

**XXIV ENCONTRO NACIONAL DO  
CONPEDI - UFS**

**PROCESSO DE CONSTITUCIONALIZAÇÃO DOS  
DIREITOS E CIDADANIA**

**DANIELA CARVALHO ALMEIDA DA COSTA**

**MARIA DOS REMÉDIOS FONTES SILVA**

**NARCISO LEANDRO XAVIER BAEZ**

Todos os direitos reservados e protegidos.

Nenhuma parte deste livro poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

#### **Diretoria – Conpedi**

**Presidente** - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UFRN

**Vice-presidente Sul** - Prof. Dr. José Alcebíades de Oliveira Junior - UFRGS

**Vice-presidente Sudeste** - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM

**Vice-presidente Nordeste** - Profa. Dra. Gina Vidal Marcílio Pompeu - UNIFOR

**Vice-presidente Norte/Centro** - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes - IDP

**Secretário Executivo** - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC

**Secretário Adjunto** - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

#### **Conselho Fiscal**

Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG /PUC PR

Prof. Dr. Roberto Correia da Silva Gomes Caldas - PUC SP

Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini Sanches - UNINOVE

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS (suplente)

Prof. Dr. Paulo Roberto Lyrio Pimenta - UFBA (suplente)

**Representante Discente** - Mestrando Caio Augusto Souza Lara - UFMG (titular)

#### **Secretarias**

**Diretor de Informática** - Prof. Dr. Aires José Rover – UFSC

**Diretor de Relações com a Graduação** - Prof. Dr. Alexandre Walmott Borgs – UFU

**Diretor de Relações Internacionais** - Prof. Dr. Antonio Carlos Diniz Murta - FUMEC

**Diretora de Apoio Institucional** - Profa. Dra. Clerilei Aparecida Bier - UDESC

**Diretor de Educação Jurídica** - Prof. Dr. Eid Badr - UEA / ESBAM / OAB-AM

**Diretoras de Eventos** - Profa. Dra. Valesca Raizer Borges Moschen – UFES e Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - UNICURITIBA

**Diretor de Apoio Interinstitucional** - Prof. Dr. Vladimir Oliveira da Silveira – UNINOVE

---

P963

Processo de constitucionalização dos direitos da cidadania [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/UFS;

Coordenadores: Daniela Carvalho Almeida Da Costa, Maria Dos Remédios Fontes Silva, Narciso Leandro Xavier Baez – Florianópolis: CONPEDI, 2015.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-063-3

Modo de acesso: [www.conpedi.org.br](http://www.conpedi.org.br) em publicações

Tema: DIREITO, CONSTITUIÇÃO E CIDADANIA: contribuições para os objetivos de desenvolvimento do Milênio

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Brasil – Encontros. 2. Constitucionalização.  
3. Cidadania. I. Encontro Nacional do CONPEDI/UFS (24. : 2015 : Aracaju, SE).

CDU: 34

---



**XXIV ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI - UFS**  
**PROCESSO DE CONSTITUCIONALIZAÇÃO DOS DIREITOS E**  
**CIDADANIA**

---

**Apresentação**

Caríssimos(as),

É com imensa honra e satisfação que apresentamos a obra Processo de Constitucionalização dos Direitos e Cidadania, fruto das apresentações do Grupo de Trabalho (GT) que conduzimos no dia 05 de junho do corrente ano, na Universidade Federal de Sergipe (UFS).

Este GT foi pensado e proposto pela afinidade temática com uma das linhas de pesquisa do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFS, cuja área de concentração é justamente Constitucionalização do Direito, o que nos acrescenta uma satisfação pessoal. O Programa, ainda muito jovem, cujo início se deu em 2010, vivenciou um grande amadurecimento ao sediar o XXIV Encontro Nacional do CONPEDI, o que se refletiu na adesão maciça de seu corpo docente e discente, não só unindo esforços para ciceronearmos esse Encontro do CONPEDI, mas também na submissão de inúmeros artigos científicos.

A obra que apresentamos tem uma importância peculiar para o Programa de Pós-Graduação em Direito da UFS, contando com uma das professoras do Programa dentre seus coordenadores, bem como com 6 artigos de alunos do Programa que, em conjunto com os demais 18 artigos, todos selecionados com o devido rigor científico, compõem os 24 artigos da presente obra sobre Constitucionalização e Cidadania. Os textos se destacam pela relevante discussão temática em torno das dimensões materiais e eficazes dos direitos fundamentais, especialmente pelo debate sobre os mecanismos de efetividade desses direitos, não só no âmbito jurídico, mas também no âmbito social, político e econômico.

Os Direitos Humanos, na célebre concepção de Hannah Arendt, são um dado e não um construído, o que nos remete ao dinamismo necessário a sua internacionalização/universalização e, sobremaneira, num país com uma democracia inconclusa como o nosso, a necessidade da construção e aperfeiçoamento dos instrumentos jurídicos para sua internalização. A Constitucionalização dos Direitos é força motriz para a efetivação desse processo paulatino de internalização dos Direitos Humanos.

É inegável o avanço que a Constituição de 88 representou nesse processo e o quanto nossas instituições públicas vêm se fortalecendo no jogo de forças da vivência democrática.

Entretanto, uma efetiva constitucionalização promove cidadania e dignidade, enraizadas nos valores sociais do trabalho, a começar pela democratização do acesso à justiça e à livre informação, não por outra razão fundamentos do nosso Estado Democrático de Direito. Para tanto, é essencial uma efetiva hermenêutica constitucional, em que toda a interpretação e aplicação do direito se dê conforme o paradigma constitucional.

Os coordenadores do GT Processo de Constitucionalização dos Direitos e Cidadania agradecem aos autores dos trabalhos, pela valiosa contribuição científica de cada um, permitindo assim a elaboração da presente obra, que certamente será uma leitura interessante e útil para todos que integram a nossa comunidade acadêmica: professores/pesquisadores, discentes da graduação e pós-graduação e os próprios cidadãos interessados na tutela de seus direitos.

Desta feita, acreditamos que a presente obra muito acrescentará às reflexões tão necessárias dentro dos estudos do direito, acerca do Processo de Constitucionalização e Cidadania, com vistas à construção de um mundo mais igualitário.

Desejamos uma leitura construtiva a todos!

Aracaju, inverno de 2015.

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Daniela Carvalho Almeida da Costa<sup>1</sup>

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Maria dos Remédios Fontes Silva<sup>2</sup>

Prof. Dr. Narciso Leandro Xavier Baez<sup>3</sup>

<sup>1</sup>Advogada; Mestre e Doutora em Direito Penal e Criminologia pela USP; Especialista em Direito Penal pela Universidade de Salamanca; Ex-Coordenadora Regional em Sergipe do IBCCRIM; Coordenadora do Grupo de Pesquisa Estudos sobre violência e criminalidade na contemporaneidade da UFS; Professora Adjunta do Dept.<sup>o</sup> de Direito da UFS; Professora do Programa de Pós-graduação Mestrado em Direito da UFS; Professora do Curso de Direito da Fanese; Professora da Escola Superior da Magistratura de Sergipe.

<sup>2</sup>Mestre e Doutora pela Université Catholique de Lyon - França, Pós-doutorado pela Université Lumière Lyon II - França. Coordenadora do Grupo de Pesquisa "Direito Estado e

Sociedade". Coordenadora do Programa de Pós-graduação em Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Professora Titular do Departamento de Direito Público da UFRN, Professora da Escola da Magistratura do Rio Grande do Norte - ESMARN.

<sup>3</sup>Coordenador Acadêmico-Científico do Centro de Excelência em Direito e do Programa de Mestrado em Direito da Universidade do Oeste de Catarina; Pós-Doutor em Mecanismos de Efetividade dos Direitos Fundamentais pela Universidade Federal de Santa Catarina; Doutor em Direitos Fundamentais e Novos Direitos pela Universidade Estácio de Sá, com estágio bolsa PDEE/Capes, no Center for Civil and Human Rights, da University of Notre Dame, Indiana, Estados Unidos; Mestre em Direito Público; Especialista em Processo Civil; Juiz Federal da Justiça Federal de Santa Catarina desde 1996.

**A POSIÇÃO JURÍDICA DO CIDADÃO NO DIREITO ADMINISTRATIVO A PARTIR DE MEADOS DO SÉCULO XX: DE OBJETO DO DIREITO PARA SUJEITO DE DIREITO**

**THE LEGAL POSITION OF CITIZENS IN THE ADMINISTRATIVE LAW SINCE THE MIDDLE OF XX CENTURY: FROM OBJECT OF THE LAW TO SUBJECT OF THE LAW**

**Gina Chaves**

**Resumo**

Este trabalho busca discutir a posição jurídica do cidadão no Direito Administrativo, tendo em vista a evolução doutrinária deste ramo do direito desde seu nascimento, no fim do Séc. XVIII, até os dias atuais. Nos primórdios de seu desenvolvimento, o Direito Administrativo mostrava-se dividido entre a proteção do cidadão e a garantia da força estatal, pendendo, no entanto, para os atos de império até o início do Séc. XX. No Séc. XX, sobretudo em sua segunda metade, o Direito Administrativo é fortemente influenciado pelo Direito Constitucional, com a assunção pelo Estado de novas funções, num atuar prestacional. O ato administrativo, então, cede espaço ao procedimento administrativo, instrumento mais adequado à busca de consenso própria da nova perspectiva do cidadão no Direito Administrativo, que deixa de ser objeto de direito e passa a ser visto como sujeito de direito. Nesse novo modelo de gestão pública, em que a participação do cidadão é cada vez mais ampliada, a Administração Pública passa a ser o cenário em que os vários interesses públicos, próprios do Estado pluriclasse, são expostos em busca da consensualidade. Rechaçada, então, a afirmação de superioridade da atividade administrativa, com a mudança de perspectiva do cidadão no Direito Administrativo, identifica-se o interesse público com a realização dos direitos fundamentais, não apenas os de defesa, mas sobretudo em sua faceta positiva que se materializa nos direitos prestacionais.

**Palavras-chave:** Direito administrativo, Evolução histórica, Cidadão, Sujeito de direito

**Abstract/Resumen/Résumé**

This article discusses the citizen's legal position in Administrative Law, considering the doctrinal evolution of this branch of law from its inception in the late eighteenth century to the present day. In the early days of its development, the Administrative Law showed himself torn between protecting the citizen and the guarantee of state force, pending, however, for the acts of Empire until the early twentieth century. In the twentieth century, especially in its second half, the Administrative Law is strongly influenced by the Constitutional Law, with the assumption of new functions by the state that starts acting in a more positive way. The administrative act, then gives way to the administrative procedure, most appropriate instrument to the searching of consensus which is proper of the new citizens perspective at

administrative law, who ceases to be a law object and start to be seen as a subject of law. In this new model of public management, where citizen participation is increasingly enlarged, the Public Administration becomes the setting in which the various public interests, typical of the pluriclass State, are exposed in search of the consensuality. Once rejected the assertion of the superiority of administrative activity, with the change of the citizen perspective at the Administrative Law, the public interest is identified with the realization of fundamental rights, not only the defense ones, but especially in its positive aspect that materializes in acting rights.

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** Administrative law, Historical evolution, Citizen, Subject of law

## **1 INTRODUÇÃO**

Este trabalho aponta como problema a ser discutido a posição jurídica do cidadão no Direito Administrativo, tendo em vista a evolução doutrinária deste ramo do direito desde seu nascimento, no fim do Séc. XVIII, até os dias atuais.

Para tanto, esta pesquisa utiliza como hipótese que o Direito Administrativo atual deve ser visto na perspectiva do cidadão, num atuar que confira efetividade aos direitos fundamentais assegurados constitucionalmente.

A posição jurídica do cidadão no Direito Administrativo será estudada, inicialmente, como já ressaltado, a partir da evolução histórica desse ramo do direito, que, como os demais, sofreu profunda alteração em seus alicerces, em razão da mudança paradigmática da estrutura estatal.

Em seguida, os instrumentos de materialização da atividade administrativa serão analisados, com foco na assunção do procedimento administrativo como novo centro do Direito Administrativo, com a perda de importância do ato administrativo, que se mostra mais adequado à consensualidade e à participação do cidadão na condução dos negócios públicos.

Por fim, será abordada a substituição do binômio governante – governado por Administração – administrado, deixando o cidadão de ser mero objeto do direito para ser sujeito de direito, em vista de uma efetiva participação na gestão pública.

Por tudo isso, mostra-se relevante o desenvolvimento deste trabalho, que, por intermédio do método dialético, demonstrará que a Administração Pública, alicerçada na satisfação dos interesses públicos condizentes com a vontade coletiva, tem no cidadão seu foco de atenção, sendo a busca pela consensualidade um instrumento efetivo de atendimento ao Estado Constitucional e Democrático de Direito e de implementação dos direitos e garantias fundamentais.

## **2 EVOLUÇÃO DO DIREITO ADMINISTRATIVO**

O Direito Administrativo passou a ser considerado uma disciplina jurídica autônoma a partir de final do Séc. XVIII e início do Séc. XIX. Antes disso, no Estado Absolutista, devido à concentração de poderes nas mãos do soberano, impossível falar em regras administrativas na concepção conhecida atualmente.

Todavia, como ensina Maria Sylvia Zanella Di Pietro, “isto não significa [...] que inexistissem anteriormente normas que hoje comporiam esse ramo do direito, pois onde quer



que exista o Estado, existem órgãos encarregados do exercício de funções administrativas” (2002, p. 01). Referida autora alerta, contudo, que:

Na Idade Média não houve ambiente propício para o desenvolvimento do direito administrativo, porque era a época das monarquias absolutas, em que todo poder pertencia ao soberano; a sua vontade era a lei, a que obedeciam todos os cidadãos, justificadamente chamados servos ou vassalos. A vontade do monarca era a lei. (DI PIETRO, 2002, p. 01)

Nestes primórdios de desenvolvimento do Estado, as normas que o regiam estavam enquadradas no Direito Civil. Foi com a Revolução Francesa, em 1789, que o Estado Absolutista cedeu lugar ao Estado de Direito, ambiente propício para o desenvolvimento do Direito Administrativo.

Como ensina Celso Antônio Bandeira de Mello, o Direito Administrativo nasce como o “*Direito novo*” necessário a regular as relações entre Estado e administrados, já que o Direito Comum não possuía normas adaptadas a regular esse novo vínculo jurídico, *verbis*:

Sobrevindo a Revolução Francesa, como o período histórico precedente era o da Monarquia Absoluta, inexistiam disposições que subjugassem ao Direito a conduta Soberana do Estado em suas relações com os administrados. Daí que era preciso aplicar um Direito “novo”, ainda não legislado (ou que mal iniciava a sê-lo). É que as normas do Direito até então existente disciplinavam as relações entre particulares, inadaptadas, pois, para reger vínculos de outra índole, ou seja, os intercorrentes entre o Poder Público e os administrados, já que agora submissos todos a uma ordem jurídica. Tais vínculos, consoante se entendia, demandavam uma disciplina específica, animada por outros princípios, que teriam que se traduzir em normas que viriam a ser qualificadas como “exorbitantes” – porque exorbitavam dos quadros do Direito até então conhecido, o “Direito Comum”. (BANDEIRA DE MELLO, 2011, p. 39)

E, esse “*Direito novo*” foi constituído, no início, mais pela jurisprudência do Conselho de Estado francês, órgão integrado ao Poder Executivo na França e encarregado de dirimir litígios entre Poder Público e administrados, do que pela lei (BANDEIRA DE MELLO, 2011, p. 38/39).

Segundo Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2002, p. 02), “o direito administrativo teve origem na França, em decorrência da criação da jurisdição administrativa (o sistema do contencioso administrativo), ao lado da jurisdição comum”.

O Conselho de Estado Francês, então, forjou os “princípios e as concepções que se converteram no que se chama ‘Direito Administrativo’” (BANDEIRA DE MELLO, 2011, p. 39).

Conforme chama atenção Érico Andrade (2010, p. 156) a decisão do Conselho de Estado francês, no caso conhecido como “*arrêt Blanco*”, quando se concluiu pela existência de “dois direitos: um aplicável nas relações entre pessoas privadas e o outro aplicável nas

relações do cidadão com a Administração Pública, o direito administrativo”, é considerada a data de nascimento do Direito Administrativo.

Para Érico Andrade, citando Sabino Cassese, três foram os fatores que contribuíram ao aparecimento do Direito Administrativo, a saber:

- a) primeiro, a afirmação da especialidade do direito aplicável à Administração Pública e da sua separação do direito privado ou comum;
- b) segundo, a atribuição das controvérsias relativas à administração-autoridade a um juízo especial, o Conselho de Estado; e
- c) terceiro, a exigência de determinar o equilíbrio entre as prerrogativas das Administração e os direitos do cidadão, recorrendo à lei, afirmando-se que a Administração é submetida à lei (princípio da legalidade do atuar administrativo). (ANDRADE, 2010, p. 157).

Nasceu, então, um direito dividido entre a proteção do cidadão e a garantia da força estatal, como, mais uma vez, valiosa a lição de Érico Andrade:

O direito administrativo, ao menos teoricamente, quer garantir, de um lado, o espaço público contra a invasão privada e a supremacia do interesse público, encarnado no Estado, sobre o interesse privado; de outro, preocupado com o abuso desses privilégios autoritários, tende a aumentar a proteção do cidadão no confronto com o Estado.

Sobre essa contradição ou ambiguidade, se conecta o terceiro fator, como uma espécie de equilíbrio: a submissão da Administração à lei. O princípio da legalidade, nessa acepção original, significa que a lei, nas relações administração-cidadão, define e limita a autoridade da primeira em confronto com o segundo.

É elemento comum do desenvolvimento inicial do direito administrativo, nos diversos países da Europa continental, o fato de sua ciência ser filha da idade liberal. Em todos os ordenamentos aparece constantemente a preocupação de se definir confins entre direitos dos cidadãos e poderes do Estado, seja para garantir e proteger o cidadão nos confrontos com o Estado, seja para garantir que o Estado não se submeta à vontade dos privados dotados de maior poder de influência. (ANDRADE, 2010, p. 157/158)

Ressalte-se, todavia, que a forte impressão de que o Direito Administrativo surgiu para favorecer e assegurar privilégios ao Estado, mesmo que equivocada e antagônica, influencia o pensamento jurídico, ainda na atualidade, como diz Celso Antônio Bandeira de Mello (2011, p. 43/44), pois é um direito excepcional, que, nesse sentido, se diferencia do direito comum, por pressupor a existência de prerrogativas a favor do Estado que não encontram correspondência nas relações eminentemente privadas.

Com o fim da Primeira Guerra Mundial, no início do Séc. XX, e influenciado pelo Direito Constitucional, o Direito Administrativo de matriz liberal começa a ruir, provocado pelas “alterações estruturais operadas na sociedade” que “implodem o modelo de Estado e de Administração”, e desagregam o “modelo administrativo do século XIX”, incapaz de “representar teoricamente toda a atividade estatal”, que não correspondia mais àquele sistema monolítico e unitário até então vigente (ANDRADE, 2010, p. 162/163).

Nesse período, o serviço público<sup>1</sup> era visto como objeto e fundamento do Direito Administrativo, em função da Escola do Serviço Público<sup>2</sup> desenvolvida por Léon Duguit<sup>3</sup>, que, baseada no paradigma do Estado Social de Direito, organizou o Estado Prestacional, e aglutinou em seu redor toda a estrutura do Direito Administrativo (DUGUIT, 1996).

Todavia, a ideia de prestação de serviço público como centro do Direito Administrativo não foi bastante a explicar toda a complexidade de atividades inerentes ao desenvolvimento das funções do ente estatal, o que fez a doutrina administrativista lançar mão da teoria do ato<sup>4</sup> como objeto da atuação pública.

A partir de meados do Séc. XX – início do pós-Segunda Guerra Mundial – o Direito Administrativo passa a ser fortemente influenciado pelo Direito Constitucional, o que retira o *status* de supervalorização da Administração e desloca a atenção para o ordenamento jurídico, que tem seu ápice na Constituição (ANDRADE, 2010, p. 164).

---

<sup>1</sup> Atribui-se a Rousseau o uso originário da palavra pela primeira vez, embora destituída de seu significado atual, tendo-a como sinônimo de qualquer atividade estatal. (GROTTI, 2003, p.20)

<sup>2</sup> A propósito da “Escola do Serviço Público”, confira-se lição de Celso Antônio Bandeira de Mello: “Basta dizer que, à época de seu surgimento, sob o patrocínio teórico de Léon Duguit, o genial publicista que capitaneou a chamada ‘Escola do Serviço Público’ (onde enfileiram os nomes ilustres de Jèze, Bonnard, Rolland, entre outros), a noção de serviço público apareceu como fórmula revolucionadora do Direito Público em geral e do Direito Administrativo em particular, intentando fazer substituir o eixo metodológico desta disciplina - que dantes se constituía sobre a ideia de ‘poder’ estatal - pela ideia de ‘serviço aos administrados’. (...) Duguit propôs-se a afastar a ideia de soberania e de Poder Público como origem do Direito, repelindo a teoria de que ‘o Estado cria o Direito, mas está regido por ele’. Para este mestre, ‘o serviço público é o limite e o fundamento do poder governamental’. Daí haver arrematado: ‘Et par là ma théorie de l’État est achevée’ (Traité de Droit Constitutionnel, 2ª ed., v. II, Librairie Fontemoing, 1923, p. 70). Em sua esteira, passou-se a ver o Direito Administrativo como um conjunto de princípios e normas congregados ao redor da ideia de serviço público. ‘A Escola do Serviço Público acreditava poder explicar todas as particularidades do Direito Administrativo pelas necessidades do serviço público’, disse Jean Rivero (Droit Administratif, 2ª ed., Paris, Dalloz, 1962, p. 146). ‘A tese fundamental é a de que todo o Direito Administrativo se explica pela noção de serviço público’, averbou Georges Vedel (Droit Administratif, 3ª ed., Paris, Presses Universitaires de França, 1964, p. 72)”. (MELLO, 2008, p. 679/680)

<sup>3</sup> Para Léon Duguit<sup>3</sup>, serviço público é “toda atividade cuja realização deve ser assegurada, regulada e controlada pelos governantes”, sendo o Estado “uma cooperação de serviços públicos” (apud, PEREIRA, 2002, p. 2.).

<sup>4</sup> A propósito da expressão “ato administrativo”, ensina Celso Antônio Bandeira de Mello, citando o Professor Oswaldo Aranha Bandeira de Mello, *verbis*:

“O prof. Oswaldo Aranha Bandeira de Mello ensina que a origem da expressão *ato administrativo* é a seguinte: ‘A expressão *ato administrativo* surgiu no direito após a Revolução Francesa. Antigamente conheciam-se, sem gênero, os atos do Rei, os atos do Fisco etc. O primeiro texto legal que fala em atos da Administração Pública, em geral, foi a Lei de 16.8.1790, a qual vedava aos Tribunais Judiciários conhecer de ‘operações dos corpos administrativos’. Depois, a mesma interdição constou da Lei de 16 Frutidor, do Ano III, relativamente aos ‘atos de administração de qualquer espécie’. Referindo-se a essa lei, o Diretório, de 2 Germinal, do ano V, declarava que por ‘atos de administração’ se deviam entender os executados por ordem do governo, por seus agentes imediatos, sob sua fiscalização, e com fundos fornecidos pelo Tesouro.

“A primeira explicação científica de *ato administrativo* encontra-se no *Repertório Guizot-Melin*, na sua 4ª edição, de 1812, onde se define como ‘ordenança ou decisão de autoridade administrativa, que tenha relação com a sua função’” (MELLO, 2011, p. 375)

Sustenta Érico Andrade (2010, p. 168) que “o segundo pós-guerra muda incisivamente o papel do Estado, que passou a assumir novas funções, novas tarefas” que “leva à efetiva pluralização da Administração, aberta a novas formas de atuação, diversas do seu anterior estágio monolítico e unitário, o que resulta em desagregação cada vez maior, perdendo a antiga unidade”. E continua, referido autor:

O fenômeno da ampla constitucionalização do direito em geral, e do direito administrativo em especial, se iniciou com o término da Segunda Guerra Mundial: o pós-guerra viu florescer uma nova e direta fundação constitucional de todo o direito administrativo, quando se introduziu o Estado social, com os novos pontos de equilíbrio das democracias constitucionais, em que se busca conduzir o poder estatal para o provimento das necessidades essenciais dos cidadãos.

A Constituição e o direito constitucional saem, pois ao final da Segunda Guerra Mundial, na vanguarda do processo de modernização jurídica, deixando o porto tranquilo do direito do século XIX para caminhar ao desconhecido direito democrático e social que se iniciava. A partir de então se abrem as portas para instituição de um novo “direito público social”, livre das matrizes liberais, individualistas, e se inicia sensível alteração no léxico jurídico com o abandono de antigos institutos e criação de novos. (ANDRADE, 2010, p. 221/222)

Nesse contexto, a dogmática liberal-clássica não é suficiente a regular esse novo tipo de atuar administrativo, sobretudo porque o Estado, “ao invés de simples regulador e curador da ordem pública” “passa a atuar diretamente para fornecer prestações para o cidadão” (ANDRADE, 2010, p. 173).

É aí que o ato administrativo<sup>5</sup>, antes centro do Direito Administrativo, estrela da Administração no estágio monolítico e unitário, cede espaço para o procedimento administrativo<sup>6</sup> e para a atuação consensual da Administração<sup>7</sup>.

---

<sup>5</sup> Importante trazer a baila o conceito de ato administrativo:

“[...] é possível conceituar ato administrativo como: *declaração do Estado (ou de quem lhe faça as vezes – como, por exemplo, um concessionário de serviço público), no exercício de prerrogativas públicas, manifestada mediante providências jurídicas complementares da lei a título de lhe dar cumprimento, e sujeitas a controle de legitimidade por órgão jurisdicional.* (MELLO, 2011, p. 385)

<sup>6</sup> A respeito da assunção do procedimento ao *status* figura central do Direito Administrativo, cabe lembrar Érico Andrade (2010, p. 298/299):

*“Toda a teorização do direito administrativo foi construída em torno do ato administrativo. Preocupava-se a doutrina clássica com o momento decisório, com a emissão do ato decisório, descurando, por completo, do ‘iter’ que levava até ele. era o ato administrativo que ditava a especialidade do direito administrativo, permitindo a elaboração científica em torno do então novo ramo do direito.*

*Entretanto, no curso da evolução do Estado, vários fatores foram contribuindo para a alteração do quadro, conduzindo a uma nova visão do procedimento: passa a ser considerado em si mesmo, e não como acessório do ato administrativo.*

*Destacam-se alguns desses fatores. Primeiro, a perda da importância do poder de autoridade, mediante abertura para outros tipos de atividade estatal, permeadas, por exemplo, pelo consenso. Com abertura para o direito privado, como visto supra, o ato administrativo vai perdendo a centralidade no direito administrativo.*

*Segundo, o aparecimento do Estado pluriclasse - em que se reconhece a existência de múltiplos interesses públicos - importa no surgimento do papel da Administração como mediadora entre esses vários interesses em conflito, tornando evidente a insuficiência do ato administrativo para o desenvolvimento de tal função.*

É o que afirma Vasco Manuel Pascoal Dias Pereira da Silva, no prefácio de sua obra “Em busca do acto administrativo perdido”:

(...) a noção clássica de acto administrativo foi elaborada em função de um modelo de Administração (meramente) agressiva, que era o do Estado Liberal, que já não existe mais - e que se refletia num conceito de natureza autoritária, que não pode deixar de estar desactualizado. Como também porque o acto administrativo, em nossos dias, perdeu o seu papel de protagonista exclusivo do relacionamento dos indivíduos com a Administração, para passar a ter de partilhar essa posição com outras formas de actuação, que se tornaram cada vez mais habituais (v. g. regulamentos, contratos, actividades de carácter técnico); ao mesmo tempo que esse conceito de acto necessitava ainda de ser integrado e entendido no quadro mais amplo de figuras como a relação jurídica administrativa ou o procedimento, sob pena de não conseguir explicar a integridade dos vínculos jurídicos que actualmente se estabelecem entre os indivíduos e as autoridades administrativas. Ao que acresce, na nossa ordem jurídica, o desafio colocado pelo legislador constituinte no sentido de obrigar à reconstrução da noção de acto administrativo, ao afastar (expressa e intencionalmente) as clássicas características da definitividade e da executividade do domínio da recorribilidade. (SILVA, 2003, p. 5)

O procedimento administrativo passa a ser visto, nessa conjuntura, como alternativa ao ato administrativo, em “uma paradoxal inversão de posições” (SILVA, 2003, p. 302), pois, se antes o procedimento era visto como um dos caminhos para se chegar ao ato, agora o ato administrativo é mero elemento formador do procedimento:

O procedimento deixa, pois, de ser visto em função do acto final, para passar a ser considerado em si mesmo, enquanto manifestação mais genuína e específica da actividade administrativa. É ele que regula o actuar administrativo anterior e posterior à decisão final, e que está presente tanto na actividade unilateral como na actividade de direito privado da Administração. (SILVA, 2003, p. 306)

O procedimento administrativo e a abertura para uma Administração consensual e partilhada, permitem, então, que a atuação do cidadão nos negócios estatais seja viabilizada, agora não mais em clima de oposição, mas sim de efetiva participação (ANDRADE, 2010, p. 179).

E é toda essa mudança de perspectiva da Administração pública que propicia “o surgimento do Estado pluriclasse, com a abertura para a participação das várias classes sociais na gestão estatal” (ANDRADE, 2010, p. 179), o que altera, inclusive, o sentido do que seja o interesse público a ser perseguido pelo Estado.

---

*Terceiro, a maior abertura para a discricionariedade administrativa exige a disposição de regras prévias por meio das quais a Administração possa ponderar os valores em jogo, para operar a escolha e permitir, com isso, o controle do poder discricionário.*

(...)

*O procedimento se coloca atualmente como ponto central do Estado, deixando-se de lado, com isso, o ato administrativo como ponto principal e mais importante do direito administrativo”.*

<sup>7</sup> Para maior aprofundamento sobre a questão, confira-se a obra de Vasco Manuel Pascoal Dias Pereira da Silva – Em busca do acto administrativo perdido –, em que o autor procura abordar uma nova teoria do ato administrativo que seja adequada à realidade da Administração prestadora do Estado pós-social.

A Constituição assume, então, “o papel fundamental de representar as aspirações das várias classes sociais, que agora têm acesso ao poder no âmbito do Estado pluriclasse” (ANDRADE, 2010, p. 222), o que a coloca na função intermediadora dos valores sociais, de modo a permitir uma convivência harmônica entre os vários interesses públicos.

É por isso que o interesse público é definido, então, como objeto de estudo do Direito Administrativo, a nortear e validar a atividade administrativa atual.

### **3 O CIDADÃO COMO SUJEITO DE DIREITO NO DIREITO ADMINISTRATIVO**

No liberalismo clássico, o Estado era “concebido como ente titular do interesse público, que, por sua vez, é confundido com a própria entidade estatal”, estando a Administração voltada, então, para “servir o interesse do sujeito jurídico Estado” (ANDRADE, 2010, p. 158).

Durante o século XIX o Estado era visto como “único curador do interesse público, o que acabou por confundir a ideia de interesse público com todo e qualquer interesse da pessoa jurídica Estado, de modo que qualquer tipo de atuação estatal era vista como realizadora do interesse público” (ANDRADE, 2010, p. 159).

Até meados do séc. XX, o Direito Administrativo estava dividido entre dois polos contrastantes, com “nítido conflito entre Estado e cidadão”, “sendo impossível a condução a uma unidade”, em que prevalecia “a posição superior da Administração, em que o cidadão era visto em posição inferior, de mero administrado, sujeito ao Poder Público” (ANDRADE, 2010, p. 321).

Com o surgimento do Estado pluriclasse, o interesse público, “antes concebido unitariamente”, “agora se vê subdividido em vários interesses públicos [...], de modo que a Administração [...] assume, via procedimento administrativo, com participação dos interessados, nova função de mediação social entre os interesses públicos das várias classes” (ANDRADE, 2010, p. 179/180).

Esses “vários interesses públicos [...] para serem corretamente atuados pela Administração, exigem a substituição da atividade unilateral pela via consensual e paritária, num contexto de participação do cidadão” (ANDRADE, 2010, p. 205).

Assim é que a Administração passa a ser vista como uma “espécie de arena de combate entre os vários interesses públicos” (ANDRADE, 2010, p. 206), onde o “poder de império” perde cada vez mais espaço em detrimento da consensualidade, sendo o

procedimento administrativo importante ferramenta para a ampliação da participação popular nas decisões administrativas.

O que antes era visto como uma relação entre governante e governado, passa a ser de Administração Pública e cidadão, “buscando-se a equiparação das posições jurídicas dos dois polos”, razão pela qual o pêndulo, que na relação governante – governado sempre estava favorável à Administração, agora “muda de direção e começa o movimento inverso de se movimentar na direção do cidadão” (ANDRADE, 2010, p. 322):

O pêndulo, primeiramente deslocado para o sentido da autoridade, no binômio Estado-cidadão, hoje, com a constitucionalização do direito e do direito administrativo em especial – em que os princípios administrativos ganham positividade constitucional a partir de meados do século XX –, desloca-se, impulsionado pela Constituição, para o sentido do cidadão.

A preocupação atual do direito administrativo é com o cidadão, tendo em vista a centralidade que sua proteção ocupa nas modernas constituições, que instituem direitos de vários tipos e medidas, antes completamente desconhecidos, para proteção do cidadão diante da Administração.(ANDRADE, 2010, p. 351).

Com essa abertura para a consensualidade e para a participação, o Direito Administrativo também se abre para o direito privado, o que representa “mais um nítido sinal de que a atividade autoritária do Estado [...], vai se tornando cada vez mais escassa, com a ampliação do espaço para a cooperação, ou seja, para a atividade concertada, ajustada, entre público e privado” (ANDRADE, 2010, p. 207).

A Administração passa a atuar, então, de duas formas: (i) em sua faceta unitária, por intermédio do poder de império – limitando a autoridade do cidadão; e, (ii) em sua faceta multipolar, em busca de melhor atender ao interesse público – fazendo uso, para tanto, da participação social.

Entretanto, “mesmo nas hipóteses em que a Administração atua com base no poder de autoridade para fazer prevalecer o interesse público” busca submeter sua atuação sempre “à observância da dignidade da pessoa humana e respeito aos direitos fundamentais” (ANDRADE, 2010, p. 322):

Os direitos fundamentais se prestam a reequilibrar a relação Administração-cidadão, senão em termos de igualdade ao menos para garantir que os poderes de autoridade sejam exercidos num contexto de respeito à dignidade da pessoa humana e aos direitos fundamentais.

E assim deve ser, atualmente, porque as novas Constituições, ao acolherem o princípio democrático de forma geral, em toda sua extensão, colocam o cidadão no centro do sistema constitucional: tornando impensável que a posição do cidadão se enfraqueça perante a Administração, ou seja, que o princípio democrático não valha para permitir que o cidadão oponha à Administração seus direitos em condições de igualdade.

A posição de centralidade do cidadão se reflete até mesmo no âmbito da organização interna da Administração, que deve ser montada levando em consideração o fim do Estado, que é atuar os direitos do cidadão, atuar em prol do cidadão e do seu bem estar. Nesse contexto, o direitos fundamentais deixam de ter conotação meramente

negativa (= dever de não violar as posições subjetivas do cidadão), e passam a condicionar positivamente a Administração, que deve atuar no sentido de permitir a máxima satisfação dos direitos fundamentais.

A busca de proteção do cidadão em face da Administração é internacionalmente reforçada, pois de reconhecem em vários tratados internacionais as garantias do cidadão em face da Administração – garantias que, inclusive, passam a ser estendidas aos estrangeiros – incentivando-se, cada vez mais, nos organismos internacionais, a proteção do cidadão. (ANDRADE, 2010, p. 322/323)

É assim que SILVA (2003) reconhece nos direitos fundamentais uma “pretensão negativa” do indivíduo contra atuação ilegal da Administração, a saber:

É por isso que os direitos fundamentais se projectam imediatamente nas relações administrativas, atribuindo aos indivíduos, desde logo, uma “pretensão negativa” (HESSE) contra actuações ilegais da Administração. Trata-se de direitos a que as autoridades administrativas se abstenham de agredir a esfera individual protegida através dos direitos fundamentais, que são uma decorrência necessária da qualificação dos direitos fundamentais como direitos subjectivos públicos, e da possibilidade da sua invocação directa no domínio das relações jurídicas administrativas. Dessa forma, “os direitos fundamentais atribuem incontestados direitos de defesa contra actuações estatais, não apenas contra agressões intencionais, como também contra prejuízos incidentais da liberdade e da propriedade das pessoas causados por actuações estaduais” (MAURER). (SILVA, 2003, p. 238)

E, a identificação do interesse público com a realização dos direitos fundamentais “de defesa” - aqueles que se definem pela abstenção do Estado de ingerências na autonomia do cidadão -, verificada, sobretudo, “no âmbito do exercício dos poderes autoritários por parte da Administração”, tem no princípio da proporcionalidade<sup>8</sup>, instrumento eficaz de determinação, no caso concreto, da medida que melhor atenda aos fins da Administração Pública, “com o menor sacrifício possível dos interesses dos destinatários do provimento administrativo” (ANDRADE, 2010, p. 232).

Entretanto, é preciso deixar claro, como já adiantado anteriormente, que não se trata de identificar o interesse público apenas com os direitos de defesa, mas principalmente com a faceta positiva dos direitos fundamentais que se materializa nos chamados direitos

---

<sup>8</sup> “Surge, também, o princípio implícito da proporcionalidade, por meio do qual, na Itália, nos termos da Lei nº 262/2005, art. 23, a administração deve exercitar o poder de forma adequada à obtenção dos fins, com o menor sacrifício possível dos interesses dos destinatários do provimento administrativo. Trata-se de princípio constitucional implícito, acolhido na Itália por meio de penetração da normalização comunitária, que encampa expressamente o princípio da proporcionalidade, importado da Alemanha, país em que a teorização a respeito da temática atingiu maior maturidade.

O princípio da proporcionalidade, assim, tem importante destaque no âmbito do exercício dos poderes autoritários por parte da Administração, em que sua aplicação se coordena em três pontos: o uso do poder deve ser idôneo ao atendimento dos fins para os quais é predisposto; o uso do poder deve ser efetivamente necessário para atingir a finalidade; e, por último, não deve incidir sobre as situações jurídicas em medida superior àquela indispensável para a realização da finalidade”. (ANDRADE, 2010, p. 232)



prestacionais<sup>9</sup>, sejam coletivos ou individuais, os quais têm por objeto uma conduta da Administração Pública, isto é, uma prestação de natureza fática<sup>10</sup>.

Inegável, portanto, que “toda a complexidade da sociedade atual se reflete no Estado e no direito administrativo”, que procura estabelecer uma relação de equilíbrio entre “a aspiração de uma administração mais eficiente, que sirva melhor à coletividade, com aquela outra de deixar o maior campo possível de liberdade ao cidadão” (ANDRADE, 2010, p. 209):

Em qualquer das novas linhas evolutivas da doutrina de direito administrativo, inclusive quando se abre maior liberdade para atuação estatal, a preocupação, destaque-se, é sempre uma: garantir a atuação da Administração em total conformidade com a Constituição, o que, a seu turno, significa atuação administrativa sempre em prol do cidadão. (ANDRADE, 2010, p. 355/356).

É assim que a teoria italiana<sup>11</sup>, ao deslocar o centro de gravidade da atividade administrativa do ato para o procedimento, mostra-se como importante “estrutura de ligação entre vários sujeitos, públicos e privados”, pois defende que nenhuma decisão “se esgota num único acto” (SILVA, 2003, p. 303). O procedimento, portanto, torna possível a construção colaborativa da decisão administrativa, ocasião em que será definido, no caso concreto, o interesse público a ser buscado na situação específica, o que é importante forma legitimadora do atuar administrativo.

Nesse contexto, nunca foi tão verdadeira a afirmação de que a Administração Pública deve desenvolver seus atos e procedimentos de forma a alcançar os seus fins, estes compreendidos não como os da própria Administração, nem tampouco como os do Direito Administrativo, mas sim como os fins gerais do Estado, constituídos pela noção de interesse público (ESCOLA, 1989).

Isabelle de Baptista (2013, p. 58), aponta que “é a vinculação com o interesse público dos indivíduos inseridos numa comunidade que justifica a atuação estatal garantidora e protetora dos direitos e garantias fundamentais”, o que evita, por conseguinte, o

---

<sup>9</sup> Robert Alexy (2006, p. 499) define direitos prestacionais como “*direitos do indivíduo, em face do Estado, a algo que o indivíduo, se dispusesse de meios financeiros suficientes e se houvesse uma oferta suficiente no mercado, poderia também obter de particulares*”.

<sup>10</sup> “*Enquanto a função precípua dos direitos de defesa é a de limitar o poder estatal, os direitos sociais (como direitos a prestações) reclamam uma crescente posição ativa do Estado na esfera econômica e social. Diversamente dos direitos de defesa, mediante os quais se cuida de preservar e proteger determinada posição (conservação de uma situação existente), os direitos sociais de natureza positiva (prestacional) pressupõem seja criada ou colocada a disposição a prestação que constitui seu objeto, já que objetivam a realização da igualdade material, no sentido de garantirem a participação do povo na distribuição pública de bens materiais e imateriais*”. (SARLET, 2009, p. 282)

<sup>11</sup> Lembre-se que as teorias da Relação Jurídica e do Procedimento, erigidas ao *status* de novo centro do Direito Administrativo, foram desenvolvidas, respectivamente, pelas escolas jurídicas Alemã e Italiana. Essas teorias buscam abordar uma alternativa ao ato administrativo, que, na Administração Pública atual perde cada vez mais espaço para a consensualidade. Para maior aprofundamento sobre o tema, indica-se, mais uma vez, a leitura da obra de Vasco Manuel Pascoal Dias Pereira da Silva: Em busca do acto administrativo perdido.

desvirtuamento da vontade coletiva sob a forma de desvio de finalidade do atuar administrativo.

Essa nova perspectiva rechaça a afirmação de superioridade legal ou moral da atividade administrativa na realização dos fins públicos, pois aloca em igual posição o cidadão e as autoridades administrativas, sobretudo porque a Constituição afasta a noção do cidadão como administrado ou como objeto do poder, para trazê-lo como sujeito de direito (SILVA, 2003, p. 206/207):

É certo que, como aponta Sabino Cassese, cidadão e Administração Pública são dois polos em contínua tensão e busca de equilíbrio. Todavia, o acento atual, repita-se, não se coloca mais, como no passado, sobre a autoridade, que perde evidentemente terreno na Constituição, mas nos direitos do cidadão, de modo a equilibrar as posições da Administração e do cidadão, ou seja, colocá-los em idêntico patamar jurídico. Não se trata, pois, de sobrepor o cidadão à administração, mas sim de equilibrar, igualar, as posições – antes desequilibradas pela doutrina administrativa tradicional em prol da autoridade –, seja no âmbito da atuação administrativa consensual, seja no âmbito daquela autoritária. (ANDRADE, 2010, p. 357)

E, continuando a tratar da posição jurídica do cidadão, na Constituição Portuguesa, Vasco Manuel Pascoal Dias Pereira da Silva ressalta que se relacionam, “de igual para igual” com as autoridades administrativas, veja-se:

O cidadão e as autoridades administrativas são, em face da Constituição, sujeitos de direito autónomos, em identidade de posições de base, e que se relacionam juridicamente “de igual para igual”. A Constituição afasta, sem qualquer sombra de dúvida, o entendimento do cidadão como “administrado”, ou como “objecto” do poder, quer na versão “pura e dura” de submissão fáctica ao poder administrativo, quer na visão “adocicada” de subalternização jurídica da posição do particular, da teoria da “relação de poder”. A Constituição portuguesa consagra, portanto, a relação jurídica administrativa como modelo para o estabelecimento de ligações entre a Administração e o particular. (SILVA, 2003, p. 207)

Ressalte-se, ainda, que, com o pluralismo da sociedade contemporânea, que acaba por revelar a multiplicidade de seus interesses igualmente públicos, os quais devem ser levados em consideração pela Administração Pública em suas mais diversas atividades, a legalidade clássica não é bastante a definir o que significa “interesse público”, já que, de acordo com a noção de juridicidade<sup>12</sup>, a atividade administrativa não pode estar adstrita ao que está previsto em lei (em sentido estrito), sobretudo no que concerne ao interesse público. Por tal motivo importante descrever os ensinamentos de Alice González Borges:

Na realidade moderna atual, tão rica e complexa, tão mutante e variada, deparamos, entretanto, com uma multiplicidade de interesses, igualmente públicos, igualmente

---

<sup>12</sup> A respeito do princípio da juridicidade, ensina Edilson Pereira Nobre Júnior, citando Luis Cosculluela Montaner, que a legalidade “alcançou sentida evolução, traduzindo hoje, em essência, a necessidade de que todos os Poderes Públicos se achem submetidos ao Direito, com a necessária lembrança de que tal vinculação respeita ‘a todo o bloco de legalidade, inclusiva aos princípios gerais do Direito, positivados ou não na Constituição e nas leis’”. (NOBRE JÚNIOR, 2002, p. 134)

primários, igualmente dignos de proteção, porém que assumem diferentes dimensões. Temos, por exemplo, interesses individuais também públicos, no mais elevado grau possível, porque correspondentes a direitos fundamentais; temos interesses transindividuais, coletivos e difusos, que frequentemente entram em conflito entre si. (BORGES, 2011)

Ensina Vasco Manuel Pascoal Dias Pereira da Silva (2003, p. 236) que “o recurso aos direitos fundamentais para justificar as posições subjectivas dos indivíduos perante a Administração decorre do reconhecimento pela dogmática da ‘dependência constitucional do Direito Administrativo’”. E continua, citando Peter Haeberle:

As normas de Direito Administrativo devem ser entendidas à luz das disposições constitucionais, e desse entendimento resulta que “a realização dos direitos fundamentais ‘no’ Direito Administrativo constitui um dos factores mais salientes da ‘modernização’ da parte geral deste”. (SILVA, 2003, p. 237)

Destaca-se, dessa forma, que “não pode o direito administrativo ser visto como barreira ou impedimento para, protegendo o poder estatal, deixar o cidadão a descoberto da tutela jurisdicional”, ou seja, “não pode ser lido em desfavor do cidadão” (ANDRADE, 2010, p. 356), já que, conforme amplamente discutido, deve conferir efetividade à Constituição para propiciar um atuar administrativo em prol dos direitos do cidadão.

### **3 CONCLUSÃO**

O Direito Administrativo nasce, no final do Séc. XVIII (após a Revolução Francesa) e início do Séc. XIX, como direito novo necessário a regular as relações entre Estado e administrados, constituído, nesse princípio, mais pela atividade do Conselho de Estado francês do que pela atividade legislativa.

Nesses primórdios, o Direito Administrativo mostra-se dividido entre a proteção do cidadão e a garantia da força estatal, com forte tendência aos atos de autoridade até o início do Séc. XX.

Após o fim da Primeira Guerra Mundial, e influenciado pelo Direito Constitucional, o modelo administrativo em vigor até o Séc. XIX, de matriz liberal, começa a ruir, já que incapaz de representar toda a atividade estatal a partir daquele momento histórico.

E é após a Segunda Guerra Mundial que a atenção do Direito Administrativo é deslocada da supervalorização da Administração para o ordenamento jurídico, que tem em seu ápice a Constituição.

A Administração Pública assume, então, novas funções, numa nítida atividade prestacional própria do Estado Social.

Nesse contexto, o ato administrativo, que no estágio monolítico e unitário da Administração Pública era o centro do Direito Administrativo, cede espaço ao procedimento administrativo, numa “paradoxal inversão de posições”, que se mostra o instrumento adequado à busca pelo consenso, em que a atuação do cidadão nos negócios estatais se viabiliza, agora não mais em clima de oposição, mas sim de efetiva participação.

Surge, então, o Estado pluriclasse, com abertura para a participação das várias classes sociais na gestão pública, trazendo cada qual sua concepção de interesse público. A Administração Pública passa a ser vista como a arena em que os interesses públicos são levados na busca pelo consenso, num contexto de participação do cidadão.

É, assim, ampliado o espaço da cooperação entre público e privado, para melhor atendimento do interesse público, com a submissão da atividade estatal, mesmo nos atos de autoridade, aos princípios constitucionais e ao respeito dos direitos fundamentais.

Com efeito, rechaçada a afirmação de superioridade legal ou moral da atividade administrativa na realização dos fins públicos, pois o Direito Constitucional afasta a noção do administrado como objeto do poder, para trazer a figura do cidadão como sujeito de direito.

Com essa mudança de perspectiva do cidadão no Direito Administrativo, o interesse público é identificado com a realização dos direitos fundamentais, não apenas aqueles de defesa, mas sobretudo com sua faceta positiva, que se materializa nos direitos prestacionais.

Dessa forma, o Direito Administrativo deve ser visto em prol do atendimento dos direitos do cidadão, num atuar que confira efetividade dos direitos e garantias fundamentalizados pelo Direito Constitucional.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2006.

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

ARAGÃO, Alexandre Santos de. A supremacia do interesse público no advento do Estado de Direito e na hermenêutica do direito público contemporâneo. **Boletim de Direito Administrativo**. São Paulo, NDJ, v. 21, n. 10, p. 1.140, out. 2005.

ÁVILA, Humberto. Repensando o “princípio da supremacia do interesse público sobre o particular”. **Revista eletrônica sobre a Reforma do Estado**. Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, nº 11, setembro/outubro/novembro, 2007. Disponível na Internet: <http://www.direitodoestado.com.br/rere.asp>>. Acesso em: 15 de julho de 2014.

BAPTISTA, Isabelle de. O princípio da supremacia do interesse público sobre o privado: uma análise à luz dos direitos fundamentais e do Estado Democrático de Direito. **Revista do TCE**, Belo Horizonte, v. 31, n. 1, 2013. Disponível em: <<http://revista.tce.mg.gov.br/Revista/RetornaRevista/721>>. Acesso em 26 de junho de 2014.

BINEMBOJM, Gustavo. Da supremacia do interesse público ao dever de proporcionalidade: um novo paradigma para o Direito Administrativo. In: SARMENTO, Daniel (org) **Interesses públicos versus interesses privados: desconstruindo o princípio da supremacia do interesse público**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

BORGES, Alice Gonzalez. Supremacia do interesse público: desconstrução ou reconstrução? **Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico (REDAE)**, Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, no. 26, maio/junho/julho, 2011. Disponível na Internet: <<http://www.direitodoestado.com/revista/REDAE-26-MAIO-2011-ALICE-BORGES.pdf>>. Acesso em: 04 de julho de 2014

CARVALHO, Iuris Mattos de. O princípio da supremacia do interesse público sobre o privado: parâmetros para uma reconstrução. **Revista Diálogo Jurídico**, Salvador, n. 16, maio-junho-julho-agosto, 2007. Disponível em: <<http://www.direitopublico.com.br>>. Acesso em 04 de junho de 2014.

CARVALHO, Raquel Melo Urbano de. **Curso de Direito Administrativo**. Salvador: Juspodivm, 2008.

CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva. O conceito de interesse público no Estado constitucional de direito. **Revista da Escola Superior da Magistratura do Estado de Santa Catarina**, Florianópolis, V. 20, N. 26. 2013. Disponível em: <<http://www.revista.esmesc.org.br/re/article/view/78>>. Acesso em 20 de julho de 2014.

CORREIA, Fabíola Samara Brito de. Interesses públicos versus interesses privados: divergências na doutrina brasileira. **Revista do Instituto de Direito Brasileiro**. Ano 1, nº 3. 2012. Disponível em: <[http://www.idb-fdul.com/uploaded/files/2012\\_03\\_1295\\_1339.pdf](http://www.idb-fdul.com/uploaded/files/2012_03_1295_1339.pdf)>. Acesso em 21 de julho de 2014.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. 500 Anos de direito administrativo brasileiro. **Revista Diálogo Jurídico**, Salvador, CAJ - Centro de Atualização Jurídica, no. 10, janeiro, 2002. Disponível na Internet: <<http://www.direitopublico.com.br>>. Acesso em: 30 de Janeiro de 2015.

DUGUIT, Léon. **Fundamentos do Direito**. Tradução de Márcio Pugliesi. São Paulo: ícone, 1996.

ESCOLA, Héctor Jorge. **El interés público como fundamento del derecho administrativo**. Buenos Aires: Depalma, 1989.

GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. **O Serviço Público e a Constituição Brasileira de 1998**. São Paulo: Malheiros, 2003.

JUSTEN FILHO, Marçal. O princípio da moralidade pública e o direito tributário. *Revista Trimestral de Direito Público*. v. 11. São Paulo: Malheiros, 1995. p. 44-58

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 25 ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

NOBRE JÚNIOR, Edilson Pereira. **O princípio da boa-fé e sua aplicação no direito administrativo brasileiro**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 2002.

PENNA, Saulo Versiani. **Controle e implementação processual de políticas públicas no Brasil**. Belo Horizonte: Fórum, 2011

PEREIRA, Marcelo. A escola do serviço público. **Revista Diálogo Jurídico**, Salvador, CAJ - Centro de Atualização Jurídica, no. 11, fevereiro, 2002. Disponível na Internet: <<http://www.direitopublico.com.br>>. Acesso em: 20 de julho de 2014

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

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. 10ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.

SILVA, Vasco Manuel Pascoal Dias Pereira da Silva. **Em busca do acto administrativo perdido**. Coimbra: Almedina, 2003.

SUNDFELD, Carlos Ari. **Direito Administrativa para cééticos**. São Paulo: Malheiros, 2014.