

Recebido: 14/08/2024
Aprovado: 04/11/2024

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DIREITOS FUNDAMENTAIS: UMA REVISÃO LITERÁRIA A PARTIR DO DIREITO CONSTITUCIONAL ECONÔMICO

PUBLIC ADMINISTRATION AND FUNDAMENTAL RIGHTS: A LITERATURE REVIEW FROM THE PERSPECTIVE OF ECONOMIC CONSTITUTIONAL LAW

Maria Fernanda Rosa¹
Rafael Lazzarotto Simioni²

SUMÁRIO: Introdução. 1. Neoconstitucionalismo e seus efeitos na proteção dos Direitos Fundamentais. 2. O neoconstitucionalismo e a efetividade dos Direitos Fundamentais no Direito Administrativo. 3. Desafios

1 Mestra em Constitucionalismo e Democracia pela Faculdade de Direito do Sul de Minas (FDSM). Bacharela em Direito pela FDSM.

2 Pós-doutorado em Filosofia e Teoria do Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra (Portugal). Doutor em Direito Público pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (Unisinos). Mestre e bacharel em Direito pela Universidade de Caxias do Sul (UCS). Professor permanente do Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito do Sul de Minas (FDSM). Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Direito da FDSM. Coordenador Científico e de Pós-Graduação da FDSM. Consultor da Capes e do CNPq em avaliação de projetos na área do Direito.

e contradições na Administração Pública brasileira pós-Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Conclusão. Referências.

RESUMO: Este artigo examina a aplicação dos Direitos Fundamentais no Direito Público, discutindo os princípios de supremacia do interesse público e do Direito Administrativo Social em Estados democráticos modernos. O problema central é a necessidade de adaptação das normas constitucionais às demandas contemporâneas de justiça social e Direitos Fundamentais. O objetivo é analisar a transição do Estado de Polícia para o Estado de Direito após a Revolução Francesa, destacando a importância das Constituições Econômicas e da autonomia contratual na formação do capitalismo. A hipótese é que o neoconstitucionalismo influencia positivamente essa adaptação normativa. Exemplos práticos, como os direitos das crianças com Transtorno do Espectro Autista (TEA) nos Estados Unidos, ilustram a aplicação dessas teorias. Utilizando a metodologia analítica e técnica de revisão literária, o artigo conclui que a supremacia do interesse público não é absoluta. Na sociedade complexa, a mediação entre interesse público e privado deve ser realizada à luz da proteção dos Direitos Fundamentais.

PALAVRAS-CHAVE: Direito. Direito Administrativo. Interesse público. Neoconstitucionalismo. Administração Pública.

ABSTRACT: This article examines the application of Fundamental Rights in Public Law, discussing the principles of the supremacy of the public interest and Social Administrative Law in modern democratic states. The central issue is the need to adapt constitutional norms to contemporary demands for social justice and Fundamental Rights. The objective is to analyze the transition from the Police State to the Rule of Law after the French Revolution, highlighting the importance of Economic Constitutions and contractual autonomy in the formation of capitalism. The hypothesis is that neoconstitutionalism positively influences this normative adaptation. Practical examples, such as the rights of children with ASD in the USA, illustrate the application of these theories. Using analytical methodology and literature review techniques, the article concludes that the supremacy of the public interest is not absolute. In a complex society, the mediation between public and private interests must be carried out in light of the protection of Fundamental Rights.

KEYWORDS: Law. Administrative Law. Public interest. Neoconstitutionalism. Public Administration.

INTRODUÇÃO

O Direito possui duas faces distintas: uma voltada para a regulação e controle, e outra para a justiça, moral e ética. Essa dualidade permite que o Direito seja tanto um instrumento de dominação quanto de emancipação. Na Antiguidade, os gregos e romanos acreditavam que o Direito existia na primeira dimensão, nas *pólis* ou *civitas*, nas quais a política se desenrolava. No entanto, essa participação era restrita a uma elite política, enquanto a segunda dimensão, o *oikos* ou *domus*, correspondia à esfera privada, ocupada por mulheres e filhos não casados, sem dimensão política. Jürgen Habermas introduziu a ideia de uma terceira esfera, a esfera pública (Habermas, 1973, p. 63-64), que emergiu no final da Idade Média com os clubes de astronomia, caça e campo. Essa esfera é o local de formação de opinião e vontade, e hoje se manifesta em universidades, igrejas, escolas, mídia e redes sociais. O Direito, portanto, origina-se de conflitos e expectativas sociais emergentes na esfera pública.

O Direito Público, desde os tempos romanos, está associado ao conceito de *res publica*, ou coisa pública, que hoje entendemos como interesse público. Esse ramo do Direito não permite modificações arbitrárias nas regras e cláusulas, uma vez que é cogente e imperativo, aplicando-se independentemente da vontade das partes envolvidas. Exemplos incluem o Direito Tributário, Penal, Constitucional, de Família e Administrativo. Por outro lado, o Direito Privado está relacionado aos interesses particulares, permitindo maior flexibilidade e autonomia das partes para negociar e modificar contratos. Exemplos disso são o Direito Civil, Empresarial, do Trabalho e do Consumidor. À medida que as relações sociais e a configuração do Estado se tornaram mais complexas, as fronteiras entre o Direito Público e o Privado tornaram-se mais fluidas, necessitando de critérios mais sofisticados para sua distinção.

O regime jurídico-administrativo, composto por princípios, normas e institutos que regem a atuação da Administração Pública, é caracterizado pela supremacia do interesse público sobre o privado, a indisponibilidade dos interesses públicos, a submissão ao princípio da legalidade e a imposição de deveres e prerrogativas específicas aos agentes públicos. Esse regime oferece um arcabouço conceitual e normativo importante para a análise e compreensão das relações entre o Estado e os cidadãos, bem como para a atuação da Administração Pública.

Ao longo deste estudo, será possível verificar a importância dos princípios de supremacia do interesse público e do neoconstitucionalismo na estruturação do Direito Administrativo contemporâneo. A transição do Estado de Polícia para o Estado de Direito após a Revolução Francesa reestruturou as relações entre o Estado e os cidadãos, solidificando a configuração atual

dos Direitos Fundamentais e da justiça social. A transição para um Estado de Direito não foi um processo linear ou desprovido de conflitos. A evolução do Direito Administrativo está intrinsecamente ligada às transformações sociais, políticas e econômicas que marcaram diferentes períodos históricos. No Brasil, a consolidação do Direito Administrativo como disciplina autônoma e a construção de um arcabouço jurídico robusto foram impulsionadas por diversos fatores, incluindo a necessidade de regulamentar a atuação do Estado e assegurar a proteção dos direitos dos cidadãos.

O estudo *a priori* abordará a construção e aplicação do Direito Público e Privado, com ênfase particular nos princípios de supremacia do interesse público e no Direito Administrativo Social em Estados democráticos modernos. A análise se concentrará na necessidade de adaptar as normas constitucionais às demandas contemporâneas de justiça social e Direitos Fundamentais, destacando o papel do neoconstitucionalismo nesse processo de adaptação normativa.

O problema central é a adequação das normas jurídicas às transformações sociais e econômicas, especialmente a partir da transição do Estado de Polícia para o Estado de Direito após a Revolução Francesa. Esse período marcou uma reconfiguração das relações entre o Estado e os cidadãos, consolidando a importância das Constituições Econômicas e da autonomia contratual na formação do capitalismo moderno. Exemplos práticos, como os direitos das crianças com Transtorno do Espectro Autista (TEA) nos Estados Unidos, serão utilizados para ilustrar como essas mudanças teóricas e legais se aplicam na prática. A hipótese principal defendida é que o neoconstitucionalismo, com sua ênfase na supremacia da Constituição e na efetividade dos Direitos Fundamentais, exerceu um impacto positivo na adaptação das normas jurídicas. Essa corrente teórica propõe uma interpretação dinâmica da Constituição, que leva em consideração os princípios, valores sociais e a evolução histórica, permitindo uma adaptação das normas às necessidades contemporâneas.

Para serem alcançados esses resultados, a metodologia utilizada é a analítica, baseada em revisão literária, com a utilização de exemplos práticos e analogias para contextualizar e ilustrar os conceitos discutidos. O estudo adentrará os desafios enfrentados pelo Direito Administrativo no cenário contemporâneo, incluindo a globalização, a inovação tecnológica e as exigências por uma gestão pública mais eficiente.

A teoria da constituição dirigente invertida, elaborada por Gilberto Bercovici e Luís Fernando Massonetto (2006), é um conceito importante discutido no estudo. Essa teoria aborda a priorização de uma constituição financeira voltada para a proteção do capital privado e o equilíbrio macroeconômico, em detrimento da efetivação dos princípios econômicos previstos na Constituição. A discussão desse conceito é especialmente

relevante para entender as tensões entre a estabilidade econômica e a realização dos direitos sociais, particularmente no contexto brasileiro pós-Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/1988), no qual a ordem financeira tem sido historicamente favorecida em detrimento das políticas sociais.

O artigo também fará referência a diversos autores que influenciam a discussão teórica. Celso Antônio Bandeira de Mello (1967, p. 44-61) é citado por sua defesa da supremacia do interesse público sobre o privado e pela indisponibilidade dos interesses públicos, que são pilares do Direito Administrativo. Emerson Gabardo (2017, p. 95-130) analisa a definição contemporânea de interesse público, destacando influências das escolas francesas e do positivismo kelseniano, e discute o escoamento conceitual na pós-modernidade, que reflete a complexidade da sociedade atual. Luis Manuel Fonseca Pires (2014, p. 375-389) estuda o papel do Direito Administrativo no Estado Social contemporâneo, destacando a importância de uma reflexão crítica sobre as normas e princípios administrativos.

Além disso, Daniel Wunder Hachem (2014) será mencionado por sua análise da evolução do Direito Administrativo brasileiro e o impacto da globalização nesse campo, ressaltando a necessidade de uma Administração Pública inclusiva. Heleno Taveira Torres (2014) contribui com suas pesquisas sobre a constituição financeira, destacando a importância da transparência e da responsabilidade fiscal no contexto do Estado Democrático de Direito. Marcel Waline será referenciado por sua contribuição ao entendimento do papel do Direito Administrativo na gestão dos interesses públicos.

Diante da complexidade e das exigências de uma abordagem interdisciplinar da temática, também convocaremos os aportes teóricos e conceituais de Zygmunt Bauman (2021) para analisar as consequências da globalização e seu impacto nas estruturas econômicas e sociais, enquanto Max Weber (1996) será citado por sua distinção racional entre conceitos jurídico-normativos, utilizada para discutir a abstração dos conceitos no Direito. Niklas Luhmann (1982) é outro autor importante que será mencionado no artigo, especialmente por sua análise das complexidades da sociedade contemporânea e da diferenciação funcional dos sistemas sociais. Luhmann destaca que a sociedade moderna é dotada de diferenciação que não possui um centro único de controle, o que desafia as noções tradicionais de ordem e centralidade. Embora sejam três sociólogos com tradições teóricas diferentes, seus estudos, neste trabalho, oferecem diferentes formas de compreensão que complementam a complexa relação jurídica entre Direitos Fundamentais e Administração Pública.

Nas sociedades complexas, a importância do Direito Administrativo se renova, especialmente porque não trata apenas de regulação das relações entre o Estado e os cidadãos, mas, sobretudo, de um direito reestruturado

na forma de uma cultura jurídica capaz de promover ativamente a justiça social e a proteção dos Direitos Fundamentais. A compreensão dos princípios jurídicos é primordial para garantir que o Estado atue, adaptando-se às transformações sociais e políticas contemporâneas. Através dessa abordagem, o estudo busca tratar dos desafios e das possibilidades do Direito Administrativo contemporâneo, enfatizando a necessidade de um contínuo desenvolvimento teórico e prático para atender às exigências de uma sociedade em constante evolução. Após estabelecer a relevância dos princípios de supremacia do interesse público e do Direito Administrativo Social, é imperioso aprofundar a análise sobre o impacto do neoconstitucionalismo na efetividade dos Direitos Fundamentais. Essa corrente teórica reconfigurou a forma de interpretar e aplicar as normas constitucionais, desempenhando um papel central na adaptação das constituições às demandas contemporâneas.

1. NEOCONSTITUCIONALISMO E SEUS EFEITOS NA PROTEÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS

O valor metodológico do regime jurídico-administrativo reside em sua capacidade de fornecer uma estrutura para interpretar e aplicar as normas de Direito Administrativo de maneira adequada e consistente. Ao entender as características e os princípios que governam esse regime, juristas e estudiosos do Direito podem assegurar que a atuação da Administração Pública esteja alinhada com os valores que reafirmam o próprio Direito. Celso Antônio Bandeira de Mello defendeu a importância da supremacia do interesse público sobre o privado e a ideia de que os interesses públicos são indisponíveis, isto é, não podem ser objeto de renúncia ou transação pelos agentes públicos (Mello, 1967, p. 14). Esses conceitos são elementares para a compreensão e aplicação do Direito Administrativo, especialmente no que diz respeito às relações entre o Estado e os cidadãos, bem como na atuação da Administração Pública em prol do bem-estar da sociedade.

O neoconstitucionalismo transformou as normas constitucionais em princípios de aplicação imediata, um conceito antecipado por Hans Kelsen no século XX. Hoje, esse paradigma sustenta uma relação horizontal entre Estado e cidadão. Mudou significativamente a interpretação e aplicação das constituições, destacando a supremacia constitucional, a efetividade dos Direitos Fundamentais e o papel ativo dos tribunais. Nesse contexto, a Constituição é vista como a norma fundamental e superior do ordenamento jurídico, prevalecendo sobre todas as demais leis. Desenvolvida na Europa após a Segunda Guerra Mundial, essa concepção coloca em destaque o foco na proteção e promoção dos Direitos Fundamentais, considerados garantias que devem ser asseguradas pelo Estado. Os tribunais desempenham

um papel relevante na interpretação da Constituição e na fiscalização da constitucionalidade das leis, tendo a capacidade de invalidar normas legislativas que contrariem os princípios constitucionais.

A interpretação da Constituição, segundo o neoconstitucionalismo, não se limita ao texto literal, mas envolve uma abordagem dinâmica que considera princípios, valores sociais e a evolução histórica, adaptando as normas constitucionais às necessidades contemporâneas. Essa corrente também defende, não sem divergências, um certo nível de ativismo judicial, no qual os tribunais assumem um papel proativo na proteção dos Direitos Fundamentais e na correção de injustiças legislativas, contribuindo para a formulação de políticas públicas e para a defesa de minorias. Essa nova abordagem surgiu como resposta a demandas por maior justiça social, efetividade dos Direitos Fundamentais e garantia da segurança jurídica em contextos democráticos. Ela influenciou profundamente sistemas jurídicos ao redor do mundo, adaptando-se às realidades de cada país e contribuindo para o desenvolvimento de uma jurisprudência constitucional mais robusta e sensível às questões contemporâneas.

Um exemplo prático que ilustra a aplicação do neoconstitucionalismo é o direito das crianças com TEA nos Estados Unidos. Nos Estados Unidos, há uma legislação que garante que crianças com TEA tenham o direito a um profissional para acompanhá-las na escola, sendo o custo desse suporte assumido pela coletividade (United States, 1975). Esse direito é inserido na interpretação constitucional que enfatiza a proteção dos Direitos Fundamentais, incluindo o direito à educação inclusiva e adequada para crianças com necessidades especiais. No entanto, quando se trata da cobertura por planos de saúde privados, a situação é diferente e frequentemente desigual. Muitos planos de saúde não oferecem o mesmo tipo de suporte financeiro para serviços relacionados ao TEA, como terapeutas especializados ou tratamentos específicos, baseando-se muitas vezes em critérios de idade ou em exclusões de cobertura para certos tipos de condições.

Essa discrepância reflete uma tensão entre os princípios neoconstitucionais de igualdade e justiça social, e as limitações práticas e econômicas impostas pelo setor privado de saúde. Enquanto a legislação e a jurisprudência nos Estados Unidos têm evoluído para proteger direitos educacionais e sociais de grupos vulneráveis, como crianças com TEA, ainda há desafios significativos na garantia de acesso equitativo a serviços de saúde essenciais através de sistemas privados, que muitas vezes seguem critérios financeiros e de risco que podem excluir ou limitar o acesso a tratamentos necessários. O exemplo das crianças com TEA nos Estados Unidos não apenas destaca as conquistas do neoconstitucionalismo na garantia de Direitos Fundamentais, mas também ressalta as dificuldades contínuas em assegurar uma aplicação horizontal desses direitos, especialmente quando

se trata da interseção entre direitos educacionais públicos e a cobertura de saúde privada.

A contribuição teórica de Celso Antônio Bandeira de Mello pode ser ilustrada pela analogia entre o Direito e o Sistema Solar, no qual o regime jurídico se constitui de princípios que lhe conferem especificidade em relação a outros sistemas. Todos os institutos se articulam, gravitam e equilibram-se de acordo com a racionalidade própria desse sistema. Diferentemente dos princípios físicos, os princípios jurídicos são livremente determinados pelos homens e podem ser modificados pelo legislador conforme necessário. Ao jurista, interessa compreender os princípios consagrados no sistema normativo, mesmo que não tenham sido conscientemente instaurados pelo legislador. Esses princípios são mutáveis e podem ser alterados a qualquer momento pela autoridade legislativa, seja pela substituição dos princípios básicos, seja pela modificação nos vários institutos particulares de uma dada disciplina (Mello, 1967, p. 29-30).

Assim, o regime jurídico-administrativo é indispensável para a investigação, o raciocínio e a construção teórica no campo do Direito, fornecendo um conjunto de regras e princípios que norteiam a atuação da Administração Pública. Compreender essas normas e suas implicações é o cerne para a interpretação adequada das relações entre o Estado e os cidadãos, garantindo que o interesse público prevaleça e que os Direitos Fundamentais sejam respeitados.

A partir dos estudos de Celso Antônio Bandeira de Mello e do artigo de Emerson Gabardo sobre o princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado no Direito Administrativo Social, podemos verificar que a definição de interesse público é central nas discussões sobre o regime jurídico desse ramo do Direito dentro do ordenamento jurídico. Gabardo argumenta que, embora as escolas francesas de serviço público e *puissance publique* tenham historicamente influenciado sua conceituação, o positivismo kelseniano exerce uma influência mais ampla e adequada na contemporaneidade (Gabardo, 2017, p. 97). Em um Estado Democrático Social, o interesse público deve equilibrar-se com os direitos subjetivos, prevalecendo sobre os interesses privados quando legalmente empoderado, conforme explica Renato Alessi, destacando o conceito de “poder-dever” (Alessi, 1953, p. 1), após a CRFB/1988.

Gabardo também introduz o conceito atualizado de Marcel Waline, para quem o Direito Administrativo visa conferir aos agentes públicos os poderes necessários para gerir os interesses públicos em prol do bem coletivo (Waline, 1959, p. 574). Marcel Waline defendia que o Direito Administrativo tem como objeto atribuir aos agentes públicos os poderes necessários para o bom exercício de sua missão de gestão dos interesses públicos a fim de satisfazer os bens coletivos (Waline, 1950, p. 271).

Gabardo critica a busca por uma única gênese remota para o conceito contemporâneo de interesse público como um equívoco arqueológico, reconhecendo que múltiplos elementos moldaram o Direito Administrativo moderno, incluindo a influência dos Direitos Humanos e das demandas populares, vitais em um Estado Democrático Social (Gabardo, 2017, p. 104). Ele aborda também os desafios contemporâneos na definição do interesse público na pós-modernidade, discutindo a colonização do espaço público pelo privado e a necessidade de uma identificação jurídica, política e ética desse conceito. Ele argumenta que a fluidez conceitual na pós-modernidade é apropriada para uma sociedade plural e flexível, refletindo a distinção racional estabelecida por Max Weber sobre a abstração de conceitos jurídico-normativos (Weber, 1996, p. 511).

No entanto, apesar das controvérsias, Gabardo sustenta que a supremacia do interesse público não deve ser vista como um axioma absoluto e irreduzível, mas sim como um conjunto principiológico sujeito a exceções dentro do ordenamento constitucional brasileiro. Ele enfatiza que, em um Estado Democrático Social, a prevalência dos interesses da sociedade sobre os interesses particulares é medida capaz de evitar a desagregação social (Gabardo, 2017, p. 106-108). Derradeiramente, Gabardo propõe que o princípio da supremacia do interesse público deve ser o fundamento de um Direito Administrativo Social, alinhado com os Direitos Humanos, as necessidades sociais emergentes e as transformações constitucionais do século XX, caracterizando as constituições dirigentes dessa época (Gabardo, 2017, p. 118-120). Quando analisamos o valor metodológico do regime jurídico-administrativo, estamos diretamente refletindo sobre as bases do Estado, pois é por meio dos mecanismos administrativos que o Estado atua e define as funções das entidades administrativas que operam de acordo com as normas do sistema. O funcionamento desse sistema se fundamenta em princípios, regras e normas do Direito Administrativo, como já discutido *a priori*.

O texto de Luis Manuel Fonseca Pires, *Interesse público líquido e pós-modernidade: a lógica do individualismo e os desafios do Estado Social no século XXI*, nos auxilia a entender o papel do Direito Administrativo no Estado Social contemporâneo. O valor metodológico aqui reside precisamente nessa razão: como devemos refletir criticamente sobre normas e princípios administrativos para atender tanto ao “ser” quanto ao “dever ser” do Estado. Pires adota o interesse público como um princípio fulcral para o Estado Social contemporâneo, como motivador que direciona a ação estatal (Pires, 2014, p. 375). Seu estudo se concentra em compreender como o interesse público se posiciona frente ao Estado Social do terceiro milênio (pós-modernidade). A escolha de Pires pelo interesse público como objeto de estudo para responder à sua questão central também se justifica pela consideração de Celso Antônio

Bandeira de Mello, que reconhece a supremacia e a indisponibilidade do interesse público como princípios capitais do Direito Administrativo.

No entanto, para alcançar essa compreensão, é primordial revisitar o caminho percorrido, como o autor denomina, isto é, entender de onde viemos e onde chegamos para ponderar sobre o futuro. Assim, para entender o regime jurídico administrativo moderno, devemos lembrar alguns conceitos indispensáveis. O marco inicial dessa discussão é a superação do Estado de Polícia, referindo-se ao Estado pré-Revolução Francesa, um regime repressivo no qual todo poder centralizava-se em um único governante. O Estado controlava todos os aspectos da vida social, caracterizando-se pela utilização da força para controlar a população e reprimir qualquer forma de oposição, com leis arbitrárias e maior controle sobre a vida privada. Isso porque não estávamos lidando com um Estado de Direito, mas sim com um Estado regido pela vontade soberana do governante (Pires, 2014, p. 375-376).

Com a Declaração da Independência dos Estados Unidos e a Revolução Francesa, essa estrutura começou a sofrer profundas transformações, iniciando-se o período do Estado de Direito, que inicialmente foi o Estado de Direito Liberal, inserido principalmente no ideal de liberdade das revoluções. Os vencedores dessa revolução foram os burgueses, os iluministas que orientaram o movimento. Os ideais revolucionários foram usados principalmente pelos burgueses e a população pobre que não fazia parte da burguesia foi usada para promover a revolução (Pires, 2014, p. 376). O princípio da legalidade como condição da liberdade e igualdade se torna, nesse período, um valor central do Direito Público, que permite deslocar a autoridade do império dos homens, para o império da lei, da razão do Direito, o Estado de Direito. O neoconstitucionalismo, contudo, provoca uma nova importante transformação nessa relação, porque ele acrescenta ao sistema liberal de proteção dos direitos civis-individuais de liberdade e igualdade o compromisso não só do Estado limitar seu poder perante os direitos dos cidadãos, mas também de prestar, positivamente, os direitos individuais e sociais necessários para promover os direitos em toda a sua plenitude.

Estudos de autores como Emerson Gabardo e Luis Manuel Fonseca Pires reforçam a centralidade do interesse público no Direito Administrativo contemporâneo. A supremacia do interesse público sobre o privado, embora não seja um axioma absoluto, permanece um princípio orientador para evitar a desagregação social e assegurar que os direitos subjetivos sejam equilibrados com as necessidades coletivas. A influência dos Direitos Humanos e das demandas populares proporciona um Direito Administrativo que seja sensível às transformações sociais e políticas. Portanto, o regime jurídico-administrativo, ao fornecer um conjunto de

regras e princípios que norteiam a atuação da Administração Pública, desempenha um papel-chave na garantia da justiça social e na proteção dos Direitos Fundamentais. Compreender e aplicar esses princípios de maneira reflexiva é elementar para a promoção de um Estado que seja não apenas eficiente, mas também justo e ético, capaz de responder de maneira adequada aos desafios e às demandas de uma sociedade em constante evolução.

2. O NEOCONSTITUCIONALISMO E A EFETIVIDADE DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS NO DIREITO ADMINISTRATIVO

Para falar de constituição econômica, primeiramente, precisamos delimitar o tema. A constituição econômica refere-se à questão levantada por Burke ao analisar a Convenção da Filadélfia e a Constituição estadunidense. A Convenção da Filadélfia foi uma reunião dos representantes das 13 colônias que buscavam rediscutir os artigos da Confederação e elaborar um texto que mais tarde seria a Constituição Americana. Durante esses debates, Hamilton propôs a inclusão da autonomia dos contratos na Constituição, uma proposta inicialmente rejeitada, mas posteriormente inserida por ele mesmo. A forma como o capitalismo se desenvolveu nos Estados Unidos deve-se primordialmente a essa cláusula de autonomia de contratos, exemplificada pelo caso *Joseph Lochner vs. New York* (198 U.S. 45, 1905).

Alexander Hamilton, um dos Pais Fundadores dos Estados Unidos e um dos principais redatores dos *Federalist Papers*, propôs a inclusão da autonomia dos contratos como um princípio-chave na Constituição dos Estados Unidos. Para Hamilton, a proteção da liberdade contratual era crucial para o desenvolvimento econômico e para garantir a estabilidade das relações comerciais no novo país. A autonomia dos contratos, como princípio constitucional, significava que o governo deveria ter limitações na sua capacidade de interferir nos acordos privados entre indivíduos e empresas. Isso refletia uma filosofia política e econômica que valorizava a liberdade individual e a livre iniciativa como pilares do crescimento econômico e do progresso social. Ao longo da história dos Estados Unidos, a inclusão da autonomia dos contratos na Constituição teve profundas implicações. Contribuiu para um ambiente legal que favorecia o empreendedorismo, incentivava investimentos e promovia a segurança jurídica nas transações comerciais. Esses princípios foram medulares para o crescimento do país como uma potência econômica mundial.

No entanto, como exemplificado no caso *Lochner vs. New York* (1905), essa interpretação da autonomia dos contratos também gerou

debates significativos sobre os limites do poder regulatório do governo, especialmente em questões trabalhistas e de bem-estar social. A “Era Lochner” destacou um período em que o Supremo Tribunal dos Estados Unidos estava mais inclinado a proteger os direitos individuais contra a intervenção estatal, refletindo a influência da autonomia contratual na jurisprudência americana. Assim, a proposta de Hamilton e a subsequente inclusão da autonomia dos contratos na Constituição dos Estados Unidos não apenas moldaram o desenvolvimento econômico do país, mas também continuam a ser um ponto de referência nos debates sobre direitos individuais, regulamentação governamental e justiça econômica na sociedade americana.

No caso *Joseph Lochner vs. New York* (1905), o Supremo Tribunal dos Estados Unidos enfrentou a constitucionalidade da “*Bakeshop Act*” de Nova York, que limitava a jornada de trabalho dos padeiros. Joseph Lochner, um padeiro que violou essa lei, argumentou que ela infringia a “cláusula de devido processo” da 14ª Emenda da Constituição dos Estados Unidos, interferindo indevidamente na liberdade de contrato entre empregadores e empregados. O Tribunal decidiu por cinco votos a quatro a favor de Lochner, alegando que a lei estadual era uma interferência indevida na liberdade de contrato. A decisão, redigida pelo juiz Rufus Peckham, refletiu uma época em que o Supremo Tribunal protegia vigorosamente os direitos econômicos contra a intervenção governamental, conhecida como a “Era Lochner”. Essa era judicialmente ativa foi marcada por várias decisões que invalidaram legislações trabalhistas e econômicas baseadas na liberdade de contrato. Contudo, o caso Lochner foi criticado por sua visão restritiva sobre o papel do governo na regulamentação econômica e pela interpretação ampla da liberdade contratual. Com o tempo, especialmente durante a Grande Depressão na década de 1930, o Supremo Tribunal alterou sua abordagem, passando a deferir mais frequentemente ao legislador em questões de regulação econômica e trabalhista.

A expressão “constituição econômica” (Canotilho, 1979, p. 543-545) é usada para destacar normas constitucionais relacionadas a relações econômicas, mas ela não é uma parte separada da Constituição, sendo essa nossa segunda premissa. Ou seja, a constituição econômica não pode ser separada das demais partes da Constituição, pois ela reflete as relações econômicas presentes no texto constitucional. A ideia de constituição econômica não é uma novidade do século XX, pois, desde a Constituição estadunidense, existem normas que tratam das relações entre Direito e Economia. No entanto, as constituições liberais do século XVIII buscavam preservar a ordem de mercado, incluindo a liberdade de indústria e comércio e a autonomia contratual. Por outro lado, as constituições sociais do século

XX, como as de 1917³ e 1919,⁴ buscavam transformar a ordem de mercado, sendo programáticas e enfrentando dificuldades de aplicabilidade devido ao paradoxo entre os interesses de uma elite econômica e as disposições constitucionais (Bercovici; Massonetto, 2006, p. 58).

O legislador constituinte, tentando efetivar as expectativas constitucionais, estabeleceu consensos como o valor social do trabalho, a livre iniciativa e a função social da propriedade. Há uma relação intrínseca entre Direito, Política e Economia. A CRFB/1988 rompe e não rompe com o regime militar (Bercovici; Massonetto, 2006, p. 60), sendo mais continuidade do que ruptura. A ordem financeira estabelecida na CRFB/1988 tem suas raízes na estruturação econômico-financeira da ditadura militar, iniciada em 1964 com o Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG). Durante esse período, foram criadas diversas peças orçamentárias distintas, incluindo o Orçamento Geral da União, o Orçamento da Previdência Social e o das Empresas Estatais, além do Orçamento Monetário (Martone, 1970, p. 69-80).

Destaca-se a conta-movimento do Banco do Brasil, utilizada para financiar o déficit público fora do Orçamento Geral da União. Bercovici menciona o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) como um problema, por ser um imposto de política econômica que deveria ser responsabilidade da Federação, e não dos estados (Bercovici; Massonetto, 2006, p. 62). Até hoje, a lógica e estrutura da Administração Pública vêm do Decreto-Lei n. 200 de 1967. A Reforma Administrativa de 1998 apenas agregou as agências reguladoras atuais às já existentes desde 1930, como o Banco Central e o Instituto do Café.

Durante a Ditadura, houve um processo de centralização do orçamento. O Brasil teve duas leis de orçamento: o Código de Contabilidade Nacional do começo da República, vigente até 1964, e a Lei n. 4.320 de 1964, pouco antes do golpe militar. Nos anos 1930 até 1945, o Executivo, por meio do Departamento Administrativo de Serviço Público (DASP), fazia a proposta do orçamento. Na Ditadura, a Lei Orçamentária Anual (LOA) surgiu, com um orçamento anual equilibrado apenas superficialmente (Bercovici; Massonetto, 2006, p. 65). Além disso, havia o Orçamento das Estatais, da Previdência e o Monetário, representando uma tentativa de centralização.

Na década de 1970, a crise econômica mundial levou o Brasil a implementar reformas para mudar seu padrão de financiamento estatal. A redemocratização acelerou esse processo, resultando na criação da Secretaria

3 A Constituição Mexicana de 1917 é um marco na história do México e no constitucionalismo mundial. Promulgada em 5 de fevereiro de 1917, durante a Revolução Mexicana, essa Constituição substituiu a Constituição de 1857 e estabeleceu um novo quadro jurídico para o país. Foi a primeira Constituição no mundo a incluir Direitos Sociais e a prever a proteção dos trabalhadores e das comunidades rurais.

4 A Constituição Alemã de 1919, também conhecida como Constituição de Weimar, foi adotada em 11 de agosto de 1919, após a Primeira Guerra Mundial, marcando a transição da Alemanha de uma monarquia imperial para uma república democrática parlamentar. A Constituição de Weimar estabeleceu uma das primeiras democracias modernas na Alemanha e continha várias disposições progressistas para a época.

do Tesouro Nacional em 1986 e no congelamento da conta-movimento do Banco do Brasil. O “Plano Bresser” transferiu a gestão da dívida pública do Banco Central para o Ministério da Fazenda. O Banco Central deixou de financiar o Tesouro Nacional e perdeu suas funções de fomento, medidas consolidadas na CRFB/1988 (Bercovici; Massonetto, 2006, p. 66-67).

A CRFB/1988 concluiu o processo de centralização do orçamento, delimitando que o Banco Central é o único responsável pela moeda e não pode emprestar ao Tesouro, e estabelecendo a Lei Orçamentária (Lei de Diretrizes Orçamentárias, Plano Plurianual e Lei Orçamentária Anual). A Lei de Responsabilidade Fiscal, mais tarde, fechou esse circuito, criminalizando o déficit e obrigando os entes subnacionais a adotarem um modelo uniforme de organização das finanças públicas.

O processo de centralização e unificação orçamentária no Brasil se estendeu até os anos 1990, culminando com a privatização dos bancos estaduais, a consolidação da autoridade monetária no Banco Central e a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal em 2000. Esse processo, iniciado nos anos 1970, limitou a capacidade de intervenção do Estado na economia, focando no controle dos gastos públicos. A partir da década de 1980, mudanças no sistema capitalista, como a financeirização e o avanço tecnológico, redefiniram o papel do fundo público, que passou a ser disputado não apenas para garantir direitos sociais, mas também para remunerar o capital. Isso levou a um aumento nos gastos públicos, especialmente em políticas monetárias, como altas taxas de juros, em vez de políticas de pleno emprego.

No Brasil pós-1988, houve uma supremacia do orçamento monetário sobre o fiscal, com as políticas fiscais controladas pela estabilização monetária. A CRFB/1988, que deveria orientar a política econômica, acabou isolada de seus instrumentos financeiros, como a Lei de Responsabilidade Fiscal, limitando a busca pelo pleno emprego e por outras políticas financeiras (Bercovici; Massonetto, 2006, p. 71).

Autores conservadores criticam a constituição dirigente por “amarrar” a política, enquanto defendem políticas neoliberais que priorizam a estabilidade monetária sobre os direitos sociais. Para mudar esse quadro, alguns propõem aumentar o controle democrático sobre os recursos públicos ou adotar o princípio constitucional do pleno emprego. No entanto, isso enfrenta desafios significativos, como a desconfiança dos grandes empresários em relação ao gasto governamental. Os críticos da CRFB/1988 argumentam que apenas os dispositivos constitucionais relacionados a políticas públicas e direitos sociais limitam a liberdade de atuação do legislador. No entanto, esses mesmos críticos são os principais defensores das políticas de estabilização econômica e da supremacia do orçamento monetário sobre as despesas sociais. A imposição dessas políticas, por meio de reformas constitucionais

e legislação infraconstitucional, não gerou preocupação sobre a restrição das opções políticas futuras, deixando uma única política como a única alternativa possível (Bercovici; Massonetto, 2006, p. 72-73).

Nesse contexto, o caso da *joint venture*⁵ entre a Embraer e a Boeing é particularmente relevante. Em 5 de julho de 2018, as empresas assinaram um memorando para formar uma *joint venture*, na qual a Boeing controlaria 80% do capital e a Embraer 20%, concedendo assim controle majoritário à Boeing. Rodrigo Oliveira Salgado, Fábio Sampaio Mascarenhas e Marcus Vinicius Silva de Oliveira levantam a questão sobre a possibilidade de o Poder Executivo Federal exercer o poder de veto inerente à *golden share*⁶ e, na hipótese de omissão, se o Congresso Nacional seria competente para a análise. A hipótese sustentada é que, com base no princípio da soberania econômica (art. 170, I), existe uma obrigação expressa de veto em situações em que a *joint venture* ou uma reorganização societária prejudique o mercado interno (art. 219). O texto analisa a origem da *golden share* no contexto neoliberal, sua introdução no Brasil e o caso específico da *joint venture* Embraer-Boeing, discutindo a relevância da *golden share* e os dispositivos constitucionais pertinentes à soberania econômica. A conclusão é que a *golden share* é ferramenta sólida para proteger a soberania econômica do Brasil, permitindo que o Estado vete decisões estratégicas prejudiciais ao mercado interno, e que o Congresso Nacional ou o Judiciário devem intervir em caso de omissão do Executivo (Salgado; Mascarenhas; Oliveira, 2020, p. 1-27).

Nas últimas duas décadas, as transformações no capitalismo levaram a uma nova ordem global, caracterizada pelo imperialismo do dólar, pela desregulamentação dos mercados e pela difusão do neoliberalismo. Isso modificou profundamente o Direito Financeiro, que agora está voltado para a organização da expansão financeira do processo de acumulação de capital, em vez de promover políticas de bem-estar social. Há uma supremacia da constituição financeira, que visa garantir o capital privado e o equilíbrio macroeconômico em detrimento da realização dos princípios econômicos da Constituição. A CRFB/1988 é uma constituição dirigente que incorpora um programa de transformações sociais e econômicas a serem realizadas pelo Estado. No entanto, os críticos a consideram prejudicial, culpando-a por crises econômicas e “ingovernabilidade”. Eles enxergam as políticas neoliberais como a verdadeira constituição dirigente, vinculando toda a política estatal à proteção da renda financeira do capital e à acumulação de riqueza privada.

5 É uma parceria estratégica entre duas ou mais empresas. Elas se unem com um objetivo específico, seja para executar um projeto conjunto ou até mesmo criar uma nova empresa.

6 A *Golden Share* surgiu na Inglaterra, nos anos 1980, e seu objetivo principal era garantir que empresas privatizadas (que antes faziam parte do patrimônio estatal) não fossem usadas contra os interesses nacionais após a transferência para o mercado privado.

No caso brasileiro, ainda, percebe-se a separação e a supremacia da constituição financeira, voltada para a garantia do capital privado e do equilíbrio macroeconômico, em detrimento da concretização da constituição econômica, ocasionando o que Bercovici e Massonetto denominam de “constituição dirigente invertida” (Bercovici; Massonetto, 2006, p. 73). A constituição econômica, conforme discutido, revela-se como um elemento conectivo na interseção entre Direito e Economia, estabelecendo as bases para a organização das relações econômicas dentro de um ordenamento jurídico.

A análise histórica da inclusão da autonomia dos contratos na Constituição Americana, proposta por Alexander Hamilton e ilustrada pelo caso *Lochner vs. New York* (1905), destaca a importância desse princípio na promoção do desenvolvimento econômico e na limitação da interferência governamental nos acordos privados. Essa abordagem contribuiu significativamente para a formação do capitalismo nos Estados Unidos, embora tenha gerado debates sobre os limites do poder regulatório do Estado, especialmente em questões trabalhistas e de bem-estar social.

No contexto brasileiro, a CRFB/1988 também busca equilibrar a liberdade econômica com a promoção de direitos sociais, refletindo uma tentativa de conciliar a ordem de mercado com princípios como o valor social do trabalho e a função social da propriedade. No entanto, o histórico de centralização orçamentária e a prevalência do orçamento monetário sobre o fiscal demonstram os desafios enfrentados na concretização desses objetivos. A Lei de Responsabilidade Fiscal e outras reformas estruturais mostram a tensão entre a estabilidade econômica e a realização dos direitos sociais previstos na Constituição.

A crítica à “constituição dirigente invertida” evidencia a predominância das políticas neoliberais e a desvalorização dos princípios econômicos constitucionais que visam transformar a ordem de mercado. Essa inversão reflete a dificuldade de implementar plenamente os direitos sociais em um contexto de prioridade ao equilíbrio macroeconômico e à proteção do capital privado. Portanto, para efetivar uma constituição econômica que realmente atenda aos interesses da sociedade é necessário um controle democrático sobre os recursos públicos e uma reavaliação das políticas que priorizam a estabilidade financeira em detrimento do bem-estar social. Ao compreender a influência do neoconstitucionalismo na proteção dos Direitos Fundamentais, é possível analisar os desafios e as contradições que surgem na aplicação desses princípios no contexto específico da Administração Pública brasileira, especialmente após a promulgação da CRFB/1988. Esse período de transição traz à tona complexidades que precisam ser consideradas para uma atuação estatal mais eficaz.

3. DESAFIOS E CONTRADIÇÕES NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA PÓS-CONSTITUIÇÃO DE 1988

O estudo de Daniel Wunder Hachem, conforme delineado nos apontamentos dos professores Gilberto Bercovici e Luiz Fernando Massoneto sobre as finanças públicas e a constituição dirigente invertida, oferece uma análise acerca das transformações no Direito Administrativo brasileiro. Em seu artigo, publicado na obra *Direito Administrativo: Transformações e Tendências*, Hachem explora a transição do Estado brasileiro desde a intervenção estatal até a subsidiariedade, adaptando-se ao modelo político vigente.

Ele argumenta que o Direito Administrativo é fluido, moldando-se conforme o paradigma estatal do ordenamento jurídico em que se insere. Essa adaptação é importante, pois define os limites da intervenção estatal na esfera privada e na autonomia individual, refletindo diretamente nas políticas públicas e na legislação administrativa. Hachem também aborda a globalização do Direito Administrativo, observando que, apesar das tendências em direção a um Direito Administrativo Global ou Transnacional,⁷ é preciso uma análise detalhada das especificidades de cada sistema jurídico nacional. Isso é imperioso para compreender como mudanças na estrutura do Estado impactam esse ramo do Direito, especialmente no Brasil (Hachem, 2014, p. 391-460). Uma vez tratando-se de globalização, faz-se mister destacar a passagem inicial de Bauman em seu livro *Globalização: as consequências humanas*:

A “globalização” está na ordem do dia; uma palavra da moda que se transforma rapidamente em um lema, uma encantação mágica, uma senha capaz de abrir as portas de todos os mistérios presentes e futuros. Para alguns, “globalização” é o que devemos fazer se quisermos ser felizes; para outros, é a causa da nossa infelicidade. Para todos, porém, “globalização” é o destino irremediável do mundo, um processo irreversível; é também um processo que nos afeta a todos na mesma medida e da mesma maneira. Estamos todos sendo “globalizados” — e isso significa basicamente o mesmo para todos (2021, p. 7).

Hachem analisa as transformações na estrutura política brasileira e seus efeitos sobre o Direito Administrativo, com foco na reforma gerencial dos anos 1990 e na Emenda Constitucional n. 19 de 1998. Essas reformas refletiram a tendência neoliberal de reduzir as atribuições do Estado, transferindo responsabilidades sociais para a iniciativa privada. Ele critica essa visão neoliberal, argumentando que ela desconsidera as deficiências das

⁷ O conceito aponta exatamente para o desenvolvimento de problemas jurídicos que perpassam os diversos tipos de ordens jurídicas. Um problema transconstitucional implica uma questão que poderá envolver tribunais estatais, internacionais, supranacionais e transnacionais (arbitrais), assim como instituições jurídicas locais nativas, na busca de sua solução, segundo Marcelo Neves.

estruturas políticas em países subdesenvolvidos como o Brasil. Ele defende uma abordagem mais robusta do Estado, alinhada com as previsões da CRFB/1988, que estabelece um modelo de Estado de bem-estar social. Esse modelo exige do Estado não apenas um papel de árbitro, mas também de promotor ativo dos direitos sociais, buscando uma redistribuição material e uma igualdade efetiva.

O autor contrasta essa visão com a perspectiva neoliberal, que promove uma transição do Direito Administrativo de um regime público para um regime mais próximo do Direito Privado, caracterizando o que é conhecido como “Direito Administrativo Neoliberal”. Ele também discute as críticas de juristas brasileiros como Celso Antônio Bandeira de Mello a essa perspectiva neoliberal. Bandeira de Mello argumenta que países em estágios menos avançados de desenvolvimento não podem simplesmente adotar soluções importadas sem considerar suas próprias realidades políticas e sociais. Ele defende um Direito Administrativo que promova efetivamente os direitos econômicos e sociais, conforme previsto na CRFB/1988, enfatizando a necessidade de uma Administração Pública inclusiva e voltada para a redução das desigualdades sociais.

Daniel Wunder Hachem trata da evolução dos direitos econômicos e sociais no Judiciário brasileiro, distinguindo três períodos: antes de 1988, com direitos sociais vistos como declarações; pós-1988, com a efetivação influenciada pelo neoconstitucionalismo; e o atual, com tensões entre efetividade e igualdade. Em suma, o autor propõe um Direito Administrativo brasileiro que não só respeite os Direitos Fundamentais Econômicos e Sociais, mas que também os promova ativamente, buscando reduzir as desigualdades sociais e econômicas. Seu trabalho contribui significativamente para o debate sobre o papel do Estado na promoção do desenvolvimento e da igualdade no Brasil contemporâneo (Hachem, 2014, p. 391-460).

Nesse sentido, torna-se importante também conceitos estabelecidos por Castells, no capítulo intitulado *As raízes da ira*, do livro *Ruptura: a crise da democracia liberal*. O autor menciona que a globalização da economia “destruturou economias nacionais e limitou a capacidade do Estado-nação de responder em seu âmbito a problemas que são globais na origem” (2018, p. 18), como crises financeiras, violações de direitos, mudanças, terrorismo etc. Essa lógica, de tornar irrestrita a ação do capital e de diminuir a interferência do Estado, tende a aumentar a polarização das desigualdades sociais.

Por outro lado, seguindo a perspectiva sistêmico-autopoietica, Luhmann destaca que a globalização é um processo gradual de diferenciação funcional de sistemas sociais de comunicação (política, economia, direito, ciência, religião, arte e outros), que operam diferentes formas de sentido e que deu origem a um tipo de sociedade que é relativamente estável, embora não exista um centro único, nem um subsetor que possa reivindicar uma

supremacia incontestada. Segundo a análise do autor, uma das premissas básicas do que ele provocativamente chama de “pensamento social europeu tradicional” é a noção de que a ordem depende da centralidade. Essa é a razão pela qual seu próprio conceito de sociedade essencialmente sem centro encontra regularmente uma oposição tão intransigente. Analogamente, Luhmann acredita que, frequentemente, são as óticas herdadas do pensamento clássico, em vez de uma avaliação realista da situação, que induzem os críticos a identificar “crises” onde quer que olhem (1982, p. 15).

No campo das intersecções entre as formas de comunicação jurídica e econômica da sociedade, o livro *Direito Constitucional Financeiro: teoria da constituição financeira*, de Heleno Taveira Torres, aborda inicialmente a mudança de paradigma no Direito Financeiro do Estado Liberal para o Constitucionalismo. No Estado Liberal, o Direito Financeiro tinha um caráter meramente instrumental, deixando as escolhas públicas para as Ciências das Finanças, a Economia Política e áreas afins. Esse cenário perdura até hoje, refletindo-se em princípios financeiros muitas vezes derivados de teorias econômicas, como as classificações de Pareto sobre “falhas de mercado” ou os teoremas de Buchanan, que não são unânimes entre economistas e, em alguns casos, já foram superados, como as teorias sobre “neutralidade orçamentária”. Como a constituição é um sistema axiológico, e dela é que deflui todo o sistema, a partir da constituição financeira, o sistema de Direito Financeiro assume verdadeira teleologia quanto aos objetivos a realizar (Torres, 2014, p. 50).

Para Torres, o desafio da teoria da constituição financeira reside na busca de um método estritamente jurídico para analisar de forma unitária as finanças públicas à luz do constitucionalismo contemporâneo do Estado Democrático de Direito. Foi somente com a transição para o Estado Democrático de Direito que se aprofundou o estudo para uma integração funcional entre a constituição financeira e outras áreas constitucionais como a Econômica, Tributária, Político-Federativa e Social.

Assim, surge um novo paradigma no qual o Direito Financeiro se torna primordial no constitucionalismo contemporâneo. Os modelos de financiamento do Estado devem sempre estar em conformidade com a Constituição, sujeitos não apenas ao controle de constitucionalidade formal, mas também material. A constituição financeira, portanto, não se limita ao conjunto de regras orçamentárias, abrangendo toda a sua integralidade com repercussão financeira, como competências constitucionais, serviços públicos, políticas públicas, garantias a Direitos Sociais e previdenciários, além da proteção de Direitos Fundamentais e liberdades. Nesse sentido:

Com a constituição garantista do Estado Democrático de Direito e suas distintas constituições materiais, como a constituição econômica e da

constituição social, ampliaram-se as competências dos gastos públicos e respectivos controles, a reclamar especializações crescentes. Nesta amplitude, viu -se ruir o tênue edifício da sua unidade de método, pelas fundações assentadas entre finanças, economia e juridicidade, sobremodo cambiantes conforme as mudanças sociais, econômicas e políticas (Torres, 2014, p. 35).

Ao investigar as relações entre Estado e constituição financeira, Torres faz referência à teoria de Kelsen, segundo a qual o Direito e o Estado se coincidem, legitimando o Estado pela lei e pela Constituição, estabelecendo, assim, o Estado Constitucional de Direito. Conforme Torres: “No Estado Constitucional, todos os poderes e agentes do Estado estão limitados à Constituição, sujeitos ao controle de constitucionalidade de leis e atos administrativos e judiciais, sob pena de qualquer desconformidade, seja formal ou material” (Torres, 2014, p. 74). A constituição financeira do Estado Democrático de Direito, além de afirmar valores como liberdade, democracia e dignidade humana, visa concretizar Direitos Fundamentais e promover o desenvolvimento por meio da intervenção na ordem econômica e social. Isso representa uma verdadeira mudança de paradigma, exigindo uma redescoberta e um aprimoramento do Direito Financeiro. Nessa toada, torna-se importante o conceito de transparência para Ricardo Lobo Torres:

A transparência é o melhor princípio para a superação das ambivalências da sociedade de risco. Só quando se desvenda o mecanismo do risco, pelo conhecimento de suas causas e de seus efeitos, é que se supera a insegurança. O mesmo raciocínio vale para os riscos fiscais. Só a transparência na atividade financeira e na conduta do cidadão pode superá-los (2011, p. 1359).

Portanto, a teoria da constituição financeira, segundo Torres, baseia-se em três pressupostos: a prevalência do Estado Democrático de Direito, os fins constitucionais como determinantes da constituição financeira e a abertura sistêmica dessa para a realidade, através da interconstitucionalidade⁸ com outras partes da Constituição. Heleno Taveira Torres destaca, com particular precisão, o alcance político do orçamento: “Após o sufrágio popular, o ‘orçamento público’ é ato constitucional dos mais representativos da democracia e da república, sem o qual o próprio Estado Constitucional restaria incompleto e desnaturado” (Torres, 2014, p. 346).

8 Esse fenômeno foi denominado por J. J. Canotilho (2008, 265-266) como um processo de transformação desde o século passado, em que houve preocupação com os novos desafios de um direito que transcendeu às fronteiras dos Estados para diversas ordens jurídicas.

Por fim, a constituição financeira não se limita às normas típicas de orçamento, despesas ou receitas públicas, mas se estende a todas as disposições constitucionais relacionadas à atividade financeira. Sua interpretação deve considerar a interconstitucionalidade, assegurando uma compreensão integrada que promova a realização efetiva dos direitos e das liberdades constitucionais. A complexidade do Estado e da sua atividade financeira, ao longo do último século, assumiu proporções nunca imaginadas.

O Direito, ao longo da história, tem mostrado uma natureza dual, atuando tanto como um instrumento de regulação e controle quanto de justiça moral. Essa complexidade reflete-se nas diferentes esferas em que o Direito opera: pública e privada, com a primeira enfatizando o interesse público e a segunda, os interesses particulares. A evolução dessas esferas, desde a Antiguidade grega e romana até os dias atuais, revela a constante busca por um equilíbrio entre os direitos individuais e coletivos. A globalização, como discutido por Bauman, surge como uma força inexorável que remodela as economias nacionais e desafia a capacidade do Estado-nação de responder adequadamente aos problemas globais. Essa realidade é particularmente evidente na polarização das desigualdades sociais e na desestruturação de estruturas políticas e econômicas nacionais. Hachem observa que, apesar das tendências em direção a um Direito Administrativo Global ou Transnacional, é importante manter uma análise detalhada das especificidades de cada sistema jurídico nacional. Essa abordagem é importante para compreender como as mudanças na estrutura do Estado impactam o Direito Administrativo, especialmente no Brasil. Os desafios e as contradições abordados destacam a necessidade de um contínuo desenvolvimento teórico e prático no campo do Direito Administrativo. Essa necessidade se torna ainda mais evidente ao refletirmos sobre as consequências dessas tensões no dia a dia da Administração Pública e na efetivação dos Direitos Fundamentais. Diante desse cenário, é importante sintetizar as conclusões principais e apontar direções para futuras pesquisas e práticas jurídicas.

CONCLUSÃO

Neste estudo, analisamos a evolução e aplicação do Direito Público e Privado, destacando a relevância dos princípios de supremacia do interesse público e do Direito Administrativo Social nos Estados democráticos modernos. A transição do Estado de Polícia para o Estado de Direito, especialmente após a Revolução Francesa, foi um marco importante que redefiniu as relações entre o Estado e os cidadãos, consolidando os Direitos Fundamentais e a justiça social como pilares de um Estado democrático. O neoconstitucionalismo, central para a adaptação das constituições às demandas contemporâneas, propõe uma interpretação dinâmica das normas

constitucionais, considerando princípios e valores sociais. Esse movimento teórico é relevante na medida em que permite uma adaptação mais sofisticada das normas jurídicas frente às mudanças sociais, políticas e econômicas.

Abordamos também a importância da constituição econômica e sua interação com o Direito, a Política e a Economia. As constituições liberais do século XVIII enfatizavam a preservação da ordem de mercado e a autonomia contratual, enquanto as Constituições Sociais do século XX buscavam transformar essa ordem para incluir preocupações com justiça social e bem-estar coletivo. A CRFB/1988 é um exemplo paradigmático dessa dualidade, ao romper com aspectos do regime militar anterior, mas ao mesmo tempo perpetuar certas estruturas econômicas e financeiras que limitam a concretização plena dos direitos sociais. Além disso, analisamos a complexidade da definição do interesse público na contemporaneidade, especialmente em um contexto pós-moderno caracterizado pela colonização do espaço público pelo privado. A fluidez conceitual do interesse público é um reflexo da pluralidade e flexibilidade da sociedade atual, exigindo uma abordagem crítica e reflexiva por parte dos juristas e legisladores. Nesse sentido, torna-se necessário reconhecer que a supremacia do interesse público não é um axioma absoluto, mas um princípio que deve ser ponderado à luz dos direitos subjetivos e das necessidades coletivas.

A reforma administrativa brasileira, especialmente após a CRFB/1988, foi discutida como um processo contínuo de adaptação das estruturas estatais às demandas contemporâneas. As reformas gerenciais dos anos 1990, por exemplo, refletiram uma tendência global de redução das atribuições do Estado, em um movimento conhecido como neoliberalismo. No entanto, o estudo defende a necessidade de uma Administração Pública inclusiva, que não apenas regule as relações entre o Estado e os cidadãos, mas que também promova ativamente a justiça social e a proteção dos Direitos Fundamentais. O papel dos tribunais na proteção dos Direitos Fundamentais, especialmente em um contexto de neoconstitucionalismo, foi outro aspecto destacado. A abordagem dinâmica na interpretação da Constituição assegura a efetividade desses direitos, garantindo que as normas jurídicas sejam continuamente adaptadas às realidades sociais.

A globalização impõe desafios específicos à Administração Pública, especialmente em relação à soberania nacional e à proteção dos interesses econômicos e sociais internos. Nesse contexto, a interconstitucionalidade surge como um conceito capaz de garantir que as normas jurídicas internas estejam alinhadas com os tratados e as convenções internacionais, sem comprometer a autonomia do Estado em promover o bem-estar social.

O estudo reafirma a necessidade de contínuo desenvolvimento teórico e prático no Direito Administrativo para responder aos desafios de uma sociedade em transformação. A analogia ao mito de Sísifo pode ser utilizada para ilustrar os desafios contínuos e repetitivos enfrentados pela

Administração Pública na busca por justiça social e proteção dos Direitos Fundamentais. Sísifo, uma figura da mitologia grega, foi condenado a empurrar uma rocha montanha acima, apenas para vê-la rolar de volta para baixo, repetindo essa tarefa *ad aeternum*. Nesse sentido, a Administração Pública é frequentemente confrontada com obstáculos que, mesmo quando superados, parecem retornar com novas formas e intensidades. A implementação de políticas públicas sólidas é uma tarefa desafiadora, que exige grandes esforços por parte dos gestores públicos e legisladores. A cada avanço na legislação ou na aplicação de normas, surgem novos desafios sociais, econômicos e políticos que requerem adaptação e reformulação de estratégias.

Assim como Sísifo persevera apesar da futilidade aparente de sua tarefa, a Administração Pública deve persistir na busca por soluções que promovam a justiça social e a proteção dos Direitos Fundamentais. Esse esforço constante é a chave para a manutenção de um Estado Democrático de Direito, no qual os interesses coletivos são equilibrados com os direitos individuais. Embora os desafios possam parecer insuperáveis e os esforços frequentemente infrutíferos, a persistência é fulcral para alcançar progressos significativos. O Direito Administrativo, como um campo em constante evolução, precisa adaptar-se continuamente às novas realidades sociais, políticas e econômicas, enfrentando os “fardos” que surgem ao longo do caminho.

Derradeiramente, a metáfora de Sísifo serve como um lembrete acerca da natureza cíclica da Administração Pública e do Direito Administrativo. Ela ressalta a importância da perseverança, da adaptação e da reflexão crítica na busca contínua por um Estado que seja não apenas eficiente, mas também comprometido com a promoção do bem-estar coletivo e a proteção dos Direitos Fundamentais. Assim, a Administração Pública, como Sísifo, deve continuar a “empurrar a rocha”, mesmo sabendo que a tarefa nunca terá um fim definitivo, pois é através desse esforço contínuo que se pode construir uma sociedade mais justa e equitativa. Portanto, a evolução e aplicação do Direito, tanto público quanto privado, refletem uma busca contínua por justiça e equilíbrio em uma sociedade em constante transformação. A capacidade de adaptação e interpretação das normas jurídicas é relevante para assegurar que os princípios de supremacia do interesse público e os Direitos Fundamentais sejam efetivamente aplicados.

REFERÊNCIAS

ALESSI, Renato. *Sistema istituzionale dei diritto amministrativo italiano*. Milano: Giuffrè, 1953.

BAUMAN, Zygmunt. *Globalização: as consequências humanas*. Rio de Janeiro: Zahar, 2021.

BERCOVICI, Gilberto; MASSONETTO, Luís Fernando. A Constituição Dirigente Invertida: A Blindagem da Constituição Financeira e a Agonia da Constituição Econômica”. *Boletim de Ciências Econômicas*, v. XLIX, 2006.

CASTELLS, Manuel. Ruptura: a crise da democracia liberal. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. A Lei do Orçamento na Teoria da Lei. *Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra: Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor J. J. Teixeira Ribeiro*, Coimbra, v. 2, 1979.

CANOTILHO, J. J. Gomes. “Brançosos” e *interconstitucionalidade*: itinerários dos discursos sobre a historicidade constitucional. 2. ed. Almedina: Coimbra, 2008.

FONSECA PIRES, Luis Manuel. Interesse Público Líquido e Pós-Modernidade: A Lógica do Individualismo e os Desafios do Estado Social no Século XXI. In: MARRARA, Thiago (org.). *Direito Administrativo: Transformações e Tendências*. São Paulo: Almedina, 2014, p. 375-389.

GABARDO, Emerson. O princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado como fundamento do Direito Administrativo Social. *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, v. 4, n. 2, p. 95-130, maio/ago. 2017.

HABERMAS, Jürgen. *Kultur und kritik: verstreute aufsätze*. Frankfurt am Main: Surhkamp, 1973.

HACHEM, Daniel Wunder. Administração Pública inclusiva, igualdade e desenvolvimento: o Direito Administrativo brasileiro rumo à atuação estatal para além do mínimo existencial. In: Thiago Marrara. (Org.). *Direito Administrativo: transformações e tendências*. 1. ed. São Paulo: Almedina, 2014, p. 391-460.

LUHMANN, Niklas. *The Differentiation of Society*. New York: Columbia University Press, 1982.

MARTONE, Celso L., Análise do Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG) (1964-1966) in Betty Mindlin LAFER (org.). *Planejamento no Brasil*, São Paulo, Perspectiva, 1970.

MELLLO, Celso Antônio Bandeira de. O Conteúdo do Regime Jurídico-Administrativo e seu Valor. Metodológico. *Revista de Direito Público*, v. 1, n. 2, p. 44-61, out./dez., 1967.

OLIVEIRA SALGADO, R.; SAMPAIO MASCARENHAS, F.; VINÍCIUS SILVA DE OLIVEIRA, M. A ação de classe especial como instrumento de soberania

econômica: uma análise do caso brasileiro. *Revista da Faculdade de Direito do Sul de Minas*, [s. l.], v. 36, n. 2, 2020. Disponível em: <https://revista.fdsu.edu.br/index.php/revistafdsu/article/view/58>. Acesso em: 29 jul. 2024.

TORRES, Ricardo Lobo; KATAOKA, Eduardo Takemi; GALDINO, Flavio (orgs.). *Dicionário de princípios jurídicos*. Supervisora: Silvia Faber Torres. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

TORRES, Heleno Taveira. *Direito constitucional financeiro: teoria da constituição financeira*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

UNITED STATES. Education for All Handicapped Children Act of 1975. *Public Law No. 94-142*, EUA, 1975. Disponível em: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/STATUTE-89/pdf/STATUTE-89-Pg773.pdf>. Acesso em: 29 jul. 2024.

WALINE, Marcel. *Traité Élémentaire de droit administratif*. 6. ed., Paris: Librerie Du Recueil Sirey, 1950.

WALINE, Marcel. *Droit Administratif*. 8. ed. [S.l.]: [s.n.], 1959.

WEBER, Max. *Economía y sociedad: esbozo de sociología comprensiva*. Tradução de José Medina Echavarría, Juan Roura Parella, Eugenio Ímaz, Eduardo García Máynez y José Ferrater Mora. 4. ed., México: Fondo de Cultura Económica, 1996.

