

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO

ESCOLA DE GOVERNO PROFESSOR PAULO NEVES DE CARVALHO

Mateus Miglio Moreira

PANDEMIA DE COVID-19 – A HORA E VEZ DA CONSENSUALIZAÇÃO NA
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Belo Horizonte

2020

Mateus Miglio Moreira

**PANDEMIA DE COVID-19 – A HORA E VEZ DA CONSENSUALIZAÇÃO NA
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

Trabalho de conclusão de curso apresentado ao Curso de Graduação em Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial para obtenção do título de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental.

Orientadora: Ana Luiza Gomes de Araújo

Belo Horizonte

2020

M838p Moreira, Mateus Miglio.
Pandemia de COVID-19 [manuscrito] : a hora e vez da consensualização na administração pública / Mateus Miglio Moreira. – 2021.
[5], 56 f. : il.

Trabalho de conclusão de Curso (Graduação em Administração Pública) – Fundação João Pinheiro, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, 2021.

Orientadora: Luiza Gomes de Araújo

Bibliografia: f. 57-61

1. Direito administrativo. 2. Administração pública. 3. Epidemia – COVID-19. 4. Interesse público. I. Araújo, Luiza Gomes de. II. Título.

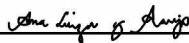
CDU 342.9

Mateus Miglio Moreira

**PANDEMIA DE COVID-19 – A HORA E VEZ DA CONSENSUALIZAÇÃO NA
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado ao Curso de Graduação
em Administração Pública da Escola de
Governos Professor Paulo Neves de
Carvalho, da Fundação João Pinheiro,
como requisito parcial para a obtenção
do título de bacharel em Administração
Pública.

Aprovada na Banca Examinadora



Prof. Ana Luiza Gomes de Araújo (Orientadora) – Fundação João Pinheiro



Prof. Daniela Goes Paraiso Lacerda (Avaliadora) – Fundação João Pinheiro



Prof. Thais Mara Alexandrino (Avaliadora) – Fundação João Pinheiro

Belo Horizonte, 04 de Fevereiro de 2021

AGRADECIMENTOS

É sempre bom agradecer a algumas pessoas quando se têm a legítima oportunidade. Mas isso me encabula um pouco, porque tenho muitas pessoas a agradecer por qualquer coisa que eu tenha aprendido e que possa eventualmente transmitir a outros. Como a lista de pessoas a quem devo gratidão é muito grande, vou mencionar aqui somente pessoas diretamente ligadas a esse trabalho.

Á Deus, Pai Celeste e Todo Poderoso.

Ao estado de Minas Gerais, representado pela Escola de Governo e seu corpo docente, pelo investimento, pelas diversas oportunidades e pelos excelentes anos de formação.

À professora Ana Luiza, quem com leveza me guiou na produção deste trabalho, não lhe faltando dedicação, assertividade, persistência e bom gosto.

Aos meus pais, Edson e Luciana, que sempre se esforçaram em serem exemplos a serem seguidos. Mesmo durante a execução deste trabalho, distantes, não deixaram de faltar com apoio, cuidado e amor.

A minha prima, Luana, com quem eu compartilhei a convivência diária dos últimos anos. Sempre atenta a me municiar do café e dos quitutes necessários para a consecução do trabalho. Também a ela, juntamente com a Rebecca, devo o agradecimento por cuidarem de mim, viabilizando exames, medicamentos e mantimentos, enquanto eu estive com o vírus da Covid-19.

A todas essas pessoas, e a muitas outras, agradeço sinceramente!

RESUMO

Haja vista a emergência de um novo conjunto de percepções, estudos e doutrinas no âmbito do Direito Administrativo mais articulados ao paradigma do Estado Democrático de Direito adotado pela Constituição de 1988, e, como efeito, de experiências administrativas dessa natureza; bem como a emergência de uma ampla gama de fenômenos advindos da pandemia de COVID-19, pesquisa-se se a Administração Pública não poderia fortalecer e intensificar a utilização de modalidades consensuais para a resolução de situações conflituosas; e se, a utilização de tais modalidades não feriria o tradicional princípio da indisponibilidade do interesse público. Nesse sentido, se verificou que a aplicação da consensualidade nos conflitos da Administração Pública ainda é elemento de excepcionalidade com pormenores em plena discussão, contudo, é indiscutivelmente elemento em franca pacificação e expansão, tanto no plano teórico como no plano prático. Pela pesquisa, de cunho qualitativo, se observou a necessidade de esclarecer, divulgar e fortalecer a perspectiva consensual dentro da Administração Pública. Para tanto, se fez imperioso demonstrar que o Regime Jurídico-Administrativo em vigor no país, não só harmoniza, como carece de uma consensualização e que, dessa consensualização se expecta uma série de benefícios. Foram analisadas duas experiências reais da Administração Pública, que trouxeram evidências concretas no sentido da obtenção, pela Administração Pública, de benefícios estatais relativos ao interesse público, em virtude da adoção de uma alternativa resolutive consensual. Nesse sentido, na medida em que esses benefícios se concretizam e tornam-se cada vez mais evidentes, se percebe paralelamente, a ocorrência de uma difusão progressiva, entre os operadores do direito e entre os administradores públicos, de uma posição favorável em relação à fruição legítima de institutos advindos da *consensualidade* por parte da Administração.

Palavras-chave: Consensualidade. Administração Pública. Resolução de conflitos. Constitucionalização. COVID-19.

ABSTRACT

Taking into account the emergence of a new set of perceptions, studies and doctrines in the scope of Administrative Law more articulated to the Rule of the Democratic Law paradigm adopted by the Brazilian 1988 Constitution, and, as an effect, the emergence of administrative experiences; as well as the emergence of a wide range of phenomena arising from the COVID-19 pandemic, research is being done on whether the Public Administration could strengthen and intensify the use of consensual modalities to resolve conflicting situations; and whether, the use of such modalities would not violate the traditional Brazilian principle of “unavailability of the public interest”. In this sense, it was found that the application of consensuality in the conflicts of Public Administration is still an element of exceptionality with details in full discussion, however, it is undoubtedly an element in frank pacification and expansion, both in theoretical and practical terms. Through a qualitative research, was observed the need to clarify, disseminate and strengthen the consensual perspective within Public Administration. To this direction, it was imperative to demonstrate that the Legal-Administrative Regime in force in the country, not only harmonizes, but also lacks of consensus, and that are expected from this consensus a series of benefits. Two real experiences of the Public Administration were analyzed, which brought concrete evidence towards the obtaining, by the Public Administration, of state benefits related to the public interest, due to the adoption of a consensual resolution alternative. In this sense, to the extent that these benefits are realized and become more and more evident, in parallel, the occurrence of a progressive diffusion, between the operators of the law and among the public administrators, of a favorable position in relation to the fruition legitimacy of institutes resulting from the consensus of the Administration.

Keywords: Consensuality. Public administration. Conflict resolution. Constitutionalization. COVID-19.

Sumário

1 INTRODUÇÃO	6
1.1 Contextualização.....	6
2 CONSTRUÇÃO HISTÓRICA DO DIREITO ADMINISTRATIVO	12
2.1 Formação, mito fundador e sentido histórico do Direito Administrativo	12
2.2 Consolidação do Direito Administrativo no Brasil: Perspectivas fundacionais e doutrinárias	15
2.3 O Regime Jurídico-Administrativo.....	17
2.3.1 Prerrogativas e Sujeições da Administração Pública	18
2.3.2 Os Princípios da Supremacia do Interesse Público Sobre o Privado e da Indisponibilidade do Interesse Público.....	19
3 A DISCUSSÃO CONTEMPORÂNEA EM TORNO DO DIREITO ADMINISTRATIVO E DO PRINCÍPIO DA INDISPONIBILIDADE DO INTERESSE PÚBLICO	24
3.1 “A crise dos paradigmas do Direito Administrativo brasileiro”	25
3.1.1 O Paradigma do Estado Democrático de Direito	26
3.2 A Mudança Proposta	27
3.2.1 O Princípio da indisponibilidade do interesse público	33
4 COVID-19 E A PERSPECTIVA CONTEMPORÂNEA	36
4.1 Covid-19: Os Primeiros Momentos.....	37
4.2 Covid-19: Consolidação dos Desafios e Soluções -- Um Panorama do Cenário Normativo no âmbito do Direito Administrativo brasileiro	38
5 METODOLOGIA	43
6 EXPERIÊNCIAS E PERSPECTIVAS DENTRO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	45
6.1 Vozes da Administração Pública: A experiência do Termo De Ajustamento Disciplinar no Estado de Minas Gerais.....	46
6.2 Vozes da Administração Pública: A desjudicialização da Saúde em Minas Gerais – Uma Análise Sobre a Implementação de Acordos Administrativos	48
6.3 O Administrador Público: A voz da Administração.....	50
7 CONSIDERAÇÕES FINAIS	53
REFERÊNCIAS	55

1 INTRODUÇÃO

João Guimarães Rosa, nascido em nascido em Cordisburgo (MG), consagrou na cultura brasileira, com a última novela do livro Sagarana (1946), a expressão “A hora e vez (...)”. Ana Valeria B. Costa (2006)¹ defende que em “A hora e vez de Augusto Matraga” o autor reinterpreta o mito clássico de Dionísio. A estrutura mítica que possui a novela confirma-se, segundo Costa, pela trajetória de queda e ascensão de Matraga, o que à identifica com o clássico mito grego. O título escolhido por Guimarães Rosa está relacionado à frase dita pelo padre quando visita Matraga: “Cada um tem a sua hora e a sua vez: você há-de ter a sua”. Guimarães Rosa semeia por toda a novela que o personagem terá *a sua hora e vez*, mas quando e como?, este é um porvir inevitável e intimidador.

No presente trabalho, a similaridade narrativa entre o contexto da consensualidade no âmbito do Direito Administrativo e da Administração Pública, com a situação construída por Guimarães Rosa, fez com que uma epígrafe entre os títulos fosse auspicioso e inescapável. Narra-se aqui, cientificamente, um caminho de “queda” e de ascensão da consensualidade e também, que a consensualidade desponta-se como um caminho inevitável mas que carrega consigo questionamentos, dificuldades e responsabilidades. Dessa maneira, questiona-se, quando há de ser então, a “a hora e a vez” desse elemento ? Da pesquisa realizada, se vislumbra que o contexto pandêmico/pós-pandêmico pode ser essa hora e, se for, é conveniente e favorável que Administração Pública esteja preparada. Assim, é com essa pequena introdução em mente que se procede com a contextualização.

¹Ana Valeria Beserra Costa em: O mito em A hora e vez de Augusto Matraga de João Guimarães Rosa. (2006).

1.1 Contextualização

O Direito Administrativo teve surgimento na França dentro do contexto da Revolução Francesa. Sobre ele, a obra do jurista francês Maurice Hauriou² serviu de embasamento para que se manifestasse o seguinte postulado: o Direito Administrativo nasce enquanto um direito jurisprudencial. Para tal, encontram-se evidenciados em seus trabalhos que os primeiros aspectos materiais do Direito Administrativo, advieram de decisões do Conselho de Estado Francês. Órgão que, a despeito de ser, nos tempos atuais, um dos maiores baluartes do liberalismo democrático e dos direitos do homem, foi concebido, à sua época, como uma instituição de inspiração autoritária destinada a auxiliar o rei ou imperador a governar firmemente o país. Não obstante, foi esse direito inicialmente jurisprudencial a gênese do modelo legislado que se conhece atualmente.

No Brasil, o Direito Administrativo apresentou-se já legislado, tendo como objeto o estudo da Administração Pública em diferentes facetas, a estrutura de suas atividades e dos serviços públicos, bem como, a análise dos procedimentos relativos ao cumprimento das tarefas do Poder Público.

Para Medauar (2010), o Direito Administrativo é definido como sendo o conjunto de normas³ e princípios⁴ que regem a atuação da Administração Pública, tratando primordialmente da organização, meios de ação, formas e relações jurídicas da Administração Pública.

Dito isto, e voltando aos aspectos fundacionais do Direito Administrativo brasileiro, é notório e consensual que ele conservou aspectos da inspiração de outrora. Surgiu e se estruturou com viés de autoridade, em um processo marcado pela verticalização e pelo escalonamento de competências administrativas. Existindo na unilateralidade e nos

²Maurice Hauriou, *Précis de Droit Administratif contenant le droit public et le droit administratif*. apud François Burdeau, 1995.

³A definição de norma apresenta algumas sutilezas, existindo inclusive a “Teoria Geral da Norma”. Entretanto, de forma geral: “o termo “norma” aparece para designar três espécies de norma: regras (regras de gramática, de jogo); prescrições (mandamentos, proibições e permissões = normas de conduta) e diretrizes (normas técnicas)”(VON WRIGHT, G.H. *Norma y acción*, p. 21 e ss. Apud Luiz Regis Prado)

⁴Sem muito preciosismo, pode-se dizer que princípios são juízos abstratos de valor que orientam a interpretação e a aplicação do Direito. São dotados de grande abstração e generalidade (normas altamente indeterminadas), formuláveis como princípios *stricto sensu* ou normas programáticas.

atos de “força”, forma simbólica e característica marcante da atuação da Administração Pública. (Binenbojm, 2008)

Como consequência desse arcabouço a atuação da advocacia pública tornou-se pautada por uma incansável defesa da entidade pública representada. A princípio, é isso que se espera de qualquer advogado em defesa de seu cliente. Essa ideia, porém, é costumeiramente levada a um ponto que vai muito além dos limites da razoabilidade no âmbito da Administração Pública. É comum ver um advogado público defender judicialmente decisões administrativas que, muitas vezes, são indefensáveis sob qualquer ponto de vista juridicamente razoável.

Ressalta Salomão (2020) que é raro verificar uma verdadeira ponderação a respeito da viabilidade dos recursos apresentados. Costuma-se interpretar como “dever de ofício” a obrigação de utilizar todos os recursos disponíveis, mesmo que sejam manifestamente impertinentes, protelatórios e inviáveis. Essa situação é especialmente prejudicial dentro do contexto brasileiro. De acordo com o “Relatório Justiça em números 2019” divulgado pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) o Brasil tem um acervo de cerca de 80 milhões de processos judiciais e uma taxa de congestionamento no Judiciário de cerca de 70% sendo que, dos 10 maiores litigantes do país 6 são da Administração Pública. Nesse contexto, a prevalecer a atual cultura litigante, há um temor quanto ao colapso do sistema judicial brasileiro, que já funciona próximo do limite de sua capacidade operacional e que indubitavelmente será ainda mais exigido no contexto “pós-pandêmico” da COVID-19.

Entretanto, dentro do contexto contemporâneo, no qual a teoria dos direitos fundamentais e o Estado Democrático de Direito são pressupostos basilares, uma nova perspectiva sobre o Direito Administrativo começa a despontar das discussões que vêm sendo travadas pela comunidade acadêmica. Dessas discussões - e em certa medida de certas práticas, decisões e legislações, que serão posteriormente pormenorizadas – desponta-se uma perspectiva de Direito Administrativo dotado de maior horizontalidade, colaborativo, participativo e procedimentalizado. Contudo, a despeito dessas feições gerais, existe nessa discussão minúcias e circunstâncias que ainda estão em franco debate, reclamando elas por uma pacificação. Isso porque, em todo

debate científico ou filosófico, a compreensão de uma nova tese e conseqüentemente a aceitação, ou não, desta pela “comunidade” depende do conhecimento do que se chama: estado da questão – *Status questionis*.

De forma genérica, o *status questionis* se materializa/significa o retrospecto das discussões até o presente, com discriminação dos tópicos abrangidos e das teses consensualmente admitidas em relação às que continuam em litígio, o que será feito nos próximos capítulos.

Assim, no âmbito da discussão colocada acima, e tendo em vista as necessidades e desafios inerentes ao contexto “pandêmico/pós-pandêmico” questiona-se se a Administração Pública, tendo em vista essa nova perspectiva, e em face do paradigma do Estado Democrático de Direito, não poderia utilizar-se de modalidades mais consensuais para a resolução de conflitos e se a utilização de tais modalidades não feriria o princípio da indisponibilidade do interesse público.

⁵Oportuno no momento, contextualizar brevemente as diferentes modalidades de resolução de conflitos humanos existentes. São elas: autotutela; autocomposição; mediação; arbitragem; jurisdição e processo. Dentre essas, a mais antiga modalidade que se tem notícia é a autotutela: essa consiste na utilização da violência privada na resolução do conflito de interesses. A autocomposição é uma forma pela qual os interessados na dissipação de suas controvérsias, e ausente o Estado jurisdicional, conciliavam-se pela renúncia, submissão, desistência e transação⁶. A mediação consiste na intervenção de um terceiro (mediador), alheio ao respectivo conflito, para pacificá-lo. A arbitragem também diz respeito à intervenção de um terceiro, alheio ao conflito na sua solução, mas aqui, não como mediador, e sim como julgador. A jurisdição consiste no monopólio do poder de arbitrar pelo Estado-Juiz/Estado jurisdicional. E, por fim, o processo: a modalidade mais moderna e complexa de resolução de conflitos existentes; é definida pelo professor Rosemiro Pereira Leal (2000) como: “Instituição jurídico-linguística autocrítica que se compõem dos institutos do contraditório, da ampla defesa e da isonomia”. De forma genérica, o processo pode

⁵Conforme: Rosemiro Pereira Leal, Teoria Geral Do Processo: Primeiros Estudos, 2000.

⁶Para detalhes ver: Rosemiro Pereira Leal, Teoria Geral Do Processo: Primeiros Estudos, p.44.

ser em alguma medida mais facilmente compreendido pela definição de procedimento cunhada por Elio Fazzalari (informação verbal)⁷: “procedimento é uma estrutura técnica de atos jurídicos sequenciais regidos por algum modelo legal em que, o ato inicial é pressuposto do ato consequente e este, ato necessário ao próximo, assim de forma contínua até o provimento final.

Atualmente, a forma mais utilizada pela Administração Pública para a solução de conflitos é o processo judicial e o processo administrativo. E, sobre isso, uma convergência de dois fatores se sucede. O primeiro, de cunho prático, diz respeito ao fato de que a opção pelo processo é mais fácil: não pairam dúvidas sobre essa opção, este é um paradigma que está posto e aceito, em geral, é mais “fácil” obter uma decisão categórica pelo judiciário do que buscar a construção de um acordo. A mudança em prol de outros meios resolutivos traz, inevitavelmente, um aspecto de insegurança, especialmente em relação à atuação dos órgãos de controle que podem, entre outras coisas, contestar e anular acordos firmados⁸. Como a consensualidade ainda não é o paradigma tradicional/pacificado, ela carrega consigo um ônus sufocante.

O segundo fator, é de natureza teórica: por parte de alguns acadêmicos, operadores do direito e administradores públicos, a utilização de modalidades alheias ao processo para resolução de conflitos da Administração Pública não é bem acolhida⁹. De forma geral, essa percepção baseia-se na perspectiva de que essa possibilidade não é bem recepcionada pela doutrina e pelos parâmetros jurídicos já pacificados. De forma mais específica, argumenta-se que essa possibilidade esbarra, principalmente, no princípio da Indisponibilidade do Interesse público. Princípio esse que, em última instância, interpretado de acordo com sua perspectiva histórico-conservadora, invoca uma

⁷Citação proferida em sala de aula pelo professor Rosemiro Pereira Leal (2020) no curso: Teoria Geral do Processo.

⁸Isso, em parte, por característica do sistema de jurisdição una: o sistema judiciário ou de jurisdição única, também conhecido por sistema inglês e, modernamente, denominado sistema de controle judicial, é aquele em que todos os litígios, de natureza administrativa ou de interesses exclusivamente privados, são resolvidos judicialmente pela Justiça Comum, ou seja, pelos juízes e tribunais do Poder Judiciário (MEIRELLES, p. 55). Em contraste, existe o chamado “sistema francês” ou do contencioso administrativo. Nesse sistema, há uma jurisdição especial do contencioso administrativo, formada por tribunais de índole administrativa, o que determina a existência de uma dualidade de jurisdição.

⁹Como será visto mais adiante, essa posição é defendida pela “escola” mais tradicionalista da doutrina. Está, conta com doutrinadores como: Celso Antônio Bandeira de Mello, José dos Santos Carvalho Filho e Hely Lopes Meirelles.

posição de verticalidade da Administração Pública que acaba por dificultar a conciliação ou transação nos conflitos que envolvem a Administração.

Assumindo rigor na dialética que se forma a partir dessa discussão, levanta-se naturalmente o questionamento: na instância teórica, quais os contrapontos e objeções existentes em relação ao método resolutivo tradicional que fundamentam a posição contrária; ou seja, quais os fundamentos que advogam em prol da possibilidade de a Administração Pública utilizar-se de modalidades de resolução de conflitos alheias ao processo no encaminhamento resolutivo de conflitos que lhe envolve.

Assim, é nesse sentido que a presente monografia objetiva analisar à luz do princípio da indisponibilidade do interesse público e no contexto do paradigma do Estado democrático de Direito a possibilidade de utilização de outros meios de solução de conflitos diversos do processo, pela Administração Pública, apresentando-se algumas experiências nesse sentido.

Para tanto, dividiu-se o presente trabalho em sete capítulos, sendo o primeiro esta introdução. No segundo capítulo serão tratadas as origens do Direito Administrativo com o intuito de demonstrar as influências de verticalidade, trazidas, desde o início, para o Direito Administrativo brasileiro. Pelo rigor metodológico adotado¹⁰, é obrigação implícita oferecer neste capítulo, como fundamento primário da argumentação, um sumário do estado da questão, o consenso do assunto na comunidade que lhe estuda. Tal obrigação constitui o cerne, *o porque de ser*, do segundo capítulo da presente monografia.

No terceiro capítulo será analisada a discussão contemporânea acerca do Direito Administrativo brasileiro, com o intuito de adequá-lo ao paradigma do Estado democrático de Direito e as consequências trazidas por ele, especialmente em relação ao movimento em prol de maior consensualidade. É fruto metodológico deste capítulo apresentar a “nova proposição/nova teoria”, bem como seus argumentos, tendo em vista o quadro construído na seção anterior. No capítulo 4 será abordada a pandemia da COVID-19 e como o Direito Administrativo tem respondido a ela, é objetivo

¹⁰Caso necessário, para esclarecimento relativo as menções metodológicas aqui feitas, ver o Capítulo 5 (Metodologia).

metodológico deste capítulo dialogar e retratar, em face do prisma construído nos dois últimos capítulos, o respectivo evento na medida em que ilustra-se o que se discutiu. O quinto capítulo apresenta a aspectos metodológicos da pesquisa. O sexto capítulo apresentará experiências e perspectivas de consensualidade aplicáveis à Administração Pública, neste capítulo, é objetivo metodológico evidenciar, em face de fenômenos reais e concretos, que a “nova proposição” não só é plausível como também se mostra benéfica. Por fim, o sétimo capítulo com as considerações finais.

2 CONSTRUÇÃO HISTÓRICA DO DIREITO ADMINISTRATIVO

Este capítulo busca proporcionar uma visão geral em relação à fundação do Direito Administrativo. Preocupa-se em criar ambiente comum, crítico, no que tange a origem, a tradição e os mitos do Direito Administrativo. Isso, na tentativa de delimitar o panorama da investigação na medida em que se pontua sutilmente, e de maneira contextualizada, elos entre problemas pretéritos e questões atuais.

O presente início, cabe observar, não se trata de inovação da presente monografia, e sim de empréstimo estrutural de um modelo contido em muitos livros e cânones sobre o tema que aqui se versa. Modelo que, em última instância, inicia-se com a busca pela gênese do objeto que se perscrute.

Ainda a observar, tal estrutura não se proliferou na doutrina despretensiosamente, principalmente entre os autores que buscam tecer críticas a estrutura vigente do direito administrativo. Isso porque, para além das interessantes sutilezas históricas, tal abordagem permite que, já de início, sejam evidenciados *vícios de origem*, vícios esses que, supostamente, estão a perseguir o Direito Administrativo vigente.

2.1 Formação, mito fundador e sentido histórico do Direito Administrativo

Encontra-se rotineiramente dentro dos cânones tomados de empréstimo, bem como em palestras e congressos, o início da discussão pautada pelo seguinte termo/ideia: “mito fundador do Direito Administrativo”. Em verdade, muitos destes se utilizam do termo de forma genérica, apenas como uma estratégia de introdução ao tema do Direito Administrativo. Sem pressupor, *a priori*, demérito de tal estratégia; aqui, breves considerações sobre o “Mito” serão feitas a fim de evidenciar os profundos significados que a expressão contém.

Jordan Peterson (2018), intelectual de linhagem junguiana vê os mitos como "arquétipos", estruturas fixas da psique humana. Uma narrativa que parece sempre conter algo de tremendo, de misterioso, algo intangível. Joseph Campbell (1990),

porém, propõe uma perspectiva mais pragmática, diz que o poder do mito, em seu livro homônimo (O Poder do Mito), é o poder de justificar a si próprio e de transferir as culpas para os outros. Sobre essa perspectiva, o mito não aponta para algo transcendente, ele é a narrativa de perseguidores, ingênuos ou não, que acreditam na culpa dos perseguidos. Em consonância a essa perspectiva, o mito fundador busca narrar, dentro da ótica acima colocada, como certa comunidade foi salva pela expulsão de algum mal. Tem-se então, sucintamente por fim, que para libertar-se desse imbróglio narrativo é necessário desfazer o mito que lhe deu origem.

Assim sendo, qual é o mito fundador do Direito Administrativo? Permita-se que Gustavo Binenbojm (2008), o descreva com suas esclarecedoras palavras:

“A cada ano, repetimos (...) a mesma fábula mistificadora: a de que a certidão de nascimento do direito administrativo foi a Lei de 28 de pluviose do ano VIII, editada em 1800, organizando e limitando externamente a Administração Pública. Tal lei simbolizaria a superação da estrutura de poder do Antigo Regime, fundada não no direito, mas na vontade do soberano.” (p.10)

Em complemento, narra-se que no contexto da separação de poderes, o povo, por meio de seus representantes, elaborou as normas jurídicas que limitaram e preordenaram a atuação dos órgãos administrativos. Assim, por meio da legalidade, entendida aqui como vinculação positiva à lei, o direito administrativo inibiu abusos de poder fazendo com que a autoridade, que outrora exercia ilimitadamente competências autoatributivas, passasse a exercer as competências que lhe foram outorgadas em lei.

Novamente recorrendo a Binenbojm, tal história seria esclarecedora, e até mesmo louvável, se não fosse falsa. Isso porque, tão logo se consolidou a revolução francesa, verificou-se o ressurgimento, a sobrevivência das antigas práticas, supostamente expurgadas da comunidade, instrumentalizadas por categorias jurídicas peculiares (poder de polícia, prerrogativas da administração, supremacia do interesse público, etc.) do novo modelo.

Voltando às breves considerações feitas acerca do “mito”, tem-se então que a narrativa acima é se não, fruto de figura retórica, de embotamento da realidade patrocinado pelos “perseguidores” que não se consideravam serventes do lema então entoado:

Liberdade, igualdade e fraternidade. Consideravam-se, travestidos de Estado, detentores do lema, detentores do direito de interpretá-lo e exercê-lo. E fizeram isso, subvertendo o Estado de Direito, na medida em que criaram o “direito da Administração” e não o Direito Administrativo. Por fim, para que não vejam aqui injustiça, dar-se-á voz aos Réus: conta a história também, que talvez esses perseguidores/heróis fossem ingênuos. Líderes revolucionários, acuados pela sombra de uma vitória sangrenta, que não compreendiam bem a magnitude de poder “existente”. Assustados então, com tal gravidade que agora tinham em mãos, resolveram por aprisiona-la junto ao Estado, utilizando-se com isso, das lógicas do Antigo Regime na condução estatal que, a rigor do momento, pertencia agora aos Revolucionários.

Busca-se na obra do jurista francês Maurice Hauriou¹¹ um pouco de ciência: O Direito Administrativo, nasce na França no contexto da Revolução Francesa enquanto um direito jurisprudencial. Encontram-se evidenciados em seus trabalhos que os primeiros aspectos materiais do Direito Administrativo, advieram de decisões do Conselho de Estado Francês, órgão que, segundo François Gazier (1984), a despeito de ser, nos tempos atuais, um dos maiores baluartes do liberalismo democrático e dos direitos do homem, foi concebido, a sua época, como uma instituição de inspiração autoritária destinada a auxiliar o rei ou imperador a governar firmemente o país.

Infelizmente, as decisões que serviram de primeira materialidade ao Direito Administrativo não advieram do Conselho de Estado atual, e sim, daquele de outrora, imbuído da inspiração autoritária. Ostensivo que tal inspiração foi também o substrato desse primeiro Direito Administrativo, substrato de seus princípios e lógicas. Resta extinto então, com essa construção, argumentos que logrem a essência de um suposto nascimento imaculado do Direito Administrativo.

Cabe modular que, de sua origem francesa ao Direito Administrativo contemporâneo muita coisa mudou, afinal são mais de dois séculos. Contudo, é importante não perder de vista a “árvore dos frutos”, na medida em que esta conserva, em grande monta,

¹¹Maurice Hauriou, *Précis de Droit Administratif contenant le droit public et le droit administratif*. apud François Burdeau, 1995.

vícios *de origem* visto que tem suas raízes fundadas em uma lógica *autoritária* e não na exigida *lógica cidadã* do Estado Democrático de Direito.

2.2 Consolidação do Direito Administrativo no Brasil: Perspectivas fundacionais e doutrinárias

Dando continuidade aos objetivos desse primeiro capítulo, pode se dizer que o primeiro marco histórico do Direito Administrativo no Brasil foi o Decreto Imperial 608 de 1851. Este, entre outras coisas, agregou duas cadeiras ao escopo do ensino jurídico no país, a cadeira de Direito Administrativo e a cadeira de Direito Romano. Movimento esse, ressalta Arlete Sala (2001), fruto da consideração de essencialidade relativa ao Direito Administrativo e ao Direito Romano na formação das elites administrativas dominantes.

Sem ser prolixo com marcos meramente históricos ao presente trabalho, aglutina-se a história do Direito Administrativo nacional em dois momentos distintos de produção de conhecimento em matéria administrativa. O primeiro é o período do Império aqui tratado com brevidade, sem fazer considerações individuais ou particulares (Vicente Pereira do Rego; Veiga Cabral; José Antonio Joaquim Ribas, etc.) buscando apenas apontar as influências que foram recebidas a partir do direito francês, do direito italiano e do direito alemão. O segundo é o período da república, marcado por influências do direito americano, pelo constitucionalismo, e notoriamente consagrado por autores como Celso Antônio Bandeira de Mello, Hely Lopes Meirelles, e José dos Santos Carvalho Filho.

Sobre o primeiro momento:

Segundo Maria Sylvia (2010, p. 25,26) “ Do direito francês, herdou o conceito de serviço público, a teoria dos atos administrativos com o atributo da executoriedade, as teorias sobre responsabilidade civil do Estado, o principio da legalidade, a teoria dos contratos administrativos, as formas de delegação da execução de serviços públicos, a ideia de que a Administração Pública se submete a um regime jurídico de direito público, derogatório e exorbitante do direito comum, que abrange o binômio autoridade/ liberdade.

Do direito italiano, recebeu o conceito de mérito, o de autarquia e entidade paraestatal (dois vocábulos criados no direito italiano) , a noção de interesse público e o próprio método de elaboração e estudo do direito administrativo, mais técnico- científico do que pragmático do direito francês. Com efeito, ao lado dos alemães, os autores italianos muito contribuíram, não só aqui, mas em outros países, para a mudança

do próprio método de estudo do direito administrativo; este, sendo de formação jurisprudencial, era elaborado a partir de casos concretos, sem muita preocupação com a sistematização; a doutrina alemã e a italiana contribuíram para a adoção de um método técnico-científico.

No direito alemão, parece ter encontrado inspiração o tema dos conceitos jurídicos indeterminados e do princípio da razoabilidade (relacionados com a matéria de interpretação e discricionariedade administrativa). Sob esse aspecto também foi grande a contribuição da doutrina portuguesa e espanhola, que, como o direito brasileiro, caminharam para a positivação do direito administrativo.”

Fica exposto nessas breves considerações, a grande influência de cada um desses direitos: francês, italiano, e alemão na perspectiva nacional. Devido a estas diversas influências surgiu, geralmente em tom pejorativo, uma figura pedagógica muito utilizada nas universidades, a comparação do Direito Administrativo brasileiro a uma colcha de retalhos.

De forma sucinta, o que ocorre é a descontextualização do direito estrangeiro para sua aplicação aos moldes brasileiros, na qual se tenta tornar adequado o seu significado aos moldes/necessidades nacionais, ainda que de forma descontextualizada.

Sobre o segundo momento:

A República data de 15 de novembro de 1889, quando foi proclamada por José do Patrocínio, na Câmara Municipal do Rio de Janeiro. Deste período até os dias atuais, o Brasil já teve seis diferentes repúblicas sendo, a dos dias atuais, a Nova República.

No âmbito do Direito Administrativo Brasileiro, esse período, até o século XX, é um período marcado pela transformação e sedimentação de tudo aquilo que, sobre a tutela do constitucionalismo antigo vinha sendo construído, agora sob a perspectiva do constitucionalismo moderno. No constitucionalismo moderno, em contraste ao constitucionalismo antigo, não mais se busca o mero limite do exercício do poder político (organização e contenção jurídico-política do Estado), mas também o reconhecimento, por declaração, de direitos e garantias fundamentais oponíveis ao Estado. Resulta por fim, enquanto condensação e ápice desse período, as construções feitas pelo famoso professor, jurista e administrativista, Celso Antônio Bandeira de Mello. Dentre seus diversos trabalhos, a consolidação da sistematização lógica das normas fundamentais que regiam o Direito Administrativo no país – o Regime Jurídico-

Administrativo e seus princípios, é provavelmente o trabalho que de fato cristalizou-lhe o nome no cânone jurídico.

2.3 O Regime Jurídico-Administrativo

Feitas as considerações preliminares acima, busca-se no famoso artigo “O Conteúdo do Regime Jurídico-Administrativo e seu valor metodológico” as bases que Celso Antônio Bandeira de Mello lançou para o estudo do Direito Administrativo.

Buscar-se-a primeiramente, apresentar as bases lançadas pelo eminente autor. Base essa, diga-se de passagem, pedra angular e ponto de partida escolhido por muitos outros professores e autores no diálogo com o direito administrativo¹².

Em seguida, com a seleção cuidadosa de certas definições e conceitos, visou-se apresentar em caráter sinóptico e contextualizado a sistematização lógica que passou a guiar toda a Escola de administrativistas do país. Aqui, isso se materializa pela reprodução de algumas das eminentes construções feitas pelo próprio autor e pela exposição do diálogo que essas construções suscitaram junto a outros autores e a comunidade acadêmica.

No artigo que abre o primeiro parágrafo do presente tópico, Bandeira de Mello (1967), por meio de enumerações, apresenta a sua perspectiva de regime Jurídico-Administrativo bem como seu suposto conteúdo. Neste âmbito versa, em caráter de centralidade e por meio de uma ótica sistêmica, sobre a supremacia do interesse público sobre o privado e sobre a Indisponibilidade dos interesses públicos. Para o autor, esses dois princípios serviriam de substrato teórico para a construção do regime jurídico administrativo, de modo que todos os outros princípios seriam deles decorrentes, como se tratará adiante. Já ao fim do artigo, o autor comenta questões metodológicas relativas ao regime administrativo.

¹²Tornou-se comum na publicação de livros voltados para o Direito Administrativo e Público a expressão: “Em homenagem ao Professor Celso Antônio Bandeira de Mello”. Cita-se rapidamente: Estudos de Direito Público, por Marcelo Figueiredo; Direito Administrativo Sancionador, por José Roberto Pimenta Oliveira; entre outras diversas homenagens prestadas. As incontáveis homenagens evidenciam, a despeito do apelo comercial que o nome do autor desperta junto aos leitores, a permeabilidade e importância de seus ensinamentos no campo do Direito Público.

Tem-se de forma genérica que Regime jurídico é um conjunto de direitos, deveres, garantias, vantagens, proibições e penalidades aplicáveis a determinadas relações sociais qualificadas pelo Direito. Sobre isso, o primeiro tópico do aludido artigo diz:

“Diz-se que há uma disciplina jurídica autônoma quando corresponde a um conjunto sistematizado de princípios e normas que lhe dão identidade, diferenciando-a das demais ramificações do Direito. Só se pode, portanto, falar em direito administrativo no pressuposto de que existam princípios que lhe são peculiares e que guardam entre si uma relação lógica de coerência e unidade compondo um sistema ou regime: o regime jurídico administrativo.” (1967. p,8)

É oportuno apresentar os ensinamentos de Maria Sylvia Zanella Di Pietro ainda, sobre o conceito de regime jurídico-administrativo. Ela ensina:

“a expressão regime jurídico administrativo é reservada tão-somente para abranger o conjunto de traços, de conotações que tipificam o Direito Administrativo, colocando a Administração Pública numa posição privilegiada, vertical, na relação jurídico-administrativa. Basicamente pode-se dizer que o regime administrativo resume-se a duas palavras apenas: prerrogativas e sujeições (2006, p. 64.)

Em vista de tais ensinamentos, é oportuno abordar agora a relação desenvolvida pela autora entre a perspectiva de regime jurídico-administrativo com a figura das prerrogativas e sujeições da Administração Pública.

2.3.1 Prerrogativas e Sujeições da Administração Pública

Nessa seara, Cretella Júnior é o principal expoente acadêmico. Ele assinala, em 1971, que as prerrogativas e as sujeições da Administração Pública advêm da *Posição singular da Administração*, essa posição singular é destrinchada pela doutrina em diversos traços gerais¹³. O traço especial, dentro da discussão teórica, que contém as prerrogativas e sujeições da Administração Pública, e o traço da *capacidade*.

A Administração detêm uma *capacidade* que ultrapassa em muito aquela que detêm o ente privado, isso porque, a pessoa jurídica pública dispõe de *prerrogativas/privilégios* decorrentes de seu poder de império, o que lhe assegura uma posição singular no mundo jurídico. Por outro lado, paradoxalmente, a Administração é também atingida

¹³Para detalhes, ver: Júnior, José Cretella. "Prerrogativas e sujeições da administração pública." (1971) p.16-17

por uma série de *restrições/sujeições* desconhecidas pelo particular quando em conflito com outro particular.

Cretella expõe que a Prerrogativa pública é uma faculdade especial conferida à Administração quando esta decide agir contra o particular. Nesse momento, pela condição favorável que a prerrogativa confere, a Administração fica desnivelada em relação ao particular, assumindo uma posição vertical, bem diversa da posição horizontal em que fica o particular diante de outro particular. (Júnior, 1971)

Já as Sujeições administrativas, são derrogações ou cargas negativas, peculiares ao regime jurídico público, mediante as quais a Administração é limitada em suas atividades. Essa limitação está relacionada à perspectiva da finalidade da atuação pública. No direito privado, as pessoas/partes agem impelidas por interesses particulares, nisso, o *fim* pretendido é de caráter pessoal e íntimo e sendo ele lícito, extravasa o campo da tutela jurídica. Por outro lado, as pessoas jurídicas de direito público estão vinculadas ao *fim público*¹⁴. Sendo esse fim elemento cogente na relação jurídico-administrativa, ele passa a caracterizar, ao lado dos pontos positivos, o próprio regime jurídico-administrativo. (Júnior, 1971)

2.3.2 Os Princípios da Supremacia do Interesse Público Sobre o Privado e da Indisponibilidade do Interesse Público

Decorre então, que o regime de direito público resulta da caracterização de determinados interesses pertinentes à sociedade e não aos particulares considerados em sua individualidade. De acordo com os ensinamentos de Celso Antônio Bandeira de Mello, juridicamente essa caracterização se delinea em função de dois princípios, as "pedras de toque" do regime jurídico-administrativo:

Partindo do universal para o particular, diríamos que o direito administrativo, entroncado que está no direito público, reproduz, no geral, as características do regime de direito público, acrescidas àquelas que o especificam dentro dele. Aquele resulta da caracterização normativa de determinados interesses como pertinentes à sociedade e não aos particulares.

¹⁴ Como a Administração é presa ao interesse público, ela é assim sujeita a procedimentos especiais. A citar dois breves exemplos práticos: A escolha dos seus funcionários (concurso) e a seleção dos fornecedores de gêneros ou serviços (concorrência pública). (Júnior, 1971)

Juridicamente esta caracterização consiste, no direito administrativo, segundo nosso modo de ver, na atribuição de uma disciplina normativa peculiar que, fundamentalmente, se delinea em função da consagração de dois princípios:

A - Supremacia do interesse público sobre o privado;

B - Indisponibilidade dos interesses públicos.

Todo o sistema de Direito Administrativo, a nosso ver, se constrói sobre os mencionados princípios da supremacia do interesse público sobre o particular e indisponibilidade do interesse público.” (Mello, 1967, p.9)

Relevante também, algumas considerações que Celso Antônio faz na página seguinte:

“(...) os dois princípios, referidos acima, são aqui realçados não em si mesmos mas em suas repercussões no ordenamento jurídico em geral. Assim, têm importância, sem dúvida, suas justificações teóricas, mas, para o jurista, o que interessa mais, como dado fundamental, é a tradução deles no sistema. (...) logo, não se lhes dá um valor intrínseco, perene e imutável. Dá-se-lhes importância fundamental porque se julga que foi o ordenamento jurídico que assim os qualificou.

O artigo passa então, em sequência, a discutir de forma científico-jurídica o conteúdo desses objetos dentro do regime jurídico em questão. Cabe então, apontar as principais definições, e os consagrados elementos divergentes/discursivos que dão tônica à dialética evidenciada na contextualização desse trabalho. De volta ao arcabouço edificado por Bandeira de Mello, cabe buscar em suas palavras os conceitos e definições que, por ele, foram cristalizados na literatura administrativista brasileira. Para o princípio da supremacia do interesse público sobre os interesses particulares, o autor definiu:

“Trata-se de verdadeiro axioma reconhecível no moderno Direito Público. Proclama a superioridade do interesse da coletividade, firmando a prevalência dele sobre o particular, como condição até mesmo, da sobrevivência e asseguramento deste último. É pressuposto de uma ordem social estável, em que todos e cada um possam sentir-se garantidos e resguardados.” (2003, p. 60)

No tocante ao interesse público (primário)¹⁵, também Bandeira de Mello possui conceito amplamente propagado na doutrina nacional. Para o autor, o interesse público consiste

¹⁵Diferenciação geralmente atribuída às lições do jurista italiano Renato Alessi. Em resumo: o interesse público primário, é o verdadeiro interesse a que se destina a Administração Pública, pois este alcança o interesse da coletividade e possui supremacia sobre o particular. Os interesses secundários seriam aqueles da “administração-entidade”, uma espécie de interesse patrimonial do Estado. Este interesse secundário, explica, por exemplo, a demora do Estado no pagamento dos precatórios uma vez que ele (Estado) está defendendo seu próprio interesse.

no “interesse resultante do conjunto dos interesses que os indivíduos pessoalmente têm quando considerados em sua qualidade de membros da sociedade.” (2003, p. 53.)

O autor, anos depois, ao dispor novamente sobre a questão, após ter sofrido críticas por autores como Justen Filho e Ávila¹⁶, que apontam que o interesse público constitui um conceito negativo, na medida em que só é possível dizer o que não é interesse público e ainda, que a construção de interesse público se faz diante de casos concretos, Bandeira de Mello fez alusão ao fato de o interesse público ser qualificado pelo conjunto do próprio sistema normativo. Ou seja, “o seu conteúdo jurídico não pode ser encontrado em outro lugar senão no próprio direito positivo” (Mello, 2009, p. 65/68.) O que pode induzir a uma “linguagem corrente” de que o interesse público é o que a lei assim quis.

Por fim, Indisponibilidade do Interesse Público:

“A indisponibilidade dos interesses públicos significa que sendo interesses qualificados como próprios da coletividade - internos ao setor público - não se encontram à livre disposição de quem quer que seja, por inapropriáveis. O próprio órgão administrativo que os representa não tem disponibilidade sobre eles, no sentido de que lhe incumbe apenas curá-los - o que é também um dever - na estrita conformidade do que dispuser a *intentio legis*.” (Mello, 2009)

Feitas as construções acima em vista de estabelecer o quadro de consenso sobre o qual se busca dialogar, encaminha-se ao fim do capítulo discorrendo por fim, sobre uma interessante e profícua divergência acadêmica/doutrinal trabalhada por Emerson Gabardo no artigo “O conceito de interesse público no direito administrativo brasileiro”:

Questiona-se curiosamente sobre a prevalência, dentro da doutrina, livros e artigos, da constante utilização de termos e expressões metafóricas na representação de importantes conceitos, notadamente no conceito de interesse público, dentro do Direito Administrativo. Essa prevalência e repetição ao longo do tempo parece mostrar, segundo Gabardo (2017), algo relativo ao seu próprio caráter.

¹⁶No início dos anos 2000, o princípio da supremacia do interesse público e, com ele, a própria categoria do interesse público, passou a ser contestado por parte da doutrina. Destacaram-se, nessa linha, os trabalhos de Humberto Ávila, Gustavo Binbenbojm, Daniel Sarmento e Marçal Justen Filho, que abriram as portas para um debate que se instaura até hoje no Direito Administrativo brasileiro. Para detalhes, ver o Capítulo 3.

Alguns exemplos que traz Gabardo para o conceito de interesse público: “pedra angular da ação pública”; “espinha dorsal”; “coração do Direito Público, como a autonomia da vontade para o Direito Privado”; “pedra de toque”, etc.

Neste âmbito, fala o autor: “a despeito do caráter nuclear e irradiador que o conceito de interesse público ocupa no ordenamento, seu conteúdo, a princípio, é de difícil definição¹⁷. Está presente em menções de textos legais; sendo frequentemente utilizado nos discursos políticos e eleitorais cotidianos, mas nem sempre com rigor ou adequada capacidade explicativa.”

Essa questão observada de maneira ordinária e leviana pode aparentar, em um primeiro momento, caráter de superficialidade. Entretanto, essa é uma discussão dialética profunda que ultrapassa em muito o âmbito administrativo, perpassando por todo o direito. Sem ser preciosista e detalhista com toda a filosofia que envolve a questão, (teoria da linguagem, linguagem jurídica, conceito indeterminado/palavra indeterminada, figuras de linguagem, etc.), selecionou-se aqui, com base no artigo de Gabardo, um resumo de alguns argumentos e colocações, sobre o tema, proferidas pelo Ex Ministro do Supremo Tribunal Federal Eros Grau.

Para Eros Grau, “onde a doutrina brasileira erroneamente pensa que há *conceito indeterminado* há, na verdade, *noção*.” E a noção jurídica “deve ser definida como ideia que se desenvolve a si mesma por contradições e superações sucessivas e que é, pois, homogênea ao desenvolvimento das coisas”. Donde o “conceito” por excelência é atemporal, perene, a par que a “noção” é uma ideia historicamente alocada, de acordo com valores e condições sociais de quando é aplicada – passível, assim, de interpretação. (GRAU, 2005, p. 201-202.)

Dessa maneira, sob sua perspectiva, o interesse público deveria ser lido como uma noção, uma vez que não possui um conteúdo determinado, e sim um conteúdo mutável em relação à realidade do seu tempo.

Em conclusão, Gabardo (2017) aponta que diante da “rebeldia” do conceito uma divergência entre os autores se forma. Ainda que seja pacificado entre eles a

¹⁷Essa crítica é da mesma natureza que aquelas proferidas por Justen Filho e Ávila citadas acima.

inexistência de conteúdo *a priori* no conceito de interesse público, isso é interpretado de maneira divergente entre eles. Para autores como Daniel Sarmiento, Gustavo Binbenbim, Humberto Ávila e Marçal Justen Filho, essa perspectiva é utilizada argumentativamente para desmerecer o caráter legitimador do agir da Administração. No caso de autores como Celso Antônio Bandeira de Mello, Maria Sylvia Zanella Di Pietro e Hely Lopes Meirelles, essa perspectiva é utilizada para exaltar a própria “indeterminabilidade” como qualidade positiva ao conceito, pois “fornece a flexibilidade necessária para a identificação, a partir dos princípios incidentes no sistema jurídico, das melhores respostas no caso concreto”

3 A DISCUSSÃO CONTEMPORÂNEA EM TORNO DO DIREITO ADMINISTRATIVO E DO PRINCÍPIO DA INDISPONIBILIDADE DO INTERESSE PÚBLICO

Com a construção do capítulo anterior, buscou-se apresentar de forma crítica e sucinta um retrospecto das discussões passadas até aquela que se faz presente no atual momento, ou seja, o *Status questionis* em vigor na dialética sobre o tema tratado. Foi também intuito, pavimentar um breve, mas sólido caminho teórico entre a nova teoria/perspectiva e os anais do Direito Administrativo, tentando conferir ao trabalho com isso, algum aspecto de atemporalidade.

Egon Bockmann Moreira (informação verbal)¹⁸ aponta como marco fundador/referencial dessa discussão contemporânea, dentro da comunidade acadêmica brasileira, a compilação de artigos publicados, sob a coordenação de Daniel Sarmiento, no livro "interesse público versus interesse privado: desconstruindo o princípio da supremacia do interesse público".

Dentre os artigos publicados sob a coordenação de Daniel Sarmiento, a característica em comum era o objetivo de promover a desconstrução da noção de interesse público e de sua supremacia e indisponibilidade. (Faria, 2019) Em seu ensaio, Sarmiento chega a afirmar que era chegada a hora de executar "o esperado réquiem deste malfadado princípio" (Sarmiento *apud* Faria).

Em seu livro, Binenbojm (2008), traz a discussão acima intitulada: "A crise dos paradigmas do Direito Administrativo", nome esse hoje, amplamente difundido na doutrina quando se busca tratar sobre o respectivo tema. Busca-se então, demonstrar que a crise dos paradigmas do Direito Administrativo não se constitui apenas do *novo*, mas exhibe também, em larga medida, alguns dos *vícios de origem* tratados no capítulo anterior.

Cabe então, apresentar agora, uma breve condensação desses "*vícios de origem*", bem como, apresentar o que constitui o "*novo*". Em relação ao primeiro ponto, voltar-se-à ao próprio Binenbojm, isso porque, não se encontrou apresentação de tal matéria de maneira mais eficiente do que a que por ele fora apresentada. Em relação ao

¹⁸Em palestra no âmbito do Congresso Digital Covid-19: Repercussões jurídicas e sociais da pandemia". Painel 2: "Os impactos da Covid-19 no Direito Administrativo", 27/07/2020.

segundo ponto, serão apresentadas algumas reflexões sobre o paradigma do Estado Democrático de Direito e sobre a constitucionalização do Direito Administrativo, e, como fruto destes, o fenômeno da consensualização do Direito Administrativo, observado como ótica desses elementos, o prisma da Constituição Federal.

3.1 “A crise dos paradigmas do Direito Administrativo brasileiro”

Uma leitura atenta dos capítulos anteriores evidencia ao leitor, para além das bases e do arcabouço que cerca toda a discussão, que os vícios que aqui se busca apontar encontram-se difusos e são de diferentes naturezas, alguns oriundos da própria gênese, outros oriundos de uma discussão contemporânea de perspectivas mais técnicas. Sendo assim, é necessário delimitar/padronizar o “objeto” do litígio.

Para isso, recorre-se a Binbenbojm, que identifica quatro paradigmas clássicos do direito administrativo que, diante das transformações decorrentes do Estado Democrático de direito, se encontram em xeque na discussão atual. São eles:

I) o dito princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado, que serviria de fundamento e fator de legitimação para todo o conjunto de privilégios de natureza material e processual que constituem o cerne do regime jurídico-administrativo.

II) a legalidade administrativa como vinculação positiva à lei, traduzida numa suposta submissão total do *agir administrativo* à vontade previamente manifestada pelo Poder Legislativo. Tal paradigma costuma ser sintetizado na negação formal de qualquer vontade autônoma aos órgãos administrativos, que só estariam autorizados a agir de acordo com o que a lei rigidamente prescrevesse ou facultasse.

III) a intangibilidade do mérito administrativo, consistente na incontrollabilidade das escolhas discricionárias da Administração Pública, seja pelos órgãos do contencioso administrativo, seja pelo Poder Judiciário (em países, como o Brasil, que adotam o sistema de jurisdição *una*¹⁹), seja pelos cidadãos, por meio de mecanismos de participação direta na gestão da máquina administrativa.

IV) a idéia de um Poder Executivo unitário, fundada em relações de subordinação hierárquica (formal ou política) entre a burocracia e os órgãos de cúpula do governo (como os Ministérios e a Presidência da República). Na tradição do constitucionalismo brasileiro, a fórmula da Administração unitária é sintetizada, como no atual art. 84, inciso II, da Constituição de 1988, na competência do Chefe do Executivo para exercer a *direção superior* da Administração, com o auxílio dos Ministros de Estado.

¹⁹Ver nota de rodapé de n^o 7

Delimitado e apresentado o objeto do litígio, têm-se que o foco do presente trabalho será no tratamento das questões que concernem ao interesse público, item I nas disposições de Binenbojm. Tendo em vista o preceito do método científico de não apresentar nova teoria sem primeiro evidenciar que a anterior não basta, questiona-se então: qual é o “novo” que busca superar as categorias jurídicas aqui em discussão? Quais perspectivas do Estado democrático de direito rivalizam com os paradigmas supracitados? Supondo então, como verdade, o déficit teórico dos paradigmas acima, em relação ao que, no tratamento dos fenômenos, o “novo” se mostra mais adequado? Buscar-se-á, em sequência, propor uma discussão que busque responder a essas indagações. Isso, entretanto, sem não antes fazer algumas observações relativas ao Estado Democrático de Direito.

3.1.1 O Paradigma do Estado Democrático de Direito

Inicia-se, por bem, pacificar o que se entende por *paradigma*. O professor Menelick de Carvalho Netto (2000), utiliza a expressão, conforme ele mesmo elucida, no sentido dado por Thomas Khun²⁰ que é, pois, um conjunto de pré-compreensões que integram o pano de fundo da linguagem. De maneira mais direta: os paradigmas definem os contornos de um modelo científico e delimitam a lógica que permitirá o seu aprimoramento e a obtenção de respostas a questões problemáticas.

Antes de versar sobre o paradigma vigente, cumpre dizer que o Estado Democrático de Direito foi precedido, no Estado moderno, por dois outros paradigmas constitucionais: o do Estado de Direito/Liberal e o do Estado Social. O primeiro instituiu uma ruptura com o antigo modelo de estratificação social, bem como com o modelo Absolutista que o sucedeu. Entretanto, o modelo chegou ao fim. A excessiva liberdade da iniciativa privada acabou por causar uma “não liberdade”, com a exploração da classe

²⁰Em: "A Estrutura das Revoluções Científicas", onde ele salienta que a historicidade e a descontinuidade do conhecimento científico, se dá por alteração de paradigmas.

trabalhadora por aqueles que detinham o poder econômico²¹, findando, após muita luta social, no surgimento do Estado Social.

O Estado Social entra em xeque na década de 70, no contexto da crise do petróleo, quando a economia sofre uma forte desaceleração. Isso porque, como se sabe, o Estado Interventor necessita de constante crescimento econômico para que possa financiar seus programas sociais. Ao mesmo tempo, a sociedade tornou-se mais complexa, demandando novas pretensões a direitos a partir de diferentes concepções de “*vida boa*”. Para dar conta dessa nova demanda, que implica uma profunda redefinição de conceitos, é construída a via do Estado Democrático de Direito. (Bahia, 2005)

Delinea-se, assim, um novo paradigma, onde o cidadão deverá ter a oportunidade de influir nos centros decisórios e onde o público não se resume ao estatal. O paradigma do Estado Democrático de Direito reclama um "direito participativo, pluralista e aberto". (Carvalho Netto, 2000, p. 481)

Em conclusão, parece não haver confusão, ao menos teoricamente, de que o paradigma jurídico-constitucional adotado no ordenamento brasileiro é o do Estado Democrático de Direito²². Tal paradigma serve de bússola para a ordenação de todo o sistema jurídico, o qual não poderá inobservá-lo em nenhuma de suas fases, haja vista o Princípio da Supremacia da Constituição²³ e o Princípio da legalidade, tido aqui enquanto controle de constitucionalidade irrestrito das leis²⁴.

Tem-se então, que as esferas pública e privada se apresentam de maneira interdependente e em permanente tensão. Isso, exige da democracia um equilíbrio no reconhecimento das dimensões pública e privada, uma *consensualidade* entre elas.

²¹ Carlos Eduardo Araújo de Carvalho, 2009, p.227-228.

²² Cujo "único conteúdo (...) é a institucionalização aprimorada passo a passo do procedimento de formação racional da vontade coletiva, procedimento que não pode prejudicar os objetivos concretos dos envolvidos" (Habermas, 1990, p.112 *apud* Bahia).

²³ Por supremacia da constituição, segundo Silva (1998), entende-se que: a constituição se coloca no vértice do sistema jurídico do país, uma norma hierarquicamente superior a todas as demais normas jurídicas na medida em que toda interpretação jurídica deve iniciar-se pela Constituição. Tem-se, por efeito, que todos os poderes estatais só são legítimos na medida em que a Constituição os reconheça. Para detalhes, ver: José Afonso da Silva. "Curso de direito constitucional positivo, (1998), p. 46-49.

²⁴ O Princípio tem carácter polissêmico, podendo assumir diferentes feições em diferentes contextos.

3.2 A Mudança Proposta

Erige-se da comunidade acadêmica a perspectiva de *constitucionalização do direito administrativo* enquanto matriz de resposta para os questionamentos acima. Isso, mediante a adoção axiológica, aqui delimitada pelos princípios e regras constitucionais, do *sistema de direitos fundamentais* e do *sistema democrático*, enquanto paradigmas de atuação da Administração Pública.

Antes de discorrer, referenciar e advogar em prol de tal concepção, ressalta-se, entretanto, que não é objetivo desse trabalho, e nem seria possível, extinguir o tema com as respostas que a discussão contemporânea busca. Muito menos, propor uma reinterpretação global do Direito Administrativo sob a ótica de tais respostas. Essa é uma discussão por deveras ampla e em plena construção.

É objetivo, contudo, expor com cuidado e solidez os pontos centrais que se desenham dentro dessa discussão. Visa-se a permitir que o leitor compreenda a essência da “*mudança proposta*” sem a insegurança de uma argumentação reducionista. Permitir ainda, que outros refaçam esse percurso metodológico e se utilizem dos apontamentos e caminhos aqui construídos, para economizar-lhes tempo investigativo e proporcionar-lhes uma robusta defesa teórica quando advoguem em prol das possibilidades que as novas perspectivas permitem.

Em apresentação sintética, a “*mudança proposta*” aponta na direção de um Direito Administrativo dotado de maior horizontalidade, mais participativo e imbuído da necessidade de uma ressignificação do princípio da supremacia do interesse público e do princípio da indisponibilidade do interesse público. (Binenbojm, 2008) A base principiológica central dessa construção, se dá a partir da leitura/contraposição da perspectiva de Direito Administrativo de raízes autoritárias, verticalizado e fundado em atos de império; em face da perspectiva contemporânea pautada pela Teoria dos Direitos Fundamentais, pelo paradigma do Estado Democrático de Direito e pela Constituição Federal.

Essa perspectiva, esteve presente, em maior ou menor grau, em todos os painéis sobre Direito Administrativo do congresso promovido pela OAB Nacional, entre os dias

27 e 31 de julho, em comemoração aos seus 90 anos. O “I Congresso Digital Covid-19: Repercussões jurídicas e sociais da pandemia”, evento que se auto-intitulou, à época, “o maior evento jurídico digital do mundo”.

No âmbito deste congresso, no primeiro painel dedicado ao Direito Administrativo, o Presidente da Comissão Especial de Direito Administrativo da OAB nacional (2020), José Sergio Cristóvam (informação verbal)²⁵, trouxe uma breve síntese do consenso que se forma. Sobre a tônica de que não pode existir resposta fora da Constituição Federal, ele questionou-se: para que serve o Direito Administrativo a final?

Para ele, o Direito Administrativo serve como instrumento de estruturação do Art. 3º da CF/1988 – Os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil. Em vista desse prisma, ponderou que o Direito Administrativo vem dando respostas acanhadas para a dimensão funcionalista e para a disposição instrumental de concretização da Constituição Federal. Sobre uma interpretação mais ampla da Carta Magna, tem-se que o Direito Administrativo pós-constituição de 88, serve, de maneira geral, para levar a cabo o interesse público primário – os direitos fundamentais.

Intrínseco a essa perspectiva, existe o que alguns dos autores²⁶ chamam de Paradigma da intervenção estatal. Ou seja, um comedimento interventivo que, sem abdicar da firmeza, autoridade e objetividade, atinja os fins sociais, em última instância, a capacidade de a Administração Pública poder exercer sua autoridade, quando necessário, sem ser autoritária.

Ampliando o escopo teórico da discussão a fim de abranger o panorama – *Status questionis* – construído nos capítulos anteriores, tem-se que, em última instância, que a própria consagração da Teoria dos Direitos fundamentais²⁷ permitiu a flexibilização do Direito Administrativo. Ainda mais do que isso, sem perder os vícios de origem de vista e à luz do paradigma do Estado Democrático de Direito, notoriamente regido pelo princípio da Legalidade e da Supremacia da Constituição, em alguma medida, uma

²⁵Painel 2: “Os impactos da Covid-19 no Direito Administrativo”, 27/07/2020.

²⁶Egon Bockmann Moreira, Marçal Justem Neto e Luzardo Faria.

²⁷Conforme as exposições do capítulo, permeia-se na literatura a concepção de que os direitos fundamentais e a democracia representam fundamentos do Estado Democrático de Direito, legitimando-o e estruturando-o, o que inegavelmente impacta no exercício da função administrativa.

reinterpretação do Direito Administrativo é *conditio sine qua non* a materialização do próprio Estado Democrático de Direito.

Como Binenbojm expõe (2008, p.8), a premissa básica a ser assumida é a de que as feições jurídicas da Administração Pública estão alicerçadas na própria estrutura da Constituição, entendida em sua dimensão material de estatuto básico do sistema de direitos fundamentais e da democracia.

Entretanto, coaduna-se aqui com a advertência feita por Maria Lírida C. de Araújo e Mendonça (2014), na conclusão de seu artigo : a mera “fuga para a Constituição” por parte Direito Administrativo, ou seja, a manutenção do *status quo* deste regime ainda que com incursões à constitucionalização, desacompanhada de uma releitura sobre a separação dos poderes, o constitucionalismo, os direitos fundamentais e a democracia, ou seja, desacompanhada de uma análise que compreenda-o como um fenômeno dentro de um sistema maior, não será capaz de garantir o exercício da administração pública nos moldes desejados²⁸.

Como se viu, a Constituição Federal de 1988 foi o elemento catalisador de transformações no Direito Administrativo. Ela impôs à Administração Pública o dever de democratização de sua estrutura interna e do modo pelo qual se relaciona com os particulares. E é nesse contexto de “mudança proposta”, que erige-se e se desenvolve a corrente doutrinária que defende a consensualização do Direito Administrativo.

Isto é, sob a perspectiva do presente prisma, que a Administração Pública reduza ou até mesmo abandone os métodos unilaterais, verticalizados e autoritários de impor sua vontade aos administrados, a fim de que, reconhecendo o particular como verdadeiro cidadão e sujeito de direito, passe a convencionar as decisões administrativas por meio de métodos consensuais, paritários e dialógicos com os que se encontram diretamente interessados no feito. (Faria 2019)

²⁸Reside ainda sobre essa advertência a perspectiva da Hermenêutica Jurídica. Brevemente, têm-se que a Hermenêutica Jurídica é um ramo da Teoria da Geral do Direito, destinado ao estudo dos métodos e princípios da atividade de interpretação. A finalidade da Hermenêutica, enquanto domínio teórico é proporcionar bases racionais e seguras para uma interpretação dos enunciados normativos. Aqui mais especificamente, observa-se a necessidade de se ler/interpretar o Direito Administrativo sobre a ótica da Hermenêutica Constitucional.

Cabe ressaltar porém, que a despeito da definição acima bem clarificar a respectiva corrente doutrinária adotada no presente trabalho, ela não deve, desavisadamente, ser lida de maneira finalística. Isso porque, como foi observado na tese de Luzardo Faria, o movimento da consensualização do Direito Administrativo ainda requer uma sistematização, uma análise que compreenda-o como um fenômeno dentro de um sistema maior e que, assim, busque compará-lo e adequá-lo aos princípios constitucionais do regime jurídico-administrativo.

Feita tal ressalva, chega-se ao pináculo da presente monografia. Disseminar o caminho aqui percorrido junto à comunidade acadêmica, e com isso, se lhe for de direito, marcar a ascensão da perspectiva da consensualização do Direito Administrativo enquanto um real fenômeno e não uma mera possibilidade. Uma compreensão do fenômeno enquanto partícipe e elemento fixo do regime jurídico-administrativo que a Carta Magna requisita.

Assim, na medida em que ascende tal perspectiva ela passa a transcender o próprio direito, imbuída agora não só de passividade mas também de atividade. Com isso, passa-se à agir não só porque ela permite mas porque ela exige, assim, a consensualização do Direito Administrativo torna-se também força motriz da ação administrativa estatal, por consequência, possível objeto de exigência do administrador ou de exigência sobre o administrador.

Ou seja, no bojo da consensualização do Direito Administrativo, aqui tido enquanto fruto legítimo da constitucionalização do regime jurídico-administrativo, se encontram novas respostas, razões e práticas administrativas. Estas enquanto tais, intimam então por profissionais dispostos e preparados para levá-las a cabo no seio da administração pública.

Ocorre, porém, que nesse percurso teórico à “terra da consensualidade”, terra cuja, entre outras coisas, a resolução de conflitos no âmbito da administração pública se dará primordialmente por meio de soluções conciliatórias, têm-se ainda, em meio a comunidade acadêmica, um último obstáculo. O Gigante Adamastor dessa jornada, o princípio da indisponibilidade do interesse público.

Tal princípio, marca tão contundente posição adversarial que não se precisou ir longe na investigação para ver sua menção: Em dois trabalhos escolhidos aqui, no capítulo 5²⁹, no intuito de mencionar e evidenciar experiências públicas pautadas pelo paradigma da *consensualidade*, a menção, ainda que superficial, em relação a posição adversarial do princípio da indisponibilidade do interesse público se fez unívoca.

Nestes trabalhos, entretanto, a superação deste conflito é vista/colocada de maneira superficial, isso porque, dentre outras coisas, uma discussão teórica profunda não era o que os trabalhos se propuseram. A análise sobre o respectivo princípio acontece em lateralidade sobre o prisma de seus objetivos. Ressalta-se contudo, que uma suposta recusa em relação às alternativas consensuais com base na indisponibilidade do interesse público nada tem de arbitrária ou mesmo de superficial.

Advoga-se por vezes isso em face de um erro, o erro de se avaliar no âmbito de um caso concreto o princípio isoladamente. E ao fazê-lo, se estabelece uma avaliação aritmética entre benefícios X malefícios da aplicação principiológica, e assim, constatados os benefícios³⁰, opta-se em prol deles, por afundar o princípio.

Entretanto, principalmente no que tange ao princípio da supremacia do interesse público sobre o privado e ao princípio da Indisponibilidade do interesse público, o cálculo acima não é legítimo. Isso porque, como bem foi trabalhado no capítulo anterior, esses princípios caracterizam e delineiam toda a lógica do regime jurídico-administrativo, eles são parte da própria balança do sistema. Sobre isso, faz constar uma grave lição de Celso Antonio Bandeira de Mello:

“(...) violar um princípio é muito mais grave que transgredir uma norma qualquer. A desatenção ao princípio implica ofensa não apenas a um específico mandamento obrigatório mas a todo o sistema de comandos. É a mais grave forma de ilegalidade ou inconstitucionalidade, conforme

²⁹Meira (2019, p.40): “Um possível argumento apresentado contra o uso do TAD é o de que ele fere a indisponibilidade do interesse público(…)”

Paiva (2020, p.210): “Faz-se por bem destacar a existência de divergências doutrinárias (...). Para alguns doutrinadores, quando o Estado realiza o reconhecimento a favor da pretensão do adversário, estaria, pois, privilegiando o interesse privado e, por consequência, ferindo o princípio da indisponibilidade e da supremacia do interesse público aplicável à Administração Pública “

³⁰Entre os benefícios geralmente observados, estão: a celeridade procedimental; aspectos de economicidade,; ampliação de opções ao cidadão (Cidadania), que teria oportunidades diversas de tratamento do conflito; o aperfeiçoamento do sistema de justiça por força da redução do número de processos em curso, etc.

o escalão do princípio atingido, porque representa insurgência contra todo o sistema, subversão de seus valores fundamentais, contumélia irremissível a seu arcabouço lógico e corrosão de sua estrutura mestra.” (Mello, 2008. p.943)

Resta então, dentro do quadro da *constitucionalização/consensualização*, discutir especificamente o princípio da Indisponibilidade dos interesses públicos.

3.2.1 O Princípio da indisponibilidade do interesse público

Primeiramente, observa-se que a escolha pela investigação do respectivo preceito acontece, entre outras coisas, em virtude de uma faceta um tanto quando interessante à órbita do presente trabalho, de que o principal destinatário do princípio da indisponibilidade do interesse público é o administrador público. Ou seja, deste saber que as suas ações são limitadas e condicionadas pela juridicidade, que possuem essência cogente, não se conectando apenas ao poder sobre o objeto, mas especial e principalmente ao dever de promoção de um fim que é o próprio bem comum. (Faria, 2019)

Em âmbito primário, também coaduna-se com Luzardo Faria quando o autor ressalta que o princípio da indisponibilidade do interesse público, embora seja considerado um dos conceitos-chave do regime jurídico-administrativo no Brasil, ainda não recebeu atenção suficiente por parte da doutrina administrativista. “O tema tem vindo à tona mais frequentemente nos últimos anos, contudo, diante do fenômeno da consensualização do Direito Administrativo, já que muito frequentemente se enxerga o princípio da indisponibilidade em questão, como suposta barreira à realização de atos consensuais por parte da Administração Pública.”. (Faria, 2019)

Neste âmbito, o tema divide a doutrina. Para alguns³¹, isso significa que a Administração estaria desaconselhada e, em alguma medida desautorizada, a adotar os procedimentos e institutos trazidos pelo movimento da consensualização. Para outros³², mais heterodoxos, isso é ainda mais um motivo para se abandonar a ideia de que a indisponibilidade seria uma “cláusula pétrea”, uma das normas basilares do

³¹ Autores como Celso Antônio Bandeira de Mello, Maria Sylvia Zanella Di Pietro e Hely Lopes Meirelles.

³² Autores como Daniel Sarmiento, Gustavo Binbenbim, Humberto Ávila.

regime jurídico-administrativo que se estrutura. Lembremo-nos, Daniel Sarmento chega a afirmar em seu ensaio (2010, p.29) que era chegada a hora de executar “o esperado réquiem deste malfadado princípio”.

Oportuno agora, levantar algumas considerações sobre conteúdo jurídico do respectivo princípio, visto que, conhecer os elementos que o compõe, é etapa primordial e inescusável para a sua adequada interpretação e aplicação nos casos concretos. Não se preocupar com essas questões é permitir que o princípio possa ser utilizado como bem quiser o intérprete. Segundo Bandeira de Mello, o significado da indisponibilidade reside no fato de que:

“sendo interesses qualificados como próprios da coletividade – internos ao setor público -, eles não se encontram à livre disposição de quem quer que seja, por inapropriáveis.” (...) “o próprio órgão administrativo que os representa não tem disponibilidade sobre eles, no sentido de que lhe incumbe apenas curá-los – o que também é um dever – na estrita conformidade do que predispuser a *intentio legis*”. (Mello, 2008, p.74-75)

Ainda sobre o conteúdo jurídico, se expõe quatro diferentes facetas pelas quais a doutrina nacional costuma tratar, de maneira entremeada, a indisponibilidade: **(i)** indisponibilidade da finalidade legal; **(ii)** indisponibilidade do dever de agir; **(iii)** indisponibilidade de bens e serviços públicos; **(iv)** indisponibilidade das competências administrativas³³. (Moretti *apud* Faria)

Destes, a primeira faceta, “indisponibilidade da finalidade legal”, é à qual o princípio é mais comumente relacionado, aqui se origina a ideia de que à Administração Pública é destinada a agir sempre em prol da satisfação dos objetivos impostos ao Estado pela legislação. Assim, o principal conteúdo do princípio da indisponibilidade, de maneira geral, está em atrelar a atividade administrativa à consecução incessante do interesse público. (Faria, 2019)

Tem-se então, em vista desse conteúdo, que o problema não está na indisponibilidade; não se contesta que o interesse público, em seu núcleo essencial, é indisponível e

³³Para detalhes, ver: MORETTI, Natalia Pasquini. Uma concepção contemporânea do princípio da indisponibilidade do interesse público. In: MARRARA, Thiago (Org.). **Princípios de direito administrativo**: legalidade, segurança jurídica, impessoalidade, publicidade, motivação, eficiência, moralidade, razoabilidade, interesse público. São Paulo: Atlas, 2012. p. 460. (*apud* Faria, 2019)

deve ser incessantemente perseguido pela Administração. Não se nega aqui a tutela ao interesse público, pelo contrário, se observa que em várias ocasiões a busca pela consensualidade é uma forma de contemplar o interesse público. Nesse sentido, a Administração Pública, no âmbito do Direito Administrativo, jamais concebe em negociar o interesse público, mas, sim, em negociar os modos de atingi-lo com maior eficiência.

Procedendo com o arremate dessa discussão, se pontua que atualmente a Administração Pública brasileira já goza de uma série de instrumentos jurídicos de parceria com particulares³⁴, os quais se ressalva, apesar de bem tratados em seus âmbitos específicos, ainda demandam uma sistematização à luz do princípio da indisponibilidade do interesse público afim de se identificar os limites de sua aplicação no Direito Administrativo brasileiro. Todavia, a já existência desses instrumentos aponta na direção de que a verdadeira questão reside em identificar quando há interesse público no caso concreto, ou até, muitas vezes: “de que lado está” o interesse público.

Por fim, se percebe, e aqui se coaduna, que o que efetivamente emerge e que busca pacificar as divergências é uma perspectiva mitigada da indisponibilidade do interesse público. Mitigada na rigidez de sua aplicação e na extensão de suas consequências. Isso porque, por um lado mantêm-se a *indisponibilidade* na medida em que no Estado Democrático de Direito o Poder Público está juridicamente obrigado a perseguir a consecução dos interesses públicos. Por outro, não necessariamente de maneira unilateral, como se a Administração, como argumenta Bandeira Mello³⁵, fosse o único titular ou o ente capaz de definir o que é interesse público. Nesse sentido, a mitigação sugerida, deve por fim, permitir e fomentar a participação popular da sociedade civil como forma de colaborar na tomada de decisões administrativas.

³⁴ Para citar dois breves exemplos: a possibilidade de utilização de arbitragem para solucionar conflitos envolvendo a Administração Pública (tema que recebeu regramento próprio com a Lei no 13.129/15) e do acordo de leniência (regido pelo decreto federal 8.420 de 2015), que passou a ter grande importância no cenário jurídico nacional com a Lei Anticorrupção (no 12.846/13).

³⁵ Na definição apresentada nesta mesma seção, Bandeira Mello qualifica os interesses públicos como “próprios da coletividade e internos ao setor público”, definição que remete a um monopólio da Administração para dizer o que é interesse público.

4 COVID-19 E A PERSPECTIVA CONTEMPORÂNEA

“O correr da vida embrulha tudo.
A vida é assim: esquentada e esfria,
aperta e daí afrouxa,
sossega e depois desinquieta.
O que ela quer da gente é coragem”
(ROSA, J. G. Grande sertão: veredas, 1986.)

Segunda-feira, 14 de dezembro de 2020. O portal de monitoramento da pandemia disponibilizado pela Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz)³⁶, marcava quase 7 milhões de casos acumulados da doença no Brasil. Constava também, lastimáveis 181 mil óbitos e 25 mil novos casos referentes apenas ao dia 14. Entretanto, é em face dos fatídicos números que se percebe, com estarrecimento, o quanto das dificuldades advindas da pandemia de Covid-19 ainda não foram “contabilizadas”.

A situação em vigor é tão extrema e excepcional que perpassou, em muito, o campo da saúde pública. Nesse sentido, e para os propósitos da presente monografia, observa-se aqui o quanto a pandemia alterou as relações jurídicas estabelecidas. Seja no âmbito da administração pública, na medida em que se vincula ao tempo pandêmico à adoção de procedimentos extraordinários. Seja no âmbito dos particulares, na medida em que estes, entre outras coisas, tiveram relações contratuais alteradas e prejuízo de seus interesses

Neste âmbito, um autor bastante lembrado nos colóquios voltados para o Direito Administrativo foi Fábio Konder Comparato. O autor foi bastante lembrado nessas conversas em virtude de relacionar, em seus trabalhos³⁷, à “afirmação histórica dos direitos humanos” e as consequências/perspectivas jurídicas advindas dessa “afirmação”. Auspicioso também, em face deste tempo pandêmico, uma outra faceta de sua obra (1999), aquela na qual o autor conclui que o processo de “afirmação histórica

³⁶ <https://bigdata-covid19a.icict.fiocruz.br>

³⁷ Comparato, Fábio Konder. A afirmação histórica dos direitos humanos. Saraiva Educação SA, 1999.
Comparato, Fábio Konder. Direito público: estudos e pareceres. Saraiva, 1996.

dos direitos humanos” sempre adveio de tragédias humanas. Esperançoso então, que essa crise permita resgatar a essência mitológica do Direito Administrativo.

Foi também em caráter auspicioso que José Sergio Cristóvam, na mesma palestra³⁸ em que trouxe uma breve síntese do consenso acadêmico em torno da constitucionalização do Direito Administrativo, relacionou o Direito Administrativo com a pandemia de Covid-19.

Foi exposto pelo Presidente da Comissão Especial de Direito Administrativo da OAB nacional (2020), que a Pandemia de Covid-19 “sacudiu” tudo; não estando o Direito Administrativo alheio a essa situação. Assim, vislumbrou o palestrante de que certamente serão produzidos, nos próximos anos, muitos trabalhos, artigos e livros sobre o tema. A despeito disso, entretanto, fez grave ressalva – em uníssono com os colegas de painel: que não existe ou pode existir qualquer resposta cabível, exigível ou executável, no âmbito da Covid-19, que não seja balizada pela Constituição Federal.

Por fim, concluiu ele, em tom de incentivo, de que é necessário desde já “tatear a ponta do iceberg” visto que, no bojo da Covid-19 problemas graves foram trazidos e estão continuamente a despontar, muitos deles pragmáticos e exigentes de solução tempestiva.

4.1 Covid-19: Os Primeiros Momentos

Com a alvorada da pandemia, em um momento marcado pelo desconhecimento e pelo medo, verificou-se o uso estatal de institutos do direito administrativo que remontam, em sua utilização, à posição de verticalidade do Estado e o prisma dos atos de império. A exemplo, cita-se o uso do instituto da *requisição administrativa*³⁹. Entretanto, como ressaltou em artigo de autoria de Tatiana Camarão (2020), o uso desse instituto não foi o único. O próprio estado de Minas Gerais, no contexto do decreto Decreto Estadual

³⁸ Mencionada no Capítulo 3

³⁹ Conforme Hely Lopes Meirelles (2004), a requisição é a utilização coativa de bens ou serviços particulares pelo Poder Público por ato de execução imediata e direta da autoridade requisitante e indenização ulterior, visando o atendimento de causas coletivas, urgentes e transitórias. O Instituto é normatizado no Brasil pelo art. 5º XXV, da Constituição Federal. O governo de São Paulo, por exemplo, determinou e executou, no dia 27 de Março de 2020, o confisco de 500 mil máscaras da empresa 3M na cidade de Sumaré (SP).

nº113, que declarou Situação de Emergência no Estado, resolveu, por suspender todos os seus contratos não essenciais por meio do Decreto Estadual nº47.904/ 2020

Fato é, que um trabalho que avalie a real necessidade/benefícios de utilização desses institutos ainda está por se publicar. Tem-se, entretanto, a despeito disso, que a concretização dessas medidas de maneira unilateral pela Administração Pública pode, já de imediato, afetar diretamente a saúde financeira das empresa, aumentando exponencialmente com isso, possíveis efeitos colaterais à economia do país e à própria sociedade. (Camarão, 2020)

A autora observa que levar em conta as questões adversas que envolvem cada caso concreto se mostra o melhor remédio neste momento, na medida em que se deslumbra, com isso, um desenlace menos impactante para todos. Dessa maneira, defende ela, vale a pena examinar os métodos resolutivos consensuais a fim de verificar se há algum arranjo que possa servir para dirimir os conflitos decorrentes dos impactos da Covid. Nessa seara, ela pontua o presente vislumbrando o futuro:

“Certamente, o diálogo como centro da solução de conflitos no contexto da pandemia e pós-pandemia pode ser a prevenção ou o remédio mais adequado para superar as dificuldades, ultrapassar os problemas e caminhar para o novo trilho que as relações privadas e entes públicos hão de trilhar.” (Camarão, 2020, p.76)

De volta ao âmbito da pandemia, foi posteriormente, como se apresentará, que se foi percebendo e adotando o ângulo apresentado por Camarão. Ou seja, foi se percebendo que as soluções mais adequadas seriam as que primam pela consensualidade.

É então, após esse primeiro momento de desconhecimento e medo, que a comedita perspectiva de consensualização do Direito Administrativo se energiza. Frente às necessidades reais, como será visto adiante, a consensualização ganha nova tônica e força. Chama para si uma renovada atenção da comunidade acadêmica, na medida em que passa, cada vez mais, a subsidiar, no âmbito teórico/doutrinal, uma série de medidas, normativas e inovações legislativas.

4.2 Covid-19: Consolidação dos Desafios e Soluções -- Um Panorama do Cenário Normativo no âmbito do Direito Administrativo brasileiro

Com base nas pesquisas e nos estudos realizados na órbita dessa monografia, observou-se que dois centrais desafios/problemas advindos do “bojo da Covid-19” têm natureza tangente à lógica da *consensualização* do Direito Administrativo. Entretanto, mais próximo dessa lógica que os desafios, foram as soluções adotadas em face desses dois problemas. Essas sim, em grande medida, convergentes com a lógica consensual.

O primeiro problema a ser abordado, trata-se de um possível desequilíbrio contratual em relações acordadas, antes da pandemia, entre o particular e o poder público. Tem-se sua contextualização:

Lawrence Summers, economista da Universidade de Harvard, percebeu que a pandemia acabou gerando um descompasso entre o tempo econômico e o tempo financeiro das empresas. O relógio econômico parou, pois as empresas estão fechadas e não possuem faturamento. Mas o relógio financeiro continuou a correr, na medida em que suas contas continuaram a vencer e a se tornar exigíveis. (Salomão, Araujo e Costa, 2020) Em face da respectiva situação, suponha que a dinâmica na prestação de um serviço qualquer, firmado contratualmente entre um particular e o poder público, sofra mudanças drásticas (necessidade de limpeza rigorosa, disponibilização de álcool, etc) tem-se então, que esse contrato pode ficar “desequilibrado” frente a essa nova realidade. Essa situação é chamada pela doutrina jurídica de “desequilíbrio de contrato superveniente⁴⁰”.

Um exemplo ilustrativo dessa situação ocorre nos contratos de concessão. Pense em um contrato no qual a prestação do serviço teve de ser interrompido por determinação da Administração Pública: aeroportos que ficaram fechados ou ônibus que não podiam circular. Em face de contratos previamente acordados, esse tipo de situação tende a causar um desequilíbrio econômico-financeiro para as concessionárias, que não hesitarão em buscar uma revisão contratual.

⁴⁰Amparado na doutrina pela teoria da Imprevisão.

Em face dessa situação, a Advocacia-Geral da União (AGU) emitiu parecer no qual reconheceu, em tese, o direito das concessionárias de infraestrutura de transporte à recomposição do equilíbrio econômico-financeiro de seus contratos em face dos prejuízos gerados pela pandemia da COVID-19.

Trata-se do Parecer nº. 261/2020/CONJUR-MINFRA/CGU/AG exarado pela Advocacia Geral da União (AGU). Atendendo à solicitação do Ministério da Infraestrutura, que indagava se os efeitos negativos da crise suportados pelos vários setores de infraestrutura poderiam, juridicamente, consistir em evento de força maior capaz de embasar eventual reequilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão, a AGU elaborou o respectivo parecer no qual reconhece a pandemia causada pela Covid-19 como evento de força maior, apto, portanto, a justificar o reequilíbrio de contratos de concessão.

Esse parecer, para além de suas disposições técnicas, evidencia segundo a professora Mariana de Souza Saraiva (informação Verbal)⁴¹, que é necessário deixar de lado instrumentos unilaterais e rígidos previstos na legislação⁴² para privilegiar a negociação direta com os interessados. Isso fica bem representado na medida em que, apesar da existência de previsão legal destinada a sanar esse tipo de situação da qual trata o parecer, em geral por meio do Processo Judicial, a AGU avaliou que elas não eram as mais adequadas na situação vigente e decidiu por exarar novas diretrizes.

Entretanto, argumenta-se que a motivação desse parecer não representa uma real mudança doutrinária em prol da consensualidade. Ele vem de maneira pragmática e sobre uma figura extraordinária, destinada, entre outras coisas, a provocar um “achatamento da curva de processos”. Afinal, é fato que a pandemia trouxe uma alavancagem dos conflitos sociais, tanto dos conflitos de âmbito público como os conflitos de âmbito privado.

Por fim, ainda que fatídicos os argumentos acima, a opção por sinalizar em direção ao uso da conciliação e da mediação como formas de solução de conflitos, fortalece a

⁴¹Aula aberta intitulada “Métodos adequados de resolução de conflitos”, PUC-Minas, em 06/10/2020.

⁴²Código civil, artigo 478. Lei 8.666, artigo 65.

perspectiva consensual na medida em que não só legitima, mas incentiva sua utilização sobre uma ampla gama de conflitos.

De volta ao “I Congresso Digital Covid-19: Repercussões jurídicas e sociais da pandemia”, coube a Marçal Justem Neto⁴³, em uma notória palestra, fazer considerações gerais sobre a crise e expor o cenário normativo administrativo que se consolidava em razão da pandemia.

Foi com base nessa palestra que se selecionou o outro desafio/situação a ser aqui abordada. A necessidade de se preparar o Estado para o enfrentamento da emergência de saúde pública. De forma mais específica, acelerar e facilitar a compra de insumos de saúde bem como resguardar o administrador público para que ele pudesse exercer da melhor maneira possível essas atividades.

A resposta para esse desafio adveio, segundo Justem Neto, de dois elementos especialmente aqui dispostos: As disposições contidas na Lei 13.979, principalmente no seu artigo 4º; e a Medida Provisória 966 (Encerrada pelo Congresso Nacional em 10 de setembro de 2020).

A Lei 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, que já recebeu diversas alterações desde então, dispôs em sua redação sobre uma ampla gama de medidas, institutos e ferramentas relacionadas ao enfrentamento à Covid-19. A definição de medidas como "quarentena" e "isolamento", são, dentre outras, algumas das medidas elencadas pela nova lei para evitar a propagação da doença. Neste âmbito, a lei também cita medidas como: determinação de realização compulsória de exames médicos, testes laboratoriais e coleta de amostras clínicas; exumação, necropsia, cremação e manejo de cadáver; autorização excepcional e temporária para a importação de produtos sujeitos à vigilância sanitária sem registro na Anvisa, desde que registrados por autoridade sanitária estrangeira e previstos em ato do Ministério da Saúde etc.

Dentre esse amplo rol de disposições, destaca-se, tal qual destacou Justem Neto, as medidas que implicaram em um maior poder de discricionariedade do Administrador Público, bem como, flexibilizaram regras relativas ao processo licitatório e ao processo de contratação administrativa.

⁴³ Painel 32: “Considerações Gerais sobre a Crise e as Contratações Administrativas”, 28/07/2020

O artigo 4º, da respectiva lei tem, entre outras introduções: a dispensa de processo licitatório⁴⁴ para a compra de insumos de emergências da saúde, permissão para antecipação de pagamento a credores, adoção de pregão simplificado e a redução de requisitos exigidos para a realização contratações pelo poder público.

Essa normativa entretanto, fortaleceu um já existente receio dos servidores públicos, o de serem responsabilizados nos órgãos de controle por decisões tomadas de boa fé no âmbito de sua discricionariedade. Esse receio, se fez especialmente presente no âmbito da pandemia, com a necessidade de se tomar decisões em carácter de urgência.

Então, a fim de dar resposta a esse receio e resguardar o administrador público, foi editado em 13 de maio de 2020, a Medida Provisória 966. Essa, que teve seu prazo de vigência encerrado no dia 10 de setembro de 2020, ao dispor sobre a responsabilização de agentes públicos em atos relacionados com a pandemia da covid-19, atrelou uma possível responsabilização desses agentes somente nos casos em que os servidores agissem ou se omitissem com dolo ou erro grosseiro. Criando com isso, a figura de uma punição atrelada a perspectiva de dolo ou de erro grosseiro.

Por fim, ressalta-se que o próprio Conselho Nacional de Justiça já sinalizou, no âmbito do direito privado, para a importância do uso da conciliação e da mediação como formas de solução de conflitos⁴⁵. E nesse sentido, a fim de viabilizar/facilitar essas alternativas está lançando, em 2020, uma plataforma virtual de mediação/conciliação.

⁴⁴Ressalta-se que diferença, entre a dispensa relativa ao artigo 4, e aquela já normatizada pelo artigo 24, inciso IV da lei de licitações, acontece na medida que o primeiro dispensa o próprio processo de dispensa contido no inciso IV.

⁴⁵Recomendação (CNJ) Nº 71 de 05/08/2020

5 METODOLOGIA

Nas palavras de Mezzaroba et al.(2009, p.52),

O método representa muito mais uma atitude do que propriamente um conjunto de regras prontas e acabadas para resolver qualquer tipo de problema, ou seja, a melhor forma de investigar, de buscar soluções para os problemas ditos científicos está no estudo e na aplicação dos modelos de pesquisas que já tenham demonstrado consistência teórica e prática.

Tem-se então, que a “forma” metodológica a ser utilizada pelo pesquisador depende do que ele busca responder: diferentes espécies de afirmação têm diferentes condições de aceitação metodológica.

De acordo com a categorização de Gustin⁴⁶, o questionamento do presente trabalho é de caráter normativo. Questionar-se-á pilares centrais do Direito Administrativo buscando advogar, dentro dos parâmetros discutidos e das perspectivas da Administração pública, em prol de uma nova interpretação de certos princípios jurídicos. Nessa seara, a preocupação central envolve apropriar-se dos parâmetros vigente em uma dada comunidade acadêmica e, a partir disso, argumentar em favor da melhor interpretação do objeto estabelecido.

De forma geral, essa foi uma pesquisa documental que se utilizou da legislação, de uma revisão doutrinária e ainda de duas experiências reais da administração pública relatadas em Meira e Paiva. Consta em observação às experiências citadas, algumas limitações das mesmas: tratam-se de experiências recentes com lapso temporal entre 2015 e 2020, sendo a maioria delas a partir de 2018. Faz-se observar também, que a maioria das experiências observadas são referentes ao estado de Minas Gerais, e os trabalhos analisados oriundos da Fundação João Pinheiro

Essa monografia, redigida em estrita observância da ética científica, é constituída de três diferentes “momentos metodológicos”⁴⁷: O primeiro momento é marcado pelo enquadramento “da pergunta a ser respondida” dentro do seu respectivo, e consensualmente admitido, quadro teórico. Dentro deste, procedeu-se com a

⁴⁶GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa. DIAS, Maria Tereza Fonseca.(Re)pensando a pesquisa jurídica: teoria e prática. 3. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.

⁴⁷ Os objetivos e resultados de natureza metodológica, citados na introdução, são oriundos do desenlace estrutural acima.

verificação do *estado* desse questionamento dentro do quadro estabelecido (*Status questionis*). Os resultados desse primeiro momento foram consolidados no capítulo dois e apresentaram um retrospecto das discussões que são consensualmente admitidas.

O segundo momento é marcado pelo contraponto entre o quadro estabelecido e a tese divergente. Isso foi feito com a apresentação e o desenvolvimento teórico da tese divergente em face, sempre que possível, dos resultados obtidos na etapa anterior. Nesse momento, buscou-se bem caracterizar o objeto da discussão e atingir as minúcias dialéticas com o fim de que se pudesse apresentar a teoria *ad hoc*.

O terceiro momento é marcado pela apresentação, desenvolvimento e análise de aspectos da realidade, e dos fenômenos em vigor, em face do prisma teórico estabelecido nas etapas antecessoras. Para isso, analisaram-se algumas medidas tomadas no âmbito da pandemia de Covid-19, bem como selecionaram-se dois trabalhos científicos com relato de experiências da Administração Pública no campo da consensualidade.

6 EXPERIÊNCIAS E PERSPECTIVAS DENTRO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

“Não pode haver senão vantagem num acordo e prejuízo num conflito.”

(André Gide *apud* Paiva).

No âmbito da administração pública e de seus operadores, começa e se tornar harmônico o entendimento⁴⁸ de que a adoção de práticas consensuais por parte da administração pode fazer lograr, consistentemente, uma série de benefícios em relação às práticas tradicionais.

Nesse contexto, avaliar esse entendimento e conjecturar sobre os supostos benefícios que poderiam ser auferidos com a adoção da *consensualidade* se faz extremamente profícuo e interessante. Entretanto, fazê-lo por meio de situações e/ou de hipóteses especulativas criadas artificialmente para tal, ainda que possivelmente proveitoso no âmbito imaginativo/filosófico, não se mostra adequado às perspectivas e metodologias as quais o trabalho se propôs.

Dessa maneira, optou-se por selecionar experiências reais, já relatadas, nas quais a consensualidade foi trazida para o âmbito da administração pública. Buscou-se, por fim, ter especial atenção ao estado de Minas Gerais.

Em vista dessa especial atenção, buscou-se no amplo acervo de trabalhos oriundos da Fundação Joao Pinheiro experiências e estudos marcados pelo paradigma da *consensualidade*. Não se precisou ir longe, estudos sobre recentes experiências demonstram que a Administração Pública já está admitindo, com algum conforto, a aplicação prática da consensualidade. Reservou-se ainda atenção, em relação ao posicionamento e as conclusões que os autores, administradores e estudiosos da causa pública, auferiram ao final de seus estudos.

⁴⁸ Um marco que simboliza essa perspectiva, foi a publicação, em 2018, da edição “Autocomposição” da revista MPMG jurídico, revista do Ministério Público do Estado de Minas Gerais(MPMG). Na revista, fez-se notar, entre seus 9 artigos, uma visão harmônica de que a resolução de conflitos de maneira autocompositiva/consensual, ainda que excepcional, têm muitos benefícios a oferecer. A título ilustrativo, cita-se: O artigo que trata da análise de viabilidade jurídica para aplicação de resolução autocompositiva em conflitos socioambientais tutelados pela Administração; um outro que trata da mediação sanitária enquanto ação institucional do MPMG. Ou mesmo, por fim, um artigo bastante teórico que trata das teorias da mediação em face da atuação do Ministério Público.

Dentre tantos trabalhos que se apoiam no arcabouço da consensualidade, explicitamente ou não, selecionaram-se dois estudos a serem explicitados e contextualizados no âmbito que aqui se discute.

Ressalta-se contudo, como implícito acima, que os trabalhos selecionados para a presente análise, não são os únicos exemplos da aplicação da consensualidade na Administração Pública. Cita-se, para além dos exemplos contidos na nota de rodapé de nº47, a própria Câmara de Prevenção e Resolução Administrativa de Conflitos (CPRAC) de iniciativa da Advocacia-Geral do Estado de Minas Gerais (AGE-MG).

Instituída em dezembro de 2018 pela chamada Lei da Desjudicialização (Lei Estadual nº 23.172), a CPRAC têm por escopo incentivar a solução consensual dos conflitos por meio da autocomposição, em tempo razoável, de maneira cooperativa e visando o bem comum. Entretanto, foi apenas em Julho de 2020, auge da pandemia, por meio da Resolução AGE nº 61, que foi regulamentada a composição, o funcionamento e o fluxo de procedimento da CPRAC. Sem ainda, entretanto, ao tempo do presente trabalho, estudos ou referências de como tem sido o funcionamento/resultados desse específico instituto frente aos fenômenos da realidade.

6.1 Vozes da Administração Pública: A experiência do Termo De Ajustamento Disciplinar no Estado de Minas Gerais

De autoria de Meira (2019), esse primeiro relato é extremamente representativo em relação às discussões aqui vigoradas. Isso porque, mostra que até mesmo em situações onde prevalecia uma perspectiva de Império na Administração Pública – Aplicação de Sanção, no contexto de processos administrativos disciplinares – já se admite, atualmente, a possibilidade de uma construção consensual afim de nem mesmo se instaurar o devido processo administrativo, mediante o uso dos chamados termos de ajustamento disciplinar - TAD.

Sobre o “Termo De Ajustamento Disciplinar no Âmbito do Estado de Minas Gerais” tem-se: sob a tutela da lei 869 de 1952, até o ano de 2015, a Administração Pública, ao receber a denúncia de algum ilícito administrativo cometido por servidor público no exercício de suas funções ou a algum tema que possua relação com esta, adotava dois

tipos de procedimentos: a sindicância investigatória preliminar ou o processo administrativo disciplinar (PAD). (Meira, 2019, p.11)

É nesse contexto, narra o autor, que amparado pelo Decreto Estadual 46.906/2015, surge como alternativa procedimental, nos devidos termos da redação, o “Termo de Ajustamento Disciplinar” (TAD). Este possibilita ao servidor, nos casos em que a punição passível ao suposto ilícito seja de suspensão ou repreensão, a opção de assinar um termo que extingue a figura do processo administrativo na medida em que o servidor se compromete a uma série de medidas destinadas a sanar a situação faltosa.

Narra-se ainda, no âmbito da descrição dos fatos e dos fenômenos em vigor, uma preocupação relativa com as consequências do grande volume de procedimentos dessa natureza: “segundo a Controladoria Geral da União - CGU entre 2003 e 2018 ocorreram 63.503 procedimentos disciplinares no âmbito federal.” Número esse, que segundo os estudos do autor evidenciam a necessidade de alternativas procedimentais mais econômicas e eficientes. (Meira, 2019, p.12)

No âmbito teórico/doutrinal, o autor discute o Processo Administrativo Disciplinar em face de diferentes princípios da administração pública visando com isso, a traçar um paralelo entre essas primeiras observações e o Termo de Ajustamento Disciplinar. Resta em ressalva no último tópico dessa discussão, o resiliente princípio da indisponibilidade do interesse público. Sobre ele, o autor evidencia que:

“(...) por se tratar de um princípio, a indisponibilidade do interesse público está sujeita a uma análise e ponderação relativa a outros princípios. A regra, diferentemente do princípio, é excludente, ou seja, é aplicada ou não. Porém, como a análise em questão é sobre um princípio, é possível que outros princípios que baseiam o TAD, como o da eficiência, se sobressaiam neste caso e não ocorra nenhum tipo de ilegalidade dentro da aplicação do TAD. (p.40)

Ressalta-se, entretanto, enquanto ponto central e ápice do trabalho, uma análise pragmática e criteriosa sobre as perspectivas benéficas que a adoção desse novo instrumento parece propiciar à Administração Pública. Nessa seara, o autor destaca que uma possível substituição do Processo Administrativo Disciplinar pela alternativa consensual, o Termo de Ajustamento Disciplinar, acarretaria uma maior eficiência do processo coercitivo, trocando em situações de menor complexidade um processo longo

e custoso por um mais simples, econômico e eficiente termo a ser firmado. Então, nessa direção o autor avança:

“De certo então, conclui-se que o novo instituto é um ganho enorme para a Administração Pública, permitindo maior eficiência na análise de seus processos disciplinares. Espera-se que este trabalho auxilie na utilização e disseminação deste termo à luz dos princípios legais exigidos e possa causar um impacto significativo na ação governamental.” (p.58)

Na análise do respectivo trabalho é profícuo por fim, pautar um trecho que condensa a opinião auferida, por meio de entrevistas, junto a servidoras da CGE:

“As servidoras também acreditam que o instituto [do TAD] vem sendo bem aceito, tendo em vista que vários processos similares a este já são utilizados na iniciativa privada e a tendência é que cada vez mais ele seja utilizado, buscando sempre a maior eficiência do processo correccional estatal.”(p. 55)

O relato dessa experiência é bastante significativo ao trabalho, isso porque, no campo disciplinar impera a atuação administrativa. Isso ocorre na medida em que, nessa seara, a administração pode impor sanções aos particulares de maneira administrativa. Tem-se nessa atividade, forma simbólica de uma atuação administrativa verticalizada.

Entretanto, em contraponto a isso, o TAD é uma demonstração de que em muitas ocasiões, a busca do acordo e da consensualidade é não só mais eficiente, como também deve ser incentivada pela Administração.

6.2 Vozes da Administração Pública: A desjudicialização da Saúde em Minas Gerais – Uma Análise Sobre a Implementação de Acordos Administrativos

A segunda experiência é relatada e cuidadosamente estudada por Paiva (2020). Seu trabalho trata dos esforços da Administração Pública para promover um processo de desjudicialização, por meio da adoção administrativa de soluções conciliatórias e consensuais aos conflitos, na esfera da “Saúde”.

Narra-se com grave tom a descrição dos fenômenos que compõem o quadro estudado. Principalmente no que tange o fenômeno da judicialização da saúde. A judicialização da saúde refere-se à busca do Judiciário como alternativa para obtenção de medicamento ou de tratamento ora negado pelo SUS (ou pelas operadoras de planos

de saúde), seja por falta de previsão na Relação Nacional de Medicamentos, seja por questões orçamentárias, ou por outras diversas questões alegadas.

Conforme demonstra o trabalho, o fenômeno da judicialização da saúde fomenta preocupação em amplos quadros da Administração Pública. Isso porque, já foram percebidas danosas características desse fenômeno, entre as quais destacam-se: o comprometimento das políticas públicas em razão de provimentos individuais, o aumento da litigiosidade processual e o grave desequilíbrio econômico/financeiro que pode se originar dessas situações. Nesse sentido, o autor se manifesta: "(...) a adoção de acordos administrativos nas controvérsias sanitárias surgiu como alternativa de interesse no combate ao fenômeno [da judicialização]" (Paiva, 2020, p.365)

Sobre a pretensão de ofertar subsídios ao Poder Executivo para que ele possa, em algum momento, revolucionar a composição das controvérsias públicas sanitárias, o autor termina os estudos feitos concluindo: "É possível dizer, inclusive, que a adoção dos acordos administrativos na saúde demonstra níveis maduros de responsabilidade, protagonismo, autoexecutoriedade e gestão eficiente do Poder Executivo." (Paiva, 2020, p.370)

No âmbito teórico/doutrinal, o autor também é ciente das controvérsias e divergências em torno do tema. Mesmo em frente a um exaustivo trabalho analítico considera por bem fazer constar tais controvérsias. Em suas palavras:

"Faz-se por bem destacar a existência de divergências doutrinárias quando da conciliação de conflitos que envolvem a Administração Pública. Para alguns doutrinadores, quando o Estado realiza o reconhecimento a favor da pretensão do adversário, sem mesmo contestar, como autoriza a Resolução supracitada⁴⁸, estaria, pois, privilegiando o interesse privado e, por consequência, ferindo o princípio da indisponibilidade e da supremacia do interesse público aplicável à Administração Pública (MELLO apud Paiva 2004)." (p. 210)

Aponta em superação de tal situação uma perspectiva genérica, e pelas palavras de Daniel Augusto Mesquita, propõe, aos moldes discutidos no segundo capítulo, uma análise cartesiana, uma contabilização entre benefícios X malefícios entre os princípios na qual, o princípio divergente termina por fim superado.

Mas é fato, como o autor bem explora e se ampara, diversas inovações legislativas e normativas têm sido criadas nos últimos anos como resultado da internalização dessa

lógica da consensualidade. Isso, a despeito da discussão teórico/doutrinal restar em aberto, talvez inclusive, seja esse o caminho natural do percurso teórico/doutrinal.

Faz constar, que no caso em específico, o autor ampara sua perspectiva, no âmbito da situação concreta, na Resolução da Advocacia Geral do Estado de Minas Gerais de número 25 de 2019. Mais especificamente, o autor se vale do artigo 4º da mesma resolução, esta dispõe:

“Somente fica autorizada a celebração de acordo quando não for vislumbrada, no mérito, a possibilidade de êxito da pretensão estatal. (...) Nesses casos, ao optar por não dirimir o conflito na via judicial, o Estado passaria a utilizar a via consensual para resolver a controvérsia, no âmbito da Câmara de Prevenção e Resolução Administrativa de Conflitos (CPRAC).” (p.212)

Neste âmbito, ressalta-se ainda a visão comedida e pragmática contida no trabalho supracitado:

“faz-se necessária a ponderação dos interesses em conflito e a avaliação da possibilidade de êxito da defesa estatal, considerando tanto as circunstâncias de fato (o caso concreto, as situações fáticas e de direito), como o posicionamento sustentado pela jurisprudência dominante” (p.213)

Por fim, observa-se em resumo, que a despeito da dialética teórica, é fato que em face da cultura do litígio e a fim de promover a Desjudicialização da Saúde, é medida atualmente adotada pelo Estado de Minas Gerais, dentro de tímidos parâmetros, entretanto, a promoção de acordos administrativos que visam a resolução alternativa dos conflitos.

Sobre isso, o autor conclui a partir de suas análise que a adoção de uma desjudicialização com base em soluções conciliatórias, consensuais e, especialmente, preventivas, possibilitam elevadas possibilidades de se garantir agilidade, eficiência, autonomia e segurança jurídica na composição dos conflitos que circundam o Direito à Saúde; oferecendo assim benefícios a todos os envolvidos.

6.3 O Administrador Público: A voz da Administração

Haja vista então, como ressalta Paiva (2020), a necessidade de retomada do protagonismo do Poder Executivo no âmbito dessas novas realidades, é relevante e oportuno, por fim do capítulo, jogar luz sobre o “personagem” que é, e será central no

encaminhamento prático, ou seja, na ponta, de qualquer política ou solução que seja adotada e/ou materializada: O administrador público.

Dentro do bojo dessa perspectiva de maior consensualidade na Administração Pública observa-se um crepúsculo generalizado da leitura cartesiana dos ofícios públicos, ou seja, uma postura menos fundada no cumprimento mecânico das atividades burocráticas nas quais o gestor “lava suas mãos” em pretexto da lei. Tem-se então, à alvorada de uma postura mais responsiva, mais discricionária e acompanhada do processo de *accountability*⁴⁹. Inclusive, é sobre esse ponto que recai, mais uma vez, a necessidade de uma mudança real de paradigma em relação à ideia da aplicação de métodos alternativos na solução de conflitos pela Administração Pública, sob pena de o administrador público por medo e comodidade permanecer no caminho que sabe ser mais seguro: dos processos, evitando-se assim sofrer posteriormente, responsabilização pelos órgãos de controle.

O contraponto entre algumas máximas facilita essa visualização: Indisponibilidade absoluta do interesse público X Indisponibilidade de livre disposição do interesse público; Acesso a justiça tido como prestação jurisdicional X Acesso a justiça como acesso a solução justa a um conflito de interesses; Litigiosidade excessiva X Litigiosidade responsável

Nesse bojo, é tácita uma mudança de cultura em prol da figura do administrador. Nada mais justo, é ele que conhece o objeto público, é ele que administra o negócio público e ele que é investido das proteções constitucionais⁵⁰ para o exercício de tais atividades. Nessa alçada, o objeto público volta à centralidade na medida em que não se cabe entregar ao judiciário ou a advocacia pública o destino e a responsabilidade pela decisão desses objetos. Cabe, pautado pela legalidade, invocar a discricionariedade do administrador público e ela, se travestida de legalidade e “boa fé”, ser apoiada e

⁴⁹O termo *accountability* não tem uma tradução específica para o português, geralmente é relacionado com a ideia de responsabilização, de fiscalização e de controle social. De forma geral, é um conjunto de mecanismos que permitem que os gestores de uma organização prestem contas e sejam responsabilizados pelo resultado de suas ações.

⁵⁰Em face da importância das tarefas realizadas pelos agentes públicos, cuidou a Constituição Federal de estabelecer alguns mecanismos que garantissem o desempenho legítimo e desimpedido dessas atividades. A exemplo: o instituto da estabilidade, previsto no art. 41 da CF.

respeitada pelos órgãos de controle. E caso existam críticas em relação a atitude tomada, ela não deve, em primeiro lugar, ser vetor de culpabilidade ou de “terror” administrativo. Deve ela, ser fonte de aprendizado administrativo a ser cristalizado; são insumos *inputs*, a serem observados e utilizados em um processo de melhoria contínua.

Finalizando esse panorama, reaviva-se nessa perspectiva a importância de iniciativas e instituições como a Fundação Joao Pinheiro, que prezam e buscam pelo aprimoramento técnico e pela integração do corpo administrativo/gestor estatal. Isso porque, é pressuposto de mais discricionariedade, mais poder; e pressuposto de mais poder, mais responsabilidade. Mais responsabilidade implica em mais *accountability*, e tudo isso, por fim, requisita um corpo administrativo mais preparado, integrado e harmônico.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta monografia teve enquanto generalidade de seu objetivo investigar se a Administração Pública poderia, em face do paradigma do Estado Democrático de Direito e no curso de consolidação da Carta Magna, se utilizar de modalidades mais consensuais para a resolução de conflitos e controvérsias que lhe cabem, e se a utilização de tais modalidades não feriria o tradicional princípio da indisponibilidade do interesse público.

Primeiramente, esse processo investigativo pautou-se por um cuidadoso exame acerca dos principais fundamentos teóricos/doutrinários que dão tônica e são o “porque de ser” desse questionamento. Em um segundo momento, utilizando-se do prisma auferido a partir desses questionamentos, procedeu-se com a análise de duas experiências da Administração no campo da consensualidade, bem como, sobre o mesmo prisma, analisou-se o contexto da pandemia de COVID-19, como catalisador da adoção de medidas consensuais no âmbito da Administração Pública. Dessas análises, depreende-se bons indícios de que a adoção de modalidades mais consensuais na resolução de situações conflituosas, pode, progressiva e consistentemente, pavimentar um caminho que se mostra mais moderno, eficaz e eficiente à Administração Pública.

Ainda no âmbito a investigação empreendida, a resposta que se ergueu frente aos questionamentos promovidos, é de que há espaço para a Administração Pública se valer de institutos da consensualidade sem ferir, com isso, o princípio da indisponibilidade do interesse público. Têm-se, nessa resposta, que própria consideração por opções mais consensuais na resolução de conflitos é, quando adequada, uma forma legítima de tutela do interesse público. E assim, resguardado o “núcleo essencial” do interesse público, resta observado o seu carácter de indisponível.

De maneira mais ampla, na órbita dos estudos realizados constata-se que ao se permitir à Administração a consideração de um maior número de “interesses públicos” em abstrato, se possibilita que a decisão em relação ao interesse público específico, do caso concreto, ocorra de maneira mais assertiva e em maior harmonia com os interesses estratégicos do Estado. Nisso consiste o exercício de uma atividade

administrativa atrelada à consecução incessante do interesse público. O que exatamente é indisponível é essa consecução incessante, a forma procedimental específica sobre a qual recai o exercício dessa atividade é, por outro lado, condicionadamente disponível à Administração Pública.

É exatamente sobre esse ponto que recai as experiências e institutos aqui tratados, por uma busca incessante do interesse público. Não apenas uma busca pelo interesse público material, mas também, a busca que instituições como a AGE e a CGU fazem em prol de novas possibilidades para o atendimento ao interesse público. Possibilidades que ainda estão em aberto, possibilidades que poderão falhar, mas que são e serão o início. Sobre isso, nota-se, em específico, que as experiências reais tratadas no capítulo quatro, e em especial as experiências do capítulo seis, evidenciam os bons frutos que a consensualidade pode fornecer ao “público” e que isso sirva de adubo para que novas possibilidades/experiências germinem e venham a crescer no campo da realidade.

Em conclusão, percebe-se que, na medida em que experiências pautadas pela consensualidade se consolidam, e observada a difusão progressiva dessas experiências, tudo se tem para acreditar que o presente momento é realmente um momento de mudança. Um momento que realmente parece ser “a hora e a vez” da *consensualidade* na Administração Pública. Um momento no qual a própria *consensualidade* parece reivindicar para si algum aspecto de indisponibilidade. Por fim, uma hora e uma vez que represente para o Poder Executivo, os mesmos bons agouros que representou para Augusto Matraga na novela do eminente escritor mineiro.

REFERÊNCIAS

ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO. **Parecer n.261/2020/CONJUR-MINFRA/CGU/AGU** Efeitos da crise provocada pelo novo coronavírus (COVID-19) no âmbito do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão. Brasília-DF, 09 abr.2020 Disponível em: <https://licitacao.paginas.ufsc.br/files/2020/03/Parecer-AGU-Concessão-Transportes-Recomposição.pdf> Acesso em: 10 dez. 2020.

ADVOCACIA-GERAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS. **Resolução n.25/2019, de 14 de agosto de 2019**. Dispõe sobre a autorização para não ajuizar, não contestar ou desistir da ação em curso, não interpor recurso ou desistir do que tenha sido interposto, nos termos da Lei no 23.172, de 20 de dezembro de 2018, e dá outras providências. Belo Horizonte, 2019. Disponível em: <http://jornal.iof.mg.gov.br/xmlui/handle/123456789/222729>. Acesso em: 14 out. 2020.

ÁVILA, Humberto. Repensando o “Princípio da Supremacia do Interesse Público sobre o Particular”. **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado (RERE)**, Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, no. 11, setembro/outubro/novembro, 2007. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/rere.asp>. Acesso em: 27 de mai. 2020.

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.

BAHIA, Alexandre Gustavo Melo Franco. Interpretação jurídica no marco do Estado Democrático de Direito: um estudo a partir do sistema de controle difuso de constitucionalidade no Brasil. **Jus Navigandi**, Teresina, (2005).

BINENBOJM, Gustavo. **Uma teoria do Direito Administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização**. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 10 out. 2020.

BRASIL. **Lei 13.979**. Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. Brasília-DF, 06 fev. 2020. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l13979.htm. Acesso em: 10 dez. 2020.

BRASIL. **Medida Provisória 966**. Dispõe sobre a responsabilização de agentes públicos por ação e omissão em atos relacionados com a pandemia da covid-19. Brasília-DF, 13 mai. 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Mpv/mpv966.htm Acesso em: 10 dez. 2020.

CAMARÃO, Tatiana; LINHARES, Camila. **Os impactos da pandemia do covid-19 nas contratações públicas: a hora e a vez da mediação**. Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP, Belo Horizonte, ano 19, n. 221, p. 75-83, maio 2020.

CARVALHO, Carlos Eduardo Araújo de. **Legitimidade dos Provimentos: Fundamentos da Ordem Jurídica Democrática**. Curitiba: Juruá, 2009.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 20 ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2008.

CARVALHO NETTO, Menelick de. Requisitos Pragmáticos da Interpretação Jurídica sob o Paradigma do Estado Democrático de Direito. **Revista de Direito Comparado**, vol. 3, Belo Horizonte: Mandamentos, 2000.

COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. Saraiva Educação SA, 1999.

CAMPBELL, Joseph. **O poder do mito**. São Paulo: Palas Athena, 1990. *Para viver os mitos* 3.

Congresso Digital Covid-19: Repercussões jurídicas e sociais da pandemia, I., 2020, Brasília: Ordem Dos Advogados Do Brasil, Escola Superior de Advocacia.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA . **Recomendação n.71**. Dispõe sobre a criação do Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania – Cejusc Empresarial e fomenta o uso de métodos adequados de tratamento de conflitos de natureza empresarial. Brasília-DF, 05 ago. Disponível em: [2020.https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3434](https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3434) Acesso em: 10 dez. 2020.

COSTA, Ana Valeria Beserra. **O mito em A hora e vez de Augusto Matraga de João Guimarães Rosa**. Diss. Universidade de São Paulo, 2006. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8151/tde-21052007-143944/en.php> Acesso em: 04 jun. 2020.

EM NÚMEROS, CNJ Relatório Justiça. ano-base 2018/**Conselho Nacional de Justiça**—Brasília: CNJ, 2019. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/justica-em-numeros/>. Acesso em: 28 abr.2020.

FARIA, Luzardo. **O princípio da indisponibilidade do interesse público e a consensualidade no direito administrativo**. Curitiba, 2019. 338 p. Disponível em: <https://www.acervodigital.ufpr.br/handle/1884/62542>. Acesso em: 2 out.2020.

GABARDO, Emerson, and Maurício Corrêa de Moura Rezende. **O conceito de interesse público no direito administrativo brasileiro**. Revista Brasileira de Estudos Políticos (2017).

GAZIER, François. **A experiência do Conselho de Estado francês**. 1984. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/2751>. Acesso em: 10 abr. 2020.

GRAU, Eros Roberto. **O direito posto e o direito pressuposto**. São Paulo: Malheiros, 2005.

GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa. DIAS, Maria Tereza Fonseca. **(Re)pensando a pesquisa jurídica: teoria e prática**. 3. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.

HAURIOU, Maurice. **Précis de Droit Administratif contenant le droit public et le droit administratif**. *Apud* BURDEAU, François. **Histoire du droit administratif: De la Révolution au début des années 1970**. Presses universitaires de France, 1995.

JÚNIO CRETELLA, José. Prerrogativas e sujeições da administração pública. **Revista de Direito Administrativo** 103 (1971): 16-32. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/35280>. Acesso em: 14 dez. 2020.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. Saraiva, 2010.

LEAL, Rosemiro Pereira. **Teoria Geral Do Processo: Primeiros Estudos**. Grupo Gen- Editora Forense, 2000.

MEIRA, Michel Gontijo Brito de. **Termo de ajustamento disciplinar no âmbito do estado de Minas Gerais**. (2019).

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. [atualizado por] EURICO DE ANDRADE AZEVEDO, DÉLCIO BALESTERO ALEIXO e JOSÉ EMMANUEL BURLE FILHO. 29. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2004.

MELLO, Celso Antonio Bandeira. **Curso de Direito Administrativo**. 25ª ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2008.

MELLO, Celso Antonio Bandeira. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Editora Malheiros Editores. 2003. 27-77.

MELLO, Celso Antonio Bandeira. O conteúdo do regime jurídico-administrativo e seu valor metodológico. **Revista de Direito Administrativo** 89 (1967): 8-33. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/viewFile/30088/28934>
Acesso em: 1 ago. 2020.

MENDONÇA ML, ARAÚJO GD. **Constituição, Direitos Fundamentais E Democracia: A Constitucionalização Do Direito Administrativo Moderno**. CONPEDI/UFPB. Coordenadores: Filipe Reis Melo, Maria Lírida Calou de Araújo e Mendonça, Yuri Schneider. Florianópolis: CONPEDI. 2014.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 14. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

MEZZAROBA, Ovides. Monteiro. Cláudia Servilha. **Manual de Metodologia da Pesquisa no Direito**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2009

MINAS GERAIS. **Decreto Estadual n. 46906/ 2015**. Institui o Ajustamento Disciplinar no âmbito da Administração Pública do Poder Executivo Estadual. Belo Horizonte, MG, 17 dez. 2015. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?num=46906&ano=2015&tipo=DEC>. Acesso em: 10 dez. 2020.

MINAS GERAIS. **Decreto Estadual n. 47.904/ 2020**. Dispõe sobre o Plano de Contingenciamento de Gastos do Poder Executivo, atualiza o Anexo do Decreto nº 47.865, de 14 de fevereiro de 2020 e dá outras providências. Belo Horizonte, MG, 31 mar. 2020. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=47904&comp=&ano=2020> Acesso em: 10 dez. 2020.

MINAS GERAIS. **Lei 869, de 05 de jul. de 1952**. Estatuto dos Funcionários Públicos Civis do Estado de Minas Gerais. Belo Horizonte, 1952. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa-nova-min.html?tipo=LEI&num=869&ano=1952>>. Acesso em: 08 de out. 2020.

PAIVA, Lincoln Ribas de Oliveira. **A desjudicialização da saúde em Minas Gerais: uma análise da implementação de acordos administrativos na prevenção e resolução de conflitos no fornecimento de medicamentos**. (2020).

PETERSON, Jordan. **Mapas do Significado: A Arquitetura da Crença**. São Paulo: É Realizações, 2018. 696 páginas

PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. **Direito Administrativo**. 23. Ed. São Paulo: Atlas, 2010.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. **Direito Administrativo**. 19ª edição. Editora Atlas. São Paulo, 2006.

PRADO, Luiz Regis. **Norma, princípio e regra**. 22 nov. 2019. Disponível em: http://genjuridico.com.br/2019/11/22/norma-principio-regra/#_ftn5. Acesso em: 22 dez. 2020.

ROSA, João Guimarães. **A hora e vez de Augusto Matraga**. In: Sagarana. 31. edição. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1984.

SALA, Arlete Aparecida Chavenco Sala. **Evolução Histórica-Metodológica do ensino jurídico no Brasil**. Maringá – Paraná. 2001. P. 32

SALOMÃO, Luis; ARAUJO, Valter; COSTA, Daniel. **É preciso achatar a curva de crescimento das ações judiciais no Brasil**. O Globo, [S. l.], p. As-justica, 9 jun. 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-jun-09/opinioao-preciso-achatar-curva-crescimento-acoes-judiciais>. Acesso em: 7 jul. 2020.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 15ª edição, revista. Malheiros. São Paulo (1998).