

Leonel Godinho da Silva Junior  
Rafael Silva Kopereck  
Diego Calafiori Pontes Caldas  
Luis Claudio Galiano da Silva  
Giuliano Aldavez Nogueira  
André Boaz Mott

1.<sup>a</sup> Edição

# A CONSENSUALIDADE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E ACORDOS SUBSTITUTIVOS NO PROCESSO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

ISBN: 978-65-84809-80-2

São Paulo | 2023



Leonel Godinho da Silva Junior  
Rafael Silva Kopereck  
Diego Calafiori Pontes Caldas  
Luis Claudio Galiano da Silva  
Giuliano Aldavez Nogueira  
André Boaz Mott

1.<sup>a</sup> Edição

# A CONSENSUALIDADE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E ACORDOS SUBSTITUTIVOS NO PROCESSO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

ISBN: 978-65-84809-80-2

São Paulo | 2023



1.<sup>a</sup> edição

**A CONSENSUALIDADE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E  
ACORDOS SUBSTITUTIVOS NO PROCESSO ADMINISTRATIVO  
SANCIONADOR**

**ISBN 978-65-84809-80-2**



Leonel Godinho da Silva Junior  
Rafael Silva Kopereck  
Diego Calafiori Pontes Caldas  
Luis Claudio Galiano da Silva  
Giuliano Aldavez Nogueira  
André Boaz Mott

A CONSENSUALIDADE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA  
E ACORDOS SUBSTITUTIVOS NO PROCESSO  
ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

1.<sup>a</sup> edição

SÃO PAULO  
EDITORA ARCHE  
2023

Copyright © dos autores e das autoras.

Todos os direitos garantidos. Este é um livro publicado em acesso aberto, que permite uso, distribuição e reprodução em qualquer meio, sem restrições desde que sem fins comerciais e que o trabalho original seja corretamente citado. Este trabalho está licenciado com uma Licença Creative Commons Internacional (CC BY- NC 4.0).



**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)**  
**(eDOC BRASIL, Belo Horizonte/MG)**

C755 A consensualidade na administração pública e acordos substitutivos no processo administrativo sancionador [livro eletrônico] / Leonel Godinho da Silva Junior... [et al.]. – São Paulo, SP: Arche, 2023. 82 p.

Formato: PDF

Requisitos de sistema: Adobe Acrobat Reader

Modo de acesso: World Wide Web

ISBN 978-65-84809-80-2

1. Direito administrativo. 2. Administração pública. 3. Controle jurisdicional de atos administrativos – Brasil. I. Silva Junior, Leonel Godinho da. II. Kopereck, Rafael Silva. III. Caldas, Diego Calafiori Pontes. IV. Silva, Luis Claudio Galiano da. V. Nogueira, Giuliano Aldavez. VI. Mott, André Boaz.

CDD 342.81066

**Elaborado por Maurício Amormino Júnior – CRB6/2422**

Revista REASE chancelada pela Editora Arche.

São Paulo- SP

Telefone: +55 (11) 94920-0020

<https://periodicorease.pro.br>

[contato@periodicorease.pro.br](mailto:contato@periodicorease.pro.br)

1ª Edição- *Copyright*® 2023 dos autores.  
Direito de edição reservado à Revista REASE.  
O conteúdo de cada capítulo é de inteira e exclusiva  
responsabilidade do (s) seu(s) respectivo (s) autor (es).  
As normas ortográficas, questões gramaticais, sistema de citações  
e referencial bibliográficos são prerrogativas de cada autor  
(es).

#### **EQUIPE DE EDITORES**

##### **EDITORA- CHEFE**

Dra. Patrícia Ribeiro, Universidade de Coimbra- Portugal

##### **CONSELHO EDITORIAL**

Me. Andrea Almeida Zamorano, SPSIG

Me. Victorino Correia Kinhama, Instituto Superior Politécnico do Cuanza-Sul,  
Angola

Esp. Ana Cláudia Néri Bastos, PUCRS

Dr. Alfredo Oliveira Neto, UERJ, RJ

PhD. Diogo Vianna, IEPA

Dr. José Fajardo, Fundação Getúlio Vargas

PhD. Jussara C. dos Santos, Universidade do Minho

Dra. María V. Albardonedo, Universidad Nacional del Comahue, Argentina

Dra. Uaiana Prates, Universidade de Lisboa, Portugal

Dr. José Benedito R. da Silva, UFSCar, SP

PhD. Pablo Guadarrama González, Universidad Central de Las Villas, Cuba

Dra. Maritza Montero, Universidad Central de Venezuela, Venezuela

Dra. Sandra Moitinho, Universidade de Aveiro-Portugal

Me. Eduardo José Santos, Universidade Federal do Ceará,

Dra. Maria do Socorro Bispo, Instituto Federal do Paraná, IFPR

Cristian Melo, MEC

Dra. Bartira B. Barros, Universidade de Aveiro-Portugal

Me. Roberto S. Marcel- UFBA

Dra. Francisne de Souza, Universidade de Aveiro-Portugal

Dr. Paulo de Andrada Bittencourt – MEC

PhD. Aparecida Ribeiro, UFG

Dra. Maria de Sandes Braga, UFTM

## **DECLARAÇÃO DOS AUTORES**

Os autores se responsabilizam publicamente pelo conteúdo desta obra, garantindo que o mesmo é de autoria própria, assumindo integral responsabilidade diante de terceiros, quer de natureza moral ou patrimonial, em razão de seu conteúdo, declarando que o trabalho é original, livre de plágio acadêmico e que não infringe quaisquer direitos de propriedade intelectual de terceiros. Os autores declaram não haver qualquer interesse comercial ou irregularidade que comprometa a integridade desta obra

## **APRESENTAÇÃO**

Tomados por grande satisfação, apresentamos o livro "A Consensualidade na Administração Pública e Acordos Substitutivos no Processo Administrativo Sancionador". Esta obra é uma contribuição significativa para a área do Direito Administrativo, abordando um tema atual e relevante: a consensualidade na administração pública e os acordos substitutivos no processo administrativo sancionador.

O livro traz uma análise aprofundada e crítica sobre a utilização da consensualidade na administração pública, apresentando as suas vantagens, desvantagens e desafios enfrentados na sua implementação. Além disso, os autores discutem a aplicação dos acordos substitutivos no processo administrativo sancionador, apresentando um panorama sobre a sua utilização no Brasil e em outros países.

Os autores têm um profundo conhecimento teórico e prático sobre o assunto, o que permite que a obra seja uma referência importante para todos aqueles que desejam se aprofundar na temática da consensualidade na administração pública e nos processos administrativos sancionadores.



Mais do que isso, "A Consensualidade na Administração Pública e Acordos Substitutivos no Processo Administrativo Sancionador" traz uma reflexão importante sobre a garantia dos direitos fundamentais dos envolvidos nos processos administrativos sancionadores e a efetividade da administração pública. Por todas essas razões, recomendo fortemente a leitura desta obra aos estudantes, profissionais e pesquisadores que atuam na área do Direito Administrativo e demais interessados no assunto. Estou certo de que a leitura de "A Consensualidade na Administração Pública e Acordos Substitutivos no Processo Administrativo Sancionador" será uma experiência enriquecedora e gratificante.

Os autores,

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO .....	16
2. DA RECONFIGURAÇÃO DO CONCEITO DE "INTERESSE PÚBLICO" .	25
2.1. DO CONCEITO E OS INTERESSES PÚBLICOS PRIMÁRIOS E SECUNDÁRIOS .....	25
2.1.1 DOS ENTENDIMENTOS ATUAIS SOBRE A PROTEÇÃO DO INTERESSE PÚBLICO .....	28
2.2 DAS MUDANÇAS NECESSÁRIAS .....	35
DA MANUTENÇÃO DA SUPREMACIA EM UMA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA CONSENSUAL .....	40
3. DA MANUTENÇÃO DA SUPREMACIA EM UMA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA CONSENSUAL .....	41
3.1 DO CONCEITO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA CONSENSUAL .....	44
3.2 DA SUPREMACIA E INDISPONIBILIDADE DO INTERESSE PÚBLICO E A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA CONSENSUAL EM HARMONIA .....	52
PROCESSO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR .....	57
4. PROCESSO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR .....	58
4.1 CONCEITO .....	58
4.2 OBJETIVO .....	60
4.4 FASES .....	61
CONCLUSÃO .....	65
REFERÊNCIAS .....	67
ÍNDICE REMISSIVO .....	70

**A CONSENSUALIDADE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA  
E ACORDOS SUBSTITUTIVOS NO PROCESSO  
ADMINISTRATIVO SANCIONADOR**

## **RESUMO**

No trabalho proposto, busca-se analisar, em sucinto retrospecto, os eventos que culminaram no desenvolvimento dessa nova proposta para, em caráter prospectivo, apontar os novos instrumentos de execução para este modelo de Administração Pública que se ajuste às exigências da sociedade moderna hipercomplexa, fomentando a discussão sobre o arquétipo capaz de propiciar uma gestão eficiente, baseada em mecanismos de governança, procedimentalização administrativa e tomada de decisões com participação democrática, gestão integrada de ações e envolvimento da sociedade a partir da

lógica do consenso. Vislumbra-se, enfim, que a perspectiva de uma "nova Administração Pública" se origina da necessidade de superação da burocracia que macula e incapacita a eficiência, a transparência, a legitimação e a estabilidade da função administrativa para implementar, lado outro, um paradigma consagrador de um modelo aberto e eficiente, enraizado no princípio democrático e capaz de atingir resultados mediante participação mais efetiva dos cidadãos.

**Palavras-chave:** Administração Pública. Acordos. consensualidade.

## **ABSTRACT**

In the proposed work, we seek to analyze, in a brief retrospect, the events that culminated in the development of this new proposal in order, in a prospective character, to point out the new instruments of execution for this model of Public Administration that adjusts to the demands of the modern hypercomplex society, promoting the discussion about the archetype capable of providing an efficient management, based on governance mechanisms, administrative proceduralization and decision making with democratic participation, integrated management of actions and involvement of society based on the logic of consensus. Finally, the

perspective of a "new Public Administration" originates from the need to overcome the bureaucracy that defiles efficiency, transparency, legitimation and stability of the administrative function to implement, on the other hand, a consecrating paradigm. an open and efficient model, rooted in the democratic principle and capable of achieving results through more effective citizen participation.

**Keywords:** Public Administration. Agreements. Consensus.

## INTRODUÇÃO



## **1 INTRODUÇÃO**

Administração Pública é beneficiada com vários privilégios processuais, atrapalhando a obtenção de um sistema processual justo por parte dos particulares, ferindo os princípios fundamentais do direito. Assim, pretende-se com o presente artigo analisar a possibilidade de serem utilizados meios alternativos para resolver conflitos que venham a surgir entre particulares e a Administração Pública.

A Administração Pública é beneficiada com uma série de privilégios processuais que, durante a tentativa de resolver um conflito com um particular, são feridos princípios fundamentais do Direito, frustrando a tentativa de obter um julgamento processual justo.

Com o passar do tempo e as transformações da sociedade, criou-se uma tendência favorável ao uso desses meios alternativos de resolução de conflitos. Analisando os conflitos que surgem

constantemente entre particulares e a Administração Pública, conclui-se a necessidade de encontrar meios alternativos e eficientes para solucionar esses conflitos, buscando, ainda, garantir a celeridade processual e a efetivação da justiça aos particulares.

O tema a ser discutido é de extrema importância, pois visa responder a questionamentos como: qual a melhor forma de resolver conflitos hoje em dia? Com a negociação, que envolve acordos judiciais e extrajudiciais? Com a mediação e arbitragem, que além de serem meios eficientes e seguros, atendem ao interesse público sem deixar de lado o interesse da população? Ou com a utilização de acordos substitutivos?

Observa-se que a Administração Pública deve mudar porque o Estado está se transformando, no que lhe concerne, pressionado pelas mudanças da sociedade. Trata-se de um fenômeno global, mas com intensidades e ritmos diferentes, ditados pela

inserção de cada país no fluxo da civilização ocidental. Sendo então, de extrema necessidade conhecer as tendências em curso para a boa escolha de alternativas de adaptação, de modo a encontrar respostas eficientes.

A doutrina vem a estudar a possibilidade dos conflitos, em que há atuação da própria entidade estatal ou das entidades controladas pelo Estado, porém com natureza jurídica de direito privado, serem resolvidos pela arbitragem. As agências reguladoras também podem resolver os conflitos surgidos da sua atuação através da via arbitral, desde que sejam observados e respeitados determinados limites e requisitos.

A sanção administrativa é uma maneira imediata e direta de repreender uma conduta juridicamente proibida, comissiva ou permissiva, restringindo direitos, e ainda, desestimulando tais condutas, alcançando outros sujeitos. Entretanto, atualmente, a ordem jurídica brasileira permite

inovar nesse sentido, e não mais apenas punir ou desestimular, como também analisar o caso concreto e aplicar a medida mais cabível a ele, sendo que nos casos em que não se faz necessário o poder coercitivo, é muito mais vantajoso adotar a consensualidade do que a imperatividade, levando em conta inclusive, as funções fundamentais do Estado.

Neste mesmo sentido, a participação e a consensualidade foram decisivos para a democracia contemporânea, uma vez que contribuíram para aprimorar a governabilidade, propiciando mais freios contra o abuso, garantindo atenção a todos os interesses, proporcionando a tomada de uma decisão mais sábia e fundamentada, desenvolvendo a responsabilidade das pessoas, tornando os comandos estatais mais aceitáveis e facilmente obedecidos. Ensina ainda que,

Por fim, podemos observar que os meios atuais de resolução de conflitos permitem que haja uma maior

participação dos cidadãos e uma maior efetivação do exercício da democracia, justificando ainda a utilização na área administrativa, tanto na prevenção quanto na composição de conflitos.

Este trabalho pretende contextualizar e apontar fundamentos da Administração Pública Consensual, colocando em destaque algumas das suas formas de expressão e dos seus instrumentos de ação, ressaltando a sua importância como linha de evolução e de transformação da Administração Pública no século XXI.

O presente trabalho, na sua parte metodológica de pesquisa, é composto, quanto ao modo de abordagem, como pesquisa qualitativa, uma vez que trata da investigação do público pesquisado com o objetivo de compreendê-las em profundidade. Este é um tipo de pesquisa social com base empírica que é concebida e realizada em estreita associação com uma ação ou com a resolução de um problema coletivo e no qual os pesquisadores e os participantes

representativos da situação ou do problema estão envolvidos de modo cooperativo ou participativo. <sup>1</sup> No que se refere ao seu objetivo, consiste em pesquisa exploratória, pois busca o aumento da experiência e uma melhor compreensão do problema a ser investigado através de pesquisas bibliográficas ou estudo do caso. <sup>2</sup>

O método de pesquisa será o dedutivo, onde, através de um processo de análise de informações, será obtida uma conclusão Segundo Lima "O pensamento hipotético-dedutivo trabalha sempre no sentido de inventar teorias para explicar a realidade (a teoria pode ser, no começo, um simples diagrama ou desenho)". <sup>3</sup>

No que tange aos procedimentos técnicos adotados na pesquisa, pode ser definida como pesquisa

---

<sup>1</sup> THIOLENT, Michel. Metodologia da Pesquisa-ação. 4. ed. São Paulo: Cortez, 1988, p. 15.

<sup>2</sup> GIL, Antônio Carlos. Métodos e Técnicas de Pesquisa Social. 4ª ed. Editora Atlas. 2006, p. 45.

<sup>3</sup> LIMA, L. D. O. PIAGET PARA PRINCIPIANTES. 5ª. ed. São Paulo: SUMMUS, 1980, p.55

bibliográfica, uma vez que este tipo de pesquisa perpassa todos os momentos do trabalho acadêmico sendo utilizada em todas as pesquisas como base a compilação de materiais como livros, artigos, dentre outros.

DA RECONFIGURAÇÃO DO CONCEITO DE "INTERESSE  
PUBLICO"



## **2. DA RECONFIGURAÇÃO DO CONCEITO DE "INTERESSE PÚBLICO"**

Visando compreender o alcance e a função social do "interesse público", é preciso, antes, buscar o seu processo histórico, de conquista desse direito, o que ele representa e o que ele significa dentro do ordenamento jurídico. E isto será feito nas linhas seguintes.

### **2.1. Do conceito e os interesses públicos primários e secundários**

Após essa análise sucinta do desenvolvimento histórico, de modo a enriquecer o presente trabalho, importante apresentar algumas definições o que seria o interesse público. Esta expressão, infelizmente, é bastante genérica e abstrata, sendo difícil a tarefa de lhe dar um conceito fechado. É, então, uma noção muito mais funcional e dinâmica do que conceitual, podendo apresentar inúmeras variações segundo critérios quantitativos e qualitativos, se apurado em diferentes épocas (tempo

) e países (espaço).<sup>4</sup>

Para Celso Antônio Bandeira de Melo o interesse público é “resultante do conjunto de interesses que os indivíduos, pessoalmente tem quando considerados na sua qualidade de membros da sociedade e pelo simples fato de o serem.”<sup>5</sup>

Em uma dinâmica ideal, o interesse público deve compreendido como aquilo que se busca alcançar dentro de uma sociedade, ou seja, é o conjunto de interesses que a sociedade, como membros de um corpo social, deve buscar. É o produto das forças de uma dada sociedade concretizadas em certo momento e espaço que exprime o melhor valor de desenvolvimento de um maior número possível de pessoas dessa mesma sociedade.

Em segundo lugar, cabe falar que o interesse público se divide em primário e secundário. Aquele

---

<sup>4</sup> VEDEL, Georges. Derecho Administrativo. Traducción de la 6ª edición francesa por Juan Rincón Jurado. Madrid: Biblioteca Jurídica Aguilar, 1980, p. 124.

<sup>5</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de Direito Administrativo. 22ª Ed., São Paulo, Malheiros, 2007. p. 58.

se refere à busca pela satisfação do bem comum, daquilo que seria melhor para todos e traria satisfação à maioria dos interessados. Esse interesse também é conhecido como geral ou social. Em contrapartida, o interesse secundário do Estado (ou também conhecido como egoístico) seria a proteção deste como pessoa jurídica em concorrência com as demais pessoas jurídicas que existem no universo do direito. Nas palavras de Ricardo Alexandre de Deus:

O interesse público primário é aquele relacionado à satisfação das necessidades coletivas (justiça, segurança, bem comum do grupo social, etc.), perseguido pelo exercício das atividades-fim do Poder Público, enquanto o interesse público secundário corresponde ao interesse individual do próprio Estado, estando relacionado à manutenção das receitas públicas e à defesa do patrimônio público, operacionalizadas mediante exercício de atividades-meio do Poder Público. <sup>6</sup>

A própria função do Estado no exercício de seus deveres-poderes tem com fim o uso das prerrogativas

---

<sup>6</sup> DEUS, Ricardo Alexandre de. Direito Administrativo. 3ª ed. rev. atual. e ampliada. Rio de Janeiro: Forense. 2017, p. 100.

conferidas por lei para objetivar o interesse da coletividade. Assim, conclui-se que a satisfação do interesse público desagua no cumprimento dos fins do Estado e realização do interesse geral. A questão que surge neste ponto, seria porque o Estado teria supremacia sobre os particulares se estes integram o interesse do Estado e constituem as necessidades públicas. Importante ressaltar ainda que seria o interesse privado.

Neste, não existe grande dificuldade em sua conceituação, conquanto seria o querer primordialmente do particular para satisfação das suas necessidades ou vontade e o cujo objeto é disponível pelo titular.

### **2.1.1 Dos entendimentos atuais sobre a proteção do interesse público**

Assim como todos os outros ramos do direito, o Direito Administrativo é regido por um "regime jurídico" próprio, ou seja, pelo "regime jurídico-administrativo". Esta expressão é usada para

definir o "conjunto de normas de direito público que peculiarizam o Direito Administrativo, estabelecendo prerrogativas que colocam a Administração Pública numa posição privilegiada nas suas relações com os particulares [...] <sup>7</sup>.

Isto significa que a Administração Pública possui prerrogativas ou privilégios, desconhecidos na esfera do direito privado, tais como a autoexecutoriedade, a autotutela, o poder de expropriar, o de requisitar bens e serviços, o de ocupar temporariamente o imóvel alheio, o de instituir servidão, o de aplicar sanções administrativas, o de alterar e rescindir unilateralmente os contratos, o de impor medidas de polícia. Goza, ainda, de determinados privilégios como a imunidade tributária, prazos dilatados em juízo, juízo privativo, processo especial de execução, presunção de veracidade dos

---

<sup>7</sup> Ibid., p. 99.

seus atos. <sup>8</sup>

Diante disso, é clara a ideia de a Administração Pública desfrutar de certas vantagens, as quais o particular não possui, a fim de proteger a supremacia do interesse público, função da qual não pode abdicar. A Constituição Federal de 1988, dedicou um capítulo à Administração Pública, deixando, no seu artigo 37, expressos os princípios que devem ser seguidos pelos Administradores e pelos Administrados.

No entanto, dois princípios são considerados, pelos estudiosos mais conservadores, como pilares do denominado regime jurídico-administrativo; o princípio da indisponibilidade do interesse público e o da supremacia do interesse público. Deles, derivam todas as vantagens e restrições especiais impostas à atividade administrativa, dando-lhe o papel de gestora dos interesses

---

<sup>8</sup> DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. Direito Administrativo. 27<sup>a</sup> ed. São Paulo: Atlas. 2014, p. 62.

públicos.

O princípio da indisponibilidade do interesse público vai buscar fundamento no altiplano do interesse público, que, ainda que fluido, sabe-se que é inapropriável, por não pertencer a ninguém especificamente, senão à sociedade de uma maneira geral. Nas palavras de José dos Santos Filho:

Os bens e interesses públicos não pertencem à Administração nem a seus agentes. Cabe-lhes apenas geri-los, conservá-los e por eles velar em prol da coletividade, esta, sim, a verdadeira titular dos direitos e interesses públicos. O princípio da indisponibilidade enfatiza tal situação. A administração não tem a livre disposição dos bens e interesses públicos, porque atua em nome de terceiros. Por essa razão é que os bens públicos só podem ser alienados na forma em que a lei dispuser. Da mesma forma, os contratos administrativos reclamam, como regra, que se realize licitação para encontrar quem possa executar obras e serviços de modo mais vantajoso para a Administração. O princípio parte, afinal, da premissa de que todos os cuidados exigidos para os bens e interesses públicos trazem benefícios para a própria coletividade. <sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. Manual de Direito administrativo. 32ª ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2018, p. 89.

O princípio da indisponibilidade do interesse público também está implícito na Constituição Federal. Como a administração pública é mera gestora de bens e interesses públicos, que em última análise pertencem ao povo, estes não se encontram à livre disposição do administrador, devendo o agente público geri-los, curá-los, da forma que melhor atenda ao interesse da coletividade.<sup>10</sup>

Em razão do princípio da indisponibilidade do interesse público, que, cumpre salientar, abrange todo o patrimônio público e todos os direitos e interesses, imediatos ou mediatos, do povo em geral, único titular da coisa pública, são vedados ao administrador quaisquer atos que impliquem renúncia a direitos do Poder Público ou que injustificadamente onerem a sociedade. Trata-se de

---

<sup>10</sup> DEUS, Ricardo Alexandre de. Direito Administrativo. 3ª ed. rev. atual. e ampliada. Rio de Janeiro: Forense. 2017, p. 102.



um princípio implícito, e dele decorrem diversos princípios expressos que norteiam a atividade da Administração, como o da legalidade, o da impessoalidade, o da moralidade e o da eficiência.

Já o princípio da supremacia do interesse público representa a valorização do interesse de todos em prol do particular. Este princípio justifica a importância da indisponibilidade do interesse público e a exigibilidade dos atos administrativos frente a quaisquer outras exigências. Para Ricardo Alexandre:

Além de inspirar o legislador, o princípio da supremacia do interesse público também vincula a autoridade pública no exercício da função administrativa, uma vez que as prerrogativas (poderes) conferidas à Administração não são manejáveis ao sabor dos interesses pessoais dos governantes, tampouco têm por objetivo propiciar que as autoridades públicas se destaquem perante o administrado, como se formassem uma casta. O poder é atribuído por ser necessário à consecução de finalidades públicas, consistindo, justamente por isso, num poder-dever a ser exercido, nos casos, na forma, e nos limites estabelecidos em lei. Eventuais atos administrativos que tenham sido praticados sem finalidade pública

incorrerão em vício de desvio de poder ou desvio de finalidade, devendo ser anulados. É o que se passa, por exemplo, na hipótese de um ato de desapropriação de uma propriedade particular, realizado com o objetivo de vingança contra um inimigo da autoridade competente. Nesse caso, por tal ato não possuir finalidade pública, será tachado de ilegal, devendo ser invalidado.<sup>11</sup>

No mesmo interím:

Trata-se, de fato, do primado do interesse público. O indivíduo tem que ser visto como integrante da sociedade, não podendo os seus direitos, em regra, ser equiparados aos direitos sociais. Vemos a aplicação do princípio da supremacia do interesse público, por exemplo, na desapropriação, em que o interesse público suplanta o do proprietário; ou no poder de polícia do Estado, por força do qual se estabelecem algumas restrições às atividades individuais.<sup>12</sup>

Desse axioma, decorre uma posição privilegiada do órgão encarregado de zelar pelo interesse público e de exprimi-lo, nas relações com os particulares e uma posição de supremacia do órgão nas mesmas relações, constituindo os particulares em

---

<sup>11</sup> Ibid, p. 101.

<sup>12</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 32ª ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2018, p. 87.

obrigações e modificando relações já estabelecidas, unilateralmente.

## **2.2 Das mudanças necessárias**

Um aspecto no mínimo intrigante e até recorrente nas propostas doutrinárias de definição do interesse público é o recurso à valoração, em que abundam argumentos em prol da existência de uma supremacia do interesse público. E nesse passo exige-se esforço redobrado do leitor, que, ávido do aporte teórico ontológico do conceito, depara-se com abordagens relacionais, valorativas. Em termos concretos, explica-se o interesse público - ou se intenta fazê-lo - a partir de uma alegada supremacia sobre interesses privados. Trata-se, portanto, de um interesse público qualificado, ou melhor, considerado em termos relacionais, eis que contraposto ao interesse do particular.

Nessa ótica, identifica-se uma gama de estratégias discursivas como propostas de justificação teórica da supremacia do interesse público. Dos

fundamentos do Direito Administrativo e da Teoria do Estado à hodierna discussão acerca da constitucionalização dos princípios, parte da doutrina converge no recurso a determinadas categorias e mesmo no encaminhamento teórico que é dado ao interesse público.

Antigamente não se cogitava questionamentos acerca do Interesse Público prevalecer sobre o particular. Tal ideia remetia-nos à obra de Thomas Hobbes "O Leviatã" em que os indivíduos abriam mão de seus interesses particulares em nome do bem coletivo.

Com o passar do tempo, as discussões e delimitações do "interesse público" passaram a ser banalizadas, fazendo com que princípio da indisponibilidade e supremacia do interesse público fossem tratados como justificativas de atos injustos e contra a democracia. Não era mais discutido, nas academias, quais são os limites de aplicação desses institutos, que passaram a ser usados para endossar

atitudes e sanções contrárias a direitos fundamentais dos administrados.

Assim, o critério da supremacia do interesse público não permite resolver de modo realmente satisfatório os conflitos, deixando de fornecer um fundamento consistente para as decisões administrativas.<sup>13</sup>

A então da indiscutível preferência ao interesse público sobre o particular deve ser vista como algo que fere os direitos fundamentais. Essas mudanças devem ganhar destaque na doutrina e jurisprudência, através da ponderação de princípios. É necessário, então, ponderar o interesse público e os demais direitos fundamentais, através da proporcionalidade.

Deve-se substituir a utilização de interesse público por interesses coletivos, esses interesses podem ser de titularidade individual, coletiva ou

---

<sup>13</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo* - 7. Ed. Rev. e Atual. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2011. p. 44.

difusa. Para ele é preferível optar pela expressão "interesses coletivos" do que "interesse público".

14

Assim, o Direito Administrativo deve ser baseado em duas ideias opostas: de um lado, a proteção aos direitos individuais frente ao Estado, que serve de fundamento ao princípio da legalidade, um dos esteios do Estado de Direito; de outro lado, a de necessidade de satisfação dos interesses coletivos, que conduz à outorga de prerrogativas e privilégios para a Administração Pública, quer para limitar o exercício dos direitos individuais em benefício do bem-estar coletivo (poder de polícia), quer para a prestação de serviços públicos.

Essa mudança de concepção é de importância fundamental para a estabilidade das relações jurídicas, bem como para a confiança do cidadão no Estado, pretensamente de Direito, em que vive, o

---

<sup>14</sup> Ibid., p. 45.

princípio da segurança jurídica encontra farta  
definição doutrinária e jurisprudencial.

**DA MANUTENÇÃO DA SUPREMACIA EM UMA ADMINISTRAÇÃO  
PÚBLICA CONSENSUAL**



### **3. DA MANUTENÇÃO DA SUPREMACIA EM UMA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA CONSENSUAL**

O principal objetivo do presente estudo é estudar a aplicação dos métodos consensuais de resolução de conflito dentro das esferas da administração pública, algo que, claramente, ainda é um grande desafio para o Administrador dentro do cenário jurídico brasileiro. A adoção de meios consensuais dentro dos processos administrativos ainda é uma realidade distante, sendo um fator relevante para o aumento do número de processos em andamento em nosso judiciário.

Noberto Bobbio, doutrinador clássico da área do direito, já previa, em 1835, que a atuação do Direito Administrativo necessitava de mudanças. O autor, na sua obra "Estado, Governo e Sociedade", explanou que "o Estado de hoje está muito mais propenso a exercer uma função de mediador e de garante, mais do que a de detentor do poder de

império".<sup>15</sup>, No entanto, não obstante, a antiga preocupação do doutrinador, o tema não era discutido pela academia até pouco tempos atrás.

Apesar do direito administrativo e a administração pública passarem por diversas transformações nas últimas décadas, tanto nos seus planos práticos como teóricos, foi apenas com o advento da Constituição Federal de 1988 e o disposto em seu artigo 37, que a Administração Pública passou a ser regida por uma série de princípios, que exigem a sua eficácia e a transformam em um instrumento para a promoção do desenvolvimento econômico e social do Estado democrático de direito, que enseja a participação do administrado no desenvolvimento das atividades administrativas.

Como consequência dessas mudanças, é clara a necessidade da reavaliação dos métodos administrativos tradicionais à luz dos novos

---

<sup>15</sup> BOBBIO. Estado, governo e sociedade, p. 26.

dispositivos. A suposta supremacia do interesse público e a sua proteção não pode mais ser efetivada a partir dos métodos tradicionais, que deixaram de prover uma gestão pública eficiente e, por não raras vezes, desrespeitam direitos fundamentais dos administrados.

A relação existente entre administrador e administrado não pode mais ser vista como uma relação unilateral, onde o administrador possui toda a autonomia. É necessária a busca de acordos que se adequem melhor ao caso, que respeitem o administrado e promovam uma administração mais eficiente, respeitando, assim, o princípio da eficiência, positivado na Constituição Federal.

Pretende-se, então, abordar e relacionar duas variáveis: a imperatividade e a consensualidade administrativa e, a partir disso, demonstrar se a imperatividade administrativa iria deixar de existir com a aplicação da consensualidade, pois esta busca substituir o processo administrativo

sancionador por acordos entre a administração pública e o administrado, renovando o conceito de proteção do interesse público.

### **3.1 Do conceito de administração pública consensual**

Conforme relatado acima, a forma de exercer a administração pública vem, cada dia a mais, sofrendo alterações que podem ser consideradas benéficas para toda a sociedade. Essa mudança postural dos administrados tem incentivado o aumento da participação do administrado nas tomadas de decisões, tornando o processo administrativo cada vez mais democrático.

A atuação da Administração Pública evoluiu, do século XIX para o XXI, de um modelo centrado no ato administrativo (unilateralidade) para um modelo gerencial, que não desconsidera a noção de autoridade, mas a faz dependente de compromisso com os resultados, que só serão legítimos se corresponderem aos direitos, interesses e

prioridades das populações destinatárias da ação, que, por isto mesmo, deverão haver participado da definição das políticas e das prioridades traçadas pela autoridade, ou, ainda, com esta colaborar na execução de programas e projetos. Passam a ser tão ou mais importantes do que os atos administrativos os acordos administrativos (bilateralidade e multilateralidade), cujas referências são o diálogo, a negociação, o acordo, a coordenação, a descentralização, a cooperação e a colaboração. A imperatividade cede espaço à consensualidade.

Identificam-se novas atividades em que o Estado pode atuar mais eficientemente e com menores custos, em relações de coordenação, valendo-se da sinergia com acordantes associativos, públicos e privados, do que o faria nas clássicas relações de subordinação. Em outras palavras, para o superior atendimento de políticas públicas é mais eficiente a parceria que a coerção.

Um estado de juridicidade plena - legalidade,

legitimidade, economicidade, eficiência – acena como uma possível marca cultural do século XXI, fundada na interação permanente entre órgãos e entidades públicas e entre estes e a sociedade.

Apesar de ser relativamente recente a abertura da Administração Pública aos acordos, é notável o desenvolvimento da consensualidade administrativa. Isso se deve não apenas ao intenso volume de edição de normas dispondo sobre instrumentos consensuais ou ao crescimento numérico de ajustes, compromissos, termos e acordos no lugar da clássica decisão imperativa e unilateral. Ocorre que os acordos administrativos se afirmaram como efetiva via decisória do poder público, estando praticamente sempre presente no exame de discricionariedade do gestor público.

A tomada de decisões administrativas pautada pela lógica do consenso é fenômeno relativamente recente nas relações entre a sociedade e o Estado, mas revela íntima conexão com o fundamento

constitucional da cidadania, na medida em que almeja propiciar a efetivação da participação popular ativa nas decisões estatais, aglutinando vontades com o fim de externar posição legitimamente alinhada com o núcleo substancial de interesses da sociedade, a partir da busca por unanimidade ou ao menos pelo predomínio de intenções e anseios.

Conquanto a Administração Pública disponha de grande acervo de instrumentos que lhe são conferidos pelo ordenamento jurídico para a consecução de sua atuação, tradicionalmente, é a partir do ato administrativo que se formaliza a consecução desta atuação, com destaque para a presença sempre marcante do atributo da imperatividade no exercício das competências administrativas.

É inegável que a imperatividade, de essência eminentemente autoritária e influenciada pelo sistema ítalo-franco-germânico foi de

fundamental importância para a construção e consolidação do Direito Administrativo pátrio.<sup>16</sup>, No entanto, a ascensão do Estado Democrático de Direito se pauta, ao contrário, na valorização do cidadão e em sua participação efetiva nas relações envolvendo o Poder Público.

A noção de consensualidade, frente a este novo paradigma, pode ser encarada sob dois ângulos. O primeiro é inerente ao conceito de participação popular nas decisões estatais e na gestão estatal como forma de união dos cidadãos na realização de funções públicas.

Já pelo segundo, tem-se a implementação de uma técnica de tomada de decisões voltada à eliminação ou ao menos à mitigação dos conflitos entre a Administração e os administrados. Independentemente do ângulo pelo

---

<sup>16</sup> MEDAUAR, Odete. O Direito Administrativo em evolução. 2<sup>a</sup> ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003, p. 64.



qual se vislumbra o instituto em apreço, tem-se em conta a manifestação do fenômeno participatório na Administração Pública, que visa estabelecer uma estrutura participativa para a realização do ideal democrático e em plena sintonia com os princípios regentes da Administração Pública, destacadamente o princípio da eficiência.

Insofismavelmente, o modelo burocrático e ortodoxo de gestão administrativa não mais se mostra eficiente para o atendimento das demandas da sociedade contemporânea hipercomplexa, formada por múltiplos interesses públicos, eis que se exige cada vez mais o envolvimento dos cidadãos nas decisões que ditarão os rumos da sociedade. A tomada de decisões a partir do diálogo com os cidadãos já está presente, por exemplo, nos plebiscitos, referendos, nas audiências públicas, etc., que implementam o contato direto do povo com os representantes. Todavia, é no campo do processo administrativo que existe amplo

espaço para fazer florescerem os diálogos e ponderar os interesses.

Em decorrência do maior envolvimento dos cidadãos, maior será a possibilidade de que as decisões sejam aceitas e de que atendam ao interesse público objurgado. Ademais, por meio da participação procedimental, a correlação entre o provimento processual final e a correspondente subordinação à realização de um ato perante o qual foi imposta uma atuação comissiva ou omissiva do cidadão propícia a diluição do impacto do referido ato durante o procedimento.

Nessa linha, a participação dos diversos agentes assume-se como legitimadora do processo de tomada da decisão respectiva. A Constituição da República não traz explicitamente o vocábulo participação, mas cuida dos assuntos relacionados à democracia representativa e à democracia direta, sendo insofismável que a participação popular é decorrência natural do Estado Democrático de

Direito, que consagra, em diversas passagens, mecanismos de participação cidadã, que serão tratados a seguir, em linhas gerais.

Percebe-se, claramente, que é imposto à Administração o dever de buscar, sempre inexoravelmente, a forma mais eficiente de cumprir a lei, elegendo, para tanto, dentre as escolhas possíveis, aquela que permita atingir resultados de forma eficiente e, preferivelmente, em contexto de harmonia com os interesses dos particulares, o que permite concluir, quanto à eficiência, que "não basta a inconsciente busca dos fins legais. Estes sempre devem ostentar qualidades humanas e sociais positivas".<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup> MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Novos Institutos Consensuais da Ação Administrativa. Revista de Direito Administrativo, v. 231, Rio de Janeiro: Renovar, jan./mar. 2003, p. 181.

### **3.2 Da supremacia e indisponibilidade do interesse público e a administração pública consensual em harmonia**

A soberania do Estado é legitimada pelo Direito Constitucional e Administrativo, os quais estabelecem os princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Estes princípios garantem uma Administração Pública sem abusos do Poder Público sobre os cidadãos.

Para que o Estado cumpra o seu papel, é-lhe concedido poderes de polícia, discricionário, hierárquicos e disciplinar, juntamente com os deveres de agir, de prestar contas, de eficiência e de probidade, isto é, aos gestores e demais agentes públicos, pois são estes os executores das ações do Estado, efetivando assim uma Administração Pública que corresponda aos anseios da população e dos próprios Agentes Públicos, sendo que as ações do Estado recai tanto para a Administração Pública como para a sociedade civil.

A esfera pública é organizada para que o Estado garanta a sua soberania e cumpra os seus objetivos, o qual possui ações bem distintas para beneficiar a população. A sociedade atual, cada vez mais complexa, necessita de uma Administração Pública também mais eficiente que corresponda as expectativas do cidadão. Desta forma o Estado busca parcerias com o poder privado para garantir ações pelo menos em algumas áreas sociais de grande relevância.

Podemos contemplar duas razões imprescindíveis. Uma delas é para garantir a efetivação de obras, compra de bens e obter serviços de interesse público, tudo isto dentro dos princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade e da publicidade.

A segunda razão é devido o fortalecimento do capitalismo, e este impedindo que o Estado de conta de atuar efetivamente em todas as áreas necessárias para garantir os direitos do cidadão brasileiro.

Desta forma o Estado partilha com o terceiro setor, através de convênios visando subsidiar recursos públicos, para que as ONGs e as OSCIPs Promovam ações voltadas as áreas da Assistência Social, da Educação, Saúde, Esporte, Meio Ambiente, Pesquisa e demais atividades de interesse público.

Na Administração Pública vige o princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado, isto é, os atos estatais impõem-se perante os particulares, pois o Estado atua visando o interesse público. Dessa forma, para que o Estado possa alcançar os seus fins, o ordenamento jurídico coloca poderes à sua disposição para que ele tenha meios de impor a sua supremacia.

Esses poderes, contudo, não são absolutos, eles são limitados pelos direitos individuais previstos na Constituição, como o direito à ampla defesa e o contraditório, por exemplo, pela lei, pelos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade e por diversos outros postulados.

Um desses poderes conferidos ao Estado é o poder disciplinar, que possibilita à administração examinar infrações funcionais cometidas por agentes públicos ou por particulares que com ela mantenham vínculo específico, assim considerados aqueles que celebram contratos com a Administração, podendo o administrador aplicar penalidades (como pena de multa e suspensão, por exemplo) se necessário após a devida apuração dos fatos. Constatando a infração, a Administração é obrigada a punir o agente. Desse modo, não há discricionariedade quanto a punir ou deixar de punir o agente que tenha comprovadamente praticado uma falta disciplinar.

Muito se fala em aplicação de sanção por infração funcional, porém não é só isso. É também aplicar sanção em relação a todos os que possuem algum tipo de vínculo jurídico específico com a administração pública. Pode-se dizer também que é uma sanção, uma punição pela prática de infração praticada por

todos os que tem um vínculo jurídico específico com a administração pública.



**PROCESSO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR**

## **4. PROCESSO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR**

A sanção administrativa, compreendida como ato administrativo unilateral e imperativo decorrente do exercício da prerrogativa sancionatória, consiste em efetivo instrumento regulatório que ser aperfeiçoa no curso de processo administrativo sancionador [...]. Diferentes funcionalidades são cometidas à sanção administrativa; repressão do infrator, recomposição da legalidade, prevenção de infrações, revestimento de eficácia às medidas regulatórias, afirmação do regulador perante os regulados. <sup>18</sup>

### **4.1 Conceito**

Procedimento administrativo ou processo administrativo é uma sucessão itinerária encadeada de atos administrativos que tendem, todos, a um

---

<sup>18</sup> PALMA, Juliana Bonacorsi de. Atuação Administrativa Consensual, 2010, p.14. Disponível em: [https://teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-18112011-141226/publico/Dissertacao\\_Juliana\\_Bonacorsi\\_de\\_Palma.pdf](https://teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-18112011-141226/publico/Dissertacao_Juliana_Bonacorsi_de_Palma.pdf)

resultado e conclusivo. Isto significa que para existir o procedimento ou processo cumpre que haja uma sequência de atos conectados entre si, isto é, armados numa ordenada sucessão visando a um ato derradeiro, em vista do qual se compôs esta cadeia, sem prejuízo, entretanto, de que cada um dos atos integrados neste todo conserve a sua identidade funcional própria, que autoriza a neles reconhecer o que os autores qualificam como "autonomia relativa". Por conseguinte, cada ato cumpre uma função especificamente sua, em despeito de todos coparticipam do rumo tendencial que os encadeia: destinarem-se a compor o desenlace, em um ato final, pois estão ordenados a propiciar uma expressão decisiva a respeito de dado assunto, em todo do qual todos se polarizam.

Dizem que esta sucessão de atos tendentes a uma finalidade é um processo em que há, sem dúvida, formas específicas de realizá-lo, isto é, aspectos externos dele, os quais constituem os

procedimentos. Por força disto, muitos sustentam, com razão, que o chamado procedimento administrativo melhor se denominaria processo, por ter realmente esta natureza, o que, de resto, é exato.

#### **4.2 Objetivo**

Com acerto, os especialistas observaram que o procedimento administrativo atende a um duplo objetivo: a) resguarda os administrados; e b) concorre para uma atuação administrativa mais clarividente.

Quanto ao primeiro objetivo, salienta-se que enseja ao administrado a possibilidade de que a sua voz seja ouvida antes da decisão que irá afetá-lo.

Concorre para uma decisão mais bem informada, mais consequente, mais responsável, auxiliando, assim, a eleição da melhor solução para os interesses públicos em causa, pois a Administração não se faz de costas para os interessados, mas, pelo

contrário, toma em conta aspectos relevantes por eles salientados e que, de outro modo, não seriam, talvez, sequer vislumbrados.

#### **4.4 Fases**

A fase (a) propulsória ou de iniciativa corresponde ao impulso deflagrador do procedimento. Tanto pode provir do administrado, ao requerer uma autorização, uma licença, uma permissão ou eventualmente uma consulta - porque há casos em que autoridade é obrigada a responder a consultas -, quanto ser produto de uma decisão ex-officio da administração. É o que sucederá quando se propõe declarar de utilidade pública um bem para fim expropriatórios, ou abrir um concurso público para preenchimento de cargos, ou instaurar uma licitação para adquirir bens ou serviços de que careça.

Segue-se-lhe a fase (b) instrutória, na qual a Administração deve colher os elementos que

servirão de subsídio para a decisão que tomará. Nesta fase deverá ser ouvido aquele que será alcançado pela medida, se foi o próprio Poder Público que desencadeou o procedimento ou se a audiência deste for necessária, quer para acautelá-lo os interesses, quer para maior esclarecimento das situações. É neste estágio que se fazem averiguações, perícias, exames, estudos técnicos, pareceres e que se colhem os dados e elementos para elucidar o que seja cabível de modo a chegar-se à fase subsequente. A saber: fase (c) dispositiva, na qual a administração decide, resolve algo. Frequentemente, há, em seguida, uma fase (d) controladora, que alguns denominam integrativa, concebida para que autoridades diversas das que participaram até então verifiquem se houve satisfatório transcurso das várias fases e se o decidido deve ser confirmado ou infirmado. Ora caberá, conforme a lei houver disposto, controle apenas de legitimidade, ora controle

também sobre a conveniência do decidido. Derradeiramente, tem lugar a fase de (e) comunicação, em que a providência conclusiva é transmitida pelos meios que o Direito houver estabelecido.

## CONCLUSÃO



## **CONCLUSÃO**

Como se viu, a adoção da consensualização como novo modelo representativo do Direito Administrativo, lastreado na cidadania como pressuposto de validade, almeja criar um aguçado distanciamento entre a esfera política e a esfera pessoal, incentivando e atraindo a participação popular às instâncias de decisão do Estado.

Noutras palavras, o Estado Democrático de Direito passa a ser norteado por uma proposta de redefinição de conceitos como democracia, soberania popular, cidadania, separação entre o público e o privado, além de outros, e, com isso, busca-se inserir os cidadãos como atores efetivos nos processos de tomada de decisões.

Este movimento rompe com o paradigma jurídico anterior -que simplesmente buscava valorizar a pretensão de um confuso e pouco delineado 'bem-

estar' dos cidadãos -para instalar na sociedade um modelo pautado no diálogo, na negociação, no acordo, na coordenação, na descentralização, na cooperação e na colaboração entre os indivíduos e o Estado, o que explicita com clareza o emprego do termo 'consenso'.

É evidente que, sob essa ótica, a consensualização se revela como importantíssimo instrumento garantidor da imparcialidade na Administração Pública, mas seus benefícios vão além: trata-se de ultimar o modelo ineficiente e burocrático que norteia o atuar administrativo no sistema impositivo e unilateral, passando a primar pelo respeito aos direitos fundamentais para a realização dos anseios dos cidadãos, não se atendo somente à mera aplicação da lei administrativa.

## REFERÊNCIAS

## REFERÊNCIAS

ARAÚJO, M. A. D. de. **Responsabilização na reforma do sistema de saúde**. Catalunha e Brasil. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2010.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 22<sup>a</sup> Ed., São Paulo, Malheiros, 2007.

BOBBIO. **Estado, governo e sociedade**. 1985.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. Manual de Direito administrativo. 32<sup>a</sup> ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2018.

DEUS, Ricardo Alexandre de. **Direito Administrativo**. 3<sup>a</sup> ed. rev. atual. e ampliada. Rio de Janeiro: Forense. 2017.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 27<sup>a</sup> ed. São Paulo: Atlas. 2014.

ERNICA. Ana Flavia. **Judicialização e Ativismo Judicial no Direito Previdenciário**. 2020.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. 4<sup>a</sup> ed. Editora Atlas. 2006.

GRINDLE, Merilee. **Good enough governance: poverty reduction and reform in developing countries**. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, v. 17, n. 4, p. 525-548.

FERREIRA, Waldemar. **História do Direito brasileiro**, São Paulo, Ed. Saraiva, 1962, v.1.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo** - 7. Ed. Rev. e Atual. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2011.

LIMA, L. D. O. **PIAGET PARA PRINCIPIANTES**. 5<sup>a</sup>. ed. São Paulo: SUMMUS, 1980.

MEDAUAR, Odete. **O Direito Administrativo em evolução**. 2<sup>a</sup> ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Novos Institutos Consensuais da Ação Administrativa**. Revista de Direito Administrativo, v. 231, Rio de Janeiro: Renovar, jan./mar. 2003.

PALMA, Juliana Boncacorsi de. **Atuação Administrativa Consensual, 2010**. Disponível em: [https://teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde18112011141226/publico/Dissertacao\\_Juliana\\_Bonacorsi\\_de\\_Palma.pdf](https://teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde18112011141226/publico/Dissertacao_Juliana_Bonacorsi_de_Palma.pdf). Acesso em abril de 2021

SARLET, Ingo Wolfgang. **A Eficácia dos Direitos Fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. 10. ed. Porto Alegre: Livraria do advogado, 2011.

THIOLENT, Michel. **Metodologia da Pesquisa-ação**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 1988.

VEDEL, Georges. **Derecho Administrativo**. Traducción de la 6<sup>a</sup> edición francesa por Juan Rincón Jurado. Madrid: Biblioteca Jurídica Aguilar, 1980.

## ÍNDICE REMISSIVO

## ÍNDICE REMISSIVO

### A

- Aberto, 14
- Academias, 36
- Acadêmico, 23
- Acordos, 19
- Administração, 31, 53,  
54
- Administração, 13, 14,  
46
- Administrado, 42
- Administrador, 42, 53
- Administrados, 47
- Administrativa, 20,  
30, 63
- Administrativas, 41
- Administrativo, 28,  
41, 57
- Administrativo, 28
- Administrativos, 33,  
56
- Agências, 20
- Agente, 31
- Ajustes, 45
- Alegada, 35
- Analisando, 18
- Análise, 23
- Aperfeiçoa, 56
- Aplicação, 63
- Aquele, 59
- Aquilo, 26
- Arbitragem, 19, 20
- Artigo, 18
- Assistência, 52
- Associação, 22

Atendimento, 47

Atitudes, 36

Atrapalhando, 18

Atuação, 20

Atualmente, 20

Audiências, 48

Autoridades, 60

Autoritária, 46

Autoriza, 57

Autotutela, 29

Auxiliando, 58

Ávido, 34

## **B**

Baseada, 13

Beneficiada, 18

Bilateralidade, 44

Burocracia, 14

Burocrático, 47, 63

Buscar, 49

## **C**

Cabível, 20

Capaz, 13

## **Ch**

Chamado, 57

## **C**

Cidadania, 45, 62

Cidadão, 46

Cidadãos, 50

Civilização, 19

Clara, 29

Claramente, 49

Clássicas, 44

Clássico, 40

Coercitivo, 21

Coletivo, 22, 37

Comissiva, 48

Competente, 33

Composto, 22

Compreender, 25



Compreensão, 23  
Comprovadamente, 53  
Concebida, 22  
Conceito, 34  
Concepção, 38  
Conclusão, 23  
Concreto, 20  
Concretos, 35  
Confirmado, 60  
Conflitos, 19  
Consagra, 49  
Consagrador, 14  
Consensuais, 40  
Consensual, 22  
Consensualidade, 21,  
42, 44, 47  
Consensualização, 63  
Considerado, 35  
Considerados, 53  
Consiste, 22  
Constituição, 41  
Contato, 48  
Contextualizar, 22  
Contrapartida, 27  
Contraposto, 35  
Contrárias, 36  
Contrário, 58  
Conveniência, 60  
Converge, 35  
Cooperação, 63  
Cooperativo, 22  
Coordenação, 44  
Corpo, 26  
Criou, 18  
Culminaram, 13

**D**

Daquilo, 27  
Decisões, 43, 47  
Dedicou, 30  
Dedutivo, 23

Definição, 43  
Definida, 23  
Delineado, 62  
Democrática, 13  
Democrático, 14  
Democrático, 46, 62  
Denominado, 30  
Derradeiramente, 60  
Derradeiro, 57  
Desafio, 40  
Desapropriação, 33  
Desconsidera, 43  
Desenvolvendo, 21  
Desenvolvimento, 41  
Desestimulando, 20  
Desestimular, 20  
Desfrutas, 29  
Diagrama, 23  
Diálogo, 48  
Dilatados, 29  
Dinâmica, 25  
Direito, 18, 20, 28  
Direitos, 33, 37  
Disciplinar, 50  
Discretionariedade, 45  
Discretionário, 50  
Discussão, 13, 35  
Disponível, 28  
Ditarão, 48  
Diversos, 49  
Doutrinador, 41  
Doutrinária, 38  
Doutrinárias, 34  
**E**  
Eficiência, 32, 44,  
49, 50  
Eficiente, 14  
Eficientemente, 44  
Elegendo, 49  
Eliminação, 47

Empírica, 22

Encaminhamento, 35

Encontrar, 20

Enriquecer, 25

Entidades, 20

Envolvimento, 13, 48

Especiais, 30

Especial, 29

Especificamente, 30

Estabelecem, 34

Estabelecido, 60

Estabilidade, 14

Estado, 40

Estratégias, 35

Estudiosos, 30

Execução, 13

Exercer, 40

Exercício, 46

Exigências, 33

Exigibilidade, 32

Explanou, 40

Explicar, 23

Exploratória, 23

Expressão, 22

Expressos, 30, 32

**F**

Fenômeno, 19

Fluido, 30

Fluxo, 19

Formaliza, 46

Fundamentais, 21, 42,  
63

Fundamentos, 35

**G**

Gama, 35

Garantidor, 63

Gestão, 13

Gestor, 45

Global, 19

Governança, 13

Governo, 40

## **H**

Harmonia, 49

Hierárquicos, 50

Hipercomplexa, 13

Hipotético, 23

Histórico, 25

## **I**

Imóvel, 29

Imperatividade, 21, 44

Impessoalidade, 32

Implementação, 47

Implementar, 14

Impor, 29

Importância, 32, 46

Importante, 28

Importantes, 44

Imprescindíveis, 51

Imunidade, 29

Incapacita, 14

Inclusive, 21

Inconsciente, 50

Indisponibilidade, 30,

32, 36

Individuais, 37

Individual, 37

Indivíduos, 26

Infração, 53, 54

Inovar, 20

Instâncias, 62

Instrumento, 56

Instrumentos, 13, 22

Instrutória, 59

Integrada, 13

Integrante, 33

Interesse, 25, 26, 34

Interesse Público, 25

Interesses, 26, 37, 48

Intrigante, 34

Inúmeras, 25

Invalidado, 33

Inventar, 23

Investigação, 22

## **J**

Julgamento, 18

Jurídico, 25, 52

Jurisprudência, 37

Jurisprudencial, 38

## **L**

Legalidade, 32, 37, 56

Legitimação, 14

Legitimada, 50

Legitimadora, 49

Lei, 49

Licença, 59

Livros, 23

Lógica, 13

## **M**

Macula, 14

Maior, 21

Materiais, 23

Mecanismos, 49

Mediador, 40

Mediatos, 32

Metodológica, 22

Modelo, 43, 63

Moderna, 13

Moralidade, 50

## **N**

Necessárias, 52

Necessário, 21, 33, 37

Necessidade, 19, 37

Negociação, 19, 44

Ninguém, 30

Nome, 31

Núcleo, 45

Número, 40

## **O**

Ocidental, 19

Ocorre, 45

Origina, 14

Ostentar, 50

**P**

Palavras, 30

Paradigma, 14

Participação, 14, 21,  
43, 62

Particular, 18

Particulares, 18, 29,  
34, 52

Patrimônio, 32

Penalidades, 53

Permita, 49

Perpassa, 23

Perspectiva, 14

Pesquisa, 22

Pesquisadores, 22

Pesquisas, 23

Plebiscitos, 48

Poder, 51

Popular, 45, 62

Posição, 34

Positivado, 42

Positivas, 50

Possibilidade, 20, 58

Povo, 32

Preferência, 36

Prerrogativa, 56

Prerrogativas, 37

Prestação, 38

Pretensamente, 38

Primário, 26

Princípio, 14, 31, 42

Princípios, 18, 30, 50

Prioridades, 43

Privado, 52

Privados, 35, 44

Privilégios, 29

Problema, 22, 23

Procedimental, 48

Procedimentalização,

13

Procedimento, 59

Procedimentos, 23

Processo, 23, 25, 56

Processuais, 18

Processual, 18

Produto, 26

Profundidade, 22

Proibida, 20

Proporcionando, 21

Prospectivo, 13

Proteção, 41

Prover, 41

Providência, 60

Pública, 33

Pública, 19

Públicas, 44, 48

Público, 19, 22, 30,

37, 62

Punir, 20

## **Q**

Qualitativos, 25

Questionamentos, 19,  
35

## **R**

Razoabilidade, 53

Realidade, 23

Realização, 47

Realize, 31

Referendos, 48

Regida, 41

Regulador, 56

Regulados, 56

Relacionados, 49

Relacionais, 35

Relativamente, 44

Relevância, 51

Relevante, 40

Repreender, 20

Representantes, 48

Repressão, 56

Requisitos, 20

Resguarda, 58

Resolução, 22

Resolver, 36

Respeitados, 20

Respeito, 57

Ressaltando, 22

Restrições, 30

Retrospecto, 13

## **S**

Sanção, 54

Satisfatório, 36

Sempre, 45

Serviços, 31

Servidão, 29

Servirão, 59

Sistema, 18

Soberania, 62

Sociedade, 13, 26, 32,  
45

Sociedade, 40

Subordinação, 44

Subsidiar, 52

Sucessão, 56, 57

Superação, 14

Suplanta, 34

Supremacia, 30, 32, 34

## **T**

Tempo, 25

Tendência, 18

Tendencial, 57

Tendências, 20

Tendentes, 57

Tentativa, 18

Teórica, 35

Titular, 32

Tradicionais, 41

Transformação, 22



Transformações, 41

## **U**

Última, 31

Unanimidade, 45

Unilateral, 56

Unilateralmente, 34

Utilidade, 59

Utilização, 21, 37

## **V**

Valoração, 34

Valorização, 32

Vantagens, 30

Veracidade, 29

Vínculo, 53

Vislumbrados, 58

Vontade, 28

**CRL**



9786584809802