



**Administração pública em perspectiva integral: diferentes perfis
administrativos na persecução dos valores previstos na Constituição Federal**

**Public administration in integral perspective: different administrative
profiles in the pursuit of the values provided for in the Federal Constitution**

**La administración pública desde una perspectiva integral: diferentes perfiles
administrativos en pos de los valores establecidos en la Constitución Federal**

DOI: 10.55905/revconv.18n.3-101

Originals received: 2/10/2025

Acceptance for publication: 3/5/2025

Sheinni da Cruz Oliveira Garcia de Freitas

Mestrando em Direito

Instituição: Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS)

Endereço: Campo Grande – Mato Grosso do Sul, Brasil

E-mail: sheinnifreitas@gmail.com

Lídia Maria Ribas

Doutora em Direito

Instituição: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC - SP)

Endereço: Campo Grande – Mato Grosso do Sul, Brasil

E-mail: limaribas@uol.com.br

Maurinice Evaristo Wenceslau

Doutora em Direito

Instituição: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC - SP)

Endereço: Campo Grande – Mato Grosso do Sul, Brasil

E-mail: maurinice@uol.com.br

RESUMO

Esta pesquisa trata dos distintos perfis do administrador público contemporâneo e da possibilidade de coexistência e de utilização específica de cada um deles, a depender da situação concreta, bem como da esperada contribuição dessa atuação multifacetada na busca de efetividade dos direitos e objetivos previstos na Constituição Federal. Promove-se, desse modo, através de pesquisa bibliográfica e documental, abordagem teórica e qualitativa e com objetivo exploratório e descritivo, a análise dos principais traços do administrador público na contemporaneidade e as formas pelas quais ele se manifesta, e, ainda, em que medida a adoção dos seus diferentes perfis, de modo não excludente, auxilia no atingimento dos objetivos previstos no art. 3º da Constituição Federal, bem como na atenuação da crise de inefetividade dos direitos nela inseridos. A escolha da questão aqui tratada se justifica pela importância e pela contemporaneidade do tema. Em termos de resultados parciais, conclui-se que a atuação administrativa flexível, expressa na alternância de perfis, amoldando-se às peculiaridades do caso concreto, favorece a construção do modelo de sociedade idealizado pelo constituinte originário.



Palavras-chave: atuação administrativa, perfis, efetividade, administrador público.

ABSTRACT

This research deals with the different profiles of the contemporary public administrator and the possibility of coexistence and specific use of each of them, depending on the specific situation, as well as the expected contribution of this multifaceted action in the search for the effectiveness of the rights and objectives provided for in the Federal Constitution. Thus, through bibliographic and documentary research, a theoretical and qualitative approach and with an exploratory and descriptive objective, the analysis of the main features of the public administrator in contemporary times and the ways in which it manifests itself is promoted, and also to what extent the adoption of its different profiles, in a non-exclusive manner, helps in achieving the objectives provided for in art. 3 of the Federal Constitution, as well as in mitigating the crisis of ineffectiveness of the rights included therein. The choice of the issue addressed here is justified by the importance and contemporaneity of the theme. In terms of partial results, it is concluded that flexible administrative action, expressed in the alternation of profiles, adapting to the peculiarities of the specific case, favors the construction of the model of society idealized by the original constituent.

Keywords: administrative performance, profiles, effectiveness, public administrator.

RESUMEN

Esta investigación aborda los diferentes perfiles del administrador público contemporáneo y la posibilidad de coexistencia y utilización específica de cada uno de ellos, dependiendo de la situación concreta, así como la contribución esperada de esa actuación multifacética en la búsqueda de la efectividad de los derechos y objetivos previstos en la Constitución Federal. De esta forma, a través de una investigación bibliográfica y documental, un abordaje teórico y cualitativo con objetivos exploratorios y descriptivos, se analizan los principales rasgos del administrador público en la época contemporánea y las formas en que se manifiestan, así como la medida en que la adopción de sus diferentes perfiles, de forma no excluyente, ayuda a alcanzar los objetivos previstos en el artículo 3º de la Constitución Federal, así como a mitigar la crisis de ineficacia de los derechos que contiene. La elección de la cuestión aquí tratada se justifica por la importancia y contemporaneidad del tema. En cuanto a los resultados parciales, se concluye que la acción administrativa flexible, expresada en la alternancia de perfiles, adaptándose a las peculiaridades del caso concreto, favorece la construcción del modelo de sociedad idealizado por el constituyente original.

Palabras clave: acción administrativa, perfiles, eficacia, administrador público.

1 INTRODUÇÃO

O administrador público da atualidade já não é o mesmo de outrora. Com o advento do neoconstitucionalismo, filosoficamente calcado na doutrina pós-positivista, que atribuiu centralidade aos direitos constitucionalmente previstos e promoveu uma reaproximação do



direito para com a moral, a ética e a filosofia (Barroso, 2005), transformações sistêmicas e profundas inundaram a ordem normativa, sendo que nem mesmo a poderosa Administração Pública delas conseguiu escapar.

A respeito dessas transformações, Binenbojm (2008) esclarece o seguinte:

Assim, tem-se que: (i) a Constituição, e não mais a lei, passa a situar-se no cerne da vinculação administrativa à juridicidade; (ii) a definição do que é o interesse público, e de sua propalada supremacia sobre os interesses particulares, deixa de estar ao inteiro arbítrio do administrador, passando a depender de juízos de ponderação proporcional entre os direitos fundamentais e outros valores e interesses metaindividuais constitucionalmente consagrados; (iii) a discricionariedade deixa de ser um espaço de livre escolha do administrador para se convolar em um resíduo de legitimidade, a ser preenchido por procedimentos técnicos e jurídicos prescritos pela Constituição e pela lei com vistas à otimização do grau de legitimidade da decisão administrativa (...) (iv) a noção de um Poder Executivo unitário cede espaço a uma miríade de autoridades administrativas independentes (...). (Binenbojm, 2008, p. 25).

A mudança vem em boa hora, uma vez que, com a conclusão de que a estrutura estatal nada mais é do que um veículo para a realização dos direitos constitucionalmente assegurados, velhas ideias, como a unilateralidade e a distância para com os administrados, no decidir administrativo, já não poderiam subsistir. Afinal, “Nenhum cunho garantístico dos direitos individuais se pode esperar de uma Administração Pública que edita suas próprias normas jurídicas e julga soberanamente seus litígios com os administrados” (Binembojm, 2008, p. 12).

Nesse contexto, verifica-se que o administrador público se despe de sua forma rígida e estanque para assumir feições variadas, adquirindo, com isso, um caráter maleável, flexível, que permite adaptações casuísticas, bem como proporcionando a melhor e mais eficiente atuação administrativa, conforme a situação específica de que se trata.

Dessa forma, tem-se que, em linhas gerais, este estudo visa a analisar a possível contribuição dos novos perfis administrativos para a realização das finalidades constitucionais. Lado outro, de forma específica, pretende-se atingir os seguintes objetivos: explorar os principais caracteres do administrador público na contemporaneidade, definindo os seus diferentes perfis; demonstrar que essas facetas administrativas coexistem e que não são necessariamente excludentes; e, por derradeiro, trabalhar o entendimento de que, mediante adaptação casuística e ponderada, o administrador público é capaz de modelar sua atuação de forma que esta se mostre mais eficiente, com a adoção de um ou outro (ou até mesmo mais de um) perfil, a depender das



peculiaridades da situação concreta, contribuindo, assim, para o atingimento das finalidades estabelecidas para o Estado.

Na elaboração da pesquisa, que se voltou à exploração e à descrição, utilizou-se o método analítico. Demais disso, empregou-se o enfoque dogmático. Por fim, optou-se pela abordagem teórica e qualitativa e pela pesquisa bibliográfica e documental, através da análise de fontes diversas, tais como legislação, jurisprudência e obras doutrinárias.

De início, fez-se a análise do administrador público contemporâneo e de seus elementos caracterizadores. Na sequência, foram abordados os diferentes perfis da Administração Pública, que coexistem e inclusive podem se manifestar concomitantemente, sem necessária exclusão. Por derradeiro, a parte final destinou-se ao estudo da flexibilidade na atuação administrativa como meio auxiliar no atingimento das finalidades essenciais da República Federativa do Brasil, previstas no art. 3º da Constituição Federal, bem como na efetivação de direitos nesta contidos.

2 O ADMINISTRADOR PÚBLICO CONTEMPORÂNEO E SUAS CARACTERÍSTICAS ESSENCIAIS

Segundo Bitencourt Neto (2017, p. 208), “O Estado moderno (...) tem passado, neste início de século XXI, por profundas transformações (...) nas bases estruturais sobre as quais se edificou, ao longo do tempo, desde o século XVI”. Em complemento, esclarece o supracitado autor o seguinte:

O Estado transformado implica, necessariamente, em transformações na Administração Pública, até porque em boa medida as razões das mudanças são encontradas no plano administrativo. A diluição de alguns dos dogmas do Estado moderno produz importantes transformações na Administração Pública do Estado de Direito democrático e social, sob ponto de vista orgânico e sob o aspecto funcional. Assim é que o perfil de Administração prestadora ou constitutiva, que se consolidou em meados do século XX, em especial na Europa continental, perdeu força nas últimas décadas daquele século e vem sendo substituída, ou ao menos passa a conviver cada vez mais, também entre nós, por uma Administração reguladora ou de garantia. (Bitencourt Neto, 2017, p. 208).

Essas transformações coincidem, em nível temporal, com a formação do Estado Constitucional de Direito, marco histórico do neoconstitucionalismo (Barroso, 2005), “uma teoria do direito em que há a ‘invasão’ da Constituição em toda a ordem jurídica, com a



positivação de direitos fundamentais e a presença de princípios na própria Constituição” (Alves, 2012, p. 139). A propósito, faz-se uso, mais uma vez, da lição de Binenbojm (2008):

(...) há entre direitos fundamentais e democracia uma relação de interdependência ou reciprocidade. Da conjugação desses dois elementos é que surge o Estado democrático de direito, estruturado como conjunto de instituições jurídico-políticas erigidas sob o fundamento e para a finalidade de proteger e promover a dignidade da pessoa humana. Na feliz síntese de Daniel Sarmento, o Estado e o direito têm a dignidade humana situada no seu epicentro axiológico, razão última de sua própria existência. (Binenbojm, 2008, p. 51).

Assim, o Direito Administrativo, tal qual os demais ramos da ciência jurídica, se constitucionalizou, o que gerou, entre outros efeitos, a convolação da legalidade em juridicidade administrativa. A partir daí, “A lei deixa de ser o fundamento único e último da atuação da Administração Pública para se tornar apenas um dos princípios do sistema de juridicidade instituído pela Constituição.” (Binenbojm, 2008, p. 70).

Em consequência, “(...) o agir administrativo pode encontrar esboço e limite diretamente em regras ou princípios constitucionais, dos quais decorrerão, sem necessidade de mediação do legislador, ações ou omissões da Administração”. (Binenbojm, 2008, p. 71).

De outra banda, como alerta Moreira Neto (2003, p. 140), a evolução do neoconstitucionalismo, também chamado de constitucionalismo pós-positivista, fez com que se deslocasse “para a sede constitucional a dicção fundamental do interesse público, remanescendo ao legislador ordinário dos três níveis federativos, conforme sua respectiva competência, a tarefa de especificá-los.”.

Todas essas mudanças, que abalaram os antigos fundamentos do Direito Administrativo, geraram profundas alterações na estrutura administrativa, que já não poderia continuar atuando como se fosse uma instância superior e alheia aos seus destinatários, capaz de (quase) sempre justificar suas decisões unilaterais com fulcro na dita supremacia do interesse coletivo (público) sobre o individual (privado) e na existência de um poder geral de discricionariedade administrativa.

Das cinzas do falido modelo unilateral de gestão administrativa, exsurge a Administração Pública contemporânea, esta que, segundo Oliveira (2008, p. 83), “configura a interface entre o Estado e a sociedade”. Nessa nova sistemática, “Cumpra, aprioristicamente, à organização administrativa estatal conferir respostas às demandas sociais” (Oliveira, 2008, p. 83). Em complemento, o autor esclarece que:



A principal função do aparato administrativo estatal é a de receber os influxos e estímulos da sociedade, rapidamente decodificá-los e prontamente oferecer respostas aptas à satisfação das necessidades que se apresentam no cenário social. (Oliveira, 2008, p. 83).

Dessa maneira, a Administração Pública, na contemporaneidade, ganha novos contornos e passa a pautar sua atuação pelos princípios e valores expressa e implicitamente consagrados no texto constitucional. Dentre os diversos valores constitucionais que atraem a atenção do administrador público, quatro merecem especial destaque: a) igualdade; b) solidariedade; c) democratização e d) eficiência.

Com efeito, para o atingimento de cada um desses quatro valores corresponde um perfil distinto do administrador público contemporâneo, nos termos expostos na seção seguinte.

3 OS DIFERENTES PERFIS DO ADMINISTRADOR PÚBLICO

Ao discorrer sobre as modificações sofridas pelo Estado no atual século, Bitencourt Neto (2017) elenca seis modos de manifestação da Administração contemporânea, quais sejam: a) administração infraestrutural; b) administração procedimentalizada; c) administração multipolar; d) administração em rede; e) administração concertada e f) administração eficiente.

Sem dúvida, as maneiras de agir do administrador público são múltiplas, assim como também o são as nomenclaturas utilizadas pela doutrina pátria.

Todavia, no presente estudo, o que se pretende é a identificação de certos perfis administrativos, à luz do valor constitucional que se procura promover ou fomentar. Nesse sentido, como dito na seção anterior, quatro valores constitucionais são especialmente relevantes no contexto da atuação administrativa, devendo, por isso, ser perseguidos pelos administradores e gestores públicos. São eles: igualdade, solidariedade, democratização e eficiência.

Na promoção da igualdade, a Administração faz uso do perfil impessoal. De outra banda, quando se pauta pela solidariedade, ela veste o perfil solidário. Já quando o seu objetivo é a democratização, a Administração se investe no perfil dialógico. Por derradeiro, quando se busca eficiência, ganha fundamental importância o perfil administrativo apaziguador. Cada um desses perfis será visto em separado, nas subseções seguintes.



3.1 O PERFIL IMPESSOAL

Previsto expressamente no *caput* do art. 37 da Constituição Federal de 1988, “O princípio da impessoalidade compreende a igualdade de tratamento que a administração deve dispensar aos administrados que estejam na mesma situação jurídica” (Pinto, 2008, p. 134). Acerca do princípio sob análise, complementa o referido autor:

Exige, também, a necessidade de que a atuação administrativa seja impessoal e genérica, com vistas a satisfazer o interesse coletivo. Esta é a razão pela qual deve ser imputada a atuação administrativa ao órgão ou entidade estatal executora da medida, e não ao agente público, pessoa física. Forçoso convir que, em decorrência do princípio da impessoalidade, é vedado tratamento discriminatório aos administrados que se encontrem nas mesmas situações. A impessoalidade encontra-se relacionada com a finalidade, ou seja, com o fim previsto na lei, cujo desrespeito configura desvio, o que invalida o ato administrativo. O princípio da impessoalidade também combate o desvirtuamento da atuação do administrador público como meio de promoção pessoal, sendo, portanto, vedada a utilização de nomes, símbolos e imagens nas realizações da administração, que, em prejuízo do interesse público, promovam partidos políticos e agentes públicos, comprometendo a legítima atuação administrativa, que deve ser impessoal, abstrata e genérica. (Pinto, 2008, p. 134).

Em nossa Carta Política, dois grandes exemplos de que a conduta administrativa deve estar impregnada de impessoalidade são a aprovação prévia em concurso público de provas ou de prova e títulos como condição necessária para a investidura em cargo ou emprego público (art. 37, inciso III, da CF) e a necessidade licitação pública que assegure igualdade de condições todos os concorrentes para a realização de compras, alienações e contratações, ressalvadas as exceções previstas no ordenamento jurídico.

Sem dúvida, a impessoalidade decorre do Princípio da Igualdade Jurídica, duplamente consagrado no *caput* do art. 5º da Constituição Federal, segundo o qual todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade, entre outros, do direito à igualdade (Novelino, 2021, p. 375).

Todavia, a atuação impessoal do administrador não pode significar indiferença para com os administrados, nem implicar cegueira deliberada quanto às desigualdades fáticas existentes. Afinal, o direito geral à igualdade constitucionalmente previsto – o qual vincula os administradores públicos, dada a eficácia objetiva dos direitos fundamentais¹ – também engloba

¹ “A perspectiva jurídico-objetiva parte da ideia de que os direitos fundamentais não servem como mera resistência do indivíduo em face do Estado, cabendo a tais direitos também uma missão ativa. Desse modo, revela-se a



o Princípio da Igualdade Fática, extraído do art. 3º, inciso III, da CF² (Novelino, 2021, p. 375) e concebido como "um objetivo a ser perseguido através de ações e políticas públicas" e que, por conseguinte, "demanda iniciativas concretas em proveito dos grupos desfavorecidos" (Sarmiento, 2006).

Com efeito, esse caráter dúplice da igualdade corresponde à conhecida fórmula aristotélica segundo a qual se deve tratar igualmente os iguais e desigualmente os desiguais, na exata medida de suas desigualdades, a qual se justifica pela constatação de que "tratar com desigualdade a iguais, ou a desiguais com igualdade, seria desigualdade flagrante, e não igualdade real" (Barbosa, 2003).

Por tais razões, Alexy (2008) propõe uma disparidade entre o dever de igual tratamento e o dever de tratamento desigual, exigindo-se fundamentação para o último. Segundo o autor alemão, é possível, a partir dessa assimetria, compreender o enunciado geral de igualdade "como um princípio da igualdade, que prima facie exige um tratamento igual e que permite um tratamento desigual apenas se isso for justificado por princípios contrapostos" (Alexy, 2008).

Dessa maneira, há de se concluir que a atuação impessoal do administrador público não pode excluir o dever de promoção da igualdade também em sua perspectiva material, sendo certo que o perfil impessoal ora analisado estaria relacionado a um dever geral de proporcionar tratamento igualitário, com vistas à garantia da igualdade de oportunidades, sem privilégios ou benefícios indevidos e com a incidência excepcional e fundamentada de distinções legítimas, fundadas em critérios razoáveis.

Nesse contexto, ganha destaque a percepção de igualdade como reconhecimento e sua incorporação à atuação administrativa, o que ficou evidente com a adoção do sistema de cotas raciais em concursos para ingresso no serviço público, instituído em âmbito federal com a Lei n.º 12.990-14 e julgado constitucional pelo Supremo Tribunal Federal³.

Segundo Correia e Pagani (2022, p. 152), "Há muito se discute, dentro do estudo dos sistemas jurídicos, sobre a Teoria da Justiça", sendo que "As teorias da justiça em geral dividiam-se em duas correntes: redistribuição e reconhecimento".

necessidade de buscar a efetivação dos direitos fundamentais entre as próprias razões de existir do Estado" (Nascimento, 2011).

² Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: (...) III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

³ É constitucional a reserva de 20% das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos no âmbito da administração pública direta e indireta. (STF. Plenário. ADC 41/DF, Rel. Min. Roberto Barroso, julgado em 8/6/2017).



No que tange especificamente à Teoria da Igualdade como Reconhecimento, as autoras esclarecem que: a) foi desenvolvida no pós socialismo; b) vai além da perspectiva da “mera” redistribuição de bens e recursos; c) possibilitou discussões mais atuais sobre o tema, a partir do entendimento de que os diferentes grupos são injustiçados não porque pertencem a classes desprivilegiadas, mas porque fazem parte de grupos sociais específicos, distintos por questões de nacionalidade, etnia, raça, gênero e sexualidade; d) visa a prestigiar as peculiaridades de cada grupo; e) promove uma reavaliação positiva das identidades das minorias em toda a sua diversidade, alterando as maneiras pelas quais se percebe cada individualidade e f) parte da premissa segundo a qual a sociedade que reconhece como dignas as minorias, em igualdade de condições, têm melhores chances de desenvolver indivíduos autônomos, e isso influencia a forma como a pessoa se auto representa, além de como a sociedade a representa (Correia e Pagani, 2021).

Ultrapassada a análise do perfil impessoal do administrador público, o qual, como dito, não se limita ao dever de igualdade formal de tratamento, abarcando também o dever de enfrentamento das desigualdades fáticas, tanto na perspectiva da redistribuição quanto na do reconhecimento, sempre que houver critério razoável para isso, passa-se, na subseção seguinte, ao tratamento do perfil solidário.

3.2 O PERFIL SOLIDÁRIO

Não é incomum que grandes ideias surjam de forma despretensiosa. É o caso das gerações ou dimensões dos direitos humanos e fundamentais, que têm origem num esboço de palestra elaborado pelo jurista tcheco-francês Karel Vazak, mediante associação das diferentes classes de direitos (civis e políticos; econômicos, sociais e culturais; difusos e coletivos) aos ideais da Revolução Francesa (liberdade, igualdade e fraternidade). Esse poderoso *insight*, graças à contribuição de Norberto Bobbio, que o replicou em sua obra “A Era dos Direitos” (Bobbio, 2004), se tornou conhecido no mundo inteiro.

É cediço que a solidariedade (também conhecida como fraternidade), além de consistir no fundamento da terceira dimensão dos direitos humanos (difusos e coletivos), é um valor que



deve pautar as ações estatais, por força do disposto no art. 3º, inciso I, da CF⁴ e da supramencionada noção de eficácia (ou dimensão) objetiva dos direitos fundamentais.

Daí exsurge a percepção de Administração solidária, a qual se manifesta não apenas no trato com os administrados, mas também para com os próprios agentes administrativos e os particulares contratados pela Administração. Nesse sentido, duas situações merecem especial destaque, sendo a primeira delas a inovação legislativa trazida no art. 22, parágrafo primeiro, da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB).

Segundo o retromencionado dispositivo legal, em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente.

Ora, as condições dos órgãos e instâncias administrativas não são as mesmas em todo o território nacional. Na realidade, múltiplas variações, envolvendo estrutura, recursos, disponibilidade informacional, entre outros elementos, podem ser encontradas inclusive dentro de um mesmo ente federativo.

Assim, para além de uma imposição do dever de igualdade material ou fática (o que, como dito anteriormente, integra o perfil impessoal da Administração contemporânea), a exigência de consideração, no momento da decisão administrativa, das circunstâncias práticas capazes de efetivamente impor, limitar ou condicionar a ação do agente público reflete um exercício de empatia em relação a este.

Nessa direção, a alteração promovida pela LINDB impõe ao decisor a obrigação de se colocar no lugar do agente público, a fim de que aquele possa averiguar se, caso possuísse as mesmas limitações deste, decidiria ou não de forma diversa. Trata-se, portanto, de enxergar a situação do outro com os olhos do outro (e não sob a mera perspectiva de um terceiro observador), sendo essa a precisa definição de solidariedade.

Outra situação em que se nota uma postura fraterna e solidária do administrador público pode ser encontrada na seara dos Contratos Administrativos, especialmente na discussão sobre o eventual afastamento da incidência concreta de cláusulas exorbitantes e da adoção de medidas não ortodoxas pelos administradores públicos, sobretudo quando se trata de pedido de revisão

⁴ Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;



contratual realizado pelo contratado ou até mesmo de pedido de transferência de concessão de serviços públicos, quando esta deixa de ser economicamente rentável para o concessionário.

Assim, por exemplo, sob a égide dos antigos fundamentos administrativos, nos casos de descumprimento de cláusulas contratuais pelo concessionário, haveria um único caminho a ser seguido, o qual, inevitavelmente, levaria à imposição de sanções e, nas hipóteses mais graves, à intervenção na concessão (art. 32 e seguintes da Lei n.º 8.987-95) ou à extinção desta pela caducidade (arts. 35, inciso III e 38, da Lei n.º 8.987-95), independentemente do motivo alegado pelo contratado, com fulcro nas prerrogativas especiais do Poder Público.

Já na Administração contemporânea, marcada pela solidariedade e por uma postura de maior deferência em relação ao contratado, os motivos elencados pelo concessionário devem ser avaliados, podendo, em certas situações, conduzir à revisão do contrato. Na realidade, essa preocupação com o contratado levou à própria reformulação da Teoria dos Contratos Administrativos, que incorporou o direito do particular contratado à revisão contratual, com uma certa flexibilização da unilateralidade administrativa.

Feitas essas observações, passa-se, na sequência, à análise do perfil dialógico.

3.3 O PERFIL DIALÓGICO

A Administração Dialógica é manifestação de um evento mais abrangente, denominado participação popular na atuação administrativa, o qual, conforme Di Pietro (1993, p. 26), “poderia ser intitulado de maneiras diversas, como ‘exercício privado da função pública’ ou ‘colaboração do particular com a Administração Pública’”.

Segundo Oliveira (2008, p. 89), “O fenômeno da participação administrativa configura uma das linhas de evolução da administração pública contemporânea”. Aliás, ao discorrer sobre o perfil da Administração Pública na contemporaneidade, esclarece o supracitado autor:

A administração pública contemporânea configura a interface entre o Estado e a sociedade. Cumpre, aprioristicamente, à organização administrativa estatal conferir respostas às demandas sociais. A principal função do aparato administrativo estatal é a de receber os influxos e estímulos da sociedade, rapidamente decodificá-los e prontamente oferecer respostas aptas à satisfação das necessidades que se apresentam no cenário social. (Oliveira, 2008, p. 83).



Ora, é da ampliação da participação do cidadão junto ao Estado e às instâncias administrativas que surge o fenômeno da Administração Dialógica, num contexto em que, como nos ensina Bittencourt Neto (2017, p. 217), “A atuação unilateral deixa de ser o modo típico de manifestação administrativa, mesmo no campo do exercício de poderes de autoridade e, se ainda permanece presente, em muitos casos é substituída por acordos e contratos”.

Também conhecida como Administração Concertada ou Consensual, através dela se busca “um ‘novo estilo de administração’, participativo, consensual e flexível” (Bittencourt Neto, 2017, p. 218), o qual “favorece a expansão do modo contratual de atuação administrativa” (Bittencourt Neto, 2017, p. 218).

Todavia, a atuação administrativa concertada não se restringe aos particulares que com ela contratam. Na realidade, o que se tem é uma verdadeira mudança de postura, que compreende as mais diversas tarefas administrativas, trazendo o administrado para o centro das decisões sobre os rumos a serem tomados pelo Estado, numa verdadeira releitura da cidadania.

Sem dúvida, essa alteração de comportamento fomenta o último dos quatro *status* da teoria de Jellinek (1979), *status* ativo ou da cidadania ativa, o qual “pode ser definido como as competências que o cidadão recebe para participar do Estado enquanto componente formador da vontade estatal” (Oliveira, 2023, p. 137).

Nesse sentido, destaca-se que “O indivíduo insere-se neste *status* na medida que lhe são outorgadas capacidades, para além de sua liberdade natural, quando sua capacidade de agir juridicamente é ampliada” (Theodoro, 2009, p. 32).

O novel perfil administrativo, que, como dito, viabiliza uma maior aproximação com os administrados, através dos mais variados instrumentos, tais como audiências, ouvidorias, chamamentos, pesquisas de opinião e de satisfação, entre outros, pode ser invocado como meio auxiliar de identificação das demandas mais salientes e atuais da comunidade, numa etapa preliminar à definição das metas e prioridades a serem seguidas pelos administradores e gestores públicos.

A propósito, destaca-se que, sobretudo nos Municípios, em que se faz presente, por força do disposto no art. 44 da Lei n.º 10.257-01⁵ (Estatuto da Cidade), a obrigatoriedade do orçamento

⁵ Art. 44. No âmbito municipal, a gestão orçamentária participativa de que trata a alínea f do inciso III do art. 4º desta Lei incluirá a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal.



participativo, o qual se traduz na necessidade de consulta aos municípios a respeito das despesas públicas a serem realizadas, em momento anterior à aprovação das leis orçamentárias, a postura dialógica serve para a definição, a redefinição ou até mesmo a inversão de prioridades na execução de políticas públicas.

Tudo isso se alinha à percepção do caráter instrumental do aparato estatal e da estrutura administrativa, cuja finalidade última é a promoção dos direitos constitucionalmente previstos e da dignidade inerente ao ser humano. Não à toa, nota-se, a partir dessa mudança de perspectiva, certa inclinação para a devolução das decisões públicas para o seu verdadeiro titular, isto é, o povo.

3.4 O PERFIL APAZIGUADOR

Conforme Pinto (2008, p. 135), por força do princípio da eficiência, a ordem constitucional “censura a atuação amadorística do agente público, que, no exercício de sua função, deve imprimir incansável esforço pela consecução do melhor resultado possível e o máximo proveito com o mínimo de recursos humanos e financeiros.”. Em complemento, esclarece o autor o seguinte:

O princípio da eficiência exige, também, que a Administração Pública seja organizada em permanente atenção aos padrões modernos de gestão, no fito de vencer o peso burocrático, para lograr os melhores resultados na prestação dos serviços públicos postos à disposição dos cidadãos. (Pinto, 2008, p. 135).

Dessa maneira, a busca pela *performance* administrativa adequada deve ser um valor integrante da atuação dos administradores e gestores públicos. A propósito, destaca-se que, no tempo do constitucionalismo da efetividade, em que “uma das preocupações centrais da teoria constitucional brasileira passa a ser incrementar a (...) força normativa” da Constituição (Souza Neto e Sarmiento, 2012, p. 174), “(...) ao se considerar a importância de se aferir o resultado da ação estatal, notadamente na administração pública, torna-se imprescindível aditar a característica finalística da eficiência” (Moreira Neto, 2003, p. 141).

Na busca desses fins, a Administração pode se valer do seu perfil apaziguador, marcado pelos seguintes elementos: a) adoção de uma mentalidade não adversarial; b) busca da prevenção



e da solução alternativa de conflitos; c) desjudicialização e d) transposição dos ideais e fundamentos da Justiça Multiportas para o âmbito administrativo.

Com efeito, conforme ensina Freitas (2017), a mentalidade adversarial, ainda presente na esfera pública, por vezes impede a obtenção de benefícios mútuos e pode trazer a ilusória sensação de se estar ganhando, quando na verdade se está perdendo. Nesse sentido, ao se aplicar um teste de proporcionalidade em sentido estrito, chegar-se-á, ao menos algumas vezes, à conclusão de que os benefícios obtidos se revelaram inferiores aos prejuízos experimentados. Por isso, para o autor, “(...) esse quadro de hostilidade é ruinoso e vulnera, com perversas externalidades negativas, a produtividade global, conspirando, de modo estridente, contra princípios cimeiros da Carta brasileira (tais como eficiência e eficácia).” (Freitas, 2017, p. 29).

Todavia, para a superação dessa mentalidade adversarial, exige-se “intencional desenviesamento para pensar, sentir e decidir de maneira não adversarial, com a iluminação trazida pelos conhecimentos científicos sobre as raízes do comportamento humano” (Freitas, 2017, p. 30). Afinal, “cultural e biologicamente, a beligerância não é o destino” (Freitas, 2017, p. 30), razão pela qual “a postura belicosa tem que ser substituída pela racionalidade intersubjetiva, em sintonia fina com o ideal regulador de primado de interesses convergentes, em jogos cooperativos do tipo *win-win*” (Freitas, 2017, p. 31).

Além disso, é preciso enxergar formas alternativas de resolução de controvérsias (estranhas à propositura de ações judiciais), priorizando os meios consensuais disponíveis para tanto. Sem dúvida, “A política sábia é incentivar o acordo. A decisão dos conflitos, pelo mérito, pelo Poder Judiciário, deveria permanecer como um mecanismo residual”. (Freitas, 2017, p. 33-34). Busca-se, dessa maneira, a promoção daquilo que se conhece por desjudicialização, assim definida por Hill (2021):

A desjudicialização consiste no fenômeno segundo o qual litígios ou atos da vida civil que tradicionalmente dependeriam necessariamente da intervenção judicial para a sua solução passam a poder ser realizados perante agentes externos ao Poder Judiciário, que não fazem parte de seu quadro de servidores. Trata-se, em suma, da consecução do acesso à justiça fora do Poder Judiciário, ou seja, do acesso à justiça extra muros. (Hill, 2021, p. 383).

A propósito, deve-se destacar a relevante alteração legislativa promovida pelo art. 26 da LINDB – responsável pela instituição de uma verdadeira cláusula geral de consensualidade administrativa –, segundo o qual, para eliminar irregularidade, incerteza jurídica ou situação



contenciosa na aplicação do direito público, inclusive no caso de expedição de licença, a autoridade administrativa poderá, após oitiva do órgão jurídico e, quando for o caso, após realização de consulta pública, e presentes razões de relevante interesse geral, celebrar compromisso com os interessados, observada a legislação aplicável, o qual só produzirá efeitos a partir de sua publicação oficial.

Por fim, insta salientar a urgência de transposição dos ideais e fundamentos da Justiça Multiportas para o âmbito administrativo, como forma de definição individualizada da solução mais adequada para cada conflito. A propósito desse sistema, traz-se à baila, mais uma vez, a lição de Hill (2021):

O termo multidoor courthouses, que deu origem, entre nós, à expressão “Justiça Multiportas”, foi cunhado pelo Professor Frank Sander, na célebre Pound Conference, realizada em 1976 nos Estados Unidos, e pressupõe o remodelamento do papel dos tribunais, deixando de ser apenas o local em que os processos são julgados para se tornar mais amplamente um dispute resolution center (centro de resolução de disputas), em que as partes são remetidas para o mecanismo mais adequado para a solução do conflito em que estejam envolvidas.

Desde então, no Brasil, muito se propala, em tese, a adoção da Justiça Multiportas. (Hill, 2021, p. 381-382).

Na verdade, “o sistema multiportas, com o apoio das tecnologias de ponta e da ciência da negociação (não apenas arte), experimenta chances inéditas de se converter num expediente eficaz de solução proporcional de litígios, no direito administrativo brasileiro”. (Freitas, 2017, p. 33).

Todavia, “apenas reverberar o ‘slogan’ infelizmente não possui o condão de concretamente alterar a configuração do nosso sistema de justiça, fortemente centrada no Poder Judiciário até os dias atuais” (Hill, 2021, p. 382). Afinal, na transposição da Justiça Multiportas para o âmbito administrativo, devem ser observados com cautela os mesmos riscos de inefetividade previstos pela supracitada autora para a esfera judicial, nos seguintes termos:

Tornar a Justiça Multiportas uma realidade implica construir concreta e laboriosamente novas portas de acesso ao sistema de justiça como um todo, que se coloquem ao lado da porta de acesso ao Poder Judiciário, dentro da concepção de pluralismo decisório ou jurisdição compartilhada (...). Sem esse esforço concreto, nos contentaremos com a Justiça Multiportas enquanto miragem, que muito se anuncia, mas que, ao se aproximar dela, o jurisdicionado descobre ser, na verdade, uma doce ilusão, tão envolvente quanto utópica. (Hill, 2021, p. 382).



4 A ATUAÇÃO ADMINISTRATIVA FLEXÍVEL ENQUANDO MEIO DE REALIZAÇÃO DAS FINALIDADES CONSTITUCIONAIS

A atuação administrativa contemporânea é marcada pela racionalidade, motivo pelo qual não se coaduna com posturas rígidas e estanques. Por isso, os diferentes perfis vistos na seção anterior coexistem e, muitas vezes, se complementam, podendo incidir conjuntamente no caso concreto.

Nesse sentido, é possível que o administrador público seja, ao mesmo tempo, impessoal, solidário, dialógico e apaziguador, se essa for a melhor solução para o caso concreto. Todavia, haverá situações em que determinados perfis não serão cabíveis, como, por exemplo, numa hipótese em que a assimetria no decidir se revele mais adequada à consecução dos fins previstos na Constituição Federal, afastando-se, nesse caso, o perfil dialógico.

Em seu art. 3º, a Carta Política define os objetivos fundamentais a serem perseguidos pela República Federativa do Brasil, quais sejam: I - construir uma sociedade livre, justa e solidária; II - garantir o desenvolvimento nacional; III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Com efeito, verifica-se que, no intuito de atingir cada um desses objetivos, o administrador poderá se utilizar, com ou sem preponderância, de um ou mais dos quatro perfis administrativos detalhados ao longo do presente estudo, cuja definição deve ser sempre feita à luz das circunstâncias concretas, e de modo razoável.

Dessa forma, a chave para o sucesso da atuação administrativa – que certamente contribuirá para o atingimento dos supracitados objetivos e para se conferir efetividade aos direitos constitucionalmente previstos – é a flexibilidade, manifestada através da possibilidade de escolha, concomitância, alternância e afastamento episódico de cada um de seus perfis.

5 CONCLUSÕES

As alterações promovidas sobretudo com a constitucionalização do Direito Administrativo conduziram à conclusão de que a Administração Pública, assim como o próprio Estado, existe justamente para que se conceda efetividade aos direitos constitucionalmente



previstos, com vistas à garantia da dignidade inerente aos seres humanos, princípio motriz e fim último do ordenamento jurídico.

Com isso, profundas modificações restaram produzidas na forma de atuação do administrador público, o qual passa a adotar diferentes perfis, segundo os valores que se pretende resguardar.

Essa percepção leva à ideia de Administração Pública Integral, fluida, flexível e maleável, cujo comportamento se altera na medida do necessário para o atingimento de suas finalidades essenciais.



REFERÊNCIAS

- ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. São Paulo: Malheiros, 2008.
- ALVES, Marina Vitório. **NEOCONSTITUCIONALISMO E NOVO CONSTITUCIONALISMO LATINO-AMERICANO: CARACTERÍSTICAS E DISTINÇÕES**. Ver. SJRJ, Rio de Janeiro, v. 19, n. 34, p. 133-144, ago. 2012.
- BARBOSA, Rui. **Oração aos moços**. São Paulo: Martin Claret, 2003.
- BARROSO, Luís Roberto. **Neoconstitucionalismo e constitucionalização do Direito (O triunfo tardio do direito constitucional no Brasil)**. Revista De Direito Administrativo, 240, p. 1-42, 2005.
- BINEMBOJM, Gustavo. **Uma Teoria do Direito Administrativo: Direitos fundamentais, democracia e constitucionalização**. São Paulo/Rio de Janeiro; Recife: Renovar, 2008. Cap. I A crise dos paradigmas do direito administrativo, p. 32-68.
- BITENCOURT NETO, Eurico. **Transformações do Estado e a Administração Pública no século XXI**. Revista de Investigações Constitucionais, Curitiba, vol. 4, n. 1, p. 207-225, jan./abr. 2017. DOI: 10.5380/rinc.v4i1.49773.
- BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.
- CORREIA, Arícia Fernandes; PAGANI, Vitória Dal-Ri Pagani. **REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA PLENA: UMA REINTERPRETAÇÃO ATRAVÉS DA TEORIA DO RECONHECIMENTO DE NANCY FRASER**. Rev. Quaestio Iuris., Rio de Janeiro, Vol. 15, N.01., 2022, p. 149-170.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Participação popular na Administração Pública**. R. Dir. Adm, Rio de Janeiro, 191:26-39, jan./mar. 1993.
- HILL, Flávia Pereira. **DESJUDICIALIZAÇÃO E ACESSO À JUSTIÇA ALÉM DOS TRIBUNAIS: PELA CONCEPÇÃO DE UM DEVIDO PROCESSO LEGAL EXTRAJUDICIAL**. Revista Eletrônica de Direito Processual – REDP. Rio de Janeiro. Ano 15. Volume 22. Número 1. Janeiro a Abril de 2021, p. 379-408.
- JELLINEK, Georg. **System der subjektiven öffentlichen Recht**. 2.ed. Tübingen: Scientia Verlag Aalen, 1979 (originalmente publicada em 1905).
- MOREIRA NETO. Diogo Figueiredo. **Novos institutos consensuais da ação administrativa**. R. Dir. Adm., Rio de Janeiro, 231: 129-156, Jan./Mar. 2003.
- NASCIMENTO, Filipe Augusto dos Santos. **A DIMENSÃO OBJETIVA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS: É POSSÍVEL RECONHECER OS DIREITOS FUNDAMENTAIS COMO UMA ORDEM OBJETIVA DE VALORES?** Revista Direito e Liberdade da Escola da Magistratura do RN, v. 13, n. 1, 2011.



NOVELINO, Marcelo. **Curso de Direito Constitucional**. 16. ed. Salvador: JusPODIVM, 2021.

OLIVEIRA, Gustavo Justino de. **Administração pública democrática e efetivação dos direitos fundamentais**. Prismas: Dir., Pol. Publ. e Mundial., Brasília, v. 5, n. 1, p. 83-105, jan./jun. 2008.

OLIVEIRA, Tiago Rege de. **Análise da teoria dos quatro status de Georg Jellinek no âmbito da doutrina dos direitos fundamentais**. Revista Eletrônica Interdisciplinar, Barra do Garças-MT, vol. 15, n. 1, 2023.

PINTO, Alexandre Guimarães Gavião. **Os Princípios mais Relevantes do Direito Administrativo**. Revista da EMERJ, v. 11, nº 42, 2008, p. 130-141.

SARMENTO, Daniel. **Livres e iguais: estudos de direito constitucional**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel. **Direito constitucional: teoria, história e métodos de trabalho**. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

THEODORO, Marcelo Antonio. **Direitos Fundamentais e sua concretização**. Curitiba: Juruá, 2009.