

VII ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA II

CARLOS ANDRÉ BIRNFELD

EMERSON AFFONSO DA COSTA MOURA

MANOEL ILSON CORDEIRO ROCHA

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria - CONPEDI

Presidente - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - FMU - São Paulo

Diretor Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

Representante Discente: Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Fernando Passos - UNIARA - São Paulo

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo

Secretarias

Relações Institucionais:

Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal

Comunicação:

Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Relações Internacionais para o Continente Americano:

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM - São Paulo

Relações Internacionais para os demais Continentes:

Profa. Dra. Gina Vidal Marcílio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI - Santa Catarina

Eventos:

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo

Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

Membro Nato - Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

D597

Direito administrativo e gestão pública II [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Carlos André Birnfeld; Emerson Affonso da Costa Moura; Manoel Ilson Cordeiro Rocha – Florianópolis: CONPEDI, 2024.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5648-934-6

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: A pesquisa jurídica na perspectiva da transdisciplinaridade

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direito administrativo. 3. Gestão pública. VII Encontro Virtual do CONPEDI (1: 2024 : Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



VII ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA II

Apresentação

O Grupo de Trabalho 10 – Direito e Administração Pública II - teve seus trabalhos apresentados na tarde do dia 24 de junho de 2024, durante o VII Encontro Virtual do CONPEDI, realizado entre os dias 24 e 28 de junho de 2024, com o tema A PESQUISA JURÍDICA NA PERSPECTIVA DA TRANSDISCIPLINARIDADE.

As apresentações foram divididas em três blocos de exposições, sendo que, em cada um dos mesmos, houve, pelos autores presentes, a exposição dos respectivos artigos aprovados, em sequência, sendo, ao final de cada bloco, aberto espaço para o respectivo debate.

Segue abaixo a descrição dos artigos apresentados, ressaltando-se que não fazem parte dos Anais do evento aqueles artigos direcionados diretamente à revista Direito Administrativo e Gestão Pública, do CONPEDI, em função de sua seleção especial para publicação na mesma:

O artigo intitulado OS FUNDAMENTOS DE VALIDADE DOS ACORDOS SUBSTITUTIVOS DE SANÇÃO ADMINISTRATIVA NO BRASIL, de autoria de Raquel Mousinho de Moura Fé, tem por objetivo perscrutar quais são os fundamentos de validade dos acordos administrativos de sanção administrativa – ASSAs no Brasil. Utilizando-se da metodologia de pesquisa legislativa e bibliográfica, cuida de investigar, analisar a pertinência e sistematizar as normas constitucionais – normas-princípios principais (primazia do consenso, supremacia dos direitos fundamentais, maior vantagem para o interesse público, preservação da empresa e pessoalidade) e normas-princípios iniciais (democracia, participação popular, eficiência, proporcionalidade e razoabilidade) – e as normas, de status legal, do microsistema de direito administrativo consensual idôneas a validar a opção pela celebração de compromisso para a permuta de sanções administrativas do tipo geral (não disciplinar e nem contratual). Além disso, o permissivo genérico para celebração de acordos administrativos, inserto no caput do art. 26 da Lei de Introdução das Normas do Direito Brasileiro – LINDB pela Lei n. 13.655, de 2018, é objeto de estudo e três destaques: quanto à sua topografia; quanto aos possíveis objetos de pactuação via compromisso administrativo; e quanto ao novo dever-poder administrativo que instituiu.

O artigo intitulado EXISTE DESIGUALDADE DE GÊNERO NA OCUPAÇÃO DE CARGO DE AUDITOR TITULAR INTERNO NO PODER EXECUTIVO FEDERAL?, de autoria de Dalton Tria Cusciano, examina o fenômeno da desigualdade de gênero na

ocupação do cargo de Auditor Titular Interno no Poder Executivo Federal, analisando para tanto o número de mulheres que ocupavam tais cargos em abril de 2024, sob a ótica dos normativos vigentes tanto internacionais como os tratados de direitos humanos da Organização das Nações Unidas (ONU) e da Organização Internacional do Trabalho (OIT), especialmente as Convenções da OIT nº 100 e nº 111 e a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres, quanto nacionais. Nosso problema de pesquisa é: Existe Desigualdade de Gênero na ocupação dos cargos de auditor titular interno no Poder Executivo Federal? Nossa hipótese é que apesar dos avanços normativos do Brasil, permanece relevante a desigualdade de gênero na ocupação dos cargos de auditores titulares internos no Poder Executivo Federal. Nossa metodologia foi exploratória com análise qualitativa e quantitativa, baseada na extração de dados dos painéis estatísticos de pessoal do Poder Executivo Federal, com posterior recorte de todas as titularidades das auditorias internas do Poder Executivo Federal disponibilizadas no site da Controladoria Geral da União. A hipótese do artigo foi confirmada dado que apenas 33% das mulheres ocupavam a chefia da auditoria interna em abril de 2024, mesmo representando 44,8% do funcionalismo público federal. Ao final foram formuladas recomendações para melhorar a proteção contra a discriminação de modo a garantir a igualdade de acesso a ocupação dos cargos de auditores titulares internos.

O artigo intitulado HERMENÊUTICA JURÍDICA NO DIREITO ADMINISTRATIVO: ANÁLISE DA PRÁTICA DA FISHING EXPEDITION E SEU CONTROLE JUDICIAL, de autoria de André Felipe Santos de Souza , Bruno Santiago Silva Gouveia e Henrique Ribeiro Cardoso, tem por objetivo aprofundar a discussão sobre a hermenêutica no âmbito do Direito Administrativo, destacando sua importância na interpretação das normas que regem a atuação estatal dando um recorte especial à prática denominada fishing expedition. Destaca que a análise de precedentes e a identificação de padrões interpretativos são elementos fundamentais para a compreensão e aplicação das normas administrativas em casos concretos e constitui parte da metodologia utilizada, mediante o método hipotético- dedutivo, com finalidade de perscrutar a justificativa interpretativo-valorativa aplicável ao estudo sobre a fishing expedition. O trabalho busca materializar uma abordagem acadêmica e científica para explorar as interconexões entre a Hermenêutica Constitucional e o exercício do controle judicial sobre a Administração Pública. Para tanto, propõe uma análise aprofundada da pesca predatória por provas judiciais, destacando suas implicações, limitações e possíveis impactos no contexto normativo do Direito Administrativo. Por fim, visa realizar uma análise crítica dessa prática no âmbito jurídico-administrativo, considerando suas implicações, limites e desafios, bem como avaliando sua conformidade com os princípios constitucionais e legais que regem a atividade administrativa.

O artigo intitulado A INSERÇÃO DO USUÁRIO-CIDADÃO NO PROCESSO AVALIATIVO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS: ANÁLISE DE EFETIVIDADE DOS CONSELHOS DE USUÁRIOS DO GOVERNO FEDERAL, de autoria de Marcos Vinicius de Sousa Rocha Gomes, analisa a importância da participação cidadã na avaliação dos serviços públicos à luz da cidadania e da efetividade dos conselhos de usuários, considerando a regulamentação infraconstitucional do art. 37, §3º da Constituição Federal. Divide-se em três seções, apresentando um panorama histórico da cidadania e introduzindo a cidadania digital; oferece embasamento teórico sobre o controle social das políticas públicas e a participação da sociedade civil; e analisa a constitucionalização e normatização da participação do cidadão-cidadão nos serviços públicos, discutindo a efetividade e as limitações dos conselhos de usuários diante das desigualdades digitais e estruturais. Utiliza metodologia de estudo bibliográfico, buscando compreender aspectos fundamentais relacionados à cidadania digital, ao controle social das políticas públicas e à participação do usuário-cidadão nos serviços públicos. A abordagem qualitativa permite uma análise aprofundada e interpretativa dos dados, não apenas descrevendo as características investigadas, mas também identificando relações, padrões e lacunas na aplicação prática dos conselhos de usuários. Chega-se ao resultado da necessidade de reformulação da estratégia adotada pelo governo federal, considerando que o modelo adotado conta com baixa adesão da sociedade e dos órgãos, além de provocar a exclusão das pessoas que não possuem acesso à internet.

O artigo intitulado ENTRE A NORMA E A EXCEÇÃO: A (IN)APLICABILIDADE DA SÚMULA 611 DO STJ NOS PROCESSOS ADMINISTRATIVOS DISCIPLINARES SOB A ÓTICA DE GIORGIO AGAMBEN E CARLOS M. M. BARTOLOMÉ RUIZ, de autoria de Yuri Schneider, analisa a Súmula 611 do Superior Tribunal de Justiça, que trata da instauração de processo administrativo disciplinar (PAD) com base em denúncia anônima, à luz das reflexões de Giorgio Agamben e Castor Ruiz sobre estado de exceção e vida nua. Observa que, apesar da súmula estabelecer requisitos para a instauração de PAD a partir de denúncia anônima, como a existência de investigação prévia e devida motivação, muitos PADs continuam sendo instaurados sem a observância desses critérios. Destaca que essa situação evidencia a utilização do PAD como instrumento de "perseguição" e arbitrariedades, em desrespeito à lei, colocando o servidor público em uma condição de vulnerabilidade que remete ao conceito de homo sacer, desenvolvido por Agamben. A partir das contribuições teóricas de Agamben e Ruiz, o artigo busca problematizar a aplicação da Súmula 611 e seus reflexos na gestão pública, analisando como a excepcionalidade se torna regra no âmbito dos processos disciplinares. Através de uma pesquisa bibliográfica e jurisprudencial, o estudo visa contribuir para o aprimoramento dos mecanismos de controle da Administração Pública, de modo a garantir a moralidade administrativa e evitar a ocorrência de arbitrariedades. Ao

final, apresenta propostas para uma aplicação mais adequada da Súmula 611, em consonância com os princípios norteadores do Estado Democrático de Direito e com a preservação dos direitos fundamentais dos servidores públicos.

O artigo intitulado OS MEIOS ADEQUADOS DE SOLUÇÃO DE CONFLITOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA SOB A ÓTICA DA NOVA LEI DE LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS, de autoria de Luciana Costa Estêvão, Daniel Secches Silva Leite e Stephane Kelly da Silva Lima, explora as modalidades dos métodos adequados de solução de conflitos mais condizentes com a seara pública, tendo como pano de fundo o princípio da eficiência administrativa; a definição de Administração Pública e as possibilidades de aplicação daqueles métodos nos contratos administrativos. Estuda a inovação trazida pela Lei nº 14.133/2021, denominada nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (LLCA), no âmbito do direito público – notadamente o rol de métodos resolutivos apresentado em seu artigo 151 -, a fim de se investigar os benefícios do manejo da conciliação, da mediação, do comitê de resolução de disputas e da arbitragem nas contratações públicas, além de alguns outros métodos inusuais. Pretende provocar uma reflexão sobre a cultura da solução adjudicada por sentença estatal que há tempos se perpetua no sistema jurídico brasileiro, em contraste com as premissas dos métodos adequados, objetivando-se soluções com maior eficiência, celeridade e autonomia no âmbito da Administração Pública. O método de pesquisa utilizado é jurídico-compreensivo, almejando-se interpretação sistemática de normas jurídicas e de doutrina, abrangendo direito constitucional, direito administrativo, direito processual civil e ADRs.

O artigo intitulado FLEXIBILIZAÇÃO E RISCOS NA NOVA LEI DE LICITAÇÕES: ANÁLISE DOS MODOS DE DIÁLOGO E A CAPTURA DOS AGENTES PÚBLICOS, de autoria de André Martins Pereira Neto e Maria Marconiete Fernandes Pereira, observa que a reforma trazida pela Lei 14.133/2021 no cenário das contratações públicas brasileiras destaca-se por sua abordagem inovadora e flexível, substituindo procedimentos formalísticos por práticas que incentivam a interação estratégica entre o setor público e o privado. Esta interação visa promover a eficiência, a eficácia, a inovação e a competitividade dentro das contratações públicas, aderindo aos princípios de eficiência e intenção de regular o mercado. O artigo ainda foca nos riscos associados a essa flexibilização, particularmente a possível captura de agentes públicos por interesses privados através dos novos modos de diálogo, como o diálogo competitivo e o Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI). Destaca que essas inovações, embora promissoras na teoria, exigem um monitoramento rigoroso e a implementação de medidas de salvaguarda para prevenir a corrupção e assegurar processos transparentes e justos. A lei propõe um avanço significativo ao permitir formas de comunicação que anteriormente eram restritas, possibilitando uma escolha mais informada e

eficiente nas contratações públicas. No entanto, a eficácia dessas modalidades depende de uma implementação cuidadosa, acompanhada de políticas claras e robustas de governança, formação continuada dos agentes públicos e um comprometimento com a integridade tanto do setor público quanto do privado. Assim, a Lei 14.133/2021 representa um passo importante na modernização das contratações públicas, mas seu sucesso dependerá da capacidade de navegar pelos desafios apresentados, especialmente no que tange à manutenção da integridade e transparência nos processos de contratação pública. A pesquisa utiliza uma abordagem dedutiva qualitativa, com base em pesquisa documental e bibliográfica para atingir seus objetivos.

O artigo intitulado LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E O TERMO DE AJUSTE DE CONDUCTA: REGRAS GERAIS, IMPLICAÇÕES E PERSPECTIVAS, de autoria de João Jose Baptista e Cleber Cosmo Batista, destaca que em estudos efetivados por diferentes áreas do conhecimento, a corrupção emerge como um mal a ser enfrentado e combatido, visto que causa deletério sobre a coisa pública. Ressalta que embora muitos brasileiros se equivoquem quanto à definição para corrupção, improbidade administrativa ou crimes contra a Administração Pública, cada termo possui caracterização distinta, sobretudo em face das normativas pátrias que versam sobre esta temática. Assim, o artigo apresenta como escopo a análise das Leis nº 8.429/1992, e, também a Lei nº 14.230/2021, dentre outras, com foco no cabimento do Termo de Ajuste de Conduta (TAC) enquanto instrumento de consensualidade para dirimir sobre conflitos relativos à improbidade administrativa. Apresenta como objetivo geral analisar mediante o pressuposto esculpido nas duas leis que dirimem sobre improbidade administrativa o cabimento do TAC e, como objetivos específicos: salientar a diferença dos conceitos de corrupção, improbidade administrativa e crimes contra a Administração Pública à luz da Carta Republicana/1988 e diplomas infralegais, detalhar o cabimento do documento de TAC segundo Código de Processo Civil, e, analisar a aplicabilidade deste instrumento mediante a Lei nº 14.230/2021 que alterou substancialmente o entendimento da responsabilidade por improbidade administrativa. Tratando-se de pesquisa exploratória, qualitativa, com procedimento dedutivo e documental, conclui que, existem, na seara jurídica republicana, normativas que disciplinam a questão de atos ímprobos que ferem a Administração Pública e, por conseguinte, o bem coletivo, cabendo a adoção de Termo de Ajuste de Conduta segundo deveres e obrigações previstos em lei, apontando para uma política de enfrentamento da corrupção, no Brasil.

O artigo intitulado POTENCIAL DA TECNOLOGIA BLOCKCHAIN NA EFICIÊNCIA DA ARRECADAÇÃO TRIBUTÁRIA: ANÁLISE DE ALGUNS CASOS E POSSÍVEIS APLICAÇÕES NA REALIDADE MUNICIPAL BRASILEIRA, de autoria de Edener Bertão Tolentino e José Alexandre Ricciardi Sbizera, destacando que se verifica uma grande

influência do desenvolvimento tecnológico em vários aspectos da vida contemporânea, analisa a viabilidade da utilização da tecnologia blockchain e dos smart contracts pela administração pública, a fim de melhorar a arrecadação tributária. Ressalta que essas novas tecnologias disruptivas, em que pese questões como exclusão digital e a proteção de dados pessoais, podem melhorar o acesso às informações entre os órgãos públicos e favorecer uma maior justiça tributária. O estudo encontra-se dividido em três capítulos. O primeiro aborda o atual estágio da sociedade, novas tecnologias disruptivas que surgiram e a situação do Poder Público ante a isso. No segundo capítulo, são apresentadas as características essenciais das tecnologias blockchain e dos contratos inteligentes. E, por fim, o terceiro capítulo aborda a conjectura da Administração Tributária Municipal, apresentando um panorama dos principais problemas que prejudicam uma efetiva arrecadação em prol de uma justiça tributária dos Municípios.

O artigo intitulado **O PRINCÍPIO REPUBLICANO E O REGIME JURÍDICO DA ADMINISTRAÇÃO: A CONEXÃO NECESSÁRIA**, de autoria de Manoel Ilson Cordeiro Rocha, Yuri Nathan da Costa Lannes e Frederico Thales de Araújo Martos, destaca que o regime jurídico administrativo brasileiro é resultante de uma conexão sistêmica entre os princípios constitucionais da Administração, mas que o modelo possui princípios explícitos e implícitos e também se conecta com os princípios gerais do Estado brasileiro, o que expõe uma complexidade. Entre estes princípios destaca o princípio republicano, como um princípio de Estado e que repercute amplamente sobre a Administração. Ressalta que ainda que não ocorra uma hierarquia entre princípios, o princípio republicano é politicamente mais relevante e que, por outro lado, alguns princípios da administração são mais próximos ao republicano, como o princípio da eficiência, o da primazia supremacia do interesse público e o da publicidade, enredando os graus da teia. Assim, a pesquisa pretende identificar a teia mais ampla com vários outros em conexão sistêmica. Procura antes, como objetivo secundário, apontar a tênue diferença entre a República e o princípio republicano. Trata-se de uma análise bibliográfica da configuração ontológica dos princípios da administração pública, por meio do método dedutivo.

O artigo intitulado **O RECONHECIMENTO DO DIREITO FUNDAMENTAL À BOA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL**, de autoria de Maria Eduarda de Toledo Pennacchi Tibiriça Amaral, analisa o reconhecimento da boa administração pública como direito fundamental no Brasil. A estrutura do trabalho inicia com uma análise do surgimento do direito a boa administração pública e do seu contexto histórico, observando o seu desabrochar na Europa e posteriormente a sua vinda para o Brasil. O delineamento segue com um estudo da teoria do transplante jurídico, difundida por Alan Watson. Nesse ponto pondera se a eficiência do modelo e os benefícios da sua aplicação para o reconhecimento do

direito fundamental a boa administração pública, verificando-se a possibilidade de transplantá-lo da Carta de Nice para a Constituição brasileira. Por fim, examina o papel do Supremo Tribunal Federal no reconhecimento do direito, verificando o caminho percorrido até a emblemática decisão que reconheceu o direito fundamental à um governo honesto. O objetivo do ensaio é realizar uma análise crítica, baseando o estudo em um exame aprofundado do direito fundamental à boa administração pública com um pilar na experiência estrangeira.

O artigo intitulado A REFORMULAÇÃO DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E AS IMPLICAÇÕES DO DOLO ESPECÍFICO NO PODER SANCIONADOR: CONSIDERAÇÕES SOBRE CAPTURA E RETROCESSO NORMATIVO NA LEI Nº 14.230/2021, de autoria de Eder Marques De Azevedo e Henrique M. Alves Coelho, analisa os impactos jurídicos da reforma da Lei de Improbidade Administrativa, com foco na inserção do dolo específico introduzido como critério ao enquadramento da conduta ímproba, da qual é demandado o alcance do resultado ilícito previsto no tipo para efeito de eventual condenação. O estudo questiona se a Lei nº 14.230/2021 pode ser lida como pressuposição de retrocesso normativo à imputação de responsabilização dos agentes públicos pelo cometimento de atos de improbidade diante do ônus probatório doloso pautado em estrita tipicidade. Como hipótese, parte da premissa de que as mudanças inseridas na responsabilidade subjetiva para fins condenatórios dos atos de improbidade correspondem a forma de captura legislativa, gerando efeito flexibilizatório no poder sancionador. A metodologia empregada é baseada em estudos bibliográficos e interdisciplinares, com investigações de caráter jurídico-exploratório, somados à pesquisa de campo junto aos tribunais brasileiros, assumindo, ainda, como marco teórico, a teoria da captura defendida por David Moss e Daniel Carpenter. (2014).

O artigo intitulado A LEI DE SEGURANÇA HERMENÊUTICA E O NOVO PARADIGMA APLICADO AOS ÓRGÃOS DE CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, de autoria de Ronny Carvalho Da Silva, tem por objetivo analisar a Lei de Introdução às normas de Direito brasileiro após a introdução das alterações pela chamada Lei de Segurança Hermenêutica, a Lei nº 13.655/2018. Utiliza o método dedutivo e a pesquisa bibliográfica e documental. Destaca que a referida legislação surge no contexto ao enfrentamento do chamado "Direito Administrativo do Medo", caracterizado pela hesitação dos agentes públicos em tomar decisões devido ao receio de sanções. Ressalta que a Lei introduz mudanças significativas na interpretação das normas administrativas, realçando a importância de considerar os desafios reais enfrentados pelos gestores públicos e a necessidade de alinhar as decisões judiciais e de controle com a realidade prática da administração. Destaca que a legislação introduz princípios interpretativos inovadores,

relativizando a legalidade e enaltecendo a razoabilidade e a proporcionalidade nas ações dos agentes públicos. Observa que, em particular, o texto se concentra nos artigos 22 e 28 da LINDB, que orientam a necessidade de equilibrar a rigidez normativa com a complexidade da gestão pública, estabelecendo critérios para a responsabilização pessoal do agente público, limitando-a a situações de dolo ou erro grosseiro. Aponta preocupações com a aplicação prática da lei a partir da análise de algumas interpretações dadas pelo TCE-PR que, em algumas decisões, parece divergir do espírito da lei ao diferenciar os critérios de responsabilização com base no tipo de sanção. Em conclusão, destaca que a Lei de Segurança Hermenêutica é vista como um avanço significativo no Direito Administrativo, promovendo uma governança mais eficiente e justa, embora ainda haja desafios na sua aplicação e interpretação.

O artigo intitulado ASPECTOS DA DESCONSIDERAÇÃO DA PERSONALIDADE JURÍDICA ADMINISTRATIVA COM APLICABILIDADE DO PRINCÍPIO DA MORALIDADE E INDISPONIBILIDADE DO INTERESSE PÚBLICO, de autoria de Allan Thiago Barbosa Arakaki , Emerson Santiago Pereira e Marilda Tregues de Souza Sabbatine, aborda critérios e princípios norteadores da desconsideração da personalidade jurídica na esfera administrativa, através da aplicabilidade do princípio da moralidade e indisponibilidade do interesse público, com aposição ao contraditório e ampla defesa. Inicialmente conceitua a desconsideração da personalidade jurídica a fim de permear o conhecimento básico sobre o assunto. Em seguida, apresenta os conceitos e funcionalidades do princípio do contraditório e ampla defesa, previsto constitucionalmente, capaz de garantir a segurança jurídica necessária e identificação da importância dos princípios da moralidade e indisponibilidade do interesse público na administração pública. Por fim, analisa a desconsideração da personalidade jurídica na esfera administrativa, através de análise jurisprudencial e econômica do direito, na tentativa de favorecer um pensamento jurídico da teoria de Kaldor-Hicks frente as regras e efeitos. Nesse sentido, através do método dedutivo, pesquisas bibliográficas e jurisprudenciais que possuem o condão de subsidiar o presente estudo, demonstrou a consagração dos princípios dos direitos e compensação social, permitindo estabelecer considerações.

O artigo intitulado A PRESUNÇÃO DE VERACIDADE DOS ATOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E O ÔNUS PROBATÓRIO NO PROCESSO ADMINISTRATIVO AMBIENTAL, de autoria de Tania Coelho Borges Kowarick , Mateus Vinicius Kaiser e Clóvis Eduardo Malinverni da Silveira, tem como objetivo discutir o regime jurídico concernente ao processo administrativo sancionador, em matéria ambiental. Mais especificamente, o estudo investiga a presunção de veracidade dos atos administrativos na fase probatória e a consequência deste princípio em relação ao ônus probatório.

Questiona, portanto, a aparente colisão entre a presunção de veracidade dos atos da administração e a presunção de inocência do administrado. Adota-se o método dedutivo, com análise da legislação pertinente, revisão doutrinária e consulta à jurisprudência. Constata que a presunção de veracidade dos atos da administração, caso aplicada aos autos de infração, exerce um efeito que debilita a presunção de inocência do administrado. Constata-se, ainda, que a distribuição do ônus probatório da esfera civil não pode ser estendida à esfera administrativa. Conclui-se que o princípio da presunção de veracidade dos atos administrativos não deve interferir na distribuição do ônus probatório no processo administrativo sancionador, ônus este que recai sempre sobre a administração.

O artigo intitulado **A NECESSIDADE DO RECONHECIMENTO DA TRANSPARÊNCIA COMO PILAR FUNDAMENTAL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA: UMA PROPOSIÇÃO A PARTIR DO PROJETO DE DIREITO ADMINISTRATIVO GLOBAL**, de autoria de Rebeca Araújo da Silva, tem como objetivo discutir a possibilidade de promoção da transparência como princípio fundamental da Administração Pública brasileira, com base nos pressupostos teóricos defendidos pelo Projeto de Direito Administrativo Global. Para alcançar esse objetivo, realiza uma análise crítica da literatura especializada, legislações e documentos oficiais, com foco na integração do DAG com o ordenamento jurídico brasileiro, visando identificar as potencialidades e os desafios dessa abordagem no contexto nacional. A metodologia utilizada foi a qualitativa, aplicada por meio de revisão de bibliografia e análise documental. A partir dos resultados da pesquisa, foi possível depreender que é vital adotar medidas concretas para fortalecer a transparência e a accountability na gestão pública brasileira, incluindo reformas legislativas e implementação efetiva de mecanismos de monitoramento. Conclui que a integração do princípio da transparência, conforme proposto pelo DAG, nas práticas administrativas centrais, pode ser primordial para se concretizar tais medidas.

O artigo intitulado **A EXIGÊNCIA DA CERTIDÃO DE USO E OCUPAÇÃO DO SOLO NO PROCESSO DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL**, de autoria de Mateus Stallivieri da Costa, Luiza Guerra Araújo e Júlia Massadas, destaca inicialmente que a Lei Federal 13.874/2019, conhecida como Declaração de Direitos da Liberdade Econômica, determinou a impossibilidade de a Administração Pública exigir certidões não previstas em lei, incidindo tanto na esfera da União, como nos estados e municípios. O objetivo do artigo é investigar os impactos dessa nova previsão nos processos de licenciamento ambiental, em especial no tocante a obrigação de apresentar o documento intitulado Certidão de Uso e Ocupação do Solo. Busca compreender se a recepção dos entes federativos à alteração legislativa garantiu uma uniformização do entendimento, aplicando a disposição da Declaração de Direitos da Liberdade Econômica. O artigo utilizou para a investigação o método dedutivo, possuindo

natureza qualitativa e descritiva, sendo formulado com o uso da metodologia de revisão bibliográfica. Como conclusão, foram identificadas diferentes reações dos entes federativos à previsão da Lei Federal 13.874/2019, existindo exemplos em que foi mantida a exigência da Certidão de Uso e Ocupação do Solo e outros em que ela foi retirada, não existindo, por hora, uniformidade de entendimento.

Após mais de três horas de apresentações e debates profícuos, foram encerrados os trabalhos do grupo, com congratulações recíprocas.

Carlos André Birnfeld

Universidade Federal do Rio Grande - FURG

Emerson Affonso da Costa Moura

Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UFRJ)

e Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ)

Manoel Ison Cordeiro Rocha

Faculdade de Direito de Franca (FDF);

Universidade de Araraquara (UNIARA) e

Faculdade Dr. Francisco Maeda (FAFRAM)

O PRINCÍPIO REPUBLICANO E O REGIME JURÍDICO DA ADMINISTRAÇÃO: A CONEXÃO NECESSÁRIA

THE REPUBLICAN PRINCIPLE AND THE LEGAL REGIME OF ADMINISTRATION: THE NECESSARY CONNECTION

Manoel Ilson Cordeiro Rocha ¹
Yuri Nathan da Costa Lannes ²
Frederico Thales de Araújo Martos ³

Resumo

O regime jurídico administrativo brasileiro é resultante de uma conexão sistêmica entre os princípios constitucionais da Administração. Mas o modelo possui princípios explícitos e implícitos e também se conecta com os princípios gerais do Estado brasileiro, o que expõe uma complexidade. Entre estes princípios destaca-se o princípio republicano, como um princípio de Estado e que repercute amplamente sobre a Administração. Ainda que não ocorra uma hierarquia entre princípios, o princípio republicano é politicamente mais relevante. Por outro lado, alguns princípios da administração são mais próximos ao republicano, como o princípio da eficiência, o da primazia supremacia do interesse público e o da publicidade, enredando os graus da teia. Esta pesquisa pretende identificar a teia mais ampla com vários outros em conexão sistêmica. Mas coube antes, como objetivo secundário, apontar a tênue diferença entre a República e o princípio republicano, porque a conexão sistêmica é garantidora da efetividade republicana. Trata-se de uma análise bibliográfica da configuração ontológica dos princípios da administração pública, por meio do método dedutivo.

Palavras-chave: Princípios constitucionais, Princípio republicano, Administração pública, Eficiência administrativa, República

Abstract/Resumen/Résumé

The Brazilian administrative legal regime is the result of a systemic connection between the constitutional principles of Administration. But the model has explicit and implicit principles and is also connected with the general principles of the Brazilian State, which exposes a complexity. Among these principles, the republican principle stands out, as a principle of State and which has broad repercussions on the Administration. Even if there is no hierarchy between principles, the republican principle is politically more relevant. On the other hand, some principles of administration are closer to the republican, such as the principle of efficiency, the primacy of the public interest and that of publicity, entangling the degrees of

¹ Doutor em direito pela Universidade de Lisboa; professor da FDF, UNIARA e FAFRAM

² Doutor em Direito; professor da FDF

³ Doutor em Direito; professor da FDF e UEMG

the web. This research aims to identify the broader web with several others in systemic connection. But it was first up, as a secondary objective, to point out the tenuous difference between the Republic and the republican principle, because the systemic connection is a guarantor of republican effectiveness. This is a bibliographical analysis of the ontological configuration of the principles of public administration, using the deductive method.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Constitutional principles, Republican principle, Public administration, Administrative efficiency, Republic

1. INTRODUÇÃO.

A conexão entre o princípio republicano, um dos mais básicos do Estado brasileiro, e os princípios da administração pública brasileira é tão natural que a administração é denominada como pública exatamente pela opção republicana do Estado brasileiro. Mas esta associação perde cor quando Estados não republicanos (como as monarquias constitucionais) adotam “administrações públicas” no sentido de possuírem controles públicos sobre o governo. Isso não invalida a associação que ocorre no Estado brasileiro, resultante de um longo e dolorido processo histórico de construção republicana. A república no Brasil veio sem boa parte dos instrumentos republicanos que hoje a caracteriza, ocorreu num contexto de disputas palacianas e não foi resultante de uma conquista popular, mas sim por meio de um golpe de Estado. Por todo o século XX ocorreu uma gradual maturação nos instrumentos de regulação e controle da administração pública e somente na Constituição de 88 é que temos a amplitude de um republicanismo idealizado e correspondente à sua concepção teórica.

Feito essa ressalva, a análise dos princípios da administração pública brasileira deve considerar sua orientação sistêmica, sob o título de regime jurídico administrativo, e esse sistema é conexo e subentendido no regime jurídico do Estado brasileiro. A coerência entre os princípios da administração e do Estado é uma necessidade umbilical, legitimadora do sistema.

Naturalmente que essa coerência e conexão são mais evidentes para uma parte dos princípios. Em função da proposta de artigo científico para este texto a delimitação corresponde à observação dessa parte com relação ao princípio republicano.

A forma de governo republicana moderna especialmente delineada na tipologia das formas de governo por Maquiavel parte da contraposição entre a república e a monarquia (BOBBIO, 1997, p. 1107), mas a partir do século XVIII na esteira das revoluções liberais, concomitante às monarquias constitucionais, as repúblicas assumiram um sentido ainda mais limitador do poder do Estado por meio do reforço institucionalizado da ideia de responsabilidade política. Juntamente da eletividade e temporariedade do governo, a responsabilidade política forma o tripé do mecanismo republicano de controle do poder. O Estado de Direito supera esse modelo com a separação de poderes e com a proteção de direitos fundamentais, mas os limites ao poder propostos pela forma republicana não se esgarçaram totalmente e continuam

aplicados contemporaneamente com esse fim, inclusive incorporados indiretamente nas monarquias constitucionais. As crises das repúblicas ocorrem muito mais em função da fragilidade das instituições em determinados Estados e menos em função da sua proposta ideal.

O Estado brasileiro é republicano e simultaneamente um Estado de Direito, o que resultou numa junção de mecanismos para a limitação do poder. Nem sempre essa junção é eficiente, porque ocorrem desajustes de funcionalidade pontuais, o que não significa que há uma incompatibilidade, são apenas ajustamentos secundários.

O método aplicado a essa pesquisa é o dedutivo bibliográfico, partindo-se dos conceitos pré-estabelecidos dos princípios como premissas para a identificação da conexão entre eles. A análise de princípios é ontológica, tendo como procedimento metodológico (método auxiliar) uma decomposição dos conceitos para realização de inferências comparativas. Nos itens 2 e 3 o conceito de *república* foi decomposto e no item 4 ocorreram confrontações entre os princípios.

2. CONTORNOS TEÓRICOS DO REPUBLICANISMO.

A *república* é, tradicionalmente, desde Maquiavel, a forma de governo que se distingue da monarquia como uma *comunidade política* que se *autogoverna*¹ (o que é, também, um fundamento de sua legitimidade), sem *fundamentos tradicionais* equivalentes aos que conferiam o poder à realeza. A implicação mais relevante para o autogoverno republicano é o estabelecimento de uma relação de poder que depende de um fator intrínseco para a sua legitimação: a responsabilidade política pelos atos de governo, em outras palavras, a primeira manifestação moderna substancial no sentido de se obter um controle do poder para evitar o seu abuso.

Mas o autogoverno sempre foi e é um desafio para o Estado republicano, diante do antagonismo natural entre o *público* e o *privado* e a sua tensa separação, para que garanta a preservação do interesse público e, ao mesmo tempo, a reserva do que é próprio ao interesse privado. E nesta circunstância e com este propósito que a *república* se caracteriza pela *limitação ao poder* (o governo é constituído sob os seguintes limites:

¹ “a República significa uma comunidade política, uma ‘unidade colectiva’ de indivíduos que se autodetermina politicamente através da criação e manutenção de instituições políticas assentes na decisão e participação dos cidadãos no governo dos mesmos (self-government)” (CANOTILHO, J.J. Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 6ª ed. Coimbra: Almedina, 2002, p. 224).

a eletividade, a temporariedade e a responsabilidade política²) e pela *prossecução do interesse público*³.

3. AS REPÚBLICAS NO PAPEL E O PRINCÍPIO REPUBLICANO.

É essencial, na república, que se pretenda um governo para o benefício prioritário da coletividade (a respectiva comunidade política), o que nem sempre ocorre em Estados formalmente republicanos. A forma de governo republicana está presente em muitos Estados, pelo fato de adotarem governos eleitos e com períodos limitados. Mas, em muitas faltam os elementos mais relevantes do princípio republicano moderno: uma efetiva responsabilidade política⁴ e uma prossecução do interesse público. Por outro lado, em sentido inverso, é possível concluir que as monarquias verdadeiramente constitucionais, no sentido liberal burguês, possuem a essência do princípio republicano, pelo controle da coisa pública para o destino ao interesse público⁵. As sociedades que optaram pela democracia e pelo Estado de Direito recepcionaram, implicitamente ou explicitamente, o princípio republicano, ainda que se denominassem como “monarquias constitucionais”. Dito assim, o princípio republicano ultrapassa a forma de governo republicana, para identificar um modo de trato com a coisa pública.

² “As características fundamentais da república, mantidas desde o século XVII e que foram a razão de seu prestígio e de sua receptividade, são as seguintes:

Temporariedade. (...).

Eletividade. (...).

Responsabilidade. O Chefe de Governo é politicamente responsável, o que quer dizer que ele deve prestar contas de sua orientação política, ou ao povo diretamente ou a um órgão de representação popular” (DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 29ª ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 230).

³ “A República Portuguesa incorpora aquilo que sempre se considerou como um princípio republicano por excelência: a concepção de função pública e cargos públicos estritamente vinculados à prossecução dos interesses públicos (art. 269.º) e do bem comum (res publica) e radicalmente diferenciados dos assuntos ou negócios privados dos titulares dos órgãos, funcionários ou agentes dos poderes públicos (res privata)” (CANOTILHO, J.J. Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 6ª ed. Coimbra: Almedina, 2002, p. 227).

⁴ “O caráter anti-hereditário ou anti-vitalício do princípio republicano pressupõe a existência de eleições periódicas dos órgãos representativos (princípio electivo), a proibição de cargos hereditários ou vitalícios, a renovação temporal do mandato de todos os cargos políticos. O princípio republicano integra a ideia de acesso de todos os cidadãos, em igualdade, aos cargos de poder político, recusando a ideia de reserva pessoal ou aristocrática do poder. Além disso, a forma republicana implica o princípio da responsabilidade (civil, criminal e política) de todos os titulares de cargos políticos” (CANOTILHO, J. J. Gomes; MOREIRA, Vital. **Fundamentos da Constituição**. Coimbra: Coimbra Editora; 1991; p. 88). É esse o sentido já em Maquiavel (MACHIAVELLI, Niccolo. Discursos sobre a primeira década de Tito Livio. In: **Obras políticas**. Buenos Aires: Ed. Poseidon, 1943).

⁵ “A ‘forma republicana de governo’ não é tanto ou não é primordialmente uma ‘forma antimonárquica’ mas um esquema organizatório de controlo do poder” (CANOTILHO, J.J. Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. Coimbra: Almedina, 2002, p. 229).

Portanto, distinguimos, necessariamente, a forma de governo republicana do princípio que a inspira, o *princípio republicano*⁶. Da ideia de *república* deriva-se o *princípio republicano* ou, como preferimos, o *ideal republicano*, que significa a concepção essencial de *república* (*res publica* = coisa pública), correspondente à concepção do Estado como uma coisa pública e, portanto, devendo ser tratado como tal, destinado à realização dos interesses da coletividade. A coletividade é a identificação do sujeito político ao qual o Estado republicano se reporta. Atualmente essa coletividade é a *coletividade de cidadãos* (conceito jurídico de povo) e ela aproxima a concepção atual de república das concepções de *democracia* e de *Estado de Direito*, seja o primeiro pela titularidade popular do poder, ou o segundo pela autolimitação ao poder.

A concepção do *princípio republicano*, como destinação do Estado à realização dos interesses da coletividade, se opõe, de regra, aos governos que confundem os interesses *públicos* com os *privados* (em suas diversas matizes: patrimonialistas, nepotistas, corruptos etc.), exceto pelos interesses privados legítimos do Estado e do cidadão (conforme previsão normativa). O princípio republicano se traduz numa limitação ao poder e está presente num Estado republicano que *verdadeiramente* produza a limitação. Como vetor de proteção da coisa pública, facilmente se distingue o princípio republicano da configuração da forma de governo republicana.

Foi da necessidade de administrar a coisa pública em prol dos interesses da coletividade que surgiu a associação do princípio republicano ao combate à arbitrariedade das monarquias absolutas. Mas, modernamente, essa ideia só faz sentido pela interpretação do princípio republicano como a antinomia aos regimes que, pela inexistência de limites reais, tratam a coisa pública como privada, de interesses particulares e escusos.

A história nos ensina que há uma tendência do indivíduo de tratar o Estado como seu, para interesses privados. A sociedade moderna ocidental tem dificuldade de diferenciar o público do privado porque o público, na modernidade, passou a ser todo o ambiente de coletividade, inclusive o local livre e aberto por onde se reúnem interesses

⁶ Canotilho aponta várias acepções do termo “republicanismo”, entre elas “o princípio republicano tem implícita a ideia de ‘poder não pessoal’” (CANOTILHO, J.J. Gomes. **Direito Constitucional**. 5ª ed. Coimbra: Livraria Almedina; 1992; p. 493). Também afirma que república como oposição a monarquia é uma noção insuficiente. Outras vezes significa “regime de liberdade”; sentido de comunidade enquanto “coisa pública”; democracia; fundamento do Estado de Direito. Parece-nos que há em comum entre essas acepções a ideia de governo por representação, em nome e sob controle do “público”.

privados. De um lado, foi uma conquista de liberdades pelo indivíduo; de outro, foi uma ruptura com o sentido do público como o espaço oficial, de ocorrência das coisas do Estado com a comunidade. Público e privado, nitidamente separados, como na antiguidade grega, não corresponde exatamente à realidade moderna⁷, ainda que se empregue, conflituosamente, o termo *público* também para identificar as coisas do Estado. O próprio sentido do que é *publicidade*, adotado, muitas vezes, como princípio constitucional, correspondendo a dar conhecimento da *coisa pública* a todos, reforça a confusão e não corresponde à ideia clássica de público como o espaço oficial e o espaço da coletividade estatal. No Estado de Direito, as duas noções de público coexistem confusamente. Tornar público é dar conhecimento à coletividade e é pertencer à coletividade estatal. Por isso os instrumentos de publicidade, muitas vezes, restringem-se ao registro nos órgãos públicos, que ficam arquivados e que nem sempre são, na prática, de acesso livre. Porém, por um ou por outro caminho, a publicidade significa, antes de tudo, um meio de controle do que é público, seja pelo registro institucional, seja pela busca de divulgação do seu conteúdo.

Para não nos furtarmos a uma crítica possível, aproveitamos as palavras do Prof. Paulo Otero, que faz esta crítica, de associação indevida entre a conduta republicana marcada por características de juízo de eficiência (a. devoção ao serviço público; b. a valorização da competência e do mérito pessoal; c. a transparência no poder) e uma “ética republicana”. Nega, com base na realidade das repúblicas atuais, a existência dessa ética republicana⁸. De fato, as repúblicas atuais nem sempre correspondem ao que

⁷ ARENDT, Hannah. **A condição humana**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1987.

⁸ “A consagração da forma republicana de governo como limite material de revisão constitucional (artigo 288º, alínea b) e, por outro lado, uma alegada tradição republicana, permitindo descortinar um possível princípio republicano, têm levado a que se fale na existência de uma ‘ética republicana’, vinculativa da conduta dos titulares de cargos públicos – especialmente ao nível de todos aqueles que assumem natureza política – e expressa nas três seguintes ideias:

- (i) Devoção ao serviço público, servindo a República e não servindo-se da República para a sua própria promoção, do seu partido ou de grupos de interesses;
- (ii) Valorização da competência e do mérito pessoal no exercício das funções públicas e nas escolhas dos servidores públicos, revelando uma permanente disponibilidade para transmitir o poder a favor de quem o exerça com melhor competência e mérito;
- (iii) Transparência no acesso e no exercício do poder.

Sucede, porém, que, ao invés do invocado, nenhuma relação directa existe entre tais normas de cunho ético no exercício do Poder e a forma republicana de governo: a designada ‘ética republicana’ é um mito, pois tanto conhecemos formas republicanas de governo sem respeito por alguns titulares de cargos políticos de qualquer ‘ética republicana’, como sabemos da existência de formas monárquicas de governo em que os governantes têm uma forte componente ética no exercício das suas funções políticas (v.g., Reino Unido, Suécia)” (OTERO, Paulo. **Direito Constitucional Português – vol. II. Organização do poder político**. Coimbra: Almedina, 2010, p. 196).

se compreende como uma “ética republicana”, assim como, em determinadas monarquias constitucionais, como já observamos acima, há, em boa medida, uma ética correspondente. Entretanto, com a distinção que fizemos entre forma de governo republicana e princípio republicano, creio que o problema apontado é afastado. Não podemos comprometer o princípio republicano com falsas repúblicas assim como não podemos comprometer o princípio do Estado de Direito e o princípio democrático com falsos Estados de Direito e com falsas democracias.

O *princípio republicano* pressupõe um ideal de conduta, especialmente administrativa, calcada na fidelidade à finalidade pública expressa pela legalidade, para se evitar e impedir o abuso de poder e a *confusão promiscua* entre os interesses públicos e os privados. Mas a legalidade a que se refere acima é a de sentido amplo, de juridicidade, que contempla a norma como uma parte sistêmica e integrada, porque, como dito no resumo, a conexão sistêmica é garantidora da efetividade republicana.

4. A CONEXÃO ENTRE O PRINCÍPIO REPUBLICANO E OS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA.

A república é a primeira caracterização constitucional brasileira, é a primeira identificação do Estado brasileiro no caput do artigo primeiro da Constituição. Ela também é caracterizada por vários outros dispositivos constitucionais em sequência, que repercutem vastamente pelo ordenamento jurídico, especialmente para garantir a sua forma especial de forma de governo, com a eletividade, a temporariedade e a responsabilidade política dos governantes. Mas é na definição e delimitação da administração pública que se encontra a maior repercussão do republicanismo brasileiro, especialmente pelos princípios eleitos explicitamente no caput do artigo 37 da Constituição.

Do *princípio republicano* se derivam ou se conectam majoritariamente os princípios da administração pública. Merece uma especial atenção (a) o princípio da eficiência, que está na moda e foi objeto de uma Emenda Constitucional para acrescentá-lo ao rol expresso no artigo 37 da CF. O princípio da eficiência administrativa⁹ significa a otimização dos resultados da administração e não é outra

⁹ Neste sentido Justen Filho: “Assim o impõe a concepção republicana de organização do poder político, que estabelece que todas as competências estatais têm de ser exercitadas do modo mais satisfatório possível” (JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 119). No Brasil, “mesmo antes de sua inclusão, de forma implícita, o princípio da eficiência já fazia parte

coisa senão a finalidade última do princípio republicano¹⁰. A delimitação precisa da eficiência administrativa aplicada à administração pública contemporânea depende de uma análise do contexto histórico que ela se impõe: as reformas neoliberais de enxugamento da máquina pública para atender a um modelo de Estado proposto pelo *establishment* global. Entretanto, observando a eficiência administrativa como meio e não como fim pode-se dizer que ela coaduna com a perspectiva republicana.

Em sua clássica descrição do regime jurídico administrativo brasileiro MELLO (2010, p. 69) coloca em primeiro plano a (b) a *supremacia do interesse público*, que não é, nada mais nada menos, uma derivação do republicanismo (consideramos o termo primazia mais adequado). Historicamente o Estado brasileiro sofreu com o clientelismo, com uma elite política e econômica que se beneficiou pessoalmente da estrutura do Estado. A superação do clientelismo (ainda inconclusa) ocorre pela afirmação de um Estado que garanta impessoalidade, legalidade, publicidade, moralidade e eficiência (apenas a título de exemplo, os princípios explícitos do artigo 37 da CF, sem excluir outros de mesma pretensão presentes no sistema).

Há *primazia do interesse público*¹¹ sobre os interesses privados no campo das necessidades proeminentes da coletividade onde a iniciativa privada não pode suprir. A

do sistema constitucional, em decorrência direta do regime republicano e do Estado Social e Democrático de Direito” (GABARDO, Emerson. **Princípio constitucional da eficiência administrativa**. São Paulo: Dialética, 2002, p. 88).

¹⁰ “a ‘boa administração’ é um dever que resulta da própria Constituição e dos valores republicanos e democráticos que a informam. Se assim é, o controlo do bom uso dos dinheiros públicos tem que caber ao órgão a que o poder constituinte decidiu confiar a fiscalização, independente e tecnicamente habilitada, das contas públicas” (COSTA, Paulo Nogueira da. **O Tribunal de Contas e a boa governança**. Contributo para uma reforma do controlo financeiro externo em Portugal. Coimbra: Coimbra Editora, 2014, 401).

¹¹ O princípio da *prosseção do interesse público* é caro ao regime jurídico administrativo no Estado de Direito. Mas o *ideal republicano* é um conceito amplo que se amoldou bem, ao tempo do iluminismo, ao imaginário que permeava os iluministas em tempos de idealização do Estado de Direito. Como se pode observar, inclusive, em referências de Rousseau e Kant, onde o Estado de Direito se confunde com o republicanismo: “Chamo, pois, de República todo Estado regido por leis, sob qualquer forma de administração que possa haver: pois então somente o interesse público governa, e a coisa pública é qualquer coisa. Todo governo legítimo é republicano*. *Não entendo apenas por governo uma aristocracia ou democracia, mas em geral todo governo dirigido pela vontade geral, que é a lei. Para ser legítimo não é preciso que o governo se confunda com o soberano, mas que dele seja ministro: então a própria monarquia é república” (ROUSSEAU, Jean-Jaques. **Do Contrato Social**. Princípios do direito político. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012, p. 75). “A constituição fundada, primeiro, segundo princípios da liberdade dos membros de uma sociedade (enquanto homens); em segundo lugar, em conformidade com os princípios da dependência de todos em relação a uma única legislação comum (enquanto súditos); e, em terceiro lugar, segundo a lei da igualdade dos mesmos (enquanto cidadãos), é a única que deriva da ideia de contrato originário, em que se deve fundar toda a legislação jurídica de um povo – é a constituição republicana” (KANT, Immanuel. **A paz perpétua**. Um projeto filosófico. Trad.

finalidade última da forma de governo republicana moderna, pelas mesmas limitações ao poder identificadas por Maquiavel, excetuadas as deformações e deturpações de muitas “repúblicas” neste período, é o governo em prol da coletividade, como deduz da sua própria denominação. A *primazia do interesse público* ocorre pela realização das finalidades públicas definidas no ordenamento.

Nesta conexão sistêmica entre princípios também se destaca o princípio da finalidade (c) (sempre lembrado para a administração pública), pois o trato correto com a *coisa pública* é aquele que atende adequadamente e otimamente às suas finalidades. A finalidade da administração pública é buscar otimamente o sentido da lei na sua aplicação¹². O *princípio da finalidade* é um princípio instrumental, de realização do *ideal republicano*. O ordenamento elege finalidades e a administração tem o dever legal de se orientar por elas, para ocorrer coerência e honestidade sistêmicas.

O *princípio republicano* também fundamenta os princípios da *impessoalidade*¹³ (d) e da *imparcialidade*¹⁴ (e), pois sendo a coisa uma *coisa pública*, deve ser tratada, por princípio, sem proteção e sem benefício arbitrário de uns em detrimento dos outros que compõem o mesmo coletivo. Os princípios da *impessoalidade* e da *imparcialidade* são dois princípios conexos, decorrentes também do *princípio da igualdade perante a lei* (f), que fundamenta o Estado de Direito: a *impessoalidade* é o tratamento aos administrados sem distinção arbitrária¹⁵ da *pessoa*, em equivalência de tratamento pela

Artur Morão. Covilhã: Universidade da Beira Interior, 2008, p. 11). “O republicanismo é o princípio político da separação entre o poder executivo (governo) e o legislativo; o despotismo é o princípio da execução arbitrária pelo Estado de leis que ele a si mesmo deu, portanto a vontade pública é manejada pelo governante como sua vontade privada” (KANT, Immanuel. **A paz perpétua**. Um projeto filosófico. Trad. Artur Morão. Covilhã: Universidade da Beira Interior, 2008, p. 14).

¹² “Não se compreende uma lei, não se entende uma norma, sem entender qual o seu objetivo. Onde, também não se aplica uma lei corretamente se o ato de aplicação carecer de sintonia com o escopo por ela visado. Implementar uma regra de Direito não é homenagear exteriormente sua dicção, mas dar satisfação a seus propósitos. Logo, só se cumpre a legalidade quando se atende à sua finalidade. Atividade administrativa desencontrada com o fim legal é inválida e por isso judicialmente censurável” (MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 27ª ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 78).

¹³ O *princípio da impessoalidade* é reconhecido expressamente na Constituição Federal brasileira para a administração pública no artigo 37.

¹⁴ O *princípio da imparcialidade* é reconhecido expressamente na Constituição da República Portuguesa para a administração pública no artigo 266º, nº 2.

¹⁵ “a impessoalidade não afasta o cabimento, em situações excepcionais, do tratamento diferenciado. Assim se passará inclusive quando a exigência de discriminação for extraível diretamente da Constituição. Isso significa, essencialmente, a reserva de tratamento mais favorável para os sujeitos

condição genérica de “administrado”. Desse conceito resulta, conforme nos ensina José Afonso da Silva, que a conduta administrativa não é imputada ao agente, mas ao órgão¹⁶, para distingui-los em suas vontades e garantir a impessoalidade; a *imparcialidade*, no mesmo sentido, proíbe a conduta administrativa que privilegia arbitrariamente partes dos administrados ou a própria administração, especialmente quando se encontram em conflitos entre si ou com a administração¹⁷. A imparcialidade, entretanto, conforme nos ensina Marcelo Rebelo de Sousa e André Salgado de Matos¹⁸, adquire uma nova dimensão, à medida que os juízos de proporcionalidade se fazem, hoje, cada vez mais necessários: é preciso ponderar apenas o que é relevante para o conflito. A proporcionalidade depende dessa imparcialidade, como também se observa em um de seus subprincípios: a *necessidade* é um juízo de relevância, para excluir o que não possui importância suficiente na ponderação e que somente seria preservado numa conduta parcial e, neste sentido, desproporcional.

A *impessoalidade e imparcialidade* republicanas também se conectam, em via de mão dupla, com a eficiência administrativa¹⁹. A impessoalidade e a imparcialidade evitam a opção potencialmente pior, aquela eleita por critérios de privilégios e não de

destituídos de poder ou que se encontram em situação vulnerável” (JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 11ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015, p. 202).

¹⁶ “O *princípio ou regra da impessoalidade* da administração pública significa que os atos e provimentos administrativos são imputáveis não ao funcionário que os pratica mas ao órgão ou entidade administrativa em nome do qual age o funcionário. (...). Por conseguinte, o administrado não se confronta com o funcionário x ou y que expediu o ato, mas com a entidade cuja a vontade foi manifestada por ele. É que a ‘primeira regra do estilo administrativo é a objetividade’, que está em estreita relação com a impessoalidade” (SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 26ª Ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2006, p. 667).

¹⁷ “O princípio da imparcialidade impõe *que os órgãos e agentes administrativos ajam de forma isenta e equidistante relativamente aos interesses em jogo nas situações que devem decidir ou sobre as quais se pronunciem sem caráter decisório*” (AMARAL, Diogo Freitas do. **Curso de Direito Administrativo**. Vol. II. Coimbra: Ed. Almedina, 2010, p. 140).

¹⁸ “O princípio da imparcialidade (art. 266º, 2 CRP e art. 6º CPA) foi durante muito tempo entendido apenas como uma imposição de tratamento isento dos particulares pela administração, no sentido de que esta não os poderia favorecer ou desfavorecer por razões ligadas aos titulares dos órgãos ou dos agentes administrativos que estão em concreto na posição de actuar. Modernamente, a imparcialidade deve ser entendida mais amplamente como comando de tomada em consideração e ponderação, por parte da administração, dos interesses públicos e privados relevantes para cada concreta actuação sua” (SOUSA, Marcelo Rebelo de. MATOS, André Salgado de. **Direito Administrativo Geral**. Introdução e princípios fundamentais. Tomo I. Alfragide, Portugal: Dom Quixote, 2008, p. 216).

¹⁹ “Nella considerazione dei due piani dell'organizzazione e dell'attività, raccordati nel nesso funzionale che la dottrina più attenta ha posto in luce, la valutazione dei risultati di imparzialità e buon andamento deve effettuarsi rispetto ad una articolazione pluralistica dell'ordinamento, anche se i due principi possono opportunamente farsi oggetto anche di separata considerazione” (ANDREANI, Antonio. **Il principio costituzionale di buon andamento della pubblica amministrazione**. Pádova: CEDAM, 1979, p. 12).

otimização²⁰. Em outras palavras, o que ocorre pela negação a esses princípios: a conduta administrativa parcial é aquela direcionada a interesses privados distintos do interesse público e que não é isonômica, privilegia alguém indevidamente, não corresponde às finalidades públicas, que devem ser perseguidas eficientemente.

A impessoalidade e a imparcialidade da administração são *pontos de convergência* entre o *princípio republicano* e a *igualdade perante a lei*. A *isonomia* no tratamento dos cidadãos é o que se espera do governo de um Estado de *res publica*, se não se pretende uma contradição. Um governo sujeito a efetivo controle coletivo só pode atender aos interesses dessa coletividade sem discriminação injusta. É a generalidade que a lei possui que confere essa impessoalidade e imparcialidade (especialmente pela administração pública, onde a legalidade possui um conteúdo de vinculação ao interesse público de tratamento isonômico entre administrados e entre os administrados e a administração).

Do *princípio republicano* também se deriva o *princípio da publicidade*²¹ (g), no sentido de dar e de garantir conhecimento e acesso da *coisa pública* à coletividade. Se a *coisa* do Estado é pública, então que a sua gestão seja transparente, sem segredos desnecessários e de livre acesso à coletividade²², exceto pelo o que o interesse público justificar legalmente. A publicidade deriva do princípio republicano no sentido de que o pertencimento coletivo do Estado exige o registro e a divulgação de sua forma e de sua composição.

²⁰ “Por fim, a burocracia eficiente assenta na impessoalidade das relações (a burocracia é impessoal). A distribuição de tarefas é feita de acordo com as funções e não de acordo com as pessoas em causa. A acção burocrática desenvolve-se não em função das pessoas enquanto tais, mas enquanto titulares de cargos e funções” (SOUSA, António Francisco de. Por uma burocracia de Estado de Direito. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade do Porto**. Ano IX – 2012; p. 59-78; p. 62).

²¹ O artigo 37 da Constituição Federal do Brasil reconhece o princípio da publicidade como um princípio da administração pública. A CRP reconhece o princípio da publicidade no artigo 119º, se referindo aos atos normativos, mas remete à lei as demais hipóteses de publicidade dos atos públicos.

²² “A publicidade sempre foi tida como um princípio administrativo, porque se entende que o Poder Público, por ser público, deve agir com a maior transparência possível, a fim de que os administrados tenham, a toda hora, conhecimento do que os administradores estão fazendo. Especialmente exige-se que se publiquem atos que devam surtir efeitos externos, fora dos órgãos da administração ” (SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 26ª Ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2006, p. 669).

A publicidade ocorre na atualidade em dois sentidos: i) aquilo que é de acesso a todos e ii) aquilo que é registrado oficialmente²³. O princípio implica tanto em possibilitar à coletividade o conhecimento da coisa pública, especialmente o domínio informacional em registros públicos, como implica também na realização do registro público da conduta pública, especialmente a conduta administrativa. Estas duas dimensões da *publicidade* se complementam, pois o conhecimento pleno da *coisa pública* só é possível com o seu registro adequado e o registro adequado se destina ao conhecimento pleno pela coletividade, quando necessário. Por fim, o princípio da publicidade complementa o princípio republicano ao viabilizar uma forma de controle da coletividade sobre o Estado. O jogo de informação é a arma predileta dos Estados autoritários que se disfarçam de republicanos, por meio do falseamento dos registros públicos, assim como por meio de estruturas burocráticas intransponíveis.

Do princípio republicano deriva, enfim, o *princípio da responsabilidade administrativa* (h). A república impõe responsabilidade política ao governo, no sentido de retirar-lhe qualquer despotismo e de lhe impor limites, especialmente os mecanismos de prestação de contas. Da responsabilidade geral que se atribui ao Estado deriva modalidades secundárias de responsabilidade, como a civil e perante uma gama de sujeitos, como os administrados. Gradualmente o sistema normativo impõe responsabilidades à administração (responsabilidades de vários tipos). A responsabilidade inerente ao princípio republicano é aquela que atrela o governo a um controle externo. Todos os controles externos que alcançam o governo devem, a princípio, associação ao princípio republicano. A responsabilidade administrativa é aquela, segundo MELLO (2010, p. 121), configurada na Constituição no artigo 37, par. 6º, que impõe ao Estado, e conseqüentemente à administração, a recomposição dos danos ilícitos decorrentes dos atos de seus agentes.

5. CONCLUSÕES.

²³ Referimo-nos sobre o assunto em outra oportunidade da seguinte forma: “O que é ‘público’ pode ser entendido por dois sentidos: o clássico, onde o público é o espaço oficial, da coletividade enquanto sociedade política, especificamente identificada com o Estado; e o moderno, com o público como o espaço coletivo em sentido amplo, de todo ambiente de coletividade humana. Essa diferença marca a sociedade moderna, porque as duas ideias são aceitas e se conflitam” (ROCHA, Manoel Ilson Cordeiro. **Curso de Teoria Geral do Estado e Ciência Política**. Franca: Ribeirão Editora, 2014, p. 101).

A conexão entre os princípios apontada na hipótese da pesquisa foi demonstrada especialmente por suas exegeses, demonstrando a confluência entre os conceitos. Este exercício é um procedimento para a identificação sistêmica.

Como já dito, o princípio republicano se sobrepõe por importância aos demais da administração. Mais do que isso, a administração pública brasileira é de molde republicano. A ideia geral de república, atualizada para o formato atual, é uma forma de governo temporário, eletivo e responsável. As três características básicas tem a implicação principal de limitação do poder do Estado. Atualmente a democracia e o Estado de Direito propugnam também esta limitação e suas caracterizações ocasionalmente se confundem, outras vezes se atritam. Mas esta hipotética confusão dificulta a análise sistêmica porque um subprincípio pode, em tese, ser derivado da república ou do Estado de Direito, por exemplo.

O princípio republicano, de autogoverno e correspondente responsabilidade política dos governantes perante os governados, fundamenta a realização eficiente de gestão da administração pública, que não pode ser outra, senão a melhor. É o que se deduz também da sua condição de vetor de proteção da coisa pública e do interesse da coletividade.

A coletividade pode beneficiar particulares, desde que não sobreponha ou conflite com outros interesses nomeadamente públicos e mais relevantes. O exercício de otimização das condutas administrativas, quando exclui hipóteses inferiores e nomeia as condutas correspondentes às finalidades públicas, proporciona a distinção dos interesses públicos, nem sempre claros no sistema normativo. O interesse público é objetivamente delimitado pelas finalidades legais, que são as mesmas a se realizarem otimamente, em decorrência do princípio da eficiência. A eficiência administrativa é a plenitude do princípio republicano para a administração.

Os princípios analisados correspondem a uma amostragem, não esgotam a composição sistêmica. Mas a amostragem eleita corresponde ao que há de mais orgânico na teia dos princípios. São eles: eficiência; primazia do interesse público; finalidade; impessoalidade; imparcialidade; igualdade perante a lei; publicidade; responsabilidade administrativa.

Os princípios da administração pública brasileira que foram eleitos constitucionalmente são todos eles derivados do princípio republicano e possuem uma conexão sistêmica. A interpretação e aplicação de algum dos princípios da administração devem considerar sempre o princípio republicano e este pode ser um elemento de moderação num hipotético conflito entre princípios.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

AMARAL, Diogo Freitas do. **Curso de Direito Administrativo**. Vol. II. Coimbra: Ed. Almedina, 2010.

ANDREANI, Antonio. **Il principio costituzionale di buon andamento dela publica amministrazione**. Pádova: CEDAM, 1979.

ANTUNES, Luís Filipe colaço. **A ciência administrativa**. Coimbra: Editora Almedina, 2012.

ARENDT, Hannah. **A condição humana**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1987.

ÁVILA, Humberto. **Teoria dos princípios**: da definição à aplicação dos princípios jurídicos. São Paulo: Malheiros, 2015.

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo, sociedade**. Para uma teoria geral da política. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2003.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. Brasília: Universidade de Brasília, 1997.

CANOTILHO, J.J. Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 6ª ed. Coimbra: Almedina, 2002.

CANOTILHO, J. J. Gomes; MOREIRA, Vital. **Fundamentos da Constituição**. Coimbra: Coimbra Editora; 1991.

CANOTILHO, J.J. Gomes. **Direito Constitucional**. 5ª ed. Coimbra: Livraria Almedina; 1992.

COSTA, Paulo Nogueira da. **O Tribunal de Contas e a boa governança**. Contributo para uma reforma do controlo financeiro externo em Portugal. Coimbra: Coimbra Editora, 2014.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 29^a ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

GABARDO, Emerson. **Princípio constitucional da eficiência administrativa**. São Paulo: Dialética, 2002.

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

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 11^a ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

KANT, Immanuel. **A paz perpétua**. Um projeto filosófico. Trad. Artur Morão. Covilhã: Universidade da Beira Interior, 2008.

MACHIAVELLI, Niccolo. Discursos sobre a primeira década de Tito Livio. In: **Obras políticas**. Buenos Aires: Ed. Poseidon, 1943.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 27^a ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

MENDONÇA, João Josué Walmor de. **Fundamentos da supremacia do interesse público**. Porto Alegre: Nuria Fabris, 2012.

OTERO, Paulo. **Legalidade e administração pública**: o sentido da vinculação administrativa à juridicidade. Coimbra: Almedina, 2003.

OTERO, Paulo. **Direito Constitucional Português – vol. II. Organização do poder político**. Coimbra: Almedina, 2010.

ROCHA, Manoel Ilson Cordeiro. **O Controle jurisdicional da eficiência administrativa**: na perspectiva dos direitos português e brasileiro. Franca-SP: Ed. Ribeirão, 2022.

ROCHA, Manoel Ilson Cordeiro. **Curso de Teoria Geral do Estado e Ciência Política**. Franca: Ribeirão Editora, 2014.

ROUSSEAU, Jean-Jaques. **Do Contrato Social**. Princípios do direito político. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

SANTOS, Alvacir Correa dos. **Princípio da Eficiência da Administração Pública**. São Paulo: LTr, 2003.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 26ª Ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.

SOUSA, António Francisco de. Por uma burocracia de Estado de Direito. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade do Porto**. Ano IX – 2012; p. 59-78.

SOUSA, Marcelo Rebelo de. MATOS, André Salgado de. **Introdução e princípios fundamentais**. Direito Administrativo Geral. Tomo I. Alfragide, Portugal: Dom Quixote, 2008.

SOUSA, Marcelo Rebelo de. MATOS, André Salgado de. **Responsabilidade Civil Administrativa**. Direito Administrativo Geral. Tomo III. Alfragide, Portugal: Dom Quixote, 2008.