SEVEN publicações acadêmicas
EM PARCERIA COM: IEMS UNIASSELVI

DO NOVO ESTADO SOCIAL AO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

William Fabian de Oliveira Ramos
Juiz de Direito no Estado de Goiás. Graduado em Direito e Pós-graduado em Processo Constitucional pela Universidade Federal de Goiás (UFG). Mestrando em Direito pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP) de Brasília-DF

Roberto Maurício de Deus Costa Filho
Analista Judiciário do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás. Pós-graduado em Direito Civil e Direito Processual Civil pela Faculdade Lions. Mestrando em Direito pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP) de Brasília-DF

Tiago Luiz de Deus Costa Bentes
Juiz de Direito no Estado de Goiás. Pós-graduado em Processo Constitucional pela Universidade Federal de Goiás (UFG). Mestre em Direito pela Universitat de Girona (UdG), Espanha, e pela Università degli Studi di Genova (UniGe), Itália. Doutorando em Direito pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP), Brasília-DF

RESUMO
O artigo propõe caminhos para a adequação do Estado democrático de Direito ao Estado do bem estar social previsto pela Constituição Federal de 1988, alinhando a função do Estado à concretização dos postulados constitucionais previstos pelo legislador constituinte, de forma a priorizar o ser humano enquanto cidadão, titular de direitos e mantenedor do Estado brasileiro. A substituição do conceito clássico de supremacia do Estado pela supremacia do bem público passa pelo ajuste de foco do Direito Administrativo moderno, assentando o ser humano como elemento justificador da própria existência do Estado organizado, de forma a concretizar as premissas constitucionais fundamentais previstas no texto constitucional.

Palavras-chave: Estado democrático de Direito. Estado do bem estar social. Direito Administrativo. Função do Estado.

1 INTRODUÇÃO

Na esteira das grandes transformações por que passa o mundo atual, o ajuste de foco ocorrente no Direito Administrativo atual traz a lume a discussão acerca do quê se constitui o cerne da atuação do Estado, vale dizer, a efetivação do bem estar do cidadão, proporcionando uma vida melhor àqueles que são a razão de ser do Estado organizado.

Neste sentido, é sempre útil frisar que o Estado nunca foi um fim em si mesmo, fundando-se sua existência no objetivo de proporcionar aos cidadãos melhores condições de vida e a concretização de direitos básicos de um povo civilizado e politicamente organizado.

Vai longe a concepção de Estado como um ente público dotado de vida própria, cuja existência suplanta o interesse particular, cujo bem-estar lhe fundamenta a existência e justifica sua manutenção. A soma dos interesses da maioria cristaliza o real interesse público em qualquer âmbito da vida nacional,

devendo ser tanto identificado quanto implementado, a fim de que a função precípua do Estado organizado – proporcionar o bem de seus nacionais – migre do campo da conceituação principiológica e se torne prática corrente na vida de cada cidadão.

A pretérita conceituação de interesse público cedeu espaço na legislação, na prática administrativa, na doutrina e na jurisprudência a uma nova concepção, a qual plasma postulados constitucionais superiores, anteriormente relegados em virtude de uma concepção doutrinária equivocada, que privilegiava os meios em detrimento dos fins.

O Estado não se circunscreve a seus próprios desígnios, antes atua como meio para a concepção de finalidades erigidas pelos que o criam e sustentam, visando ao bem-estar da maioria de seus cidadãos. Nesta linha, toda política pública deve se sustentar no objetivo comum de proporcionar ao cidadão o bem-estar mínimo para que possa viver com dignidade e desenvolver-se em igualdade de condições com seus semelhantes. Tal conceito transcende qualquer visão restritiva derivada de espectros políticos dominantes em dado momento no histórico no âmbito nacional ou global, fundamentando-se no princípio basilar da dignidade da pessoa humana.

Não se pode olvidar, aliás, que a sobreposição de políticas de governo à composição de uma saudável política de Estado é inadmissível. Esta, por perene que se exige ser, deve nortear a implementação prática de premissas constitucionais asseguradas a todo residente no país, podendo ser exigida judicialmente à falta de efetivação pela administração pública.

Se por um lado ainda não se concebe melhor estrutura de sociedade afora aquela organizada em forma de Estado, por outro não se admite que este ser abstrato, criado pela adesão da vontade humana, adquira vida própria e exista à margem de seu desiderato precípuo, que outro não é senão seu constante aperfeiçoamento visando à garantia de direitos básicos de todo cidadão.

Segurança pública, sistema eficiente de saúde e seguridade social, educação universal e resguardo de um meio ambiente saudável são apenas alguns dos direitos basilares do cidadão que devem ser implementados por políticas de Estado, sequencialmente planejadas, sob pena inclusive de responsabilização do administrador.

Esta revolução no pensamento de vários estudiosos do Direito Público, a princípio tímida e silenciosa, ganhou corpo no decorrer das últimas décadas por meio do questionamento sério e consistente de inúmeros membros da academia, que não se acomodaram aos conceitos clássicos e pretéritos, propondo a reanálise das bases do Direito Administrativo de forma a colmatar os postulados constitucionais à prática administrativa. Assim, efetiva-se, no dia a dia do cidadão, a ideia básica do legislador constituinte, consubstanciada na concepção veiculada pelo texto constitucional, propiciando o aperfeiçoamento das funções estatais e a boa utilização dos limitados recursos públicos, além de promover o bem-estar do ser humano que habita o território brasileiro.

No sentido de se analisar a trilha por qual caminha o Direito Administrativo no Brasil, propõe-se a análise de alguns postulados adiante encadeados, permissores de um ajuste de rota que se conclui necessário para o aperfeiçoamento do Estado democrático de Direito e sua sintonia com a conceituação da função social do Estado, mormente o que se entende por Estado social de Direito ou Estado do bem-estar social.

2 UM AJUSTE DE FOCO NECESSÁRIO

2.1 A NOVA CONCEPÇÃO DE INTERESSE PÚBLICO E A POSIÇÃO BRASILEIRA

O mundo atual passa por transformações radicais em diversos âmbitos. No mundo do Direito a situação não é diferente. Com o pano de fundo da quarta revolução industrial, preconizada por Klaus Schwab (2016, p. 18)[1], os conceitos orientadores do Direito Público tem sofrido acentuadas mudanças. Tomando emprestadas as lições do renomado economista e presidente do Forum Econômico Mundial, "a escala e o escopo das mudanças explicam por que as rupturas e as inovações atuais são tão significativas". E na esteira deste pensar, são pertinentes os argumentos externados na obra em questão, p. 100, item 3.5.1 (identidade, moralidade e ética), *in literis*, quando defende que

> As extraordinárias inovações provocadas pela quarta revolução industrial, desde as biotecnológicas até aquelas da IA, estão redefinindo o que significa ser humano. Elas estão aumentando os atuais limites da expectativa de vida, saúde, cognição e competência de maneiras que antes pertenciam somente ao mundo da ficção científica. Com o avanço dos conhecimentos e das descobertas em andamento nesses campos, é fundamental que nosso foco e nosso compromisso estejam concentrados em permanentes discussões éticas e morais. Por sermos seres humanos e animais sociais, precisamos pensar individual e coletivamente sobre como responder a temas como a extensão da vida, os bebês projetados, extração de memória e muito mais.

No âmbito das ciências sociais, as inovações tecnológicas, por mais assombrosas que se constituam, não tem importância maior do que o aperfeiçoamento das relações humanas e as complexas relações sociais, cuja evolução demanda séculos de discussões e experimentos. Nesse sentido, o requestionamento acerca dos parâmetros por meio dos quais o cidadão se relaciona com o Estado e vice-versa se faz tanto útil quanto necessário, a fim de centrar a vida moderna, pautada em relações humanas significantes que permitam o incremento da qualidade de vida, em todos os sentidos.

Em lúcido escrito[2], o Procurador do Estado do Rio de Janeiro José Vicente Santos de Mendonça, Doutor em Direito Público e Professor da Universidade Gama Filho (RJ), bem delineou o momento por que passa o Direito Administrativo atual, em que o modelo tradicional deste ramo da ciência jurídica gradualmente vai sendo alterado, a partir da substituição de premissas pontuais. Segundo o autor

---

[1] SCHWAB, Klaus. A quarta revolução industrial. São Paulo: edipro, 2016.

[2] MENDONÇA, José Vicente Santos de. A verdadeira mudança de paradigmas do direito administrativo brasileiro: do estilo tradicional ao novo estilo. RDA – revista de direito administrativo, Rio de Janeiro, v. 265, p. 179-198, jan./abr. 2014.

> na forma como usualmente é ensinado e praticado em nosso país, o chamado novo paradigma do direito administrativo é, na essência, uma atualização e uma sofisticação do estilo tradicional. Tomemos, como exemplo, os quatro principais aspectos com base nos quais, em geral, identifica-se a existência de um novo direito administrativo no Brasil: (1) a discussão sobre a existência do princípio da supremacia do interesse público sobre o privado; (2) a ascensão da noção de juridicidade como critério para o controle dos atos da administração pública; (3) o uso crescente do método da ponderação de interesses no direito administrativo; e (4) a constitucionalização-inclusão e a constitucionalização-releitura do direito administrativo.

Tomando por base estas ponderações iniciais, admite-se, com crescente adesão doutrinária e jurisprudencial, que a supremacia do interesse público não mais se caracteriza pela prevalência dos interesses do Estado/administração sobre o particular, mas pela sobreposição da soma dos interesses meta individuais (coletivos e difusos) sobre os interesses setoriais da administração pública, corporificada pelos órgãos do Estado organizado.

Neste sentido tem caminhado tanto a doutrina quanto a jurisprudência nacionais. O resultado inevitável desta mudança conceitual é a humanização da própria administração pública, a qual passou a mover-se em prol de interesses reais da parcela maior da população, que fornece a própria razão de existir do Estado organizado.

Subsidiado nesta fonte de pensamento, Jaime Rodríguez-Arana Muñoz, Doutor em Direito pela Universidade de Santiago de Compostela e Presidente do Foro Ibero-americano de Direito Administrativo e da Associação Espanhola de Ciências Administrativas, expoente do Direito Público atual[3], referindo-se ao pensamento de Celso Antônio Bandeira de Mello defende que

> Este jurista iberoamericano entiende, con toda razón, que el interés público no es un concepto autônomo, que tenga existência aislada e independiente de las personas. No es, no puede ser de ninguna de las maneras un concepto inmanente, subsistente por sí mismo. Nace y se desarrolla en el marco de un Derecho Administrativo de inequívoco sabor democrático en el que, por supuesto, el titular dei poder público, sea legislativo, ejecutivo o judicial, es el pueblo, la ciudadanía en conjunto e individualmente considerada. De ahí, por tanto, que el interés general está inescindiblemente conectado a la dignidad dei ser humano, y, por ello, a la defensa, protección y promoción de los derechos fundamentales, sean de orden individual, sean de orden social.

A subsistência do modelo tradicional de conceituação de Estado implica a manutenção do mesmo *modus operandi* administrativo, perpetuando as injustiças até então verificadas na atuação do Estado para com o cidadão, tornando letra morta o norte principiológico cristalizado nas declarações constitucionais da maioria dos países modernos.

A discussão iniciada há anos tem se concretizado de forma a mudar o rumo das decisões administrativas, redirecionando as práticas da administração pública rumo à implementação dos direitos constitucionalmente assegurados ao cidadão e que urgem se tornar realidade na vida diária de cada

[3] RODRÍGUEZ-ARANA, Jaime. Derecho Administrativo y Derechos Sociales fundamentales. España: Global Law Press - Editorial Derecho Global, 2015, Cap. VII, p. 213.

nacional.

2.2 FUNDAMENTAÇÃO/JUSTIFICAÇÃO DO ATO ADMINISTRATIVO

A supremacia do interesse público se consubstancia na edição de normas que de fato garantam a supremacia dos direitos da maioria. Assim, qualquer ato da administração, para ser considerado válido e eficaz, necessita estar pautado na observância da garantia do interesse geral e não no da administração *stricto sensu*.

É patente que o Estado se tornou uma usina geradora de normas, fomentador de uma burocracia que muitas vezes engessa a administração, retardando ou impedindo a concretização de princípios constitucionalmente previstos. Entretanto, também parece fora de dúvida ser necessário que a relação Estado-cidadão esteja fundamentada em normas claras, em sua maioria escritas, tanto para carrear segurança jurídica quanto para permitir o controle da atividade estatal, a fim de evitar-se o implemento do arbítrio.

O que não se admite, contudo, é que o arcabouço de normas originadas do Estado organizado dificulte ou impeça a concretização dos postulados constitucionais fundamentais, como não raras vezes ocorre. A contradição deontológica que se verifica em situações tais fulmina a validade dos regramentos e dos atos praticados, contraditoriamente com respaldo neles próprios.

Daí concluir que a qualidade dos detentores de mandato popular implicará diretamente a qualidade dos regramentos editados, com fim de viabilizar a efetivação das premissas constitucionais. De igual forma, o aperfeiçoamento do corpo administrativo do Estado acarretará a aceleração da implantação destes postulados, evitando o dispêndio excessivo de recursos públicos (tempo e pecúnia), o desgaste desnecessário da Administração Pública (afetando sua credibilidade), além de preservar-se da saturação a estrutura judiciária, última instância do cidadão na busca pela salvaguarda de direitos fundamentais reconhecidos na Carta Magna.

2.3 CLAREZA

Nessa esteira, normas e atos da administração devem ser editados com o fito de concretizar Direitos Individuais, coletivos, de integração, do bem-estar, saúde, educação, devendo ser exequíveis e claros para assegurar – se necessário – eficiente controle judicial.

A existência de normas obscuras é tão nefasta quanto a inexistência de normas e critérios. O desperdício de tempo e recursos decorrem desta lamentável opção do administrador, útil apenas àqueles desprovidos de boa índole ou princípios morais suficientes para nortear uma atuação escorreita à frente da administração pública, promovendo desvios de toda ordem e gravidade.

Inescapável, portanto, a necessidade de a clareza das normas administrativas estar em compasso

com a simplicidade de sua elaboração. Norma clara é aquela de fácil compreensão até mesmo pelo cidadão comum. A complexidade na redação labora contra a eficácia de sua execução, além de dificultar eventual auditagem, devendo o administrador/legislador ater-se, nesta seara, à utilização de linguagem direta e acessível, conquanto técnica, quando necessário.

O sistema jurídico brasileiro, atento a esta necessidade, editou a Lei complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, a qual prevê, em seu art. 11, que "as disposições normativas serão redigidas com clareza, precisão e ordem lógica, observadas, para esse propósito, as seguintes normas":

> I – para a obtenção de clareza:
> a) usar as palavras e as expressões em seu sentido comum, salvo quando a norma versar sobre assunto técnico, hipótese em que se empregará a nomenclatura própria da área em que se esteja legislando;
> b) usar frases curtas e concisas;
> c) construir as orações na ordem direta, evitando preciosismo, neologismo e adjetivações dispensáveis;
> d) buscar a uniformidade do tempo verbal em todo o texto das normas legais, dando preferência ao tempo presente ou ao futuro simples do presente;
> e) usar os recursos de pontuação de forma judiciosa, evitando os abusos de caráter estilístico;
> II – para a obtenção de precisão:
> a) articular a linguagem, técnica ou comum, de modo a ensejar perfeita compreensão do objetivo da lei e a permitir que seu texto evidencie com clareza o conteúdo e o alcance que o legislador pretende dar à norma;
> b) expressar a ideia, quando repetida no texto, por meio das mesmas palavras, evitando o emprego de sinonímia com propósito meramente estilístico;
> c) evitar o emprego de expressão ou palavra que confira duplo sentido ao texto;
> d) escolher termos que tenham o mesmo sentido e significado na maior parte do território nacional, evitando o uso de expressões locais ou regionais;
> e) usar apenas siglas consagradas pelo uso, observado o princípio de que a primeira referência no texto seja acompanhada de explicitação de seu significado;
> f) grafar por extenso quaisquer referências a números e percentuais, exceto data, número de lei e nos casos em que houver prejuízo para a compreensão do texto;
> g) indicar, expressamente o dispositivo objeto de remissão, em vez de usar as expressões 'anterior', 'seguinte' ou equivalentes;
> III – para a obtenção de ordem lógica:
> a) reunir sob as categorias de agregação – subseção, seção, capítulo, título e livro - apenas as disposições relacionadas com o objeto da lei;
> b) restringir o conteúdo de cada artigo da lei a um único assunto ou princípio;
> c) expressar por meio dos parágrafos os aspectos complementares à norma enunciada no caput do artigo e as exceções à regra por este estabelecida;
> d) promover as discriminações e enumerações por meio dos incisos, alíneas e itens.

Normas administrativas devem ser claras, precisas e logicamente ordenadas, a fim de permitir sua implementação adequada, resguardando direitos de seus destinatários. Não devem restar dúvidas, insegurança ou desordem em sua aplicação, à vista dos prejuízos que potencialmente acarretariam ao administrado.

2.4 CONTROLE JUDICIAL, DIREITOS DE MINORIAS E NOSSO STF

Toda sociedade organizada de forma democrática tem em seu sistema estrutural a previsão de um

Poder Judiciário independente, autônomo e soberano. Por sua vez, quer órgãos judiciais destinados à análise originária das demandas, quer destinados à reanálise de julgados, devem primar pelo resguardo dos princípios constitucionalmente garantidos na Lei Magna, cuja repercussão palmilha toda a legislação infraconstitucional, tanto em sistemas de base romanista quanto baseados na *common law*.

Portanto, devem os julgadores de primeiro e segundo grau orientarem seus julgamentos, no âmbito do Direito Público, ao analisar a implementação de políticas públicas, pela correta observância da prevalência do interesse público. Significa dizer que o resguardo do interesse de minorias, por vezes, encontrará limites na observância dos direitos da maioria, sem que isto se converta em injustiça.

Ante a inércia do Poder Público, caberá ao Judiciário o resguardo da equidade e dos direitos dos hipossuficientes, sem que tal se constitua implementação de uma política discriminatória ao inverso. Assim, políticas públicas, ainda que pautadas em normas editadas pelo legislador, necessitam passar pelo crivo de sua adequação aos princípios constitucionais norteadores de sua criação, sob pena de sua invalidação judicial.

Em dias que a defesa falaciosa de supostos direitos de minorias tem desrespeitado direitos da maioria dos cidadãos, a atuação de um Poder Judiciário independente e soberano se faz imprescindível, a fim de evitar a implementação do arbítrio, maquiado de suposta aplicação da justiça.

Recente artigo de autoria do eminente Ministro do Tribunal Superior do Trabalho, Ives Gandra Filho[4], espelhou esta incongruência pontuando que

> A defesa do direito das minorias se transforma na imposição da vontade da minoria sobre a maioria, respaldada na assertiva de que "tudo é relativo", o que não deixa de ser uma afirmação absoluta, a contradizer o que se pretende. Nesse diapasão, se ninguém é dono da verdade, como se pode querer impor uma visão de mundo à sociedade? E o fato de ninguém ser dono da verdade equivaleria a inexistir uma verdade a ser conhecida? Assim, é muito atual a pergunta feita por Pilatos a Jesus Cristo há 21 séculos: afinal de contas, "que é a verdade?" (Jo 18, 38).

Tema recorrente no direito societário, mas não estranho ao Direito Público, o abuso do direito de minorias deve ser considerado pelo administrador e pelo julgador, a resguardar a burla aos princípios democráticos – aos quais se submete a sociedade civilmente organizada como um todo. Malgrado a necessidade de intervenção do Poder Judiciário no sentido de preservar o direito de grupos minoritários, a observância da supremacia do interesse público – consubstanciada no resguardo do interesse majoritário – é princípio norteador da atividade administrativa, evitando-se distorções ao implementar ações em favor de grupos minoritários, mas bem articulados estratégica e politicamente, capazes de impor seus interesses em detrimento de parcela maior da população.

---

[4] GANDRA FILHO, Ives. As raízes e os frutos do moderno relativismo moral. Consultor Jurídico, dez. 2023. ISSN 1809-2829. Disponível em:
<https://www.conjur.com.br/2023-abr-23/gandra-filho-raizes-frutos-moderno-relativismo-moral/>. Acesso em 25 dez. 2023

Questão que bem ilustra esta situação são os enfrentamentos por questões ambientais, em que se defrontam interesses, compostos, de um lado, pela intervenção do Poder Público, no sentido de adequação de políticas urbanas, e, de outro, por ambientalistas, defensores inflexíveis da preservação ambiental, ignorando, para isso, o bem-estar de maior parte da população. Como adequar tão justificados e opostos pleitos?

A regra do bom senso cabe ser aplicada em todas as situações da pública administração. Se por um lado é direito de todos a manutenção de um meio ambiente equilibrado, por outro são necessárias intervenções da Administração na salvaguarda da segurança, saúde e mobilidade dos cidadãos.

A questão não é de simples solução, sendo inafastável o questionamento se, de fato, a defesa pela administração – em inúmeras situações – do direito de minorias refletirá a defesa do real interesse público ou não.

O Supremo Tribunal Federal não tem contribuído para a pacificação deste tema, com posicionamentos ora claudicantes, ora ativistas. Ambos são alvos de acentuadas críticas.

O enfrentamento, pela Suprema Corte brasileira, de demandas relativas à eventuais direitos de grupos identificados como minoritários, à margem da reserva de competência do Congresso Nacional, tem sido identificada por críticos como caracterizador de indevido ativismo judicial. Exemplo da atuação da Corte nesta matéria é o caso do editor Siegfried Ellwanger Castan, condenado em 1993 por difamação e injúria racial pela 27ª Vara Criminal de São Paulo, que proibiu a circulação no território nacional de livros negando o holocausto ou que atribuam aos judeus os males da humanidade, cuja mensagem foi encontrada em sete livros referidos no processo.

Em 2003, o Supremo Tribunal Federal negou, por oito votos a três, o pedido de *habeas corpus* impetrado por Siegfried (HC n. 82.424/RS), de cuja análise se identifica diversidade de interpretações da Constituição, combinando processos hermenêuticos que incluíam interpretações lógico-sistemáticas plenas de valores sociológicos, políticos e filosóficos, além dos exclusivamente jurídicos.

Ainda nesta seara, cite-se o julgamento do caso da demarcação das terras indígenas da Reserva Raposa Serra do Sol, instrumentalizado pela Ação Popular nº 3388, que tramitou no STF em virtude das Reclamações nº 2833 e 3331, que fixaram a competência do Supremo Tribunal Federal para processar e julgar questões relativas à demarcação da referida reserva, por envolver conflito federativo entre União e Estado.

O julgamento foi concluído em março de 2009, tendo o STF, por maioria, entendido que o modelo de demarcação estabelecido na Portaria declaratória 534/2005 e do Decreto homologatório de 15/04/2005 era constitucional. Outrossim, a Corte estabeleceu o "estatuto jurídico das terras indígenas", um conjunto de 19 "salvaguardas institucionais" a serem adotadas, constituindo diretivas para a interpretação e concretização dos direitos territoriais indígenas no Brasil, amplificando o espectro de incidência da

decisão.

Restrito aos casos citados, consigna-se que o posicionamento judicial da Suprema Corte brasileira tem um longo caminho a trilhar para esquivar-se da tortuosa trilha do ativismo judicial, enquanto enfrenta com independência este espinhoso, mas inafastável tema da atualidade.

2.5 PONTO DE PARTIDA PARA EXEGESE CONSTITUCIONAL

O texto constitucional, em diversas passagens, partindo do conceito de dignidade da pessoa humana, protege a esfera individual, não sendo correto afirmar que, a partir da interpretação sistemática das normas constitucionais, deva prevalecer o interesse público, conforme entendido em tempos passados.

Como defendido anteriormente, o real interesse público se consubstancia na prevalência dos interesses da maioria em detrimento da vontade de uma minoria ou da própria população, observadas as peculiaridades do caso concreto.

Da pena do magistral Carlos Ari Sundfeld, professor da Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, Mestre e Doutor em Direito pela PUC paulista, colhe- se[5] que

> […] Estado de Direito é o crido e regulado por uma Constituição (isto é, por uma norma jurídica superior às demais), ode o exercício do poder político seja dividido entre órgãos independentes e harmônicos, que controlem uns aos outros, de modo que a lei produzido por um deles tenha de ser necessariamente observada pelos demais e que os cidadãos, sendo titulares de direitos, possam opô-los ao próprio Estado.
> Pois bem. Um Estado como esse não é necessariamente democrático. Iniciando nossa construção do conceito de Estado democrático – ao qual iremos agregando, pouco a pouco, todas as notas que definam as condições suficientes de um Estado do gênero -, podemos defini-lo como aquele onde o povo, sendo o destinatário do poder político, participa, de modo regular e baseado em sua livre convicção, do exercício desse poder. O mero Estado de Direito decerto controla o poder, e com isso protege os direitos individuais, mas não garante a participação dos destinatários no seu exercício.

Prossegue, esclarecendo[6] que

> O Estado torna-se um Estado Social, positivamente atuante para ensejar o desenvolvimento (não o mero crescimento, mas a elevação do nível cultural e a mudança social) e a realização de justiça social (é dizer, a extinção das injustiças na divisão do produto econômico).

A coexistência do Estado de Direito e o Estado Social não é autoexcludente, senão codependente, para fins de legitimação. Na linha deste raciocínio, conclui argumentando[7] que

> Assim sendo, para definir juridicamente o Estado brasileiro de hoje – não só ele: a maioria dos Estados civilizados – basta construir a noção de Estado Social e Democrático de Direito, agregando aos elementos ainda há pouco indicados a imposição, ao Estado, do dever de atingir objetivos sociais, e a atribuição, aos indivíduos, do correlato direito de exigi-lo.

---

[5] SUNDFELD, Carlos Ari. Fundamentos de Direito Público. São Paulo: Malheiros, 2017, n. 14, p. 49.
[6] op. cit., n. 22, p. 55.
[7] op. cit., n. 24, p 56.

Levando em conta que a primeira exegese do texto constitucional deve ser efetuada pelo Administrador Público, deverá então ser observada, como ponto de partida, a adoção de medidas que assegurem o cumprimento das previsões constitucionais acerca de direitos fundamentais do cidadão, por ser esta a base na qual se funda e se legitima o exercício do poder soberano.

Não efetuada esta operação ou não realizada a contento, provocar-se-á o Poder Judiciário a manifestar-se, assegurando o intuito do legislador constituinte. O foco do julgador, portanto, deverá ser ajustado de forma a permitir que, em toda situação que se exija a intervenção do Poder Judiciário, esta se dê no sentido de assegurar que direitos e garantias fundamentais do ser humano alcancem concretização, ainda que se choquem com interesses do Estado organizado.

2.6 PROGRESSÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS

Noutro aspecto, tornou-se inevitável a observância dos direitos e garantias fundamentais previstos no texto constitucional, constituindo verdadeiro caminho sem volta para a Administração Pública, enquanto originadora de normas e atos administrativos implementadores de direitos constitucionais.

Ademais, é patente que nenhum ato administrativo cria interesse Geral, o qual nada mais é do que a soma dos direitos individuais. Assim, a progressiva aplicação deles implicará a automática concretização do comando constitucional, harmonizando os postulados do Estado Democrático de Direito com os do Estado Social, de modo a tornar menos abstrata e mais concreta a efetivação do espírito norteador do próprio texto constitucional.

O Promotor de Justiça Salomão Abdo Aziz Ismail Filho, Doutor em Direito pela Universidade Católica de Pernambuco e membro do Ministério Público daquele Estado, defendeu com maestria este ponto de vista em recente artigo[8], por meio do qual preconiza que

> O interesse público, nos Estados Democráticos de Direito, há de se revelar por meio da observância, pelos poderes públicos, dos direitos e princípios consagrados na Constituição e nas leis do sistema jurídico, normas jurídicas emanadas do parlamento, órgão de representação do povo, titular do poder político ou soberano, como ensina Charles de Secondat, o Barão de Montesquieu (2005, p. 19).
> Por conseguinte, de interesse público serão todas as ações administrativas direcionadas a dar concretude aos direitos fundamentais; aos princípios consagrados na Constituição e as metas/tarefas primordiais do Estado, a partir do pressuposto inicial de respeito pela dignidade humana.

A verificação da prática administrativa dissociada da busca pela realização dos postulados constitucionais revela inadmissível abismo entre a vontade do legislador constituinte e a realidade da vida

[8] FILHO, Salomão Ismail. Uma definição de interesse público e a priorização de direitos fundamentais. **Consultor Jurídico**, mar. 2016. ISSN 1809-2829. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2016-mar-28/mp-debate-interesse-publico-priorizacao-direitos-fundamentais>. Acesso em: 25 dez. 2023.

da nação, tornando a Constituição meramente decorativa e desprovida de sentido prático, em descompasso com os fins últimos do próprio Estado.

Quer por meio da prática administrativa responsável e comprometida com o intuito do legislador constituinte, quer pela intervenção do Poder Judiciário, a consecução de direitos fundamentais deve se impor sobre o arbítrio do administrador ou interesses outros que separem o ser do dever ser na implementação dos postulados constitucionais.

2.7 DESVIO DE PODER

O parágrafo único do art. 1º. da Constituição Federal prevê que "todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição".

Assim, resta claro que a fonte e o destinatário do poder soberano se confundem no cidadão residente no Brasil, devendo o exercício do poder ser direcionado para a concretização do bem-estar da própria população do país, mercê do qual deve laborar a administração pública ao organizar o funcionamento do Estado.

Por conseguinte, o exercício deste poder soberano em descumprimento deste desiderato se constituirá em desvio de poder, seja por meio de atos, seja pela edição de normas que não observem os parâmetros anteriormente delineados.

Ultima ratio, incumbe ao Poder Judiciário desconstituir tais atos por meio de sua atuação independente e soberana, de forma a assegurar que a atuação da Administração Pública observe os limites impostos pela Constituição Federal, assegurando que os direitos sociais lá consignados migrem do campo abstrato da norma para a realidade diária e concreta. Desvios de poder de toda ordem são nocivos tanto à democracia quanto ao futuro da própria nação, em virtude do atraso que acarretam até eventual correção de rota, via de regra a cargo do Poder Judiciário. Perdem-se, assim, tempo e recursos preciosos e, em determinadas situações, acarretam perdas irreparáveis, em prejuízo do bem-estar da sociedade.

O abuso de poder é tratado, no âmbito doutrinário, como gênero, do qual se originam, como espécies, o excesso e o desvio de poder (ou desvio de finalidade). Na primeira hipótese, de excesso de poder, o agente público atua desprovido de competência para a prática do ato, ou mesmo extrapolando os limites da competência que lhe foi legalmente atribuída.

O desvio de poder ou de finalidade, por seu turno, é ato praticado pelo agente, visando a fim diverso daquele previsto, explícita ou implicitamente, na regra de competência. A vigente lei da Ação Popular (9.717/65, art 2º, parágrafo único, *e*) trata do desvio de finalidade como vício nulificador do ato administrativo lesivo ao patrimônio público.

A vinculação do administrador à finalidade legalmente prevista para a prática do ato é determinante tanto para sua legitimação quando a validade dele. Sob nenhum aspecto se permite à Administração Pública o desvirtuamento na prática dos atos administrativos que lhe cabem, quer por abuso de poder, quer por desvio de finalidade. O fim último de qualquer ato da Administração deve ser o bem comum.

2.8 PRIMAZIA DO SER HUMANO

Pode-se afirmar, sem receio de exageros, que o fim último do Direito Administrativo é a humanização do Direito Constitucional, trazendo o elemento humano para o centro da atividade administrativa, justificando a existência do Estado e legitimando (ou não) suas ações.

Também não é demais frisar que o Estado encontra sua justificação de existência no objetivo de assegurar o bem do cidadão. Para tanto, autoriza-se que se aproprie de parte das riquezas produzidas pelos seus cidadãos através dos tributos, bem como exerça poderes de polícia, de expropriação e de imposição sobre a vontade particular, suprimindo a fruição de direitos individuais, em busca da efetivação de direitos genéricos da coletividade, colmatados no interesse público.

Portanto, todos os seus atos e a validade deles devem se dirigir a este fim. O bem estar do ser humano é, ao mesmo tempo, a gênese justificadora da criação do Estado e seu fim último. Toda atividade administrativa deve ter por fim a efetivação deste objetivo, caracterizando desvio de finalidade a abstenção culposa ou dolosa deste fim último.

Não se asseguram direitos fundamentais sem que se tenha em mente o bem-estar do titular destes direitos. Assim, no cidadão se concentram os objetivos precípuos de qualquer carta constitucional, inerente ao qual se encontra o direito abstrato à boa administração. Conquanto tal direito não se encontre expresso em grande parte das cartas constitucionais, as Cortes Supremas de vários países tem reconhecido o direito do cidadão a uma boa administração, pois, sem ela, jamais se implementarão os direitos fundamentais projetados no texto constitucional.

A intransigência do legislador e do aplicador do direito no sentido de se exigir o absoluto cumprimento destes postulados será determinante para o aperfeiçoamento do Estado Democrático (e social) de Direito em qualquer parte do globo.

2.9 FONTE LEGAL DO INTERESSE GERAL

Por fim, instrumentalizando tudo quanto se discorreu e se defendeu no bojo deste ensaio, consagra-se à Constituição Federal o papel primordial para a concretização dos direitos projetados pelo soberano legislador constituinte.

Da mesma forma, reserva-se à Carta Magna o papel de documento originador de toda argumentação jurídica tendente a cobrar-se observância, pelo administrador, dos direitos grafados em si, em homenagem

aos postulados da dignidade humana, externados em forma de direitos e garantias fundamentais dos cidadãos, previstos no texto constitucional.

Tratando da dimensão objetiva das liberdades e direitos fundamentais, calha citar as observações levadas a efeito por Carlos Vinícius Alves Ribeiro, Promotor de Justiça no Estado de Goiás, Mestre, Doutor e pós-Doutor em Direito do Estado, professor na USP e no Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP), quando da defesa de sua tese de doutoramento, ocasião em que consignou[9] que

> Os direitos fundamentais, assim, transcendem a perspectiva da garantia de posições individuais, para alcançar a estatura de normas que filtram os valores básicos da sociedade política, expandindo-os para todo o direito positivo. Formam, pois a base do ordenamento de um Estado Democrático. Como ensina Sarlet, a descoberta da perspectiva objetiva revela, antes de tudo, que essas liberdades e direitos, muito além da condição de direitos subjetivos, permitem o desenvolvimento de novos conteúdos, que, independente de eventual posição subjetiva, vale dizer, do indivíduo fruidor, assume papel relevante na construção de um sistema racional para a efetivação de liberdades e direitos. A dimensão objetiva funciona como um diretor para a realização constitucional, afastando-se das consequências individuais.

Ainda pertinente, é útil citar da mesma obra[10] que

> Uma das decorrências da acepção objetiva dos direitos fundamentais, observa Sarlet, é que as liberdades e direitos fundamentais também devem ser percebidos por um ângulo não individualista, mas do ponto de vista da sociedade, da comunidade em sua totalidade, já que se cuida de valores e fins que ela deve respeitar e concretizar.

Embora princípios constitucionais se constituam em construção abstrata de lineamentos e valores, faz-se necessário que a prática administrativa os torne objetivamente desfrutáveis, por meio de sua concretização através de políticas públicas. O sentido da promulgação de uma Carta Constitucional não pode ser outro senão o de tornar realidade na vida dos cidadãos os postulados lá elencados pelo legislador constituinte.

3 CONCLUSÕES

A finalização de qualquer reflexão científica acerca de algum tema relacionado às ciências sociais é sempre problemática, uma vez que nunca será exauriente. Tal ocorre em virtude da própria dinâmica das relações sociais, por vezes mais lentas ou mais ágeis, em decorrência de fatores como cultura, economia, ética e o próprio estado evolutivo da sociedade onde se desenrolam.

Entretanto, inafastáveis são certas conclusões. A primeira é que incumbe, soberana e exclusivamente a cada sociedade delinear o modelo constitucional de Estado que deseja para si.

---

[9] RIBEIRO, Carlos Vinícius Alves. Restrições Estatais a Direitos Individuais. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019. n. 3.1.10, p. 66.
[10] Op cit., p 67.

A opção por um Estado Social de Direito aponta para o intuito de humanização do exercício do poder soberano, utilizando-o para a construção de uma nação onde a justiça social se faça mais presente, mediante indução do Estado, assegurando minimamente direitos fundamentais a cada cidadão. Ousamos propor que este seria o caminho intermediário entre o Estado intervencionista defendido pelo socialismo e o capitalismo irrestrito defendido pelos liberais.

Cabe ao Estado proporcionar condições de subsistência básicas para que seus cidadãos vivam com dignidade, porquanto se lhe garantiram poderes expropriativos e de polícia que não se justificam, senão em busca de proporcionar mínimos direitos aos menos favorecidos, panorama este somente alcançado com a fraternidade diuturnamente exercida.

O caráter fraternal é inerente apenas ao ser humano, ao menos, deveria ser. E precisa ser, quando espontaneamente não o é. Cabe à estrutura organizada da sociedade, em forma de Estado organicamente edificado, implementar direitos que a ausência de bom senso e compromisso humanitário espontaneamente propiciam ao nosso semelhante, por vezes menos afortunados. Isto não significa a construção de um Estado filantropo, mas um Estado que propicie o *start* para grandes mudanças na vida diária de cada cidadão, mediante a consecução mínima de estrutura educacional, da saúde e de segurança púbica. Em outros termos, a atividade administrativa estatal se presta à salvaguarda da igualdade de condições no duros jogo da vida Vale dizer, que assegure igualdade de condições no duro jogo da vida.

Historicamente insensível a estas demandas, o Direito Administrativo atual tem se debruçado sobre tais questões, debatendo e alterando conceitos, de forma a implementar, na prática administrativa do Estado Democrático de Direito, prioridades e ações que possibilitem sua transformação, de fato, em um Estado Social e Democrático de Direito.

REFERÊNCIAS

AMARAL, Diogo Freitas do. Curso de Direito Administrativo, Vol. II, 10ª reimpressão. Coimbra: Almedina, 2001.

FILHO, Salomão Ismail. Uma definição de interesse público e a priorização de direitos fundamentais. **Consultor Jurídico**, mar. 2016. ISSN 1809-2829. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2016-mar-28/mp-debate-interesse-publico-priorizacao-direitos- fundamentais>. Acesso em: 25 dez. 2023.

GANDRA FILHO, Ives. As raízes e os frutos do moderno relativismo moral. **Consultor Jurídico**, dez. 2023. ISSN 1809-2829. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2023-abr- 23/gandra-filho-raizes-frutos-moderno-relativismo-moral/>. Acesso em 25 dez. 2023.

GODOY, Arnaldo Sampaio de Moraes. Regras e princípios sob a ótica da Teoria dos Direitos Fundamentais: a possibilidade e os limites da racionalidade no processo de argumentação do STJ. Brazilian Journal of Development, Curitiba, v.7, n.7, p. 72705-727. 24 jul. 2021. ISSN: 2525-8761. Disponível em <https://ojs.brazilianjournals.com.br/ojs/index.php/BRJD/article/view/33207>. Acesso em 24 dez. 2023.

SCHWAB, Klaus. A quarta revolução industrial. São Paulo: Eedipro, 2016.

MENDONÇA, José Vicente Santos de. A verdadeira mudança de paradigmas do direito administrativo brasileiro: do estilo tradicional ao novo estilo. RDA – revista de direito administrativo, Rio de Janeiro, v. 265, p.179-198, jan./abr. 2014.

MONTESQUIEU, Charles-Louis de Secondat, Barão de. O espírito das leis, 3ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

PEREZ, Marcos Augusto; SOUZA, Rodrigo Pagani de. Controle da Administração Pública. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2017, p. 39-61.

RIBEIRO, Carlos Vinícius Alves. Restrições Estatais a Direitos Individuais. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019. n. 3.1.10, p. 66.

RIVERO, Jean. Direito Administrativo. Coimbra: Almedina, 1981.

RODRÍGUEZ-ARANA, Jaime. Derecho Administrativo y Derechos Sociales fundamentales. España: Global Law Press - Editorial Derecho Global, 2015, Cap. VII, p. 213.

SUNDFELD, Carlos Ari. Fundamentos de Direito Público. São Paulo: Malheiros, 2017, n. 14, p. 49.