

## Introdução

Este artigo não tem a intenção de exaurir o tema, apenas introduzir algumas considerações para contribuir com a discussão doutrinária.

O surgimento do Direito Administrativo se relaciona diretamente com a consagração dos ideais da Revolução Francesa de 1.789 e o surgimento do Estado de Direito, com o objetivo inicial de simplesmente frear o Poder do Estado frente aos seus cidadãos.

Neste sentido, assevera Rafael Carvalho Rezende Oliveira<sup>1</sup>:

A partir dos ideais liberais revolucionários da burguesia (separação de poderes, princípio da legalidade e Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão), o poder estatal é limitado e o Direito Administrativo é concebido como ramo especial do Direito, ao lado do Direito Privado, regulador das relações envolvendo o Estado e o exercício das atividades administrativas Segundo.

A Professora Maria Sylvia Zanella<sup>2</sup>, define o Direito Administrativo como "o ramo do direito público que tem por objeto os órgãos, agentes e pessoas jurídicas administrativas que integram a Administração Pública, a atividade jurídica não contenciosa que exerce e os bens e meios de que se utiliza para a consecução de seus fins, de natureza pública".

Completando o tema, apresentamos a síntese do autor argentino Carlos F. Balbin<sup>3</sup>:

La génesis y el sentido del derecho administrativo fue históricamente y en términos conceptuales la limitación al poder estatal desde el derecho. A su vez, este límite encontró su razón de ser en el respeto por los derechos de las personas. En síntesis, la construcción del derecho administrativo representó el equilibrio entre el poder del Estado y los derechos de las personas en el contexto del Estado liberal de derecho.

Fernanda Marinela<sup>4</sup>, vê o Estado, pessoa jurídica de direito público, como uma ficção legal, em sentido diverso de Maria Helena Diniz, para quem se considerar o Estado uma ficção legal ou doutrinária, o direito emanado por ele também será uma ficção jurídica.

O Estado é uma entidade que, como todas as outras pessoas jurídicas, é administrada por pessoas, seres humanos, que manifestam sua vontade. Em assim sendo, esse "organismo" é dotado de falibilidade em virtude dos mais diversos

---

<sup>1</sup> OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. Curso de Direito Administrativo. 6 ed. São Paulo: Método, 2018, p. 46

<sup>2</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo. 32 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019, p. 176.

<sup>3</sup> BALBÍN, Carlos F.. Manual de Derecho Administrativo. 4. ed. Buenos Aires: La Ley, 2018, p. 1.

<sup>4</sup> MARINELA, Fernanda. Direito Administrativo. 11 ed. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 1982.

fatores. Ora, a Administração Pública, como a administração privada, como a administração eclesiástica, a administração do terceiro setor, enfim, toda e qualquer administração está sempre fadada ao cometimento de erros.

### **Princípios Administrativos**

Os Princípios consistem em “enunciações normativas de valor genérico que condicionam e orientam a compreensão do ordenamento jurídico para sua aplicação e integração e para a elaboração de novas normas”. Miguel Reale (2003, p.306).

Para Jose dos Santos de Carvalho Filho (2018, p. 72), “Princípios administrativos são os postulados fundamentais que inspiram todo o modo de agir da Administração Pública”.

Conclui Rafael Carvalho Rezende de Oliveira (2018, p. 80), “os princípios jurídicos condensam os valores fundamentais da ordem jurídica. Em virtude de sua fundamentalidade e de sua abertura linguística, os princípios se irradiam sobre todo o sistema jurídico, garantindo-lhe harmonia e coerência”.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1.988, inovou ao incluir um capítulo dedicado à Administração Pública (Capítulo VII, “DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA“, do Título III) e, em seu artigo 37, deixou expressos os Princípios a serem observados por todas as pessoas administrativas de qualquer dos entes federativos, *in verbis*:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

Os princípios expressos no *caput* do artigo 37 da Constituição Federal (Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência), revelam as diretrizes fundamentais da Administração Pública, de modo que só se poderá considerar válida a conduta administrativa se ela estiver compatível com princípios.

### **Controle da Administração Pública**

Para Fernanda Marinela (2017, p. 1982), o controle representa mecanismo de ajustamento ou correção de atos praticados por aqueles que estão no exercício da atividade administrativa.

No Brasil, qualquer atuação administrativa, dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, está condicionada aos princípios expressos no artigo 37 da Constituição brasileira,

Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência. O controle da administração pública é regulamentado através de diversos atos normativos, que trazem regras, modalidades e instrumentos para a organização desse controle.

Dentre as diversas classificações do controle, destacamos a classificação quanto a extensão, podendo o Controle ser exercido internamente ou externamente, assim:

**Controle Interno:** é todo aquele realizado pela entidade ou órgão responsável pela atividade controlada, no âmbito da própria administração. Exercido de forma integrada entre os Poderes e, com responsabilidade solidária dos responsáveis pelo controle interno, quando, eventualmente, deixarem de dar ciência ao Tribunal Contas de qualquer irregularidade ou ilegalidade;

**Controle Externo:** ocorre quando o órgão fiscalizador se situa em Administração diversa daquela de onde a conduta administrativa se originou, como no controle do Judiciário sobre os atos dos outros Poderes, via ações judiciais; e

**Controle Externo Popular:** As contas dos Municípios ficarão, durante 60 dias, anualmente, à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, o qual poderá questionar-lhes a legitimidade, nos termos da lei.

O Controle Interno, objeto deste artigo, está previsto no artigo 74 da Constituição Federal:

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;

II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;

IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

§ 1º Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária.

§ 2º Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União.

Quanto ao sistema de controle interno brasileiro, artigo 74 da Constituição brasileira, destacamos a lição de Benedito Antônio Alves<sup>5</sup>:

A norma constitucional exige que os três Poderes da República mantenham, de forma integrada, o controle interno de suas contas, com o escopo de aplicar de forma legal, eficiente e eficaz o dinheiro público, o que se faz, na prática, por meio da contabilidade gerencial e financeira, posto que a fiscalização da execução orçamentária efetua-se a partir das informações contábeis. Esse sistema de controle opera-se de forma integrada e, mesmo que cada Poder tenha o seu próprio controle interno, na prática, o sistema é coordenado pelo Poder Executivo (por meio do Órgão Central de Contabilidade da União: art. 50, § 2º, da LRF), a quem compete, ao final de cada exercício financeiro, preparar a prestação de contas conjuntas, o que se faz com base nas informações contidas nas contas consolidadas de todos os Poderes, nos moldes do disposto no art. 50 da LRF e nos demais dispositivos legais aplicáveis à espécie. Como a contabilidade evidencia os fatos ligados à administração orçamentária, financeira, patrimonial e industrial (art. 89 da Lei n. 4.320/64), o controle interno é fundamental para o êxito da administração, pois, com base nas informações contábeis, o administrador se orienta na tomada de decisões e no controle dos atos praticados na gestão do erário.

Fernanda Marinela (2017, p. 1987), assinala que: “Trata-se de um poder-dever concedido por lei à Administração para analisar, fiscalizar, revisar e validar ou não um ato administrativo pela própria pessoa que o praticou como também por uma autoridade superior ou mesmo por um departamento, setor, órgão ou Poder distinto”.

O controle administrativo exercido pelos órgãos administrativos dos Poderes, Executivo, Legislativo e Judiciário, é o mais amplo de todos e, basicamente, classifica-se em legalidade ou de mérito, interno, preventivo, concomitante ou subsequente, de ofício, por provocação ou compulsório, de ato ou de atividade e hierárquico ou finalístico.

## **Controle Interno no Brasil**

---

<sup>5</sup> Constituição Federal interpretada: artigo por artigo. Parágrafo por parágrafo. Costa, Machado. organizador; Alma. Candida da Cunha Ferraz. coordenadora. -9. ed. - Barueri, SP: Manole, 2018. p.494.

Controle administrativo é o poder-dever de fiscalização e correção que a Administração Pública exerce sobre sua própria atuação, sob os aspectos de legalidade e mérito, por iniciativa própria ou mediante provocação.

O controle interno sobre os órgãos da Administração decorre do poder de autotutela que permite à Administração Pública rever os próprios atos quando ilegais, inoportunos ou inconvenientes, sendo amplamente reconhecido pelo Poder Judiciário (Súmulas 346 e 473 da Suprema Corte brasileira).

#### SÚMULA 346

A administração pública pode declarar a nulidade dos seus próprios atos.

#### SÚMULA 473

A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.

O fundamento do controle interno na Administração Pública brasileira está no artigo 76 da Lei 4.320/64, que estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

Art. 75. O controle da execução orçamentária compreenderá:

I - a legalidade dos atos de que resultem a arrecadação da receita ou a realização da despesa, o nascimento ou a extinção de direitos e obrigações;

II - a fidelidade funcional dos agentes da administração, responsáveis por bens e valores públicos;

III - o cumprimento do programa de trabalho expresso em termos monetários e em termos de realização de obras e prestação de serviços.

## CAPÍTULO II

### Do Controle Interno

Art. 76. O Poder Executivo exercerá os três tipos de controle a que se refere o artigo 75, sem prejuízo das atribuições do Tribunal de Contas ou órgão equivalente.

Controle Interno do Poder Executivo Federal, previsto no artigo 74 da Constituição da República, foi estruturado pela Lei Federal nº10.180/2001, no TÍTULO V, DO SISTEMA DE CONTROLE INTERNO DO PODER EXECUTIVO FEDERAL:

Art. 19. O Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal visa à avaliação da ação governamental e da gestão dos administradores públicos federais, por intermédio da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, e a apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

Art. 20. O Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal tem as seguintes finalidades:

I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;

II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e nas entidades da Administração Pública Federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;

IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

No Brasil, o controle interno é exercido pelos órgãos administrativos dos Poderes, sendo o mais vasto de todos. Classifica-se em legalidade ou de mérito, interno, preventivo, concomitante ou subsequente, de ofício, por provocação ou compulsório, de ato ou de atividade e hierárquico ou finalístico.

### **Controle Externo no Brasil**

O controle externo da administração pública, órgãos externos que fiscalizam as ações da administração pública e o seu funcionamento, compreende primeiramente o controle parlamentar direto, o controle pelo tribunal de contas e por fim o controle jurisdicional, com forte ênfase na atuação dos Tribunais de Contas e do Ministério Público, destacadamente.

Na esfera federal, a Constituição da República conferiu ao Tribunal de Contas da União – TCU, o papel de auxiliar o Poder Legislativo, Congresso Nacional, no exercício de sua competência de controle externo.

Complementando as atribuições constitucionais do Tribunal de Contas da União, diversas outras têm sido conferidas por meio de leis específicas, como as atribuições conferidas pela Lei Complementar nº 101 de 2.000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), pela Lei nº 8.666 de 1.993 (Lei de Licitações e Contratos) e, anualmente, pela Lei de Diretrizes Orçamentárias, dentre outras.

Ocasionalmente, o Congresso Nacional edita decretos legislativos com demandas específicas de fiscalização pelo Tribunal de Contas da União, notadamente quanto a obras custeadas com recursos públicos federais.

As competências constitucionais privativas do TCU estão elencadas, principalmente, no artigo 71, e nos artigos 72 a 74 e 161 da Constituição da República, sendo as principais: i) apreciar as contas anuais do presidente da República; ii) julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos; iii) apreciar a legalidade dos atos de admissão de pessoal e de concessão de aposentadorias, reformas e pensões civis e militares; iv) realizar inspeções e auditorias por iniciativa própria ou por solicitação do Congresso Nacional; v) fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais; vi) fiscalizar a aplicação de recursos da União repassados a estados, ao Distrito Federal e a municípios; vii) prestar informações ao Congresso Nacional sobre fiscalizações realizadas; aplicar sanções e determinar a correção de ilegalidades e irregularidades em atos e contratos; viii) sustar, se não atendido, a execução de ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal; ix) emitir pronunciamento conclusivo, por solicitação da Comissão Mista Permanente de Senadores e Deputados, sobre despesas realizadas sem autorização; x) apurar denúncias apresentadas por qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato sobre irregularidades ou ilegalidades na aplicação de recursos federais; e, xi) fixar os coeficientes dos fundos de participação dos estados, do Distrito Federal e dos municípios e fiscalizar a entrega dos recursos aos governos estaduais e às prefeituras municipais.

O Ministério Público, pelo disposto no artigo 127 da Constituição da República, é ferramenta fundamental para a garantia do Estado Democrático de Direito, atuando na defesa do povo, a quem o Constituinte incumbiu a tarefa de pugnar pela manutenção da ordem jurídica, da democracia e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

Art. 127. O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

No exercício do controle sobre os atos da Administração Pública e de políticas públicas, o Ministério Público poderá utilizar dos meios extrajudiciais de que dispõe: instauração de procedimentos administrativos e inquéritos civis, expedição de recomendação, celebração de termo de ajustamento de conduta e promoção de audiências públicas.

O Ministério Público é um órgão, criado pela Constituição, desprovido de personalidade jurídica própria e sujeito ao regime jurídico público, e não se subordina a nenhum outro Poder. Assim, a doutrina e a jurisprudência da Suprema Corte brasileira entendem as atividades do Ministério Público como “extrapoder”.

### **Direito de Acesso a Informação**

O direito de acesso à informação é um direito fundamental derivado do Princípio da Soberania Popular, que é o sustentáculo do Estado Democrático de Direito, sem o qual o exercício da atividade e funções do Estado ficariam extremamente vulneráveis, comprometendo a estrutura sistema democrático.

O acesso à informação, como direito fundamental, também é reconhecido internacionalmente por importantes organismos da comunidade internacional, como a Organização das Nações Unidas (ONU) e a Organização dos Estados Americanos (OEA), vejamos alguns dispositivos:

- Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 (artigo 19):

“Todo ser humano tem direito à liberdade de opinião e expressão; este direito inclui a liberdade de, sem interferência, ter opiniões e de procurar, receber e transmitir informações e idéias por quaisquer meios e independentemente de fronteiras”.

- Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos de 1966 (artigo 19):

“Toda pessoa terá direito à liberdade de expressão; esse direito incluirá a liberdade de procurar, receber e difundir informações e ideias de qualquer natureza [...]”.

- Declaração Interamericana de Princípios de Liberdade de Expressão de 2000 (item 4):

“O acesso à informação mantida pelo Estado constitui um direito fundamental de todo indivíduo. Os Estados têm obrigações de garantir o pleno exercício desse direito”.

- Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção de 2003 (artigos 10 e 13):

“Cada Estado-parte deverá [...] tomar as medidas necessárias para aumentar a transparência em sua administração pública [...] procedimentos ou regulamentos que permitam aos membros do público em geral obter [...] informações sobre a organização, funcionamento e processos decisórios de sua administração pública [...]”.



O acesso a informação tem previsão no ordenamento jurídico brasileiro na Constituição da República, artigo 5º inciso XXXIII, bem como no inciso II do § 3 do artigo 37 e no § 2 do artigo 216, *in verbis*:

Art. 5º [...]

[...]

XXXIII - Todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado;

[...]

Art. 37 [...]

[...]

§ 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente:

[...]

II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII;

[...]

Art. 216 [...]

[...]

§ 2º Cabem à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem.

Além da Constituição brasileira, o acesso a informação encontra-se regulamentado em diversas normas infraconstitucionais. Essas regras se referem a políticas de transparência ativa, à divulgação de atos administrativos, regulamentação de sigilo e restrição, dentre outros. São elas:

#### **Leis Complementares**

Lei Complementar nº 131/2009: Lei Capiberibe – acrescenta dispositivos à Lei de Responsabilidade Fiscal

Lei Complementar nº 101/2000: Lei de Responsabilidade Fiscal

#### **Leis**

Lei nº 13.460/2017: Código de defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos

Lei nº 12.527/2011: Lei de Acesso à Informação

Lei nº 10.520/2002: Pregão Eletrônico

Lei nº 9.784/1999: Processo Administrativo

Lei nº 9.507/1997: Rito processual do habeas data

Lei nº 8.159/1991: Política Nacional de arquivos públicos e privados

### **Decretos**

Decreto nº 9.094/2017: Institui a Carta de Serviços ao Usuário

Decreto nº 8.777/2016: Institui a Política de Dados Abertos do Poder Executivo federal.

Decreto nº 7.845/2012: Regulamenta procedimentos de segurança e tratamento de informações classificadas.

Decreto nº 7.724/2012: Regulamenta a Lei de Acesso à Informação no Poder Executivo Federal.

Decreto de 15/9/2011: Institui o Plano de Ação Nacional sobre Governo Aberto.

Decreto nº 6.170/2007: Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse - SICONV

Decreto nº 5.482/2005: Portal da Transparência e Páginas de Transparência Pública

Decreto nº 4.073/2002: Regulamenta a Política Nacional de Arquivos Públicos e Privados

Portaria nº 262/2005 (CGU): Relatórios de Auditoria na Internet

A Lei Federal nº 12.527 de 18 de novembro de 2011, que regula o acesso a informação previsto na Constituição da República no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, é o marco jurídico que consolida a garantia e segurança jurídica que cada cidadão terá em exercer este direito fundamental, tanto por pessoas físicas e jurídicas.

*A mens legislatoris* da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011) é viabilizar meios de esclarecimentos, informações, acesso a dados, tudo de forma clara, transparente, e sem dúvidas, com pontos essenciais que podem ser elementos de prova através dos dados que virão no documento, seja certidão, ofício, importante para uma ação judicial, processo administrativo que estiver em trâmite com a finalidade de solucionar demandas, conflitos de interesses, não só na atuação perante os órgãos públicos, mas perante o Poder Judiciário.

### **O Estado Excepcional Decorrente da Pandemia do covid-19 e o Direito Administrativo**

Importante apontar, os efeitos no Direito Administrativo da Declaração de Emergência em Saúde Pública de Importância Internacional, feita pela Organização Mundial

da Saúde em 30 de janeiro de 2.020, em decorrência da Infecção Humana pelo novo coronavírus, reconhecida no Brasil pela Portaria nº 188/GM/MS, de 4 de fevereiro de 2.020, que Declara Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (ESPIN), e a adoção de medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional, por todos os entes da federação, em decorrência da Infecção Humana pelo coronavírus, destacadamente, a Lei nº 13.979/2020, alterada pelas Medidas Provisórias nº 926 e 951 de 2.020.

Marçal Justin Filho, em artigo publicado do site <https://www.justen.com.br/efeitos-juridicos-da-crise/> (Efeitos Jurídicos da Crise Sobre as Contratações Administrativas), afirma que “os reflexos diretos das patologias decorrentes do COVID-19 e das políticas adotadas para combater a pandemia afetam de modo significativo a atividade administrativa estatal”.

Assevera o autor que o enfrentamento a pandemia de covid-19 envolve uma pluralidade de questões no âmbito de contratações administrativas necessárias para fazer face ao problema.

O combate à pandemia exige providências imediatas e urgentes por parte da Administração, com a observância das formalidades e requisitos de planejamento que sejam compatíveis com as circunstâncias.

Por outro lado, isso não acarreta a extinção de muitas outras necessidades públicas e privadas, cuja satisfação é de responsabilidade do Estado.

A gravidade dos acontecimentos demanda a conjugação de esforços e de recursos entre setor público e privado. Nesse contexto, é fundamental superar certas práticas reprováveis, que ignoram a dimensão essencialmente cooperativa dos contratos administrativos.

A Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional, declarada pela Portaria nº 188/GM/MS, requer respostas rápidas, quase imediatas, da Administração Pública, a qual, vinculadas aos princípios administrativos, em especial ao princípio da legalidade, não pode atuar efetivamente sem a respectiva fundamentação jurídica e da intrínseca normatividade que precedem ao ato jurídico perfeito dentro do Estado Democrático de Direito.

Assim, o enfrentamento exige um esforço legislativo para a criação, produção, de uma base legal para dar norte e suporte as ações da Administração Pública, nas esferas federal, estadual, distrital e municipal, das quais destacamos a Lei Federal nº 13.979, as Medidas Provisórias 926, 928 e 951 e incontáveis Decretos e Portarias.

## Considerações finais

Passados mais de 30 anos da promulgação da Constituição Cidadã, o maior período em democracia na história republicana brasileira, as instituições, públicas, privadas e de terceiro setor, estão solidificadas e constituídas, agora é necessário praticar.

A professora Fernanda Marinela<sup>6</sup>, aborta a relação da Administração Pública e a atuação da sociedade em um Estado Democrático de Direito.

[...] vivemos num Estado Democrático de Direito em que a coletividade é quem “sustenta” a Administração Pública, em geral, pelo pagamento de tributos, daí a necessidade de modos de controle do exercício de suas atividades, para que sempre se verifique se o objetivo maior, o “bem comum”, está sendo perseguido. Podemos dizer que o controle da Administração é uma consequência mesmo do conceito criado pelo Direito Romano da “república”, no latim *res publica*, que transmite a ideia de que o Estado é uma “coisa de todos”. Desse modo surge a necessidade de vigilância, orientação e correção que um Poder, órgão ou autoridade devam exercer sobre a conduta funcional de outro. A Declaração dos Direitos do Homem, de 1789, em seu art. 15, já estabelecia que “A sociedade tem o direito de pedir conta, a todo agente público, quanto à sua administração”. Sendo assim, parece lógico o seguinte raciocínio: se o Estado é uma coisa de todos, isso significa que sua administração deve ser sempre controlada e fiscalizada evitando assim imperfeições, falhas e abusos por parte de seus administradores.

No Brasil, a Constituição da República, promulgada em 1.988, estabeleceu em seu artigo 1º, parágrafo único, o princípio mais forte do Estado Democrático de Direito: o Princípio da Soberania Popular, "todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou indiretamente".

O poder emanar do povo e ser exercido pelos seus representantes, significa, em sua origem, que o representante do povo estaria exercendo a vontade do povo, todos os atos realizados no exercício de sua função estaria no mesmo sentido que a vontade da população.

Na Constituição Nacional da Nação Argentina, o princípio fundamental do sistema republicano, o "Princípio da Soberania Popular", por meio do qual o único proprietário é o povo e quem elege os cidadãos que os representarão; essas autoridades eleitas devem buscar como objetivo supremo e primário o Bem Comum, Bem-Estar Geral, Justiça, Igualdade Social,

---

<sup>6</sup> MARINELA, Fernanda. Direito Administrativo. 11 ed. São Paulo: Saraiva, 2017. p. 1982.

Ordem, Unidade Nacional, Paz, para todo o povo argentino, encontra-se disposto no artigo 37, *in verbis*:

Artículo 37. Esta Constitución garantiza el pleno ejercicio de los derechos políticos, con arreglo al principio de la soberanía popular y de las leyes que se dicten en consecuencia. El sufragio es universal, igual, secreto y obligatorio. La igualdad real de oportunidades entre varones y mujeres para el acceso a cargos electivos y partidarios se garantizará por acciones positivas en la regulación de los partidos políticos y en el régimen electoral.

O sistema de controle interno da Administração constitui um dos pilares de sustentação do Estado Democrático de Direito. A transparência, acesso a informação, fiscalização e monitoramento, no trato da coisa pública são ferramentas indispensáveis para o controle das atividades desenvolvidas pelo Estado.

É necessário que a sociedade, digo em relação a sociedade latino-americana, resgate o sentido da expressão latina: *res publica*, como coisa pública e, principalmente, como República, e rediscuta o seu papel na fiscalização da Administração Pública.

Para tanto, o controle social, entendido como a sociedade civil organizada intervindo sobre as ações do Estado, seja ampliada. Assim, é fundamental aumentar a confiança da sociedade sobre a forma como são geridos os recursos colocados à disposição do Estado, para dar cumprimento às delegações que lhes são outorgadas, para uma boa governança pública, de modo a permitir a aferição, por todas as partes interessadas, do bom e regular cumprimento das atribuições e dos objetivos estabelecidos pelo Poder Público.

Outro obstáculo a ser vencido é que, tanto no Brasil quanto em outros países latinos, os sistemas de controle interno da Administração Pública não possuem autonomia funcional, independência, nem para os seus auditores, o que compromete a atuação dos organismos de controle interno, na prestação final.

Quanto aos efeitos no Brasil da pandemia do coronavírus, cabe ressaltar as alterações no conceito de emergência, ao qual, até então, a Administração Pública atuava.

Neste sentido, sobre o conceito clássico de emergência, aplicado as aquisições públicas, regidas pela Lei nº 8.666/93, destacamos o escólio de Marçal Justen Filho<sup>7</sup>:

no caso específico das contratações diretas, emergência significa necessidade de atendimento imediato certos interesses. a demora em realizar a prestação

---

<sup>7</sup>JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos – Ed. Revistados Tribunais, 2007, p. 476.

produziria risco de sacrifício de valores tutelados pelo ordenamento jurídico. como a licitação pressupõe certa demora para seu trâmite, submeter a contratação ao processo licitatório propiciaria a concretização do sacrifício a esses valores.

A mudança no conceito de emergência foi no tempo de incidência do evento danoso. O Poder Público ao invés de reparar os danos causados, tentando restabelecer o *status quo*, agora se vê diante de se preparar para evitar o dano certo, porém incomensurável, que a pandemia de covid-19 irá causar na sociedade brasileira, em função das incontáveis variáveis, extremamente voláteis, que se aplicam diuturnamente a solução da questão.

Neste sentido, a Lei 13.979/2020, alterada pelas Medidas Provisórias 926, 928 e 951, busca mitigar o procedimento de aquisição de bens e serviços, o processo licitatório, mas resguardando prazo para a observação dos princípios administrativos, em destaque os aplicados às licitações e contratos pela Administração.

Por sua vez, os órgãos de controle da Administração Pública, Tribunais de Contas e o Ministério Público, emanaram diversas normativas, resoluções e recomendações, sinalizando claramente, que, passada a crise, os atos da Administração de enfrentamento da pandemia serão analisados, detidamente. Além disso, ocorrem operações conjuntas com a Polícia Federal, para apurar eventuais excessos.

Temos assim, o Direito Administrativo como a matriz que viabilizou o enfrentamento a crise causada pela pandemia, o que nos remete a Maquiavel, o medo é fundamental para a Administração Pública, e a teoria de Stephen Holmes e Cass Sunstein: *The Cost of Rights: Why Liberty Depends on Taxes*.

Quanto ao acesso à informação, o Chefe do Executivo editou a Medida Provisória nº 928, que inclui os artigos 6º-B e 6º-C na Lei nº 13.979/2020, que suspende prazos e limita o pedido de informações previstos na Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011).

A Lei de Acesso à Informação é um marco para a transparência, instrumento fundamental para *compliance* do Poder Público e uma vitória do Estado Democrático de Direito. Neste momento, a edição da MP nº 928 segue na contramão da história, sendo questionável do ponto de vista do direito universal à informação, a transparência e prestação de contas públicas, podendo caracterizar uma violação ao princípio do não retrocesso.

Por fim, nestes tempos de crise, observamos a releitura da Separação de Poderes de Montesquieu. O Ministério Público, por vezes atua sobre a linha tênue que divide o exercício de suas competências constitucionais e a usurpação de competência, e o Poder Judiciário, por um juízo de primeira instância, determinando o *lockdown* em uma região metropolitana.

Todos querem resolver a crise e a Constituição nada mais é do que uma folha de papel, onde o que importa é a sua reeleitura a favor dos ventos.

## **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

- BALBÍN, Carlos F.. **Manual de Derecho Administrativo**. 4 ed. Buenos Aires, La Ley, 2018
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 32. ed. rev., atual. ed ampl. São Paulo: Atlas, 2018.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 32 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.
- JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos** – Ed. Revistados Tribunais, 2007
- MARINELA, Fernanda. **Direito Administrativo**. 11 ed. São Paulo: Saraiva, 2017.
- OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de Direito Administrativo**. 6 ed. São Paulo: Método, 2018.
- REALE, Miguel. **Lições Preliminares de Direito**. 27<sup>a</sup> ed. São Paulo: Saraiva, 2003
- Constituição Federal interpretada: artigo por artigo. Parágrafo por parágrafo. Costa, Machado. organizador; Alma, Candida da Cunha Ferraz. coordenadora. -9. ed. - Barueri, SP: Manole, 2018.
- BRASIL.<http://www.acaoainformacao.gov.br/assuntos/legislacao-relacionada-1>
- BRASIL. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)