou competência, inclusive os tutelados e exercidos pelo Estado, encontram-se sempre limitados pelos direitos e garantias fundamentais, o que torna inviável "afirmar, de modo generalizado e abstrato, algum tipo de supremacia absoluta produzida aprioristicamente" em favor do interesse público (JUSTEN FILHO, 2013, p. 143-154).



Portanto, os riscos advindos da aceitação irrestrita do princípio da supremacia do interesse público sobre o particular produzem a necessidade de uma reformulação conceitual. A expansão dos mecanismos cívicos e democráticos de participação da sociedade civil organizada na gestão e condução das pautas públicas não se coaduna com a afirmação estanque de que o interesse público é sempre supremo, uma vez que se confunde com o interesse da pessoa jurídica estatal (ANDRADE, 2010, p. 159). A definição clássica de interesse público falha ao equivalê-lo ao interesse do próprio Estado, muitas vezes de forma contraposta aos interesses dos cidadãos (ALLEGRETTI, 1996, p. 4, 214).

As mudanças da sociedade contemporânea ocasionam transformações no Estado que o levam a "abandonar a postura imperial de monopolista do interesse público". Verifica-se uma reviravolta metodológica, isto é, a transição "de uma administração imperial para uma administração cidadã" (MOREIRA NETO, 2001, p. 16). Nesse cenário, o "modelo autoritário de gestão da coisa pública" não se sustenta (BAPTISTA, 2003, p. 129-130). O progresso democrático deixa evidente que conceber um supremo interesse geral a priori "não mais satisfaz aos anseios da sociedade pluralista contemporânea" (ASSIS, 2011, p. 242-244).

5 A AMPLIAÇÃO DA CONSENSUALIDADE ADMINISTRATIVA COMO PREMISSA PARA A REFORMULAÇÃO DA NOÇÃO DE INTERESSE PÚBLICO

O modelo de administração pública inerente ao Estado Democrático de Direito se encontra fundado "no consenso e na participação dos particulares nas decisões administrativas", dentro de uma concepção de natureza "concertada" (ou "negocial", ou "consensual", ou "paritária") (MATOS, 2017, p. 21-32). Entrementes, a relação entre o Estado e os particulares passa a ficar permeada pela expansão dos mecanismos cooperativos, a partir da ótica da paridade (paritarietà) administrativa (SORDI, 1995, p. 484).

O influxo da consensualidade administrativa no espaço da democracia constitucional, conquanto não possua a aptidão para substituir por completo os atos imperativos do Estado, representa "uma mudança substancial em suas modalidades de atuação" (MOREIRA NETO, 2003, p. 560) e "uma alternativa preferível à imperatividade" (MOREIRA NETO, 2001, p. 41). As soluções negociadas cada vez mais adquirem importância em detrimento de atos unilaterais, abrindo-se a oportunidade para o "caminho da negociação – e não o percurso da imposição – para a composição de eventuais dissensos" entre o Estado e as organizações privadas da sociedade civil (OLIVEIRA, 2004, p. 275).





O vínculo de subordinação entre a Administração Pública e o administrado (administração pública subordinativa) é gradativamente sucedido por uma relação de coordenação (administração pública coordenativa). No Estado Democrático de Direito, a conexão horizontalizada entre o Poder Público e a sociedade civil tem o condão de materializar uma Administração Pública consensual (MOREIRA NETO, 2001, p. 26, 37-48) – ou Administração Pública concertada (BITENCOURT NETO, 2017, p. 191), ou Administração Pública dialógica (LIMA, 2013), ou Poder Público conciliador (MOURA, 2018, p. 709).

A "atuação administrativa consensual" pode ser qualificada como "toda e qualquer forma de agir da Administração Pública pautada em acordo de vontades". Trata-se de modelo de gestão pública por meio do qual o Estado expande os canais de comunicação com a sociedade e, com isso, amplia o leque de oportunidades de participação dos particulares no processo de "implementação do interesse público em situações concretas" (BARREIROS, 2017, p. 36, 45-46).

A participação dos cidadãos nos processos administrativos representa uma fonte de legitimação (fonte di legitimazione) do exercício dos poderes administrativos (SPASIANO, 2002, p. 283 et seq.). O fortalecimento da "Administração consensual" (Administración consensual) ou "Administração convencional" (Administración convencional) – enfraquece a importância do ato administrativo unilateral e enaltece o significado do "procedimento participado" (procedimiento participado) (FONT Y LLOVET, 2003, p. 364-365).

De fato, o atual estágio de evolução do direito administrativo está alicerçado, dentre outros aspectos, na "participação democrática", no "pluralismo" e na "consensualidade". O antigo "monopólio da imperatividade estatal" vem sendo substituído por um paradigma pautado na "cooperação", na "colaboração" e na "consensualidade", que visa à "ampliação do campo de debate aberto e de negociação de interesses metaindividuais" (MOREIRA NETO, 2003, p. 549-561).

As transformações que hoje atingem o direito administrativo evidenciam "a abertura de consideráveis espaços para a consensualidade" (OLIVEIRA, SCHWANKA, 2009, p. 310). O alargamento da atividade administrativa convencional (convenzionale), negocial (negoziale) e consensual (consensuale) (ALLEGRETTI, 1996, p. 105 et seq.) edifica uma atuação da Administração Pública a partir de uma perspectiva de concertação com a sociedade (BITENCOURT NETO, 2017, p. 191 et seq.). Verifica-se uma maior aproximação entre o Estado e os cidadãos (CASSESE, 1998, p. 1.022), proporcionando o fomento das "políticas públicas dialógicas" (MOURA, 2018, p. 144-158).



O amálgama entre o público e o privado causa uma hibridação do direito administrativo – ou melhor, do direito público – com o direito privado (CASSESE, 2003, p. 52-53). Chega-se a se sustentar que o direito administrativo está em "fuga para o direito privado" (ESTORNINHO, 1999),³ em face do aumento da importância dos contratos e das convenções na esfera do direito público.

Nessa quadra, pode-se afirmar que o modelo consensual representa "a nova face da administração pública no século XXI" (OLIVEIRA, SCHWANKA, 2009, p. 309-310). A Administração Pública vem se inserindo cada vez mais na "era da consensualidade" (RODRIGUES, 2018, p. 12).

6 A MULTIPLICIDADE DE INTERESSES PÚBLICOS AFERÍVEIS IN CONCRETO

A ampliação da influência da consensualidade na esfera da administração pública implica profundas transformações no relacionamento entre o Estado e a sociedade. Uma dessas alterações diz respeito à própria noção de interesses públicos, os quais "deixam de ser categorias ontológicas e homogêneas" e passam a ser passíveis de definição "de forma relativa, por meio do consenso" (DIAS, 2003, p. 250-251).

Na verdade, o Estado constitucional contemporâneo, fundado no pluralismo, está direcionado a tutelar e concretizar variados e múltiplos interesses públicos, e não apenas um único e supremo interesse público. A suposta homogeneidade do interesse público não se sustenta em face da heterogeneidade social.

A ideia da "unicidade" do interesse público hegemônico cede espaço para a concreta existência de uma multiplicidade de interesses públicos simetricamente coexistentes (MEDAUAR, 2003, p. 189-191) e igualmente merecedores de equivalente proteção pela ordem jurídica (JUSTEN FILHO, 2012, p. 79). A pluralidade típica das sociedades atuais pressupõe inúmeras articulações entre os variados interesses públicos de caráter plúrimo (ALLEGRETTI, 1996, p. 21).

Massimo Giannini registra que a teorização predominante antes do surgimento do Estado pluriclasse era muito simples: de um lado se colocava o interesse particular, baseado na autonomia privada; de outro lado se idealizava o interesse público, entendido como o interesse da generalidade

³ A locução "fuga para o direito privado" utilizada por Maria João Estorninho é tradução da expressão alemã *Flucht in das Privatrecht* (ESTORNINHO, 1999). É pertinente a observação de Érico Andrade, no sentido de que a fuga para o direito privado "não pode ser encarada como mecanismo para a Administração driblar à sua necessária vinculação aos direitos fundamentais, de modo a atuar como os próprios particulares, com autonomia de vontade" (ANDRADE, 2010, p. 170).







das pessoas ou da coletividade estatal. Entretanto, essa teoria é inadequada, na medida em que, na democracia constitucional, os interesses heterogêneos de grupos particulares também podem ser qualificados como públicos. Ao mesmo tempo, os interesses públicos, então tutelados pelo Estado, também se tornam heterogêneos (GIANNINI, 1993, p. 109-112).

A partir do momento em que se reconhece que o Estado não realiza um único tipo de interesse, a noção estática e unitária de interesse público não mais permanece (MOREIRA NETO, 2003, p. 559). Paralelamente, a dicotomia rígida entre o interesse público primário e o interesse público secundário também fica desprovida de sentido considerando a multiplicidade de interesses públicos protegidos pela ordem constitucional.

Na linha do entendimento de Janaína Castelo Branco, é inapropriada a classificação bipartida do interesse público em primário e secundário. A uma, pois implica a "categorização do interesse público". A duas, porque prevê uma regra apriorística de prevalência do interesse público primário sobre o secundário. A três, uma vez que autoriza que o Estado persiga interesses próprios. E, por fim, porquanto nega que a Administração Pública possa buscar uma variedade de interesses públicos que não se esgotam na simplória classificação em primário e secundário, considerando inclusive que a tutela estatal de direitos individuais também é manifestação do interesse público (CASTELO BRANCO, 2018, p. 43-47).

A atual pluralidade da sociedade contemporânea não permite apontar, de forma abstrata, apriorística e estanque, qual é "o" interesse público sempre absoluto e preponderante. A impossibilidade de definição de um interesse público de caráter unitário decorre da necessidade da sua aferição no caso concreto, e a partir das normas constitucionais e dos direitos e garantias fundamentais.

Como consequência, não é possível afirmar, *in abstracto* e *a priori*, que os interesses particulares são hierárquica e ontologicamente inferiores a um interesse público necessariamente hegemônico (CUNHA, 2020, p. 25-28; CABRAL, 2016, p. 151-154; FACCI, 2018, p. 58-59). Do mesmo modo, não se pode afirmar de antemão que o sacrifício de um interesse privado consiste em um modo adequado de atuação do interesse público (BENVENUTI, 1975, p. 810-811).

A ideia da supremacia absoluta do interesse público não ostenta uma base principiológica que enseja a sua contraposição com os direitos particulares (ÁVILA, 2010, p. 171 *et seq.*). Em outras palavras, a realização de interesses públicos "não exclui, necessariamente, o atendimento de interesses privados" (BATISTA JÚNIOR, 2007, p. 509).

Nessa quadra, a afirmação de que as controvérsias envolvendo o Estado se resolvem com base na "prevalência do interesse público" gera "uma simplificação que impede a perfeita



compreensão da realidade" (JUSTEN FILHO, 2013, p. 145, grifo do autor). Em situações conflituosas, é possível que a tutela de pretensões individualmente consideradas, em detrimento do interesse de uma coletividade de pessoas, seja a própria expressão do interesse público (SARMENTO, 2012, p. 119-136).

Basta imaginar, por exemplo, que, diante de uma eventual restrição de circulação imposta pelo coronavírus, um notável cientista queira se deslocar para o seu laboratório, a fim de empreender pesquisas necessárias à descoberta da cura da COVID-19. Nesse caso, garantir o interesse individual de locomoção pode significar literal tradução do atendimento ao interesse público, demonstrando-se, assim, que categorizações estanques não revelam a complexidade do tecido social.

Situação correlata aconteceria na hipótese de o Poder Público utilizar os dados pessoais de um determinado indivíduo, para o exercício das suas competências legais, sem observância do princípio da finalidade de tratamento. Nessa situação, a tutela do direito fundamental à proteção de dados pessoais configuraria expressão inconteste do interesse público.

É por isso que o interesse público, ao deixar de ser "considerado *a priori* como álibi inexpugnável", adquire densidade no momento da sua aplicação *in concreto* (PIRES, 2006, p. 128). O interesse público, ao se manifestar no procedimento e na motivação, aparece como um fato jurídico objetivado (*fatto giuridico oggettivato*) cuja aferição no caso concreto revela o fim da ação administrativa (*fine dell'azione amministrativa*) (CIOFFI, 2015, p. 824).

Essa constatação permite que a multiplicidade de interesses públicos seja realizada tanto pelo Estado como por particulares. Reconhece-se a existência de "interesses públicos não estatais" (DALLARI, 2003, p. 226), os quais podem ser concretizados por meio de uma atuação colaborativa de organizações da sociedade civil. É justamente nesse espaço público não-estatal que fica evidenciada a amplitude das oportunidades de cooperação dos cidadãos com o Poder Público na consecução dos variados interesses públicos (MUSETTI GROTTI, 2003, p. 648).

Nessa perspectiva, o foco de atuação da administração pública se concentra nas suas funções (*funzioni*) e atividades (*attività*), e não mais nos seus sujeitos (órgãos, entes, entidades e agentes públicos e estatais) (CASSESE, 2000, p. 47-48). A ocorrência da denominada "dessubjetivação" (*desoggettivazione*) da administração pública, com a consequente instituição do modelo de "administração objetivada" (*modello della 'amministrazione obiettivata'*) (ALLEGRETTI, 1996, p. 108-111), acarreta a perda da conotação subjetivista (*connotazione soggettivistica*) e a atribuição de um sentido objetivo-funcional (*senso oggettivo-funzionale*) à atividade administrativa (PASTORI, 1994, p. 1.308).



Como resultado, constata-se a prevalência da "função (aspecto objetivo-funcional)" em detrimento da "organização estatal (aspecto subjetivo-organizacional)", isto é, "a administração, como função, torna-se mais importante que a pessoa jurídica pública". Com isso, "a administração como atividade, como função, desliga-se do Estado" e "não é mais exclusividade do aparelho estatal" (ANDRADE, 2010, p. 171-172).

O fenômeno administrativo se torna independente do Estado (CASSESE, 2000, p. 50). A definição da função administrativa adquire maior amplitude e flexibilidade, passando a englobar a tutela concreta de interesses públicos (*cura concreta di interessi pubblici*) (GIANNINI, 1993, p. 75).

Enfim, na esteira da doutrina de Vittorio Ottaviano, cabe à Administração Pública a proteção e promoção de vários interesses públicos (*vari interessi pubblici*) que entre si, e simultaneamente, confrontam e interagem. Não existe um único interesse público supremo. A definição da existência e do tipo específico de interesse público a ser tutelado ou perseguido não ocorre *in abstracto* e *a priori*, justamente porque o interesse público a prevalecer no caso concreto é o resultado do cotejo dos vários interesses públicos aferidos conforme as circunstâncias particulares da controvérsia (OTTAVIANO, 1988, p. 385).

7 O ARTIGO 20 DA LINDB COMO AFIRMAÇÃO DE QUE OS INTERESSES PÚBLICOS SÃO AFERIDOS E REALIZADOS NO CASO CONCRETO: O "CONSEQUENCIALISMO PRÁTICO" COMO ELEMENTO DAS DECISÕES ADMINISTRATIVAS

Considerando que o interesse público é variável "em vista das circunstâncias concretas", chega-se à constatação de que a sua aferição apenas será possível "como resultado da decisão destinada a compor o conflito entre diversos interesses" (JUSTEN FILHO, 2013, p. 145-146). A revelação do interesse público – justamente porque ocorre *in concreto* – está intimamente ligada aos elementos fáticos específicos e objetivamente visualizáveis na específica controvérsia (CIOFFI, 2015, p. 802-804).

O artigo 20 da LINDB consiste em uma importante consagração dessa ideia. A previsão de que a decisão administrativa baseada em valores jurídicos abstratos deve considerar as respectivas "consequências práticas" acentua, mediante expressa previsão legal, que o interesse público subjacente à atuação do administrador público se liga aos efeitos concretos que lhe são contemporâneos ou até potenciais.



Embora o administrador público tenha que "fazer um juízo preditivo das consequências práticas da sua opção por um ou por outro sentido" (DIDIER JR.; OLIVEIRA, 2019, p. 120), o conceito jurídico indeterminado que é fundamento da decisão administrativa se sujeita a um juízo de contemporaneidade: o interesse público não é visualizado abstratamente e *a priori*, mas, pelo contrário, é aferido concretamente e *ex nunc*. O atendimento ou não do interesse público se liga às circunstâncias específicas e atuais do caso concreto, e vincula-se aos efeitos projetados à realidade.

O administrador público antevê as consequências práticas da sua decisão administrativa, ao mesmo tempo em que visualiza em tempo presente a existência ou não do interesse público a ser protegido ou promovido. A aferição do interesse público é presente, mas com os olhos voltados para as vindouras repercussões da decisão administrativa que o tutela. Trata-se da consagração de uma dimensão dinâmica da segurança jurídica, a qual, com vistas à continuidade de posições jurídicas estáveis, assegura margens flexíveis de alterabilidade de situações fáticas e jurídicas com níveis equilibrados de maleabilidade, adaptabilidade, estabilidade, previsibilidade e confiabilidade (CABRAL, 2020, p. 23-59; CUNHA, 2016, p. 5).

De acordo com Edilson Vitorelli, o art. 20 da LINDB produz uma "ampliação dos parâmetros de controle dos atos administrativos discricionários", na medida em que passa a viabilizar a fiscalização da "avaliação apropriada de valores jurídicos abstratos por intermédio das consequências da decisão projetada". Segundo o autor, trata-se de consagração dos princípios republicanos de transparência administrativa e de *accountability*, tendo em vista que a norma visa "reduzir o grau de abstração" de conceitos jurídicos indeterminados mediante a "integração, na análise quanto à sua juridicidade, das consequências que podem ser antevistas pela sua adoção" (VITORELLI, 2020, p. 79-88).

Nessa linha, o art. 20 da LINDB inova ao incluir mais um componente ao elemento da "forma" que integra os atos administrativos, considerando que é a motivação a sua exteriorização formal. A explicitação das razões de decisão administrativa fundamentada em valor jurídico abstrato—tal qual o interesse público—deve conter o enfrentamento específico das suas respectivas consequências práticas.

De fato, se a manifestação do interesse público incide concretamente e deriva do acertamento dos fatos controvertidos (CIOFFI, 2015, p. 802-804), é na fundamentação da decisão que a consideração das consequências práticas encontra lugar (DIDIER JR.; OLIVEIRA, 2019, p. 123-124). Ao administrador público compete, ao motivar a sua decisão, "demonstrar que o ato produzido é o que melhor se enquadra na produção de resultados sociais desejáveis, à luz das consequências previstas" (VITORELLI, 2020, p. 86).



Vol.93 N.02 - Anno CXXX

Não por outra razão, o parágrafo único do art. 20 da LINDB prevê que "A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas". O dispositivo legal abre o campo das escolhas discricionárias, mas desde que o exercício do juízo de conveniência e oportunidade esteja atrelado, na sua fundamentação, ao exame antecipado das consequências práticas da opção eleita pelo administrador público.

Cumpre destacar, nessa linha de intelecção, que o art. 20 da LINDB, ao destacar a necessidade de mensuração das consequências práticas da decisão administrativa, é derivação direta da exigência de se acoplar o direito administrativo à realidade, promovendo verdadeiro controle acerca das escolhas do gestor. Assim, diante de uma situação que envolva a aplicação do arcabouço principiológico do direito administrativo, deve-se ponderar, em juízo probabilístico, quais os potenciais resultados oriundos do ato emanado da autoridade pública.

Ressalte-se, por oportuno, que as razões tecidas na fundamentação consequencialista jamais podem configurar mera retórica argumentativa, uma vez que devem estar respaldadas em comprovação técnica constante dos autos.

Imagine-se, por exemplo, que a Administração Pública queira invalidar determinado contrato administrativo de obra, com base no interesse público, tendo em vista que o valor entabulado originalmente supera as atuais propostas de mercado. Considere-se, ainda, que já houve execução de mais de 97% (noventa e sete por cento) do cronograma físico-financeiro do empreendimento.

Nessa hipótese, se o afastamento do contrato, com a consequente necessidade de realização de nova licitação, resultar em maior dispêndio para o ente estatal (adequadamente comprovado com base em planilhas lavradas pelos servidores competentes), o interesse público não restará atendido. Desse modo, a medida mais salutar será a manutenção do vínculo, pois as repercussões econômicas da opção administrativa demonstram que a decisão de rompimento do pacto vai de encontro aos contornos fáticos substanciais do caso e à compreensão concreta do que se pode entender por interesse público.

Em linha de convergência, a Lei nº 14.133/21 (Lei Geral de Licitações e Contratos Administrativos), no art. 147, prevê uma série de critérios norteadores da avaliação das consequências práticas da determinação de suspensão da execução ou declaração de nulidade de contrato administrativo, tais como: a) impactos econômicos e financeiros decorrentes do atraso na fruição dos benefícios do objeto do contrato; b) riscos sociais, ambientais e à segurança da população local decorrentes do atraso na fruição dos benefícios do objeto do contrato; c) motivação



social e ambiental do contrato; d) custo da deterioração ou da perda das parcelas executadas; e) despesa necessária à preservação das instalações e dos serviços já executados; f) despesa inerente à desmobilização e ao posterior retorno às atividades; g) medidas efetivamente adotadas pelo titular do órgão ou entidade para o saneamento dos indícios de irregularidades apontados; h) custo total e estágio de execução física e financeira dos contratos, dos convênios, das obras ou das parcelas envolvidas; i) fechamento de postos de trabalho diretos e indiretos em razão da paralisação; j) custo para realização de nova licitação ou celebração de novo contrato e k) custo de oportunidade do capital durante o período de paralisação.

Frente ao exposto, percebe-se que a LINDB impõe verdadeira criteriologia decisória, de modo que não se pode fazer uma leitura do interesse público que esteja dissociada, dentre outros parâmetros, do prognóstico das consequências práticas.

8 O ART. 20 DA LINDB NÃO SIGNIFICA "CARTA BRANCA" PARA O DESRESPEITO À JURIDICIDADE ADMINISTRATIVA

Não se desconhecem os riscos advindos de uma interpretação distorcida do art. 20 da LINDB.

Nesse particular, Fredie Didier Jr. e Rafael Alexandre de Oliveira alertam que a referência às consequências práticas das decisões "é marcante porque remete ao pragmatismo jurídico". Com isso, a norma é passível de crítica na medida em que um "sistema de construção decisória puramente baseado em consequências" pode implicar a ausência de "justificação racional da decisão", considerando que "o futuro é desconhecido e cadeias de consequências podem se desenvolver ao infinito". Dito de outro modo, o "risco desse tipo de atividade é que ela transforma a consequência prática no protagonista do processo decisório", de maneira a estimular o órgão decisório "a querer dissociar-se das normas existentes (legislação) e da forma como elas vêm sendo aplicadas (precedentes) para proferir uma decisão que considere apenas uma utilidade contemporânea à própria decisão" (DIDIER JR.; OLIVEIRA, 2019, p. 124-126).

Todavia, para mitigar esses perigos, os autores propõem alguns parâmetros e premissas que, não obstante por eles referidas ao órgão judicial, também podem ser adaptadas à seara administrativa, a saber:

a) a observância do dever de considerar as consequências práticas da decisão "pressupõe a identificação de mais de uma solução dogmaticamente justificada para o problema jurídico posto sob apreciação";



- b) não se impõe ao órgão decisório que "considere todas as consequências possíveis", mas apenas aquelas postas no debate do caso concreto e "sobre as quais tenha havido efetivo contraditório";
- c) a norma do art. 20 da LINDB exige ao agente decisório "declinar, na fundamentação, a prognose das consequências e o lastro probatório que as demonstre";
- d) a atribuição do sentido ao valor jurídico abstrato deve guardar coerência com "o que já se construiu sobre o assunto" em termos de legislação e precedentes, não cabendo ao agente decisório "propor um sentido absolutamente inovador para determinado conceito vago e, a partir dele, extrair uma solução jurídica para o caso";
- e) a observância do art. 20 da LINDB "não pode redundar numa decisão em desconformidade com o Direito", uma vez que o pragmatismo não se sobrepõe a outros postulados previstos no ordenamento jurídico;
- f) o dever de considerar as consequências práticas da decisão "não se pode dar à custa de uma postergação excessiva da solução para o caso concreto";
- g) cabe ao órgão decisório indicar os "critérios utilizados para a seleção das consequências que devem ser evitadas ou promovidas";
- h) a inobservância do art. 20 da LINDB "implica a nulidade da decisão por falta ou deficiência de fundamentação" (DIDIER JR.; OLIVEIRA, 2019, p. 126-130).

Definitivamente, a atribuição ao administrador público do dever de considerar as consequências práticas das decisões administrativas não significa permissão para o arbítrio; não autoriza decisões puramente utilitárias e pragmáticas desatreladas do respeito ao ordenamento jurídico; não constituem em "carta branca" para a disposição unilateral de interesses públicos; e nem tampouco consiste em "alforria" para a violação de direitos e garantias fundamentais.

Novamente na esteira do entendimento de Fredie Didier Jr. e Rafael Alexandre de Oliveira, o órgão decisório "não é livre para construir uma solução de acordo com o que reputar ser a consequência mais apropriada ao caso", tendo em vista que a decisão "deve estar necessariamente dentro do Direito, isto é, não pode violar norma jurídica" (DIDIER JR.; OLIVEIRA, 2019, p. 128). É indubitável que a obrigação de considerar as consequências práticas não implica sobreposição ou exclusão do indispensável dever de respeito aos direitos e garantias fundamentais, princípios constitucionais e normas jurídicas.

Aliás, o "consequencialismo prático" previsto no art. 20 da LINDB não significa, necessariamente, que a decisão administrativa será proferida para afastar ou efetivar determinada consequência que foi antevista pelo órgão decisório. É possível que, no caso concreto, o



administrador público fundamentadamente releve os efeitos práticos do seu ato, caso, por exemplo, outra decisão administrativa que também atenda ao interesse público se mostre motivadamente mais condizente com o ordenamento jurídico.

A observância da juridicidade administrativa é inarredável (BINENBOJM, 2014, p. 34-39). Muito mais do que satisfazer o princípio da legalidade estrita, compete ao administrador público atender a um juízo de *legitimidade* (*legittimità*) – ou de *juridicidade* (*giuridicità*) (BASSI, 2001, p. 7). A clássica legalidade ordinária (*legalità 'ordinaria'*) se aproxima de uma legalidade constitucional (*legalità costituzionale*) (CASSESE, 2004, p. 908), ante a constitucionalização do direito administrativo (BARROSO, 2012, p. 50).

A administração pública está submetida não apenas à legislação posta, mas ao Direito como um todo formado pelo conjunto de princípios e regras aos quais o sistema constitucional atribui força normativa. A juridicidade administrativa abrange a Constituição, as leis, os princípios jurídicos explícitos e implícitos, os direitos e garantias fundamentais, e os precedentes, os quais atuam como balizas que adéquam o comportamento e as práticas administrativas do Poder Público.

O art. 20 da LINDB buscar reduzir a margem de indeterminação semântica dos valores jurídicos abstratos, a partir da inserção do "consequencialismo prático" como elemento da motivação das decisões administrativas. Ao se deparar com um leque de possíveis decisões administrativas que igualmente atendam ao interesse público concretamente aferido, cabe ao administrador público, dentro da legítima esfera da sua discricionariedade administrativa, optar por aquela que produza consequências práticas mais benéficas à sociedade, mas nunca se descurando do incondicional respeito à juridicidade administrativa.

Entremeado no paradigma constitucional democrático, o dever de mensurar as consequências práticas da decisão, seja na esfera administrativa, controladora ou judicial, explicita um nítido instrumento de contenção de poder, tendo em vista que os possíveis cenários hão de ser justificados, em fundamentação analítica, e compassados com os cânones do ordenamento jurídico. Afinal de contas, segundo Georges Abboud "o consequencialismo não pode transformar o ilícito em lícito, nem o inconstitucional em constitucional" (ABBOUD, 2021, p. 483).

Para além de conformar o art. 20 da LINDB às raias da juridicidade, deve-se empreender esforços para a sua efetiva aplicação, a fim de que não se converta em utopia ou em um simples aspecto acessório dos pronunciamentos administrativos, na medida em que o consequencialismo prático positivado na LINDB é uma via irredutível de aproximação do Direito com a realidade.

9 CONSIDERAÇÕES FINAIS





O direito administrativo tem carecido de uma visão zetética, considerando que os institutos tradicionais não mais se amoldam à complexa realidade que, atualmente, integra a dinâmica das relações sociais.

Nesse sentido, a evocação inadvertida de que o interesse público é um conceito estanque e apreensível *a priori* não pode mais ecoar, uma vez que o policentrismo contemporâneo revela facetas antes desconhecidas das dimensões de interesses.

Por essa razão, a ideia de interesse público deve estar conectada com o caso concreto e, principalmente, com o feixe de possibilidades decorrentes do tecido social.

Em linha de convergência, também não é possível conceber, sob o pálio de uma administração pública dialógica e consensual, que exista uma supremacia abstrata do interesse público, deixando-se de lado as peculiaridades ínsitas à situação submetida à análise da autoridade administrativa.

Tem-se, assim, verdadeira mudança de paradigma que foi acompanhada pela alteração empreendida pelo art. 20 da LINDB, cujos termos exigem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão, quando a autoridade administrativa, controladora ou judicial, for decidir com base em valores jurídicos abstratos (princípios).

Desse modo, passa-se a ter um parâmetro adequado de controle, nos casos em que as opções dos gestores são calcadas na persecução do interesse público ou em outros enunciados normativos de textura aberta. Evitam-se, por conseguinte, atuações arbitrárias ou descompromissadas com os seus eventuais impactos.

Nessa linha, o esquadrinhamento do consequencialismo prático serve como pano de fundo para a superação do interesse público como noção apriorísitica, permitindo-se uma acomodação da realidade.

Espera-se, assim, que o art. 20 da LINDB promova um giro epistemológico em relação à criteriologia da fundamentação das decisões administrativas e estabeleça um redesenho na concepção de clássicas noções abstratas do direito administrativo.

REFERÊNCIAS

ABBOUD, Georges. **Direito constitucional pós-moderno**. São Paulo: Thomson Reuters, 2021.

ALESSI, Renato. **Instituciones de derecho administrativo**. Tradução do italiano para o espanhol de Buenaventura Pellisé Prats. 3. ed., Barcelona: Bosch Casa Editorial, 1970. t. 1.







ALESSI, Renato. **Principi di diritto amministrativo**: i soggetti attivi e l'esplicazione della funzione amministrativa. Terza edizione, Milano: Dott. A. Giuffrè Editore, 1974. v. 1.

ALLEGRETTI, Umberto. **Amministrazione pubblica e costituzione**. Padova: Cedam, Casa Editrice Dott. Antonio Milani, 1996.

ANDRADE, Érico. **O Mandado de Segurança**: a busca da verdadeira especialidade (proposta de releitura à luz da efetividade do processo). Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

ASSIS, Christiane Costa. O interesse público na teoria discursiva do direito. *In*: MARINS, Vinícius (Coord.). **Novas vertentes do direito administrativo**. Belo Horizonte: Líder, 2011.

ÁVILA, Humberto. Repensando o "princípio da supremacia do interesse público sobre o particular". *In*: SARMENTO, Daniel (org.). **Interesses públicos versus interesses privados**: desconstruindo o princípio da supremacia do interesse público. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

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

BASSI, Nicola. **Principio di legalità e poteri amministrativi impliciti**. Milano: Dott. A. Giuffrè Editore, 2001.

BENVENUTI, Feliciano. Per un diritto amministrativo paritario. *In*: **Studi in memoria di Enrico Guicciardi**. Padova: Cedam, Casa Editrice Dott. Antonio Milani, 1975.

BAPTISTA, Patrícia. **Transformações do Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

BARREIROS, Lorena Miranda Santos. **Convenções Processuais e Poder Público**. Salvador: Jus Podivm, 2017.

BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves. **Transações administrativas**: um contributo ao estudo do contrato administrativo como mecanismo de prevenção e terminação de litígios e como alternativa à atuação administrativa autoritária, no contexto de uma administração pública mais democrática. São Paulo: Quartier Latin, 2007.

BINENBOJM, Gustavo. A Constitucionalização do Direito Administrativo no Brasil: um Inventário de Avanços e Retrocessos. *In*: SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel (coord.). **A Constitucionalização do Direito**: Fundamentos Teóricos e Aplicações Específicas. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

BINENBOJM, Gustavo. **Uma Teoria do Direito Administrativo**: Direitos Fundamentais, Democracia e Constitucionalização. 3. ed., Rio de Janeiro: Renovar, 2014.

BITENCOURT NETO, Eurico. **Concertação Administrativa Interorgânica**: direito administrativo e organização no século XXI. São Paulo: Almedina, 2017.

CABRAL, Antonio do Passo. Convenções processuais. Salvador: Jus Podivm, 2016.







CABRAL, Antonio do Passo. **Segurança jurídica e regras de transição nos processos judicial e administrativo**: introdução ao art. 23 da LINDB. Salvador: JusPodivm, 2020.

CASSESE, Sabino. Il cittadino e l'amministrazione pubblica. Rivista trimestrale di diritto pubblico, anno XLVIII, Milano, 1998.

CASSESE, Sabino. La costruzione del diritto amministrativo: Francia e Regno Unito. *In*: **Trattato di diritto amministrativo: diritto amministrative generale**. (a cura di Sabino Cassese). Seconda edizione, Milano: Dott. A Giuffrè Editore, 2003.

CASSESE, Sabino. Le basi del diritto amministrativo. Sesta edizione, Milano: Garzanti Editore, 2000.

CASSESE, Sabino. Tendenze e problemi del diritto amministrativo. **Rivista trimestrale di diritto pubblico**, Milano, anno 54, 2004.

CASTELO BRANCO, Janaína Soares Noleto. **Advocacia Pública e solução consensual dos conflitos**. Salvador: Jus Podivm, 2018.

CIOFFI, Alessandro. L'interesse pubblico nell'azione amministrativa. **Diritto amministrativo**: rivista trimestrale, Milano, anno 23, fasc. 4, 2015.

CUNHA, Leonardo Carneiro da. **A Fazenda Pública em juízo**. 17. ed., Rio de Janeiro: Forense, 2020.

CUNHA, Leonardo Carneiro da. **Direito intertemporal e o novo Código de Processo Civil**. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

DALLARI, Adilson Abreu. Privatização, eficiência e responsabilidade. *In*: MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo (coord.). **Uma avaliação das tendências contemporâneas do Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

DIAS, Maria Tereza Fonseca. **Direito Administrativo pós-moderno**: novos paradigmas do Direito Administrativo a partir do estudo da relação entre o Estado e a sociedade. Belo Horizonte: Mandamentos, 2003.

DIDIER JR., Fredie; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Dever judicial de considerar as consequências práticas da decisão: interpretando o art. 20 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, n. 73, jul./set. 2019.

ESTORNINHO, Maria João. **A fuga para o Direito Privado**: Contributo para o estudo da actividade de direito privado da Administração Pública. Coimbra: Almedina, 1999.

FACCI, Lucio Picanço. **Meios adequados de resolução de conflitos administrativos**: a experiência da Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal. 2018. 371 f. Tese (Doutorado) — Centro de Estudos Gerais, Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Direito, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2018.







FONT Y LLOVET, Tomàs. Desarrollo reciente de los instrumentos de la Administración Consensual en España. *In*: MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo (coord.). **Uma avaliação das tendências contemporâneas do Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

GIANNINI, Massimo Severo. **Diritto amministrativo**. Terza edizione, Milano: Dott. A. Giuffrè Editore, 1993. v. primo.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 9. ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

JUSTEN FILHO, Marçal. O Direito Administrativo de espetáculo. *In*: ARAGÃO, Alexandre Santos de; MARQUES NETO, Floriano de Azevedo (coord.). **Direito Administrativo e seus novos paradigmas**. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

JUSTEN NETO, Marçal. Segredo de justiça e Administração Pública. *In*: TALAMINI, Eduardo (coord.). DIDIER JR., Fredie (coord. Geral). **Processo e Administração Pública**. Salvador: Jus Podivm, 2016.

LIMA, Raimundo Márcio Ribeiro. Administração Pública Dialógica. Curitiba: Juruá, 2013.

MARINS, Vinícius. Apresentação. *In*: MARINS, Vinícius (coord.). **Novas vertentes do direito administrativo**. Belo Horizonte: Líder, 2011.

MARQUES NETO, Floriano Peixoto de Azevedo. **Regulação estatal e interesses públicos**. São Paulo: Malheiros, 2002.

MATOS, Federico Nunes de. **Novas fronteiras da arbitragem aplicável aos litígios da administração pública**: incidência sobre conflitos extracontratuais, especialmente na desapropriação. 2017. 478 f. Tese (Doutorado) – Faculdade de Direito, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2017.

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

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 33. ed., São Paulo: Malheiros, 2007.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 32. ed., São Paulo: Malheiros, 2015.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. A globalização e o direito administrativo. *In*: MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo (coord.). **Uma avaliação das tendências contemporâneas do Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Mutações do Direito Administrativo**. 2. ed., Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Mutações do Direito Público**. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.





MOURA, Grégore Moreira de. As formas alternativas de resolução de conflitos e a Advocacia Pública. *In:* RIBEIRO, Rodrigo Araújo; ALMEIDA, Tiago Flecha de; FÉRES, Marcelo Andrade; ALBERGARIA NETO, Jason Soares; ANDRADE, Alberto Guimarães; LEVATE, Luiz Gustavo (org.). **Advocacia Pública em juízo**. Belo Horizonte: D'Plácido, 2018.

MOURA, Grégore Moreira de. Direito constitucional fraterno. Belo Horizonte: D'Plácido, 2018.

MUSETTI GROTTI, Dinorá Adelaide. A participação popular e a consensualidade na Administração Pública. *In*: MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo (coord.). **Uma avaliação das tendências contemporâneas do Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

OLIVEIRA, Gustavo Henrique Justino de. A arbitragem e a nova contratualização administrativa. *In*: GUIMARÃES, Edgar (coord.). **Cenários do Direito Administrativo**: estudos em homenagem ao Professor Romeu Felipe Bacellar Filho. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2004.

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

OTTAVIANO, Vittorio. Appunti in tema di amministrazione e cittadino nello Stato democratico. *In*: **Scritti in onore di Massimo Severo Giannini**. Milano: Dott. A. Giuffrè Editore, 1988. v. 2.

PASTORI, Giorgio. Interesse pubblico e interessi privati fra procedimento, accordo e autoamministratizone. *In*: **Scritti in onore di Pietro Virga**. Milano: Dott. A. Giuffrè Editore, 1994. t. 2.

PIRES, Maria Coeli Simões. A Revisão Paradigmática do Estado e do Direito: um Exercício em Prol da Democratização do Sistema Administrativo. *In*: LIMA, Sérgio Mourão Corrêa (coord.). **Temas de Direito Administrativo**: Estudos em Homenagem ao Professor Paulo Neves de Carvalho. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

RODRIGUES, Marco Antonio. CASTELO BRANCO, Janaína Soares Noleto (pref.). **Advocacia Pública e solução consensual dos conflitos**. Salvador: Jus Podivm, 2018.

SARMENTO, Daniel. Interesses públicos vs. interesses privados na perspectiva da teoria e da filosofia constitucional. *In*: SARMENTO, Daniel (org.). **Interesses públicos versus interesses privados**: desconstruindo o princípio da supremacia do interesse público. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

SARMENTO, Daniel. Supremacia do interesse público? As colisões entre direitos fundamentais e interesses da coletividade. *In*: ARAGÃO, Alexandre Santos de; MARQUES NETO, Floriano de Azevedo (coord.). **Direito Administrativo e seus novos paradigmas**. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

SPASIANO, Mario R. La partecipazione al procedimento amministrativo quale fonte di legittimazione dell'esercizio del potere: un'ipotesi ricostrutiva. **Diritto amministrativo**: rivista trimestrale, Milano, anno 10, fasc. 2, 2002.



SORDI, Bernardo. Pubblica amministrazione, negozio, contratto: universi e categorie ottocentesche a confronto. Diritto amministrativo: rivista trimestrale, Milano, anno 3, fasc. 4, 1995.

TALAMINI, Eduardo. A (in)disponibilidade do interesse público: consequências processuais (composições em juízo, prerrogativas processuais, arbitragem, negócios processuais e ação monitória) – versão atualizada para o CPC/2015. In: ZANETI JR., Hermes; CABRAL, Trícia Navarro Xavier (coord.). DIDIER JR., Fredie (coord. geral). Justiça Multiportas: Mediação, Conciliação, Arbitragem e outros meios de solução adequada de conflitos. Salvador: Jus Podivm, 2016.

VITORELLI, Edilson. A Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro e a ampliação dos parâmetros de controle dos atos administrativos discricionários: o direito na era do consequencialismo. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 279, n. 2, maio/ago. 2020.