REVISTA DIGITAL DE DIREITO ADMINISTRATIVO

FACULDADE DE DIREITO DE RIBEIRÃO PRETO - FDRP

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO - USP

Seção: Artigos Científicos

A Administração Pública consensual: novo paradigma de participação dos cidadãos na formação das decisões estatais

Consensual Public Administration: new paradigm of citizens' participation in the formation of state's decisions

José Luiz de Moura Faleiros Júnior

Resumo: O trabalho investiga os novos rumos do Direito Administrativo brasileiro, especialmente no que tange ao controle da Administração Pública na formação do consenso para a tomada de decisões, com os olhares voltados à importância de se compreender a passagem de uma viciosa relação de supremacia a uma valorosa relação de ponderação, que marca o atual estágio evolutivo da interação entre a sociedade e o Estado para a implementação do fundamento constitucional da cidadania a partir do acolhimento do princípio da soberania popular. Após um breve escorço histórico sobre as recentes reformas do Estado, analisar-se-á o tema discutido a partir da propositura de um 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 e de tomada de decisões com participação democrática, a partir da lógica do consenso.

Palavras-chave: Administração Pública consensual; Cidadania; Soberania popular.

Abstract: This paper aims to investigate the new directions of the Brazilian Administrative Law, especially regarding the control of Public Administration in the formation of consensus upon decision-making, with gaze riveted towards the importance of understanding the passage from a vicious relationship of supremacy to a valorous relationship of wariness that sets the current evolutionary stage of society´s interactions with the State for the implementation of the constitutional fundament of citizenship as well as the admittance of the popular sovereignty principle. After a brief historical foreshortening on the reforms of the State, the main theme will be analyzed from the proposition of a Public Administration model that fits the demands of today´s hypercomplex modern society, fomenting the discussion regarding the archetype capable of propitiating an efficient management, based on governance and democratic participation in decision-making mechanisms, from the logic of consensus' standpoint.

Keywords: Consensual Public Administration; Citizenship; Popular Sovereignty.

Disponível no URL: www.revistas.usp.br/rdda

DOI: http://dx.doi.org/10.11606/issn.2319-0558.v4n2p69-90

Artigo submetido em: abril de 2017 **Aprovado em**: maio de 2017

Este conteúdo está protegido pela lei de direitos autorais. É permitida a reprodução, desde que indicada a fonte como "Conteúdo da Revista Digital de Direito Administrativo". A RDDA constitui periódico científico da FDRP/USP, cuja função é divulgar gratuitamente pesquisa na área de direito administrativo. Editor responsável: Professor Associado Thiago Marrara.

A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA CONSENSUAL: NOVO PARADIGMA DE PARTICIPAÇÃO DOS CIDADÃOS NA FORMAÇÃO DAS DECISÕES ESTATAIS

José Luiz de Moura FALEIROS JÚNIOR[*]

Sumário: 1 Introdução; 2 Bases e premissas históricas; 2.1 Sociedade e Estado no Século XX; 2.2 Interrelacionamento entre os interesses público e privado; 3 O fundamento constitucional da cidadania; 4 Consensualização nas decisões administrativas; 4.1 Discricionariedade ou vinculação?; 4.2 Mecanismos consensuais e procedimentalização; 4.2.1 Plebiscitos e referendos; 4.2.2 Audiências públicas; 4.2.3 Outros mecanismos; 5 Um novo Direito Administrativo; 6 Conclusão; 7 Referências Bibliográficas.

1. Introdução

O sistema jurídico brasileiro define diversos modelos de controle da Administração Pública, seja pelo Judiciário, pelo Legislativo, pelos Tribunais de Contas, pelo Ministério Público, e também de forma direta, quando exercido pelos cidadãos e entidades civis, no modelo mais conhecido como controle popular.

A evolução do Estado de Direito e a sua influência em relação à ideia de participação da comunidade na gestão e no controle da Administração Pública demonstram a crescente relevância do tema e concedem guarida ao fundamento da cidadania, contido no artigo 1º, inciso II, da Constituição da República de 1988.

Nesse contexto, o tema em análise cuida da expansão da consensualização[1] na Administração Pública como novo paradigma de garantia da participação popular, em substituição ao modelo impositivo e unilateral de tomada de decisões administrativas.

O controle popular da Administração Pública ainda não é uma realidade muito evidente no Brasil. No entanto, com a evolução empreendida na sociedade e na forma pela qual os cidadãos se relacionam com o Estado, seu crescimento mostra-se cada vez mais acentuado, o que denota a relevância também crescente de seu estudo.

Este tema tem sua gênese na descentralização das decisões políticas, que se implementou no país com o advento da Constituição da República de 1988, aliada a

[*] *Advogado. Graduado em Direito pela Universidade Federal de Uberlândia – UFU.*

[1] O termo consensualização é aqui empregado no sentido que lhe confere Thiago Marrara (2014, p. 40), qual seja, "(...) o movimento de busca de consenso e de promoção da consensualidade por novas técnicas administrativas", que não se confunde com a própria ideia de consensualidade, aplicável na aferição do grau de consenso existente nas decisões gerenciais da máquina pública.

uma nova forma de interpretar o Estado Democrático de Direito, garantindo abertura para esta forma mais democrática de controle do Estado.

Nesse contexto e invocando a noção de que ao homem se impõe o convívio em sociedade, com seus semelhantes, é possível compreender o quão importante é a tomada de decisões para direcionar os rumos da sociedade como um todo orgânico, cuja ordem entre as partes coordena o convívio social, garantindo a plenitude harmônica e buscando alcançar o objetivo precípuo do interesse público: o bem comum.

O interesse público se revela como fator imprescindível para viabilizar a conservação da vida em comunidade, uma vez que busca, por meio da atuação estatal, propiciar, na máxima medida possível, um convívio harmonioso e organizado entre os seus membros. Desse modo, a Administração Pública, orientada por essa premissa, deve buscar alcançar da melhor forma seu fim último, mesmo que sejam vários os entraves e barreiras que se imponham à sua atuação.

Inegavelmente, as constantes mudanças que marcam os processos humanos e a gama plural de interesses da sociedade atual densificam os desafios impostos ao Estado que, ao atuar na representação do povo, deve buscar atender aos anseios sociais de forma eficiente, acompanhando as mudanças do contexto social, inclusive modernizando sua estrutura de tomada de decisões com vistas à realização do ideal democrático, sempre em sintonia com os princípios que consagram a Administração Pública democrática.

Destarte, com o surgimento de uma sociedade multifacetada e dos movimentos sociais daí emersos, os cidadãos deixam de ser meros espectadores e passam a participar e influenciar as decisões administrativas relacionadas às políticas públicas.

Neste ponto reside a ideia de consensualização, Administração consensual ou *soft administration*, expressões que refletem um novo paradigma de democracia participativa, no qual o Estado, ao invés de tomar decisões unilateralmente, utilizando-se do ato administrativo de cunho impositivo, cria incentivos ou atrativos para que os cidadãos se interessem pelo debate de questões de interesse comum, as quais deverão ser solvidas mediante acordo.

Com efeito, não se trata de uma desconstrução da importância do atributo da imperatividade, muito menos de negar a existência do poder extroverso do Estado, uma vez que tais elementos, embora se façam necessários na atuação do Poder Público, devem ser compatibilizados com a nova lógica do consenso.

Igualmente, não se pode olvidar que a lógica do consenso já está presente no ordenamento jurídico, através de instrumentos como o plebiscito, o referendo, a coleta de opinião, o debate público, a audiência pública e a cogestão. No plano da solução de conflitos, encontram-se, ainda, os exemplos típicos de composição

consensual, como a conciliação, a arbitragem, os ajustes de conduta e os acordos complementares e de integração.

Além disso, a criação dos chamados "orçamentos participativos", pelos quais as prioridades orçamentárias passaram a ser definidas mediante consulta e com ativa colaboração da comunidade, revela um exemplo claro da tendência à adoção deste novo modelo.

Perpassando por uma análise histórica das transformações do Estado e da sociedade contemporânea, principalmente ao longo do Século XX, buscar-se-á desenvolver os pilares que sustentam esta nova formatação da gestão pública, apresentando conceitos e visões doutrinárias sobre o tema para, ao final, analisar a importante discussão que propugna o surgimento de um "novo" Direito Administrativo.

2. Fases e premissas históricas

Para delimitar adequadamente o tema que será desenvolvido neste trabalho, imprescindível perquirir as bases e premissas históricas que lastreiam a reforma do Estado para, avançando no tempo, entender o atual estágio de desenvolvimento do Direito Administrativo, frente à lógica do consenso, que, nas palavras de Bruno Miragem:

> Parte-se, neste particular, ao exame do direito administrativo e das relações entre a Administração Pública e os administrados no contexto de um regime democrático, visando à ampliação da participação dos cidadãos na formação da vontade da Administração. (MIRAGEM, 2013, p. 28)

Notar-se-á, conforme exposto nos tópicos adiante, um viés convergente na atuação administrativa a partir da nova construção teórica que se inclina à busca do consenso a partir da participação popular para a tomada de decisões e para a formação da vontade estatal.

2.1 Sociedade e Estado no Século XX

Não há dúvidas de que o Estado contemporâneo manteve as mesmas características individualistas e monopolísticas de poder político que marcaram o período renascentista e que acabaram por abalizar o Estado moderno. Assim, do ponto de vista da legalidade, qualquer que fosse a gênese de um comando normativo, não importando se advindo do poder absolutista ou mesmo do poder espúrio das tiranias, deveria ser cumprido inexoravelmente.

Mudanças realmente drásticas começaram a ser vislumbradas somente ao longo do Século XX, período em que a ascensão política da sociedade, despertada pelos enfrentamentos bélicos de proporções nucleares no panorama global, propiciou um

novo modelo de Estado, lastreado no postulado da soberania popular, que se atrelou ao conceito jurídico de legalidade (MOREIRA NETO, 2005, p. 91-93).

Ao longo do Século XX, novas transformações atingiram a Administração Pública, em um contexto de reformas voltadas à redefinição do papel do Estado, sobretudo em meados da década de 1970, a partir da crise do petróleo, que findou a chamada "era dourada",[2] período no qual países capitalistas e também o bloco socialista e parte do chamado Terceiro Mundo atingiram altíssimas taxas de crescimento (HOBSBAWN, 2000, p. 257).

Tinha-se, no período, um aprofundamento do ideal democrático que visava à superação do modelo formalista e centrípeto de escolha dos governantes para avançar a um sistema pautado no núcleo substancial das decisões estatais (MOREIRA NETO, 2005, p. 93), cujo processo de formulação, análise e execução não mais deveria ser pautado apenas na vontade do governante, ainda que soberanamente eleito, como ocorria antes, mas de forma sintônica com a vontade popular.

Inegavelmente, o "gigantismo estatal" somado à ineficiência prestacional de serviços públicos foram fatores que propulsionaram a preocupação de enxugamento (*downsizing*) da máquina pública (GLADE, 2006, p. 125). Esse cenário foi fortemente influenciado pela mudança de direção na execução de políticas públicas que, a partir de então, dispersou-se neste novo direcionamento, repartindo-se com a iniciativa privada.

No Brasil, contribuiu para a descentralização o fato de as empresas públicas e as sociedades de economia mista não terem apresentado desempenho satisfatório na consecução de atividades de interesse público, notadamente devido à adoção do regime predominantemente de direito privado até o advento da Constituição da República de 1988 – quando houve a ampliação dos aspectos do regime de direito público aplicáveis a essas entidades (SILVA, 2003, p. 200).

Do ponto de vista jurídico, a produção normativa do Estado, visualizada na edição de leis e atos normativos, passou a ter que observar muito mais que a mera coesão quanto aos meios e à origem (aspectos formais), devendo, a partir de então, denotar legitimidade quanto aos critérios que compõem o núcleo substancial de tomada de decisões estatais, como a eficiência e a economicidade.

[2] O modelo de Estado então vigente era fundado em três dimensões preponderantes, todas elas interconectadas: a) uma dimensão administrativa, decorrente do modelo "burocrático weberiano"; b) uma dimensão econômica, que tinha seu fundamento no keynesianismo; e c) uma dimensão social, caracterizada pela implementação do Estado de Bem-Estar Social (*Welfare State*), cujas políticas públicas voltadas para a área social visava à garantia das necessidades básicas da população (ABRÚCIO, 2007, p. 175).

Tais aspectos desvendaram um inédito contraponto ao modelo burocrático de gestão estatal, que foi ganhando forças à medida em que a crise do período posterior às Grandes Guerras se aprofundava:

> Na década de 70, a crítica à burocracia se acentuou à medida que a crise financeira tornou-se mais aguda. Os Estados Unidos foram o palco preferencial dessas críticas, pois os problemas fiscais do Estado aliavam-se à má gestão pública, simbolizada pela bancarrota da Prefeitura de Nova York. Como solução para esse quadro, surgiram importantes instrumentos de gestão orçamentária, tornando as finanças públicas mais vinculadas a objetivos do que a regras rígidas do serviço público. Em resumo, a solução foi introduzir mecanismos gerenciais na administração pública (ABRÚCIO, 2007, p. 179).

O exemplo citado no excerto acima denota um fenômeno relativamente recente – e que será melhor abordado nos tópicos a seguir – concernente à importação de modelos de governança e gestão do direito privado para o direito público, a exemplo do que ocorre com a gestão orçamentária que, nos Estados Unidos da América, conforme destacado na doutrina supratranscrita, já ocorre desde a década de 1970 com essa nova sistemática.

No Brasil, por outro lado, o fenômeno passou a ser reconhecido muito tempo depois, já na porção final do século XX. Porém, o legislador constituinte de 1988 não se olvidou totalmente da questão, tendo feito constar do texto da Carta Política, por exemplo, a prática dos orçamentos participativos na esfera municipal, "pela qual as prioridades orçamentárias são definidas mediante consulta e com a colaboração ativa da comunidade" (SILVA, 2003, p. 203).

Todavia, é preciso pontuar que a nova fórmula provoca controvérsias políticas e jurídicas, pelos conflitos que tende a gerar entre democracia representativa, devidamente institucionalizada e sujeita a uma formatação claramente definida, e, por outro lado, democracia direta, não institucionalizada, informal e, por essa razão, passível de manipulações partidárias ou de facções da sociedade.

Não obstante, tendo em vista o inegável aumento dos interesses públicos provenientes dos vários setores da sociedade civil e da impossibilidade de o Estado atendê-los de forma eficiente, abre-se à sociedade um novo papel, mais colaborativo, diminuindo sua separação com o Estado.

Vislumbra-se, com essa mudança de paradigma, uma necessidade de resposta à sensível crise pela qual perpassa o modelo de democracia representativa do Estado Liberal, sobretudo pelo aviltamento do cidadão e pela quebra da confiança em relação à eficiência, à capacidade e até mesmo à idoneidade das instituições e dos agentes políticos, em decorrência, principalmente, da queda no desempenho prestacional dos serviços públicos pelo Estado.

2.2 Interrelacionamento entre os interesses público e privado

Ao longo do tempo, em paralelo à história do próprio Direito, essa diferenciação se fez presente no período clássico, passou pela sociedade feudal, pelo *laissez faire*, e avançou até os tempos atuais, gerando uma multiplicidade de teorias que, no universo jurídico, "multiplicam-se em acentuada profusão, todas buscando desenvolver instrumentos aptos a demarcar o território e delimitar a jurisdição das esferas pública e privada" (PASQUALINI, 1999, p. 15).

Dito isso, destaca-se que os conceitos de direito público e de direito privado têm sua origem no Direito Romano, a partir da conceituação de Ulpiano de *ius publicum* e *ius privatum*, sendo o primeiro o direito instituído ou aplicado pelo próprio Estado e, o segundo, o direito dos particulares, estabelecido a partir da vontade (SILVA, 2003, p. 183).

Também foi na Antiga Roma que o entrelaçamento entre as duas esferas do direito passou a ser notado, eis que o Estado da época era relativamente pequeno e, justamente por não estar suficientemente aparelhado para encarar todas as tarefas públicas, algumas delas eram cometidas a particulares (SILVA, 2003, p. 185), embora reinasse a autoridade (*auctoritas*) que mantinha os cidadãos unidos em torno do poder imperial (PASQUALINI, 1999, p. 27).

Esse movimento de concentração do poder avançou ao longo do tempo, conduzindo as civilizações ao absolutismo. No período feudal, a *ratio essendi* do Direito foi reduzida praticamente apenas ao campo privado, uma vez que a identificação do Estado com o dirigente político transformava a própria lei em sinônimo do ato de vontade do soberano, que governava de forma irrestrita, na maioria dos casos.[3]

O direito público moderno, seguramente, tem seu foco direcionado à disciplina entre o público e o privado, partindo da noção de Rousseau quanto à formação de uma "vontade geral" (*volonté générale*) delineada pela unidade de fins (ROUSSEAU, 2011, p. 44), na medida em que o Direito é um imperativo público que se constitui a partir da sociedade.

Desse modo, o interesse público se desvela como verdadeiro instrumento de equalização, pondo abaixo as barreiras entre cidadão e Estado, ao fazê-los parceiros, partes indissociáveis de um mesmo *telos*.

Nessa linha:

> Dessarte, o todo e a parte são indissociáveis e possuem, dentro em si, o fundamento um do outro. Em sua substância e conteúdo, cada qual pressupõe o outro numa circularidade onde tudo se torna,

[3] Importante e única exceção conhecida era a Magna Carta de 1215, editada na Inglaterra, que foi o primeiro documento normativo a estabelecer limites ao poder soberano do rei, delineando contornos que, *a posteriori*, influenciaram o próprio amadurecimento do direito inglês. (SILVA, 2003, p. 189)

> simultaneamente, público e privado, onde tudo, até mesmo a vida, define-se pela participação no todo, porém através da consciência de si. Em outras palavras, público e privado são, na unidade teleológica dos interesses universalizáveis, uma mesma e única realidade, nascida dos mesmos princípios e voltada aos mesmos fins: um é a vida do outro (PASQUALINI, 1999, p. 36).

Afirmar que o interesse privado serve, ainda que de forma indireta, ao interesse público, nem sempre garante significação jurídico-substancial à hipótese, notadamente como postulado explicativo do Direito Administrativo.

Sem embargo, se na interação entre o público e o privado somente a vontade consorciada ao dever universalizável do interesse público é livre, jurídica e racional, torna-se impensável lastrear o sistema jurídico no postulado da supremacia do interesse público sobre o particular, o que permite concluir que o referido postulado não é, rigorosamente, um princípio jurídico ou norma-princípio (ÁVILA, 1999, p. 126).

Em resumo, em toda atuação estatal restritiva específica, o interesse público deve ser ponderado em relação aos interesses privados que em torno dele orbitam e à medida dessa restrição, não havendo que se cogitar da supremacia do interesse público sobre o privado até que seja delimitado e sistematizado tal critério de ponderação. A partir disso, vislumbra-se, com absoluta segurança, a importância de se teorizar a consensualização como tal instrumento, no afã de garantir a conciliação de interesses para a tomada de decisões estatais.

3. O fundamento constitucional da cidadania

A Carta Política brasileira, ao estabelecer no artigo 1º, parágrafo único, que "todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição", admite uma interpretação no que tange ao efetivo exercício da soberania popular, por meio da participação direta dos cidadãos, e é a partir desta renovada proposição que granjear-se-á efetividade à cidadania, elencada no artigo 1º, inciso II, da Carta de 1988 como um dos fundamentos da República Federativa do Brasil.

Na Constituição da República, a presença do ideal da cidadania como fundamento constitucional é muito marcante em diversas passagens. Por exemplo, estabelece-se no artigo 22, inciso XIII, a competência privativa da União para legislar sobre "nacionalidade, cidadania e naturalização". Já o artigo 58 garante às comissões parlamentares a prerrogativa de "solicitar depoimento de qualquer autoridade ou cidadão", ao passo que o artigo 61 confere aos "cidadãos" a iniciativa na propositura

de leis. Ainda, os artigos 62 e 68 vedam a edição de medidas provisórias e leis delegadas, dentre outros, sobre o tema "cidadania".[4]

Feito esse breve introito, mister salientar que, na análise que ora se propõe, busca-se um conceito amplo de cidadania, que exceda a tradicional identificação conceitual com a questão da titularidade de direitos políticos.

Com efeito, a luta cotidiana dos cidadãos por direitos individuais e coletivos perpassa, também, pelo aprendizado e pelo compromisso com o respeito aos direitos de outrem e à assunção de compromissos individuais que configuram a chamada cidadania "ativa", a qual requer dos cidadãos participação atuante e interessada na cognição e na solução das demandas da esfera pública, superando a concepção dos tempos do constitucionalismo do Império, em que a ideia de cidadania conferia mera prerrogativa de participação na vida política.

Vislumbra-se, nesse diapasão, o abraçamento de conceito intrinsecamente ligado à interação direta dos cidadãos com o Estado, na busca pelo atendimento de anseios de forma colaborativa e dialética, sem relegar a gestão pública exclusivamente aos governantes.

Ricardo Lobo Torres (1999, p. 249) leciona que é preciso compreender a cidadania "como o pertencer à comunidade que assegura ao homem a sua constelação de direitos e o seu quadro de deveres". E é esse significado expandido que coloca o cidadão no núcleo da própria sociedade, ostentando a cidadania estatal não como um pressuposto de mera titularidade de direitos, mas de efetivo exercício dos mesmos.

Nesse diapasão, o pensamento de Thomas Marshall[5] (1967) revela-se como baliza conceitual para o fundamento constitucional da cidadania, então entendida como vínculo de pertencimento do indivíduo à sociedade estatal, do qual decorre uma exigência ao exercício de direitos fundamentais.

Assim, para enfrentar o tema da consensualização, é imprescindível que se busque uma concepção capaz de aliar suporte fático a uma postura (imperatividade da figura do Estado) que não deve negar função à cidadania, mas, sim, consagrá-la como

[4] Avançando no rol de exemplos, a expressão "cidadão" ainda aparece no artigo 74, para indicar os legitimados a oferecer denúncias perante o Tribunal de Contas da União; também consta como elemento de composição do Conselho da República (art. 89), da Justiça de Paz (art. 98), do Supremo Tribunal Federal (art. 101), do Conselho Nacional de Justiça (art. 103-A) e do Conselho Nacional do Ministério Público (art. 130-A), e como critério para a escolha do Advogado-Geral da União (art. 131, §1º).

[5] A partir da observação do processo de formação da sociedade inglesa, Thomas Marshall definiu "cidadania" como o resultado da decomposição de três elementos essenciais: civil, político e social. Para o autor, são inerentes ao primeiro elemento o conjunto de direitos relativos à liberdade individual; ao segundo, corresponde o direito de participação ativa no exercício do poder político; ao terceiro, pertencem os direitos sociais. (*Cf.* MARSHALL, 1967)

viés de sua efetivação. Daí o enquadramento da cidadania como fundamento da República Federativa do Brasil.

Nas palavras de José Afonso da Silva (2009, p. 35):

> [é] um signo de nosso tempo que a *cidadania* tenha se convertido em um conceito de moda em todos os setores da política. Isso nos põe diante da necessidade de reelaborar o conceito de 'cidadania', a fim de lhe dar sentido mais preciso e operativo em favor da população mais carente da sociedade e de modo a retirá-lo da pura ótica da retórica política, que, por ser formal, tende a esvaziar o conteúdo ético-valorativo dos conceitos, pelo desgaste de sua repetição descomprometida.

Com efeito, é preciso identificar uma nova dimensão da ideia de cidadania, que decorre, inexoravelmente, do caráter 'dirigente' da Magna Carta de 1988, não se bastando como mero repositório de programas e ideias a serem cumpridos, mas se constituindo, sim, de um sistema de direitos eficazes, cujo fundamento seja a consciência de pertencimento à sociedade estatal (SILVA, 2009, p. 35).

4. Consensualização nas decisões administrativas

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 consecusão 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 (MEDAUAR, 2003, p. 64). 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.

Nesse contexto, a noção decorrente de expressões como administração consensual ou *soft administration* surge lastreada nesse novo paradigma de democracia participativa, em que o Estado se afasta do modelo de tomada de decisões (decision-

making) eminentemente unilateral e impositivo e se aproxima dos indivíduos para propulsionar o debate em torno de questões de interesse comum[6] (SILVA, 2003, p. 202).

Sintetizando essa mudança de conjuntura, Judith Martins-Costa aduz o seguinte:

> Aí há, naturalmente, uma mudança de conjuntura: ao Estado liberal sucederam-se, velozmente, e de modo não-linear, mas sobreposto, confuso e transversalizado, o Estado-providência (gerador de um Direito da atividade prestacional); o Estado-propulsivo (correspondente a um Direito planificado); um Estado reflexivo (no qual se desenvolve o Direito dos programas relacionais) e, finalmente, o Estado-incitador (cujo Direito é fundado na persuasão e na influência). O Estado-incitador propõe políticas públicas, diretrizes a serem alcançadas pela ação pública ou privada numa relação que não é mais de subordinação, mas de coordenação e de cooperação, falando-se então na "consensualidade nas decisões administrativas" (MARTINS-COSTA, 2005, p. 137-138).

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 qual se vislumbre 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 democracia representativa não é mais suficiente para atender satisfatoriamente aos anseios e às exigências da sociedade contemporânea, que almeja participar da condução da máquina pública. Surge, então, o "princípio do consenso", que pode ser

[6] Ao exemplificar os primeiros modelos pautados nesta nova sistemática de tomada de decisões estatais, Almiro do Couto e Silva destaca que, na Alemanha, a Lei de Procedimento Administrativo, de 25 de maio de 1976, instituiu o conceito de "ato administrativo negociado" (*ausgehandelter Verwaltungsakt*), particularmente em seus §§ 54 a 61, definindo-o como um *Ersatz*, ou seja, um elemento "sub-rogado do ato administrativo" (SILVA, 2003, p. 202).

conceituado como "o primado da concertação sobre a imposição nas relações de poder entre sociedade e Estado" (MOREIRA NETO, 2003, p. 133).

A partir deste conceito, é possível dessumir que o consenso destina-se à promoção do contrato social firmado entre Administração e administrados. Assim, tomadas de decisões, exercício da função administrativa e resolução de conflitos, no âmbito do Direito Administrativo, embora sejam competências passíveis de resolução por meio de atos administrativos unilaterais, também podem ser pautas de decisões consensuais.

4.1 Discricionariedade ou vinculação?

Não há dúvidas de que a implementação do movimento de consensualização implica a atribuição de certa margem de discricionariedade decisória, que deverá sempre garantir o atendimento do interesse público, através de instrumentos disponíveis ao agente público para que possa conhecer as demandas da sociedade.

Por isso, é imperioso reconhecer a aproximação entre os atos administrativos discricionários e os vinculados, na medida do que assevera Gustavo Binenbojm:

> (...) a emergência da noção de juridicidade administrativa, com a vinculação direta da Administração à Constituição não mais permite falar, tecnicamente, numa autêntica dicotomia entre atos vinculados e atos discricionários, mas, isto sim, em diferentes graus de vinculação dos atos administrativos à juridicidade (BINENBOJM, 2003, p. 39).

Tendo em conta, portanto, a existência de um espectro de vinculação jurídico-normativa dos atos administrativos, a administração consensual se manifesta, segundo Gustavo Justino de Oliveira e Cristiane Shwanka (2008, p. 31-50), a partir de:

> (...) técnicas negociais ou contratualizadas no campo das atividades realizadas pelos órgãos ou entidades públicas. Tais atividades podem envolver unicamente a participação de órgãos e entidades públicas, como também contemplar a sua interação com organizações de finalidade lucrativa (setor privado) ou desprovidas de finalidade lucrativa (terceiro setor).

De acordo com Patrícia Baptista (2003, *passim*), o poder de auto-organização da Administração Pública viabilizou o surgimento de acordos interadministrativos, tais como convênios, acordos de programa e contratos de gestão, prestigiando os ajustes firmados pelo Poder Público com órgãos e entidades da Administração direta, indireta e entidades privadas qualificadas como organizações sociais, para lhes ampliar a autonomia gerencial, orçamentária e financeira ou para lhes prestar variados auxílios e lhes fixar metas de desempenho na consecução de seus objetivos.

Invariavelmente, a Administração Pública está adstrita ao Direito, ainda que ao gestor público seja conferida certa margem de discricionariedade. Porém, o mesmo ordenamento jurídico que vincula tal atuação também confere um leque de instrumentos para a consecução dos interesses públicos, inclusive mecanismos consensuais cuja utilização, dentro da referida margem de escolha, revela-se proeminentemente discricionária.

4.2 Mecanismos consensuais e procedimentalização

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.

O foco da regra de aferição da consensualidade na gestão pública parte, assim, do seguinte axioma:

> A Administração burocrática, que se fechava ao público, é rompida com a procedimentalização e por meio da ideia de co-administração, o procedimento torna-se veículo de democratização e de inserção do cidadão no Estado (NETTO, 2009, p. 65).

Quando se pretende tratar da "procedimentalização", busca-se estabelecer um método para a formação de uma decisão administrativa através de uma sequência de atos teleologicamente orientados, visando ao correto desempenho da Administração (NETTO, 2009, p. 53). Este sistema parte da legitimação da tomada de decisões dentro de um espectro de discricionariedade que é conferido ao gestor público a partir de regulamentos claros, uma vez que não lhe é irrogada a prerrogativa de abdicar do interesse público.

Nesse diapasão, destaca Moreira Neto (2003, p. 154) que "jamais se cogita de negociar o interesse público, mas de negociar os modos de atingi-lo com maior eficiência. É que coexiste com o interesse público deduzido no conflito, o interesse público, não menos importante, de compô-lo".

O movimento da consensualização é, nesse sentido, manifestação decorrente das demandas cada vez mais incisivas por provimentos administrativos céleres, pela participação mais acentuada do cidadão na tomada de decisões e, ainda, pela busca por uma atuação administrativa mais eficiente.

Nesse contexto, os instrumentos consensuais de tomada de decisões e de composição de conflitos constituem efetivos atos de naturezas variadas, na medida em que as decisões podem ser tomadas no bojo do procedimento dos quais os particulares são chamados a participar, ou mesmo em instrumentos de alinhamento bilateral de vontades.

Thiago Marrara apresenta a seguinte classificação:

> Os mecanismos *procedimentais* são aqueles empregados pontualmente em certa fase dos processos administrativos no intuito de promover o diálogo entre sociedade e Estado. Exemplo disso, no âmbito de uma agência reguladora, vislumbra-se na realização de audiências e consultas públicas como técnicas preparatórias de atos decisórios de caráter normativo ou geral. Os mecanismos *orgânicos*, a seu turno, englobam os canais de diálogo permanente no âmbito de órgãos colegiados. A participação de representantes, de especialistas ou de agentes econômicos em conselhos de políticas ou em órgãos regulatórios exemplifica a técnica em questão. (...) Já os mecanismos *contratuais* são aqueles que consolidam o consenso em instrumentos formais bilaterais, como acordos de leniência, acordos em processos de licenciamento ou autorização administrativa ou compromissos de cessação ou alteração de condutas dos agentes regulados no âmbito de processos sancionadores. (MARRARA, 2017, p. 276-277)

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 propicia 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 e 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" (MOREIRA NETO, 2003, p. 181).

4.2.1 Plebiscitos e referendos

Os plebiscitos e os referendos são instrumentos para a realização de consultas populares, devidamente previstos no artigo 14 da Carta Política, que são convocados (plebiscitos) ou autorizados (referendos) pelo Congresso Nacional, sendo os

primeiros realizados por meio de consulta prévia à população sobre determinada matéria a ser discutida no Legislativo, e os segundos consultas posteriores sobre determinado ato governamental, para ratificá-lo ou para retirar-lhe a eficácia.

4.2.2 Audiências públicas

As audiências públicas[7-8] são processos de participação abertos à população para que se faça consulta formal sobre assunto de interesse dos cidadãos e para que, participando ativamente da condução dos assuntos públicos, se possa compartilhar da administração local com os agentes públicos.

A Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) e a Lei nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade) prevêem a realização de audiências públicas nos processos de elaboração e discussão dos Planos Diretores, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e das Leis Orçamentárias Anuais, o que concretiza, no plano municipal, a figura dos "orçamentos participativos".[9]

Em síntese, o que se impõe ao Executivo é o dever de ouvir as demandas dos cidadãos no processo de elaboração da legislação orçamentária, de modo que, previamente à submissão de um projeto de lei para o Legislativo, deve ser realizada audiência pública para garantir a interação com os administrados, segundo a lógica da consensualização, garantindo-se, com isso, maior transparência das finanças públicas e melhor adequação do projeto formulado às demandas de maior urgência da sociedade.

Nesse mesmo espírito, o Estatuto da Cidade, em seu artigo 44, define como obrigatória a realização de audiências públicas, o que transforma esta exigência em verdadeira condição para a aprovação das leis em que são obrigatórias.

4.2.3 Outros mecanismos

A busca pelo aprofundamento dos diálogos e das soluções de conflitos a partir dos instrumentos consensuais de tomada de decisões propiciou o surgimento de algumas propostas para a normatização de tais mecanismos, destacando-se a

[7] A audiência pública é, sem dúvidas, um dos institutos que melhor exemplificam a lógica da consensualização, pois se trata mecanismo constitucional por intermédio do qual a Administração Pública dialoga com a sociedade para facilitar o exercício direto e legítimo da cidadania popular, em suas várias dimensões, permitindo-se a apresentação de propostas, reclamações, dúvidas, a solicitação de providências etc., de forma a possibilitar e viabilizar a discussão em torno de temas socialmente relevantes. (*Cf.* OLIVEIRA, 1997)

[8] Para maiores detalhes, sugere-se a leitura dos trabalhos de Marcos Juruena Villela Souto (2003) e de Thiago Marrara (2017).

[9] Basicamente, a população passa a ter voz na definição das prioridades orçamentárias, mediante consulta e participação ativa da comunidade. (*Cf.* SILVA, 2003, p. 203)

classificação apresentada pela doutrina italiana,[10] que os subdividiu em: (i) acordos relacionados ao procedimento; (ii) acordos de complementação; e (iii) acordos de integração quanto à sua funcionalidade.

Nos acordos relacionados ao procedimento, tem-se uma correlação entre o provimento, de natureza processual, tomado ao final, e a sua subsequente subordinação à realização de um ato formalmente unilateral por parte do administrado. A principal característica deste tipo de interação reside na propositura de uma atividade específica, pela Administração, cujo aspecto consensual se materializa na aceitação da proposta pelo administrado-destinatário (SCHIRATO; PALMA, 2011, p. 9).

Como exemplo, tem-se o Compromisso de Ajustamento de Conduta, definido no artigo 5º, § 6º, da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, com as alterações promovidas pela Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, que permite à Administração Pública pactuar, em instrumento com eficácia de título executivo extrajudicial, obrigações positivas e/ou negativas condicionais, que deverão ser cumpridas pelo administrado, sob pena de incorrer em penalidades definidas no próprio compromisso.

Mister mencionar, ainda, o Termo de Compromisso de Cessação, definido no artigo 53 da Lei nº 8.884, de 11 de junho de 1994, que finaliza o procedimento administrativo para apuração de infração à ordem econômica, e o Termo de Compromisso previsto no artigo 11, § 5º, da Lei nº 6.385, de 7 de dezembro de 1976, que permite por fim a controvérsias instauradas em torno de atos considerados ilícitos pela Comissão de Valores Mobiliários.

Por sua vez, os acordos de complementação são utilizados nas situações em que o ato final de determinado procedimento administrativo se revele insuficiente para tutelar o caso específico, sendo necessário um complemento consensual para definir parâmetros específicos capazes de revestir o ato de funcionalidade, ainda que sem uma formatação específica e sem que existam figuras típicas direcionadas a tal fim (SCHIRATO; PALMA, 2011, p. 9).

Ainda, tem-se os acordos de integração, que se apresentam como substitutos de um ato do procedimento que não influi na eficácia do ato conclusivo que se pretende substituir. A finalidade desses acordos é, a bem da verdade, antecipar a fase executiva de um ato administrativo não consensual, suprindo consensualmente etapas burocráticas que transbordam a real finalidade do procedimento, sempre em observância às garantias do administrado (SCHIRATO; PALMA, 2011, p. 9). A título exemplificativo, tem-se a figura da desapropriação amigável, prevista no art. 22 do Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, que incide no procedimento

[10] Tal classificação foi desenvolvida na Itália por Roberto Damonte, com o objetivo de explicitar e sistematizar os instrumentos, lastreados no tema da consensualização, postos à disposição da Administração para a solução de controvérsias (*Cf.* SCHIRATO; PALMA, 2011, p. 7).

respectivo sem que haja qualquer mudança ou distorção do âmbito de abrangência da desapropriação.

Finalmente, merecem destaque os chamados acordos endoprocessuais, celebrados em autos já em curso para findar uma controvérsia instaurada em adversariedade à Administração Pública.[11] Tem-se em destaque, na hipótese, a conciliação[12] – figura comum nas legislações de regência das Agências Reguladoras – e a arbitragem.[13]

5. Um novo direito administrativo

Propugnar um "novo" Direito Administrativo é pretensão que parte da revisão de vários dogmas da matéria, desconstruídos nuclearmente pela transição de uma viciosa relação de supremacia para uma valorosa relação de ponderação, que passará a marcar o estágio evolutivo da interação entre a sociedade e o Estado.

É com essa premissa que, segundo Bruno Miragem (2003, p. 31), "o Direito Administrativo, neste particular, redesenha um conjunto de instrumentos de colaboração", sendo que, nesse conjunto, estão inseridos os mecanismos explicitados nos tópicos anteriores, cuja implementação passa a ser ensejada pelo robustecimento da coparticipação entre o Estado e os cidadãos.

No Brasil, a reforma do Estado ao longo do Século XX foi marcada por traços fortes desse processo de ressignificação da atuação estatal, como a primazia da conduta eficiente do gestor público, conceito este até então afeto à teoria da Administração e da Economia e que foi alçado ao patamar de princípio informador da Administração Pública (MIRAGEM, 2003, p. 35).

Assim, tanto a expressão do poder estatal, através da conjugação do poder de polícia e do poder regulamentar do Estado, quanto o objetivo primordial da Administração Pública – a realização do interesse público – são redesenhados para assegurar a realização desse novo modelo. No primeiro caso, mantém-se o postulado da legalidade como baliza-mestra do exercício do poder de polícia, mas escorado no primado da proteção dos direitos e garantias fundamentais. E, no segundo, busca-se a efetivação do princípio da eficiência para assegurar a prestação de serviços públicos de modo efetivo.

---

[11] Maiores detalhes sobre tais acordos podem ser obtidos nas obras de Ada Pellegrini Grinover, Kazuo Watanabe e Caetano Lagrasta Neto (2007) e, também, de Rafael Wallbach Schwind e Marina Kukiela (2016).

[12] Para exemplificar, citam-se: (i) o artigo 20 da Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, que instituiu a conciliação no âmbito da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis – ANP; (ii) o artigo 35, XVI, da Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, que instituiu tais mecanismos para a Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT e para a Agência Nacional de Transportes Aquaviários – ANTAQ.

[13] Tem-se, por exemplo, o artigo 23-A da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, acrescentado pela Lei nº 11.196, de 21 de novembro de 2005, prevendo a adoção da arbitragem na solução de conflitos nos contratos de concessão, além do artigo 4º, §§ 5º e 6º, da Lei nº 10.848, de 15 de março de 2004, que autoriza o uso da arbitragem nas operações de comercialização de energia elétrica.

Com base nesse novo paradigma, ganha enorme destaque o tema da participação cidadã na Administração Pública, o que torna cada vez mais complexas as técnicas que a propiciam na busca pelo consenso ou por maiorias informadas para a formação da vontade estatal, ainda que trazendo a iniciativa privada mais para perto, implementando novos meios na divisão de esforços voltada à consecução do referido fim.

Face a todas essas premissas e constatações, vislumbra-se que o epicentro dessa proposta reside, a bem da verdade, na ideia de renovação da confiança dos cidadãos na Administração Pública, em todas as suas esferas de poder. Isso porque a atual sociedade, hodiernamente reputada hipercomplexa do ponto de vista das relações sociais, econômicas e políticas firmou-se na exigência de um novo papel do Executivo que, em sua atuação administrativa, precisa ser capaz de demonstrar, com respostas político-administrativas orientadas por critérios técnicos, que a atuação administrativa possui a aptidão necessária a justificar sua estruturação e sua própria existência.

6. 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.

No trabalho proposto, buscou-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.

Vislumbrou-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.

7. Referências bibliográficas

ABRÚCIO, Fernando Luiz. *Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático*: a reforma da Administração Pública à luz da experiência internacional recente. *In*: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter Kevin (Org.). *Reforma do Estado e Administração Pública gerencial*. 7ª ed., São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 2007.

ÁVILA, Humberto. *Fundamentos do Estado de Direito*: Estudos em homenagem ao Professor Almiro do Couto e Silva. São Paulo: Malheiros, 2005.

_____. *Repensando o "Princípio da supermacia do interesse público sobre o particular"*. *In*: SARLET, Ingo Wolfgang (Org.). *O Direito Público em tempos de crise*: estudos em homenagem a Ruy Ruben Ruschel. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1999.

AZAMBUJA, Darcy. *Teoria Geral do Estado*. 44ª. ed., São Paulo: Globo, 2005.

BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. *Direito Administrativo*. São Paulo: Saraiva, 2005.

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

BINENBOJM, Gustavo. *Uma teoria do Direito Administrativo*: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização. 3ª ed., Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

BOBBIO, Norberto. *Estado, governo e sociedade*: para uma teoria da política (trad. Marco Aurélio Nogueira). 6ª ed., São Paulo: Paz e Terra, 1997.

BONAVIDES, Paulo. *Do Estado liberal ao Estado social*. 11ª ed., São Paulo: Malheiros, 2013.

BRAGA NETO, Adolfo. Alguns aspectos relevantes sobre a mediação de conflitos. *In*: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo; LAGRASTA NETO, Caetano. *Mediação e gerenciamento do processo*. São Paulo: Atlas, 2007.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Da Administração Pública burocrática à gerencial. *In*: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter Kevin (Org.). *Reforma do Estado e Administração Pública gerencial*. 7ª ed., São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 2007.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 21ª ed., Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de Teoria Geral do Estado*. 25ª ed., São Paulo: Saraiva, 2006.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. *Curso de Direito Administrativo*. 3ª ed., São Paulo: Malheiros, 1998.

GLADE, William. A complementaridade entre a reestruturação econômica e a reconstrução do Estado na América Latina. *In*: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter Kevin (Org.). *Reforma do Estado e Administração Pública gerencial*. 7ª ed., São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 2007.

GRINOVER, Ada Pellegrini. Os fundamentos da Justiça conciliativa. *In*: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo; LAGRASTA NETO, Caetano. *Mediação e gerenciamento do processo*. São Paulo: Atlas, 2007.

HABERMAS, Jürgen. *Direito e Democracia*: entre facticidade e validade, vol. 1 (trad. Flávio Beno Siebeneichler). Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

_____. *Mudança estrutural da esfera pública*: investigações sobre uma categoria da sociedade burguesa (trad. Denilson Luís Werle). São Paulo: UNESP, 1990.

HOBSBAWN, Eric. *Era dos extremos*: o breve Século XX (1914-1991). 2ª ed., São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

HORBACH, Carlos Bastide. *Teoria das nulidades dos atos administrativos*. 2ª ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. 4ª ed., São Paulo: Saraiva, 2009.

LOCK, Fernando do Nascimento. Participação popular no controle da Administração Pública: um estudo exploratório. *Revista Eletrônica da UFSM*, v. 1, n. 1, Santa Maria, set.-nov. 2004.

MARRARA, Thiago (Org.). *Direito Administrativo*: transformações e tendências. São Paulo: Almedina, 2014.

MARRARA, Thiago. Regulação consensual: o papel dos compromissos de cessação de prática no ajustamento de condutas dos regulados. *Revista Digital de Direito Administrativo*, vol. 4, n. 1, 2017, p. 275-293.

MARSHALL, Thomas Humphrey. *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MAURER, Hartmut. *Direito Administrativo geral* (trad. Luis Afonso Heck). São Paulo: Manole, 2006.

_____. *Contributos para o Direito do Estado* (trad. Luis Afonso Heck). Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

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

MIRAGEM, Bruno. *A nova Administração Pública e o Direito Administrativo*, 2ª ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

MIRANDA, Jorge. *Teoria do Estado e da Constituição*. Rio de Janeiro: Forense, 2007.

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

NETTO, Luísa Cristina Pinto e. *Participação Administrativa Procedimental*. Belo Horizonte: Fórum. 2009.

OLIVEIRA, Gustavo Henrique Justino de. As audiências públicas e o processo administrativo brasileiro. *Revista de Informação Legislativa*, v. 34, n. 135, Brasília, jul./set. 1997.

_____; SHWANKA, Cristiane. A administração consensual como a nova face da Administração Pública no Século XXI: fundamentos dogmáticos, formas de expressão e instrumentos de ação. *Revista de Direito Administrativo e Constitucional*, n. 32, Belo Horizonte: Fórum, abr./jun. 2008.

PASSOS, J. J. Calmon de. Democracia, participação e processo. *In*: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo; LAGRASTA NETO, Caetano. *Mediação e gerenciamento do processo*. São Paulo: Atlas, 2007.

PASQUALINI, Alexandre. O Público e o Privado. *In*: SARLET, Ingo Wolfgang (Org.). *O Direito Público em tempos de crise*: estudos em homenagem a Ruy Rubem Ruschel. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1999.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. *O contrato social* (trad. Antônio P. Machado), Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2011.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais*. 6ª ed., Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

SARMENTO, Daniel (Org.). *Interesses públicos versus interesses privados*: desconstruindo o princípio da supremacia do interesse público. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

SCHIRATO, Vitor Rhein; PALMA, Juliana Bonacorsi de. Consenso e legalidade: vinculação da atividade administrativa consensual ao Direito. *Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado*, n. 24, Salvador, jan./fev. 2011.

SCHWIND, Rafael Wallbach; KUKIELA, Marina. Câmaras de conciliação e mediação da Administração Pública: comentários ao artigo 174 do novo Código de Processo Civil. *In*: TALAMINI, Eduardo (Coord.). *Processo e Administração Pública*. Salvador: Juspodivm, 2016.

SILVA, Almiro do Couto e. Os indivíduos e o Estado na realização das tarefas públicas. *Revista da Procuradoria Geral do Estado do RS*, n. 57. Cadernos de Direito Público. Porto Alegre: PGE, dez. 2003.

SILVA, José Afonso da. *Comentário Contextual à Constituição*. São Paulo: Malheiros, 2009.

SOUTO, Marcos Juruena Villela. Audiência Pública e regulação. *Revista de Direito Público da Economia*, n. 4. Belo Horizonte: Fórum, out.-dez. 2003.

SPINK, Peter Kevin. Possibilidades técnicas e imperativos políticos em 70 anos de reformas administrativas. *In*: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter Kevin (Org.). *Reforma do Estado e Administração Pública gerencial*. 7ª ed., São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 2007.

TORRES, Ricardo Lobo. A cidadania multidimensional na era dos direitos. *In*: TORRES, Ricardo Lobo (Org.). *Teoria dos Direitos Fundamentais*. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.