

XXXII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI SÃO PAULO - SP

DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA II

CARLOS ANDRÉ BIRNFELD

IRENE PATRÍCIA NOHARA

LIANE FRANCISCA HÜNING PAZINATO

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 Marcilio 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

Educação Jurídica

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - PR

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - SP

Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS - MS

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

Comissão Especial

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UFRJ - RJ

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - PB

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - MG

Prof. Dr. Rogério Borba - UNIFACVEST - SC

D597

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

Coordenadores: Carlos André Birnfeld, Irene Patrícia Nohara, Liane Francisca Hüning Pazinato – Florianópolis: CONPEDI, 2025.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5274-345-9

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

Tema: Os Caminhos Da Internacionalização E O Futuro Do Direito

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direito administrativo. 3. Gestão pública. XXXII Congresso Nacional do CONPEDI São Paulo - SP (4: 2025: Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



Conselho Nacional de Pesquisa
e Pós-Graduação em Direito Florianópolis
Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br

XXXII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI SÃO PAULO - SP

DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA II

Apresentação

O Grupo de Trabalho Direito Administrativo e Gestão Pública II teve seus trabalhos apresentados na tarde do dia 26 de novembro de 2025, durante o XXXII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI, realizado na cidade de São Paulo-SP, no campus da Universidade Presbiteriana Mackenzie, entre os dias 26 e 28 de novembro de 2025.

As apresentações foram divididas em 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.

O artigo “Estrutura Invisível e Dominância Contraditória nas Instituições Públicas: conceitos, contornos e desafios de governança”, de Josélia Moreira de Queiroga, Lucas Marcello Mendonça Nascimento e Reginaldo José dos Santos, investiga os códigos tácitos, redes informais e forças simbólicas que moldam o funcionamento real das organizações públicas, propondo o conceito de “dominância contraditória” para explicar a estabilização institucional de incoerências como lógica de ação. Articulando aportes da Sociologia, Teoria Institucional, Administração Pública e Direito, os autores defendem que integridade não nasce da simples multiplicação de regras, mas da governança do invisível: zonas de incerteza, dispositivos capilares e capitais simbólicos. O texto oferece contribuições originais — definição operativa de estrutura invisível, formalização da dominância contraditória e articulação entre ambivalência normativa e punição informal — culminando em um tripé de governança que envolve voz protegida, segurança interpretativa e ação educativa instituinte.

O artigo “Mutações Constitucionais nos Direitos e no Regime de Trabalho dos Servidores Públicos: do texto original da Constituição Federal de 1988 ao atual contexto”, de Carlos André Birnfeld, sistematiza as transformações constitucionais do regime jurídico aplicável aos servidores civis ao longo de mais de três décadas, comparando o desenho institucional previsto em 1988 com o panorama normativo atualmente vigente. A investigação, de natureza exploratória e amparada em pesquisa bibliográfico-documental, revela alterações expressivas no regime funcional, na organização do serviço público e na proteção jurídica dos agentes, analisando também o precedente vinculante do STF na ADI 2.135. Ao final, o estudo evidencia os impactos estruturais dessas mutações sobre direitos, garantias e expectativas dos servidores.

O artigo “Licitações, Governança Pública e Tecnologia: caminhos para uma administração mais transparente”, de Renato Evangelista Romão e Barbara Taveira dos Santos, examina como inovações digitais — plataformas eletrônicas, IA e sistemas integrados — redesenham o campo das contratações públicas. Os autores demonstram que a combinação entre soluções tecnológicas e práticas de governança fortalece a integridade, otimiza fluxos, amplia o controle social e reduz custos, ao mesmo tempo em que previne fraudes e democratiza o acesso às oportunidades. Concluem que a integração entre governança e tecnologia constitui vetor estratégico de modernização do Estado.

O artigo “Regulamentação da Educação Física e a Promoção do Bem Comum à Luz do Agir Comunicativo”, de Matheus da Rocha Bergmann, Hilbert Maximiliano Akihito Obara e Martín Perius Haeberlin, discute a regulamentação da educação física sob perspectiva ético-comunicativa, apoiando-se na teoria do agir comunicativo de Habermas e dialogando com tradições aristotélicas e com o Estado Meritocrático de Direito. O texto reconstrói a trajetória social da regulamentação profissional, analisa decisões judiciais que desconsideram a intersubjetividade e defende que a construção de um Direito justo requer diálogo permanente com movimentos sociais e demandas coletivas.

O artigo “A Responsabilidade Penal nas Contratações Públicas e o Papel do Compliance como Mecanismo de Prevenção”, de Marcilene dos Santos Andrade, investigando o direito penal aplicado às contratações regidas pela Lei 14.133/2021, demonstra que programas de compliance bem estruturados podem reduzir significativamente riscos penais, prevenir corrupção e mitigar responsabilidades de empresas e agentes. A autora identifica desafios práticos — como a ausência de critérios objetivos para aferir a eficácia desses programas — e defende o fortalecimento da governança e o desenvolvimento de padrões de avaliação mais claros.

O artigo “Estrutura Neo-organizacional da Administração Pública: análise crítica do Decreto-lei nº 200/67”, de Luis Fernando da Cunha Matos e Vânia Maria do P. S. Marques Marinho, revisita criticamente o Decreto-lei 200/67, marco histórico da organização administrativa brasileira, destacando seus méritos, limites e descompassos em relação ao modelo democrático-constitucional contemporâneo. A análise evidencia que, embora estruturante, a norma encontra-se desatualizada frente às transformações estatais recentes, justificando sua revisão legislativa.

O artigo “Apontamentos sobre a Recente Jurisprudência do TCU e do STF sobre Responsabilização de Agentes Públicos: o erro grosseiro e a redução equitativa da indenização”, de Guilherme Henrique Lima Reinig e Otávio Sendtko Ferreira, examina a

interpretação do erro grosseiro pelo TCU e a sua constitucionalidade reconhecida pelo STF, bem como a inovadora — e controversa — aplicação da redução equitativa da indenização pelo TCU no caso da Refinaria Abreu e Lima. O estudo aponta riscos de decisões baseadas em juízos amplos de equidade, em detrimento de critérios objetivos de responsabilização.

O artigo “Improbidade Administrativa e Corrupção Empresarial: paralelo da responsabilização das pessoas jurídicas”, de Fabiano Augusto Petean, Lucas Mikael Reys Oliveira e Reinaldo Moreira Bruno, compara o regime sancionatório da improbidade administrativa com o da corrupção empresarial, destacando diferenças de tipicidade, sujeitos ativos, graus de culpabilidade e instrumentos consensuais como leniência e ANPC. A análise demonstra como esses dois sistemas dialogam e se tensionam na construção de um modelo coerente de responsabilização.

O artigo “A Nova Gestão Pública e o Diálogo Competitivo: um caminho para contratações inovadoras e eficientes”, de Marúsia Tatianna de Freitas Dias, apresenta o diálogo competitivo como instrumento estratégico de inovação introduzido pela Lei 14.133/2021. A autora relaciona o instituto aos pilares da Nova Gestão Pública — eficiência, flexibilidade e inovação — e aponta oportunidades e barreiras para sua consolidação no setor público brasileiro.

O artigo “Direito Fundamental à Reunião Familiar e Omissão Estatal: a administração consular brasileira no Haiti”, de Arthur Balthazar Caron e Anna Flávia Costa Silva, analisa a reunião familiar como direito subjetivo constitucional, especialmente quando envolve crianças, e demonstra que práticas consulares baseadas em discricionariedade soberana violam princípios constitucionais e normas contemporâneas de migração. Com base no caso do Haiti, o estudo denuncia omissões estatais recentes, agravadas pela Portaria nº 51/2024, e propõe medidas estruturantes de correção.

O artigo “Licitações para Contratações de Serviços, Obras e Bens Inovadores, Tecnológicos e Científicos”, de Antonio Ricardo Surita dos Santos, sistematiza as hipóteses de contratação inovadora previstas na Lei 14.133/2021, na Lei de Inovação (10.973/2004) e na Lei das Startups (LC 182/2021), analisando impactos sobre propriedade intelectual, risco tecnológico e fomento à pesquisa. O autor demonstra que o legislador buscou conciliar celeridade com princípios da Administração Pública, fortalecendo o uso de compras governamentais como instrumento de inovação.

O artigo “Primeiras Linhas para a Proposição de um Quadro de Análise Empírica para a Abordagem Direito e Políticas Públicas”, de Ivan César Ribeiro, propõe um Quadro de

Análise Empírica (QAE) para pesquisas que articulem direito e políticas públicas, integrando Avaliação Realista, teorias de médio alcance e análise de mecanismos causais. O autor delinea caminhos metodológicos para estudos rigorosos e replicáveis, capazes de explicar como arranjos jurídicos produzem resultados concretos.

O artigo “A PEC da Reforma Administrativa, a Vontade do Legislador e os Novos Riscos do Serviço Público”, de Kézia Sayonara Franco Rodrigues Medeiros, analisa criticamente a PEC 32/2020, discutindo seus fundamentos declarados, seus pressupostos ideológicos e seus possíveis efeitos sobre direitos, garantias e a estrutura do serviço público. A autora conjuga abordagem descritiva e exploratória, contextualizando a proposta à luz da teoria do Estado e da dogmática administrativa.

O artigo “Ética nas Organizações: fundamento aristotélico ou kantiano?”, de Saulo de Tarso Fernandes Dias, compara o paradigma aristotélico do bem comum com o paradigma kantiano do dever, examinando suas repercussões para a ética organizacional contemporânea. Argumenta que, embora distintos, ambos os modelos reforçam a importância de culturas organizacionais orientadas por valores, normas e finalidades socialmente legítimas.

O artigo “Os Modelos de Serviços de Água e Esgoto do Estado do Rio de Janeiro: a coexistência entre contratos modernos e antigos”, de João Pedro Alves de Sousa, analisa a complexa convivência entre prestação municipal direta, concessões regionalizadas e contratos de programa ainda vigentes. A partir de dados do SNIS e de pesquisa histórica, o autor discute desafios regulatórios e de governança derivados do novo marco legal do saneamento, ressaltando o papel central da AGENERSA.

O artigo “A Previsibilidade Decisória como Elemento Ético-Jurídico no Comando Militar”, de Jhéssyka Yasminni Lôbo Ferreira Fernandes Felício, Bruno Silva Ferreira e Paulo Roberto Barbosa Ramos, sustenta que previsibilidade e legalidade estrita constituem fundamentos indispensáveis para a autoridade legítima no comando militar. A partir de Weber, Gadamer e Herbert Simon, os autores demonstram que decisões previsíveis protegem a confiança, previnem arbitrariedades e favorecem disciplina voluntária.

O artigo “A Expropriação de Propriedades como Instrumento de Combate ao Trabalho Análogo ao de Escravo”, de Cintia Barudi Lopes e Sérgio Pais Júnior, examina o Projeto de Lei 1102/2023, que regulamenta o art. 243 da Constituição, consolidando a expropriação de propriedades onde forem constatadas condições análogas à escravidão. Conclui que a regulamentação é imprescindível para a efetividade do dispositivo constitucional e para a proteção da dignidade humana.

O artigo “Adequação Administrativa para Demandas por Medicamentos Não Incorporados ao SUS a partir dos Temas 6, 793 e 1.234 do STF”, de Isadora Ribeiro Correa, Juliana de Almeida Salvador Fiorilo e Edinilson Donisete Machado, argumenta que a judicialização do fornecimento de medicamentos não incorporados não assegura, por si só, efetividade ao direito à saúde. Os autores propõem a criação de instâncias administrativas regionais para análise estruturada dessas demandas, reduzindo litigiosidade e aprimorando a gestão pública.

O artigo “A Nova Lei de Licitações sob a Ótica da Teoria dos Múltiplos Fluxos de Kingdon”, de Fernanda de Magalhães Cavellani e Júlio Dias Taliberti, mostra que a aprovação da Lei 14.133/2021 decorreu da convergência dos fluxos de problema, políticas e política: a obsolescência da Lei 8.666/1993, o ambiente pós-Lava Jato e a mobilização legislativa e institucional. A análise revela que a nova lei deve ser lida como política pública estruturante, não apenas como atualização normativa.

O artigo “A (In)Constitucionalidade do Inciso III do Art. 106 da Lei 14.133/2021 frente à Estrutura Orçamentária Brasileira”, de Morgana Bellazzi de Oliveira Carvalho, Francisco Bertino Bezerra de Carvalho e Bernardo Lopez Souto Maia, discute a compatibilidade do dispositivo que autoriza a extinção contratual por falta de crédito orçamentário com o art. 167 da Constituição. Conclui que há incompatibilidades relevantes, sugerindo interpretação conforme para harmonizar o instituto à ordem fiscal e constitucional.

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

Carlos André Birnfeld

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE - FURG

Irene Patrícia Nohara

Universidade Presbiteriana Mackenzie

Liane Francisca Hüning Pazinato

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE – FURG

A PREVISIBILIDADE DECISÓRIA COMO ELEMENTO ÉTICO-JURÍDICO NO COMANDO MILITAR

DECISION-MAKING PREDICTABILITY AS AN ETHICAL-LEGAL ELEMENT IN MILITARY COMMAND

Jhéssyka Yasminni Lôbo Ferreira Fernandes Felício

Bruno Silva Ferreira

Paulo Roberto Barbosa Ramos

Resumo

Este artigo analisa a previsibilidade decisória como requisito ético-jurídico da autoridade legítima no comando militar, inaugurando uma trilogia dedicada ao tema. Fundamenta-se na autoridade racional-legal de Max Weber, na hermenêutica de Hans-Georg Gadamer e na teoria da racionalidade limitada de Herbert Simon, articulando-as à tradição francesa e alemã sobre legalidade e segurança jurídica, incorporada ao ordenamento brasileiro pela Constituição de 1988. A pesquisa, de abordagem qualitativa e método hermenêutico-dogmático, baseou-se em revisão bibliográfica sistemática em obras clássicas e contemporâneas, complementada pela análise de precedentes do STF e STJ. Demonstra-se que a legalidade estrita, ao impedir a criação autônoma de restrições ou obrigações pela Administração, constitui instrumento de proteção da confiança legítima e de estabilização das expectativas normativas. A previsibilidade, neste contexto, reforça a legitimidade institucional, previne arbitrariedades e sustenta a disciplina voluntária. O estudo também incorpora o conceito de fair process effect, segundo o qual decisões são mais aceitas quando o processo é percebido como justo e transparente, mesmo que seu resultado seja desfavorável. Conclui-se que a previsibilidade decisória não limita a autoridade, mas a estrutura, oferecendo coesão, clareza e estabilidade às relações de comando, com impactos positivos sobre a eficácia operacional e a confiança organizacional. As conclusões contribuem para o debate interdisciplinar sobre liderança militar em democracias constitucionais, fornecendo base teórica para estudos comparados e investigações empíricas.

Palavras-chave: Liderança militar, Autoridade legítima, Previsibilidade decisória, Segurança jurídica, Racionalidade organizacional

Abstract/Resumen/Résumé

This article examines decision-making predictability as an ethical-legal requirement for legitimate authority in military command, inaugurating a trilogy dedicated to the topic. It is grounded in Max Weber's rational-legal authority, Hans-Georg Gadamer's hermeneutics, and Herbert Simon's theory of bounded rationality, linking them to the French and German traditions on legality and legal certainty incorporated into Brazilian law by the 1988 Constitution. The research adopts a qualitative approach and a hermeneutic-dogmatic method, based on a systematic literature review of classical and contemporary works,

complemented by an analysis of precedents from the Brazilian Supreme Federal Court (STF) and Superior Court of Justice (STJ). The study demonstrates that strict legality, by preventing the Administration from autonomously creating restrictions or obligations, serves as an instrument to protect legitimate trust and stabilize normative expectations. In this context, predictability reinforces institutional legitimacy, prevents arbitrariness, and sustains voluntary discipline. The analysis also incorporates the concept of the fair process effect, which holds that decisions are more readily accepted when the process is perceived as fair and transparent, even if the outcome is unfavorable. The conclusion asserts that decision-making predictability does not limit authority but structures it, providing cohesion, clarity, and stability to command relations, with positive impacts on operational effectiveness and organizational trust. These findings contribute to the interdisciplinary debate on military leadership in constitutional democracies, offering a theoretical foundation for comparative studies and empirical research.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Military leadership, Legitimate authority, Decision-making predictability, Legal certainty, Organizational rationality

1. INTRODUÇÃO

A liderança militar, historicamente estruturada sobre os pilares da hierarquia e da disciplina, enfrenta no século XXI um ambiente de crescente complexidade operacional, marcado por rápidas transformações tecnológicas, intensa visibilidade pública e mudanças institucionais profundas. Nesse contexto, a previsibilidade — compreendida como constância de critérios, coerência decisória, integridade moral e clareza comunicacional — adquire centralidade estratégica para a legitimidade e a eficácia do comando.

Ainda tratada de forma incipiente e fragmentada na literatura nacional e carecendo de abordagens capazes de revelar todo o seu potencial estratégico e institucional, a previsibilidade é frequentemente tratada apenas como consequência da disciplina formal ou como efeito colateral da normatividade administrativa. Essa lacuna teórica e prática motiva a presente investigação, que parte do pressuposto de que a previsibilidade é também um elemento ético-jurídico, capaz de sustentar a autoridade legítima, prevenir arbitrariedades e fortalecer a coesão organizacional. Nessa perspectiva, a questão de pesquisa que orienta este estudo é: de que maneira a previsibilidade decisória, enquanto exigência ético-jurídica, contribui para a legitimidade da autoridade no comando militar e para a segurança jurídica das decisões?

O objetivo geral é demonstrar que a previsibilidade decisória integra e equilibra legalidade e racionalidade organizacional, funcionando como alicerce para a autoridade legítima no contexto militar. Os objetivos específicos são: (i) examinar a relação entre autoridade, legalidade e previsibilidade no comando militar; (ii) analisar a previsibilidade como ponte entre tradição, legalidade e racionalidade organizacional; e (iii) discutir a previsibilidade decisória como exigência ético-jurídica no exercício do comando.

Este artigo inaugura uma trilogia dedicada a examinar, sob diferentes perspectivas, a previsibilidade como atributo estruturante da liderança no comando militar contemporâneo. A série está organizada para oferecer uma visão integrada: o presente texto aborda o fundamento ético-jurídico da previsibilidade; o segundo analisará as dimensões relacionais, comportamentais e culturais; e o terceiro apresentará evidências empíricas obtidas junto a militares por meio de questionários e análises estatísticas, evidenciando também a previsibilidade como mecanismo central de coordenação estratégica, fortalecimento da autoridade e promoção da confiança institucional.

O aporte epistemológico deste estudo assenta-se na convergência entre teoria normativa e análise empírica, integrando fundamentos do Direito Administrativo, da teoria sociológica da autoridade e da psicologia organizacional, com influências da hermenêutica filosófica e da teoria da decisão. Para tanto, realizou-se pesquisa bibliográfica e documental em obras e artigos científicos disponíveis nas plataformas de pesquisa acadêmica da Universidade Federal do Maranhão, incluindo Periódicos CAPES, SciELO, Web of Science, Scopus, Google Scholar (acesso institucional) e o catálogo da Biblioteca Central da UFMA, priorizando publicações recentes e de alto impacto acadêmico. O método adotado é qualitativo, de natureza teórico-analítica, combinando leitura crítica e interpretação hermenêutica de fontes normativas, doutrinárias e sociológicas, com integração dedutiva e indutiva para estruturar uma matriz conceitual que relacione autoridade, legalidade, previsibilidade e legitimidade no contexto do comando militar.

O texto organiza-se no seguinte raciocínio: examina a relação entre autoridade, legalidade e previsibilidade; em seguida, discute a previsibilidade como elo entre tradição, legalidade e racionalidade organizacional; logo após, analisa a previsibilidade decisória como exigência ético-jurídica. Por fim, apresentam-se as considerações finais, destacando implicações práticas e caminhos para aprofundamento da pesquisa.

A relevância desta investigação se estende tanto ao meio acadêmico quanto às instituições militares e de segurança pública. No campo científico, o estudo contribui para o aprofundamento do debate interdisciplinar sobre liderança em contextos de alta normatividade, oferecendo uma lente crítica e aplicada para analisar o papel da previsibilidade como dimensão estruturante da autoridade legítima. Já no âmbito institucional, os resultados podem subsidiar a formulação de programas de formação e avaliação de lideranças militares, pautados por critérios de ética, estabilidade e inteligência relacional, promovendo uma cultura de comando mais justa, confiável e funcional — orientada não apenas pelo exercício do poder, mas pela construção consciente da legitimidade.

2. AUTORIDADE, LEGALIDADE E PREVISIBILIDADE COMO EIXO DE CONEXÃO ENTRE TRADIÇÃO E RACIONALIDADE ORGANIZACIONAL

A autoridade no contexto militar tradicionalmente se apoia na estrutura hierárquica e na legalidade das funções exercidas. No entanto, a complexidade das relações contemporâneas no ambiente institucional impõe uma reflexão mais profunda sobre os elementos que de fato legitimam o exercício do comando.

Em tempos de crescente exigência por integridade, justiça e respeito aos direitos fundamentais, a autoridade que se limita ao poder formal tende a ser insuficiente. A legitimidade no comando passa, assim, a depender não apenas do cargo ocupado ou do respaldo normativo, mas da forma como o poder é exercido: com previsibilidade, coerência e responsabilidade ética.

Nesse sentido, a autoridade legítima pode ser compreendida a partir de três dimensões interdependentes: jurídico-normativa, ético-comportamental e psicológica-relacional. A dimensão jurídico-normativa diz respeito à atuação do comandante dentro dos marcos legais e administrativos, exigindo observância ao devido processo, à isonomia e à motivação das decisões — conforme preconizado pelo art. 2º da Lei nº 9.784/1999. A previsibilidade, nesse cenário, deixa de ser uma mera conveniência e passa a constituir uma exigência da racionalidade administrativa, como sustenta Freitas (2014), para quem a coerência decisória é pressuposto da justiça institucional.

Além do respaldo legal, a autoridade se legitima na prática quando acompanhada de comportamento ético estável e coerente, conforme defendem autores como Weber (1999), ao tratar da dominação legítima sustentada na racionalidade e legalidade, e Simon (2011), ao propor limites objetivos à tomada de decisão.

A racionalidade decisória, no comando militar, deve se expressar por meio de critérios claros, motivação explícita e estabilidade nas orientações, de modo a evitar arbitrariedades e promover um ambiente de confiança normativa. Assim, o comando se afirma não apenas pela força da imposição, mas pela previsibilidade que inspira justiça e disciplina voluntária — valores fundamentais à cultura organizacional e à coesão moral nas corporações militares.

Compreender essa lógica impõe o resgate das diversas concepções de liderança desenvolvidas ao longo do tempo. A autoridade, para além de sua base normativa, foi sendo reinterpretada à luz das transformações sociais, culturais e institucionais, deslocando o foco da obediência hierárquica para a capacidade do líder de inspirar e mobilizar a partir da legitimidade percebida. Essa mudança exige o exame das principais correntes teóricas sobre liderança, desde os modelos centrados na autoridade formal até os paradigmas contemporâneos que valorizam inteligência emocional, competências relacionais e capacidade de adaptação — elementos que caracterizam o que se convencionou chamar de liderança híbrida.

As concepções de liderança sofreram transformações substanciais ao longo do século XX e início do XXI, acompanhando a transição dos paradigmas organizacionais e das exigências éticas e relacionais impostas pela complexidade institucional contemporânea. O modelo centrado em traços inatos cedeu espaço a abordagens situacionais, relacionais e, mais recentemente, híbridas, que combinam competências técnicas com habilidades emocionais, éticas e comunicacionais. A liderança, hoje, é compreendida como prática contextualizada, interpretativa e ancorada em valores que sustentam vínculos de confiança, engajamento e previsibilidade.

No início do século passado, a teoria dos traços predominava, com autores como Stogdill (1948) sustentando que certas qualidades inatas (como carisma, dominância e inteligência) explicavam o sucesso dos grandes líderes. Com a crescente crítica ao determinismo dessa abordagem, modelos situacionais e contingenciais ganharam força. A partir da década de 1970, Dansereau, Graen e Haga (1975) desenvolveram a teoria da troca líder-membro (Leader-Member Exchange – LMX), que enfatiza a qualidade das interações interpessoais como critério de legitimidade da liderança¹.

Nesse mesmo contexto, a liderança transformacional, desenvolvida por Burns (1978) e posteriormente ampliada por Bass (1985), introduziu uma perspectiva ética e motivacional, na qual o líder é reconhecido não apenas por sua capacidade de troca, mas por inspirar, transformar e orientar coletivamente a equipe com base em valores compartilhados. Essa abordagem foi aprofundada por autores como Greenleaf (1977), com a liderança servidora², e Avolio e Gardner (2005), que desenvolveram o conceito de liderança autêntica — ambos centrados em escuta ativa, empatia, transparência e integridade como elementos fundamentais para a construção da autoridade legítima.

A consolidação da ideia de liderança híbrida, como propõem Gentry et al. (2013), responde à necessidade de integrar a tradição das competências racionais com habilidades emergentes relacionadas à diversidade, inovação, sustentabilidade e saúde emocional das equipes apontando que os líderes mais eficazes do século XXI são aqueles que conseguem equilibrar performance com humanidade, estratégia com escuta, e autoridade com previsibilidade. No contexto militar, esse modelo híbrido encontra ressonância especial: a autoridade hierárquica, embora garantida formalmente, exige hoje legitimação relacional, sensibilidade organizacional e constância ético-comportamental, muito embora devam ser consideradas as ressalvas de Teixeira et al. (2023, p. 12), "leaders must be aware that excessive empowerment can lead to a loss of control and coordination, undermining mission success", ou seja, "os líderes devem estar cientes de que o empoderamento excessivo pode levar à perda de controle e coordenação, comprometendo o sucesso

¹ Dansereau, Graen e Haga (1975) contribuíram de forma decisiva para a compreensão da liderança ao desenvolverem a abordagem Vertical Dyad Linkage (VDL), posteriormente conhecida como Leader-Member Exchange (LMX), que destaca a importância das relações individuais entre líder e liderado. Em vez de tratar a liderança como um processo uniforme direcionado a todo o grupo, o modelo propõe que a qualidade dessas interações varia conforme o tempo e o envolvimento nas atividades de definição de papéis, influenciando diretamente a confiança, o compromisso e a motivação. No contexto militar, essa perspectiva evidencia que a autoridade legítima não se constrói apenas pelo comando formal, mas pela consistência das interações individuais, pela clareza das expectativas e pela previsibilidade das decisões, elementos que fortalecem a coesão da tropa e a disciplina operacional.

²The servant-leader is servant first, it begins with a natural feeling that one wants to serve, to serve first, as opposed to, wanting power, influence, fame, or wealth." (GREENLEAF, 1977, p. 27). Tradução livre: "O líder servidor é, antes de tudo, servidor; começa com o sentimento natural de querer servir, de servir em primeiro lugar, em oposição ao desejo por poder, influência, fama ou riqueza." Para Greenleaf, essa postura não apenas fortalece os vínculos de confiança entre líder e liderados, mas também constitui a base da legitimidade do poder, na medida em que promove o crescimento das pessoas e a construção de comunidades mais justas, coesas e resilientes.

da missão”. Tal constatação reforça a importância de harmonizar autonomia com previsibilidade e manutenção da autoridade legítima.³

Ainda assim, a previsibilidade emerge como uma virtude institucional e um traço ético-identitário da liderança, articulando dimensões normativas, simbólicas e funcionais. Na tradição sociológica clássica, Weber (1999) estabeleceu os tipos ideais de dominação legítima, entre os quais se destaca a autoridade racional-legal (aquela que se fundamenta em normas formalizadas, impessoais e previsíveis). Segundo Weber (1999), é essa forma de autoridade que prevalece nas burocracias modernas, incluindo as organizações militares, cuja legitimidade se ancora na obediência a regras estáveis e na padronização das condutas. A previsibilidade, nesse modelo, não é apenas desejável, mas condição de existência do poder legítimo, pois garante aos subordinados que as decisões do comando serão consistentes, coerentes e juridicamente fundamentadas.

Weber (1999) argumenta que “a dominação legal repousa na crença na legalidade das ordens emitidas por superiores devidamente instituídos” (WEBER, 1999, p. 181), sendo a estabilidade dessas ordens o que confere racionalidade e previsibilidade à autoridade. No contexto militar, essa previsibilidade normativa permite que as ordens sejam cumpridas com confiança, reduzindo incertezas e fortalecendo a disciplina organizacional. Quando violada, por meio de arbitrariedades ou mudanças incoerentes de conduta, a legitimidade do comando é imediatamente abalada. A previsibilidade é, portanto, o eixo pelo qual a racionalidade normativa e a legitimidade do poder militar se articulam.

Essa perspectiva normativa é enriquecida pela hermenêutica filosófica de Hans-Georg Gadamer, para quem a autoridade legítima é fruto de um processo histórico de compreensão e interpretação entre sujeitos. Gadamer (2008) concebe a “fusão de horizontes” como a condição de possibilidade do entendimento: trata-se do encontro entre o horizonte da tradição composto de normas, valores e simbolismos herdados e o horizonte da experiência atual dos intérpretes. Aplicada ao contexto das corporações militares, essa abordagem permite compreender que a previsibilidade do comandante não é simplesmente o cumprimento formal das normas, mas a incorporação simbólica e compreensível de valores organizacionais historicamente consolidados.

Gadamer (2008, p. 340) afirma que “a autoridade se funda no reconhecimento e não na obediência cega”, destacando o papel da tradição como elemento mediador da legitimidade. O

³ No contexto militar, a liderança empoderadora busca dar maior autonomia e confiança aos subordinados, permitindo que tomem decisões alinhadas aos objetivos definidos pelo comandante. Essa prática é especialmente útil em cenários instáveis e complexos, caracterizados como ambientes VUCA (voláteis, incertos, complexos e ambíguos) ou BANI (frágeis, ansiosos, não lineares e incompreensíveis), comuns em operações militares e situações de crise. Um exemplo é o Mission Command, em que o comandante define com clareza o objetivo final, mas concede liberdade para que cada integrante escolha a melhor forma de executar as tarefas. Contudo, Teixeira et al. (2023) alertam que essa modalidade de liderança não deve ser exacerbada, sob pena de comprometer a disciplina e a coordenação hierárquica. Conforme os autores, um excesso de autonomia pode gerar desorganização e perda de alinhamento institucional, configurando o chamado efeito “bom demais para ser verdade” (*too-much-of-a-good-thing*), o que reforça a necessidade de equilibrar empoderamento com previsibilidade, coerência e manutenção da autoridade legítima.

comandante previsível, nesse sentido, é aquele cujas decisões não apenas seguem regulamentos, mas ressoam com a memória institucional, os significados culturais internalizados e as expectativas simbólicas da tropa.

A previsibilidade deixa de ser apenas uma exigência estrutural e passa a ser uma linguagem de reconhecimento prático, permitindo que a autoridade seja percebida como justa, estável e coerente. Nesse aspecto, Gadamer (2008) oferece a profundidade interpretativa que complementa o formalismo normativo de Weber (1999), introduzindo a dimensão relacional da autoridade legítima⁴.

No campo da teoria das organizações, Simon (2011) acrescenta uma camada funcional a essa discussão e formula o conceito de racionalidade limitada, segundo o qual os tomadores de decisão não operam com racionalidade plena, mas dentro de limites cognitivos, informacionais e temporais. Para lidar com tais limitações, é necessário criar estruturas decisórias previsíveis — com regras claras, padrões de julgamento e procedimentos formalizados — que reduzam a ambiguidade e aumentem a eficiência administrativa. No ambiente militar, onde decisões críticas precisam ser tomadas sob pressão, tais estruturas são vitais para garantir legitimidade, confiança e justiça interna.

O autor argumenta que “a racionalidade da decisão depende do ambiente institucional que a cerca” (SIMON, 2011, p. 93), reforçando que decisões previsíveis não são sinônimo de inflexibilidade, mas sim de coerência e estabilidade. A previsibilidade torna-se, assim, um critério operacional que permite à organização funcionar com segurança mesmo diante da complexidade e da incerteza.

Na liderança militar, isso implica que o comandante previsível atua com racionalidade prática: decide de forma motivada, comunica com clareza e age com consistência, assegurando que sua autoridade seja percebida como legítima e eficaz.

A articulação entre Weber (1999), Gadamer (2008) e Simon (2011) revela que a previsibilidade é um conceito multidimensional e essencial à liderança confiável. Em Weber (1999), ela é fundamento da autoridade racional-legal e da estabilidade normativa; em Gadamer (2008), é uma linguagem simbólica que traduz a tradição institucional em experiência reconhecível; em Simon (2011), é mecanismo de racionalidade prática que orienta decisões em contextos de limitação cognitiva. Juntos, esses autores demonstram que a liderança previsível não apenas fortalece a legalidade e a eficiência da autoridade, mas também inspira adesão simbólica e confiança

⁴De forma complementar, Paul Ricoeur (1997) introduz a noção de narrativa como mediadora entre a ação e a interpretação. A previsibilidade, nesse quadro, não se limita a uma expectativa racional, mas assume o papel de elemento estruturante da identidade institucional. Ao narrar e viver padrões estáveis de decisão e conduta, o líder constrói sentido compartilhado e continuidade simbólica no exercício do comando. Como reforça Gadamer (2008), a autoridade previsível é aquela que articula passado e presente, norma e contexto, tradição e experiência vivida. Trata-se de uma forma de reconhecimento prático da liderança, alicerçada não apenas na obediência formal, mas na compreensão e adesão cultural ao exercício legítimo do poder.

operacional, fundamentos indispensáveis para o exercício legítimo do comando militar em democracias constitucionais.

Em Gadamer (2008), ela é interpretativa e histórica: resulta da incorporação da tradição institucional às experiências concretas dos agentes. Em Weber (1999), é jurídica e normativa: fundamento da autoridade racional-legal que sustenta a dominação legítima. Em Simon (2011), é procedimental e funcional: mecanismo de racionalidade prática diante das limitações cognitivas do decisor. Em conjunto, os três autores demonstram que a liderança previsível é aquela que combina legitimidade simbólica, estabilidade normativa e racionalidade organizacional como um tripé indispensável à autoridade efetiva e confiável nas corporações militares.

Weber (1999) oferece os alicerces normativos da autoridade racional-legal, sustentada pela previsibilidade das regras e pela impessoalidade das instituições modernas. Gadamer (2008) amplia essa base ao introduzir a dimensão hermenêutica e relacional da autoridade, concebida como resultado de uma fusão de horizontes entre tradição normativa e experiência vivida. Por fim, Simon (2011) contribui com a chave funcional e organizacional, ao demonstrar que a previsibilidade não é mero formalismo, mas um imperativo procedimental para decisões eficazes em contextos de racionalidade limitada.

A liderança previsível, nesse quadro, emerge como síntese dessas três matrizes: é normativa e legítima (Weber, 1999), culturalmente reconhecida e simbolicamente comunicada (Gadamer, 2008) e operacionalmente viável e racionalmente justificada (Simon, 2011). Essa convergência teórica fundamenta uma visão densa, ética e estrategicamente eficaz da autoridade no comando militar contemporâneo.

A sequência conceitual entre os autores não apenas respeita a cronologia histórica dos autores, como também reflete uma progressão epistemológica na compreensão da autoridade. Weber (1999) fornece a estrutura normativa, onde a previsibilidade é requisito da dominação legítima; Gadamer (2008) introduz a dimensão interpretativa e cultural, na qual a autoridade previsível é reconhecida por sua ressonância simbólica com os valores institucionais; e Simon (2011) encerra com o instrumental racional-funcional que transforma previsibilidade em critério operativo.

Dessa convergência, emerge uma visão sofisticada de liderança: a autoridade legítima nas corporações militares é aquela que combina estabilidade normativa, inteligibilidade cultural e consistência decisória: requisitos indissociáveis de um comando confiável, ético e estrategicamente eficaz.

Com o objetivo de facilitar a compreensão das três dimensões da previsibilidade na liderança militar — normativa, cultural e procedimental — recorre-se aqui a uma metáfora didática: a de um maestro à frente de uma orquestra. Essa analogia permite ilustrar, de forma acessível, como

diferentes matrizes teóricas se articulam na sustentação da legitimidade do comando. Assim como o desempenho harmonioso de uma orquestra depende da clareza da partitura, da inteligibilidade dos gestos do maestro e da consistência nos ensaios, a liderança militar eficaz requer estabilidade normativa, inteligibilidade cultural e coerência procedimental.

A partitura, neste cenário, corresponde à dimensão normativa da previsibilidade, cujo fundamento está na teoria da dominação racional-legal de Max Weber. Para o autor, a autoridade legítima é aquela exercida com base em normas impessoais, sistematicamente organizadas e previsíveis. Na metáfora, a partitura simboliza o conjunto de leis, regulamentos e códigos que dão sustentação jurídica à ação do comandante. Tal como os músicos não podem executar uma sinfonia sem uma partitura clara e confiável, os militares não podem aderir voluntariamente a uma liderança baseada na arbitrariedade ou na oscilação normativa.

Os gestos do maestro que comunicam ritmos, ênfases e intenções remetem à dimensão cultural da previsibilidade, cuja base epistemológica está na hermenêutica de Hans-Georg Gadamer. Para Gadamer (2008), a compreensão não é apenas racional, mas situada culturalmente: exige uma linguagem compartilhada e um horizonte de sentido comum. Do mesmo modo, o comandante precisa ser inteligível dentro do universo simbólico de sua tropa, para que sua autoridade seja reconhecida como legítima. Por fim, a dinâmica dos ensaios, que assegura a coordenação entre os músicos por meio de rotinas praticadas e ajustadas, representa a dimensão procedimental discutida por Simon (2011). Segundo o autor, a racionalidade organizacional depende de procedimentos claros e decisões consistentes, que possibilitam a atuação eficiente mesmo em contextos de racionalidade limitada. É essa previsibilidade processual que permite que o comando militar seja funcional e confiável.

Como síntese, a metáfora da orquestra permite visualizar com clareza como as contribuições de Weber (1999), Gadamer (2008) e Simon (2011) se integram na construção da autoridade legítima no contexto do comando militar. Weber (1999) preocupa-se com a existência de uma partitura normativa clara, que confere estabilidade e fundamentação legal ao exercício do poder. Gadamer (2008), por sua vez, reconhece a importância dos gestos do maestro em linguagem culturalmente inteligível, promovendo reconhecimento simbólico e coesão interpretativa entre comandante e comandados.

Já Simon (2011) preocupa-se em organizar os ensaios por meio de rotinas procedimentais que viabilizam a ação coordenada e eficiente, mesmo diante das limitações cognitivas inerentes à organização. Assim, é da convergência entre norma, cultura e procedimento que emerge uma liderança previsível, cuja legitimidade não depende apenas da autoridade formal, mas da confiança construída com base na inteligibilidade, na estabilidade e na coerência da ação de comando.

A partir dessa construção metafórica, que articula norma, cultura e procedimento como pilares da legitimidade do comando, é possível compreender que a previsibilidade não se limita a uma expectativa subjetiva dos comandados, mas assume contornos normativos e funcionais objetivos.

Trata-se de uma qualidade estrutural que orienta o exercício da autoridade em contextos institucionais complexos, como o das organizações militares. Nesse sentido, torna-se necessário aprofundar a análise da previsibilidade decisória enquanto exigência ético-jurídica, compreendendo como esse atributo se insere no campo do dever-ser normativo e da responsabilidade do comandante diante dos princípios que regem a administração pública e a ética institucional.

3. PREVISIBILIDADE DECISÓRIA COMO EXIGÊNCIA ÉTICO-JURÍDICA

No contexto das organizações militares, a previsibilidade das decisões de comando não se limita a um atributo desejável de gestão, mas configura um imperativo vinculado à legalidade, à moralidade administrativa e à proteção da confiança institucional. Fundamentada nos princípios que regem a atuação pública, essa exigência atua como salvaguarda contra arbitrariedades e como fator de estabilidade organizacional. Este tópico examina a dimensão ético-jurídica da previsibilidade decisória, evidenciando seu papel na sustentação da autoridade legítima e no cumprimento do dever funcional do comandante.

Weber (1999) adverte que a burocracia racional-legal tem como fundamento a impessoalidade e a previsibilidade das decisões, justamente para evitar que a ordem política seja dominada por impulsos pessoais dos governantes. Quando se substitui a legalidade por informalidades volitivas, perde-se a proteção contra arbitrariedades. Como afirma o autor: “Onde predomina o arbítrio, a dominação tende a assumir caráter patrimonial ou carismático, em que os limites racionais desaparecem e a vontade do chefe se torna lei” (Weber, 1999, p. 141). Tal estrutura abre espaço para práticas autoritárias e despotismo institucionalizado.

No mesmo sentido, tem-se Schmitt (2006), ao conceber o decisionismo como a centralidade da decisão soberana desvinculada de regras, fornece um alerta sobre sua instrumentalização autoritária. Em sua conhecida formulação, ele afirma: “Soberano é quem decide sobre o estado de exceção” (Schmitt, 2006, p. 7). A suspensão das normas em favor de decisões personalistas não apenas fragiliza a ordem jurídica, mas engendra condições para a tirania, já que o poder se concentra na figura de um líder que atua sem contrapesos institucionais. Nesse sentido, a lógica schmittiana, quando transportada para a prática cotidiana de instituições públicas, reforça tendências despóticas.

Mesmo autores contemporâneos têm identificado como a informalidade no exercício do poder fragiliza a democracia e fortalece práticas autoritárias. Levitsky e Ziblatt (2018), ao analisarem erosões democráticas recentes, enfatizam que o desrespeito às regras formais em prol de conveniências pessoais constitui um risco concreto às instituições. Para eles, “quando líderes passam a governar por meio de normas não escritas, contornando procedimentos formais, abrem espaço para arbitrariedades que corroem gradualmente a democracia por dentro” (Levitsky, Ziblatt, 2018, p. 106). A análise evidencia que a ausência de contenções jurídicas fomenta práticas que se aproximam do autoritarismo, mesmo em regimes formalmente democráticos.

Nesse contexto, é importante observar que a construção histórica do Direito Administrativo no modelo continental europeu teve como um de seus fundamentos o princípio da legalidade estrita, segundo o qual toda atuação do administrador deve estar prevista e autorizada em norma. Esse modelo, oriundo do Estado de Direito pós-revolução francesa, buscava limitar o poder discricionário dos governantes e garantir a previsibilidade das ações estatais, inclusive nas funções de comando hierárquico (HAURIOU, 1921).

A doutrina francesa do século XIX, com autores como Édouard Laferrière e Maurice Hauriou, foi uma das primeiras a sistematizar os elementos que dariam origem à moderna noção de segurança jurídica. Para Hauriou (1921), o poder administrativo deveria ser exercido com base em uma ordem jurídica racional, capaz de garantir a confiança dos cidadãos nas decisões estatais. Essa racionalidade pressupunha não apenas legalidade, mas também continuidade e coerência na conduta dos agentes públicos.

No modelo francês de Direito Administrativo, o princípio da legalidade ocupa posição central como fundamento do Estado de Direito, estabelecendo que toda atuação da Administração Pública deve estar prevista e autorizada por norma jurídica pré-existente. Trata-se de uma herança direta da Revolução Francesa, que buscou romper com o arbítrio do absolutismo, submetendo o poder estatal ao império da lei.

Como afirma Hauriou, “la règle de droit est la condition même de l'action administrative” (HAURIOU, 1921, p. 20), ou seja, a regra de direito é a própria condição da ação administrativa. A legalidade, nesse contexto, não é apenas um limite formal ao poder, mas sua própria fonte de legitimidade. Até mesmo o exercício do poder discricionário deve observar balizas normativas, pois “l'administration ne peut agir que dans le cadre de la loi, dont elle est l'exécutrice fidèle” (HAURIOU, 1921, p. 23), ou seja, a Administração só pode agir no quadro da lei, da qual é executora fiel.

Além de garantir a conformidade da atuação estatal com o ordenamento jurídico, a legalidade no modelo francês também representa uma forma de proteção aos direitos dos

administrados. A vinculação à norma impede arbitrariedades e assegura um padrão de conduta institucional estável e previsível.

Embora Hauriou não utilize expressamente o termo “previsibilidade”, sua concepção de legalidade deixa claro que “le pouvoir administratif, pour être légitime, doit s’exercer dans un cadre légal connu et stable” (HAURIOU, 1921, p. 24), isto é, o poder administrativo, para ser legítimo, deve exercer-se num quadro legal conhecido e estável. Assim, o princípio da legalidade sustenta não apenas o controle institucional da Administração, mas também sua legitimação simbólica perante a sociedade e sua previsibilidade funcional no plano jurídico.

Na tradição alemã do Direito Administrativo, Mayer (1924) foi um dos primeiros autores a sistematizar a função jurídica da Administração Pública como expressão racional do poder estatal, delimitada pela legalidade e pela razão técnica. Em sua obra *Deutsches Verwaltungsrecht*, Mayer (1924, p.4) afirma: “Der Verwaltungsstaat ist ein Rechtsstaat.”, ou seja, o Estado administrativo é um Estado de Direito. Para ele, a racionalidade administrativa deve ser guiada por princípios normativos que limitam a arbitrariedade e garantem estabilidade nas relações entre o Estado e os administrados. Essa estrutura normativa de limites e competências visa, conforme o autor, a formar uma “rechtsstaatliche Verwaltung, das heißt eine Verwaltung, die durch das Gesetz geordnet und gebunden ist” (MAYER, 1924, p. 7), isto é, uma administração própria do Estado de Direito, isto é, uma administração ordenada e vinculada pela lei.

Já Schmitt (1968) denunciou os riscos da legalidade formal desvinculada de conteúdo normativo legítimo, defendendo que a autoridade política só pode ser considerada legítima quando opera dentro de uma estrutura previsível e normativamente estável. Schmitt (1968, p. 31) defende: “Die Legalität als solche garantiert keine Legitimität.”, ou seja, a legalidade como tal não garante legitimidade.

Em outro trecho, ele observa que “Die Entstehung einer gesetzesmäßigen Willkür ist möglich, wenn Legalität nicht an eine substantielle Ordnung gebunden ist.” (SCHMITT, 1968, p. 47), isto é, o surgimento de uma arbitrariedade legal é possível quando a legalidade não está vinculada a uma ordem substantiva. Assim, para Schmitt, a previsibilidade decisória — isto é, a submissão da autoridade a uma estrutura jurídica estável e coerente — é um requisito fundamental do Estado de Direito substancial, capaz de impedir o arbítrio institucional travestido de norma.

No Brasil, o pensamento de Hely Lopes Meirelles consolidou a noção de que a Administração Pública está vinculada à legalidade, mas também a princípios complementares, como impessoalidade, moralidade e finalidade. Meirelles (2014, p. 174) afirmava que “a motivação é o requisito que dá validade à decisão administrativa, tornando-a aceitável pelo administrado e controlável pelo Judiciário”.

Com base na doutrina de Mello (2009), é possível afirmar que a função do ato administrativo é, por essência, estritamente subordinada à lei, não lhe cabendo inovar na ordem jurídica nem restringir direitos de forma originária. O autor é categórico ao afirmar que “a função do ato administrativo só poderá ser a de agregar à lei nível de concreção; nunca lhe assistirá instaurar originariamente qualquer cerceio a direitos de terceiros” (MELLO, 2009, p. 100).

Essa afirmação reforça a natureza vinculada da atuação administrativa, cuja legitimidade decorre diretamente da legalidade previamente estabelecida pelo Poder Legislativo. Nessa perspectiva, a previsibilidade decisória da Administração Pública aparece como um imperativo ético-jurídico do Estado de Direito, uma vez que somente o respeito estrito ao conteúdo e aos limites da norma legal permite garantir a segurança jurídica e o controle dos atos estatais.

Reforçando esse entendimento, A doutrina de Mello (2009) oferece uma das formulações mais enfáticas sobre a vinculação da Administração Pública ao princípio da legalidade, rejeitando qualquer margem para condutas autônomas ou inovadoras, na medida em que sustenta que a Administração Pública exerce uma função absolutamente subordinada à ordem legal, sendo incompatível com qualquer grau de autonomia normativa. Ele afirma que “a administração é atividade subalterna à lei; que se subjugue inteiramente a ela; que está completamente atrelada à lei; e qualquer conduta diversa [...] é visceralmente incompatível com o Direito brasileiro” (MELLO, 2009, p. 100).

Nesse sentido, a legalidade estrita, ao impedir que o administrador crie obrigações ou restrições autônomas, transforma-se em instrumento protetivo, cuja função precípua é estabilizar as expectativas normativas e salvaguardar a integridade das decisões administrativas perante os princípios da proporcionalidade, da motivação e da coerência (MELLO, 2009). Assim, a previsibilidade não apenas reforça a legitimidade do exercício do poder, mas constitui elemento estruturante da própria segurança jurídica no plano da Administração Pública.

Nesse horizonte normativo, a constitucionalização da segurança jurídica pela Constituição de 1988 representa um marco fundamental na consolidação da previsibilidade como atributo estruturante da atuação administrativa. O princípio foi expressamente incorporado ao ordenamento jurídico por meio da cláusula do Estado Democrático de Direito (art. 1º, caput) e das garantias do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa (art. 5º, incisos LIV e LV), exigindo que toda ação estatal observe padrões de estabilidade, coerência e proteção à confiança legítima. Tal construção normativa não emergiu isoladamente, mas dialoga com a influência do modelo alemão de pós-guerra, cuja Lei Fundamental de Bonn, de 1949, serviu de inspiração para a consolidação dos princípios constitucionais no Brasil.

Conforme pontua Di Pietro, “foi no direito alemão que se buscou também inspiração para aplicação do princípio da segurança jurídica, especialmente sob o aspecto subjetivo da proteção à

confiança. Ainda os temas da constitucionalização dos princípios e da centralidade da pessoa humana [...] tiveram inspiração na Lei Fundamental de Bonn, de 1949, produzindo reflexos importantes sobre o princípio da legalidade, sobre a discricionariedade administrativa e sobre o controle judicial” (DI PIETRO, 2022, p. 107). Assim, impõe-se ao comandante militar — como a qualquer agente público — o dever jurídico de tomar decisões previsíveis, pautadas por condutas coerentes e institucionalmente estáveis, em estrita conformidade com os marcos legais e constitucionais que resguardam a confiança do administrado frente ao poder estatal⁵.

A Lei nº 9.784/1999, que regula o processo administrativo federal, reforçou esse paradigma. O art. 2º estabelece que a Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da segurança jurídica, da motivação e da razoabilidade, consagrando a previsibilidade como uma exigência da racionalidade administrativa (BRASIL, 1999).

Na esfera jurídica, a pesquisa adota como fundamento o princípio da segurança jurídica, previsto no art. 2º da Lei nº 9.784/1999, concebido não apenas como estabilidade normativa, mas como exigência de previsibilidade nas decisões administrativas, inclusive no exercício do poder disciplinar e hierárquico das autoridades militares. Tal perspectiva encontra ressonância na doutrina de Freitas (2010), que concebe a racionalidade administrativa como um imperativo ético, voltado à construção de decisões coerentes, motivadas e consistentes com os valores republicanos e com a confiança dos administrados.

A previsibilidade, nesse sentido, é vista não como rigidez normativa, mas como expressão de uma racionalidade prática capaz de garantir justiça procedimental e proteção à confiança legítima dos destinatários dos atos administrativos. Trata-se de uma racionalidade que articula a legalidade com a integridade, a técnica com a sensibilidade institucional.

Freitas (2014, p. 173) sustenta que "a coerência nas decisões administrativas, além de imperativo lógico, é exigência ética, indispensável à realização da justiça administrativa". Para o autor, a Administração deve decidir de modo previsível, articulado e estável, especialmente quando exerce poder disciplinar. No ambiente militar, essa coerência traduz-se em liderança legítima e confiança normativa.

A motivação das decisões administrativas passou a ser compreendida não como mera formalidade, mas como condição de validade. Mello (2009, p. 402) afirma que “toda decisão da Administração que afete direitos deve ser suficientemente motivada, demonstrando os pressupostos de fato e de direito que a justificam”. Essa exigência, no contexto militar, é particularmente sensível nos atos punitivos, de concessão de vantagens e de movimentação funcional.

⁵ Outro ponto importante é a exigência de que a Administração Pública não altere, de forma arbitrária ou retroativa, situações jurídicas consolidadas, especialmente aquelas que geraram expectativas legítimas nos administrados. Essa exigência se conecta diretamente com o dever de coerência institucional e continuidade das políticas públicas, reforçando a previsibilidade como elemento essencial da autoridade pública (DI PIETRO, 2022, p. 107).

A previsibilidade decisória, nesse contexto, evita arbitrariedades e reforça a confiança entre comandante e subordinados. Decisões incoerentes deslegitimam a autoridade, geram ressentimento e prejudicam a disciplina. Wallenius et al. (2020, p. 4) apontam que decisões impopulares são mais aceitas quando acompanhadas de um processo percebido como justo e transparente, conhecido como *fair process effect*.

O *fair process effect*, ou efeito do processo justo, é um fenômeno identificado pela psicologia social e pelos estudos organizacionais, segundo o qual as pessoas tendem a aceitar decisões — inclusive as desfavoráveis — quando percebem que foram tomadas por meio de um processo justo, transparente e coerente (KIM; MAUBORGNE, 1997)⁶. Mais do que o conteúdo da decisão em si, é a percepção de justiça procedimental que legitima a autoridade aos olhos dos envolvidos.

Esse fenômeno conecta-se diretamente à noção de autoridade racional-legal descrita por Weber (1999), segundo a qual o exercício legítimo do poder repousa sobre a crença na legalidade das regras e na racionalidade do processo de sua aplicação. Em contextos militares, como apontam Wallenius et al., (2020, p. 4), o *fair process effect* fortalece a disciplina e a coesão institucional, pois mesmo ordens impopulares são mais bem recebidas quando há percepção de imparcialidade e respeito à lógica organizacional. Assim, a previsibilidade, aliada à justiça procedimental, não apenas reforça a autoridade do comando, mas sustenta a confiança duradoura entre líderes e liderados, preservando a integridade do ambiente institucional.

Sob essa ótica, a proteção à confiança legítima, núcleo do *fair process effect*, encontra paralelo direto na jurisprudência nacional. O Superior Tribunal de Justiça afirma que mudanças abruptas e imotivadas de entendimento violam a segurança jurídica, enquanto o Supremo Tribunal Federal, no RE 817.338/DF⁷, consolidou que a confiança legítima decorre da boa-fé objetiva e sustenta a estabilidade institucional. Trata-se, portanto, de um mesmo fundamento: preservar padrões claros e estáveis para que a autoridade mantenha sua legitimidade e as decisões sejam aceitas, ainda que desfavoráveis.

⁶ O *fair process effect* foi desenvolvido por Kim e Mauborgne (1997) para descrever a tendência dos indivíduos a aceitarem decisões desfavoráveis quando percebem que o processo decisório foi conduzido com justiça, transparência e respeito. Mesmo originado no campo da gestão, o conceito tem sido amplamente aplicado a contextos hierárquicos, como o militar, para demonstrar que a legitimidade da autoridade depende não apenas do conteúdo das decisões, mas da forma como são construídas e comunicadas. Assim, a previsibilidade e o respeito ao devido processo contribuem para a coesão institucional e a aceitação das ordens (Wallenius et al., 2020).

⁷ No RE 817.338/DF (Tema 839 da repercussão geral), o Supremo Tribunal Federal enfrentou a controvérsia sobre a possibilidade de revisão, pela Administração Pública, de anistias políticas concedidas há mais de cinco anos. Firmou-se o entendimento de que, ainda que atos administrativos eivados de nulidade possam ser revistos a qualquer tempo, essa prerrogativa está condicionada à observância do devido processo legal, com respeito ao contraditório e à ampla defesa. A decisão, relatada pelo Ministro Dias Toffoli, reafirma que a proteção à confiança legítima e à segurança jurídica não exclui o controle de legalidade, mas exige que este se dê de forma motivada, transparente e previsível (BRASIL, STF, RE 817.338/DF, Rel. Min. Dias Toffoli, j. 16 out. 2019, DJe 31 jul. 2020).

Tal compreensão jurisprudencial, que consagra a proteção à confiança legítima como elemento indissociável da segurança jurídica, encontra eco na doutrina administrativista contemporânea. Para Moreira Neto (2005, p. 89), “a segurança jurídica não é obstáculo à modernização da Administração, mas instrumento de sua racionalização”. No contexto do comando militar, essa visão traduz-se na necessidade de preservar a estabilidade de critérios sem, contudo, renunciar à inovação ou à correção de distorções, desde que haja motivação idônea e comunicação transparente. Oliveira (2023) reforça essa perspectiva ao vincular a previsibilidade das decisões ao respeito à jurisprudência administrativa, aos precedentes normativos e à integridade institucional, advertindo que mudanças de posicionamento devem ser excepcionais e devidamente justificadas. Tal alinhamento assegura que o comandante atue de modo coerente com padrões previamente estabelecidos, fortalecendo a confiança da tropa e evitando rupturas na disciplina.

Nessa mesma linha, Bacellar Filho (2021) sustenta que a Administração está vinculada ao princípio da confiança, sendo que o rompimento abrupto de práticas consolidadas pode gerar “choques de legalidade” com efeitos nocivos à legitimidade institucional. No meio militar, esses choques repercutem diretamente na coesão da tropa e na percepção de justiça interna. Em síntese, a previsibilidade decisória não enfraquece a autoridade, mas constitui seu próprio alicerce, uma vez que, como destacam Wallenius et al. (2020, p. 12), a legitimidade da liderança militar depende, em grande medida, de como as decisões são comunicadas, justificadas e assimiladas pela organização.

Ao cultivar decisões previsíveis, o comandante militar não apenas consolida sua autoridade pessoal, mas também reforça o capital simbólico e a credibilidade institucional perante seus subordinados e a sociedade. A previsibilidade, longe de se restringir a um atributo gerencial, converte-se em verdadeiro eixo estruturante da coesão organizacional, garantindo que a racionalidade decisória seja percebida como expressão de justiça e estabilidade.

Quando tal atributo é negligenciado, a autoridade fragiliza-se, abrindo espaço para erosões sutis na disciplina e para formas latentes de dissenso. Assim, compreender a previsibilidade como dimensão constitutiva da liderança legítima prepara o terreno para refletir, nas considerações finais, sobre seu papel estratégico na preservação da eficácia e da legitimidade das instituições militares em contextos democráticos.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise desenvolvida permitiu constatar que a previsibilidade decisória, no contexto da liderança militar, não se limita a uma virtude administrativa, mas constitui fundamento estruturante da legitimidade do comando. Alicerçada na legalidade estrita — compreendida, à luz de Mello

(2009) e Meirelles (2014), como impossibilidade de criação autônoma de obrigações ou restrições, e na segurança jurídica em sua dimensão subjetiva de proteção à confiança (DI PIETRO, 2022), a previsibilidade impede que o exercício do poder se desvirtue em arbitrariedade, preservando a coerência do Estado de Direito.

A partir da tipologia de autoridade racional-legal formulada por Weber (1999), da hermenêutica filosófica de Gadamer (2008) e da racionalidade organizacional delineada por Simon (2011), a previsibilidade revelou-se um ponto de convergência entre coerência normativa, inteligibilidade cultural e consistência procedimental. No campo castrense, essa tríade não apenas reforça a legitimidade formal do comando, mas também sustenta a adesão voluntária e a disciplina consciente, elementos indispensáveis à eficácia operacional e à manutenção da hierarquia.

Sob o prisma jurídico-constitucional, a segurança jurídica, enquanto valor incorporado expressamente pela Constituição de 1988 (art. 5º, inciso XXXVI⁸), impõe ao agente público a manutenção da estabilidade de critérios, o respeito à confiança legítima e a motivação adequada das decisões. Conforme salientam Moreira Neto (2005), Bacellar Filho (2021) e Oliveira (2023), a estabilidade não se confunde com imobilismo: a Administração pode inovar ou corrigir injustiças, desde que de forma motivada, transparente e comunicada, evitando rupturas abruptas que gerem “choques de legalidade” e comprometam a legitimidade institucional.

A jurisprudência reforça essa compreensão. O Superior Tribunal de Justiça tem reiterado que a alteração imotivada e abrupta de entendimentos administrativos viola a segurança jurídica, enquanto o Supremo Tribunal Federal, no RE 817.338/DF, firmou que a confiança legítima constitui expressão da boa-fé objetiva e da estabilidade institucional. No ambiente militar, tais premissas assumem dimensão prática: decisões previsíveis preservam a coesão da tropa, mesmo diante de ordens impopulares, conforme demonstram estudos sobre o *fair process effect* (KIM; MAUBORGNE, 1997; WALLENIUS et al., 2020), segundo o qual a aceitação de decisões está diretamente ligada à percepção de justiça e transparência no processo decisório.

Conclui-se, assim, que a previsibilidade decisória, longe de limitar a autoridade, constitui seu núcleo de legitimidade. Ao articular segurança jurídica, racionalidade procedimental e clareza comunicacional, o comando militar fortalece a coesão interna, legitima seu exercício de poder e garante a eficácia das operações. A presente pesquisa, ao estabelecer fundamentos teóricos e jurídicos dessa relação, contribui para preencher lacuna ainda pouco explorada na literatura nacional e abre caminho para investigações futuras de caráter empírico, voltadas a mensurar, em

⁸ Art. 5º. [...] XXXVI - a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada; [...]

cenários reais, o impacto da previsibilidade decisória sobre a eficácia e a legitimidade da liderança militar.

Referenciais

- AVOLIO, Bruce J.; GARDNER, William L. Authentic leadership development: getting to the root of positive forms of leadership. *The Leadership Quarterly*, [S.l.], v. 16, n. 3, p. 315-338, 2005. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.leaqua.2005.03.001>.
- BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. *Curso de direito administrativo*. 10. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2021.
- BRASIL. Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 1 fev. 1999.
- BASS, Bernard M. *Leadership and Performance Beyond Expectations*. New York: Free Press, 1985. Disponível em: <https://archive.org/details/leadershipperfor0000bass>. Acesso em: 15 ago. 2025.
- BURNS, James MacGregor. *Leadership*. New York: Harper & Row, 1978. Disponível em: <https://archive.org/details/leadership1978burn>. Acesso em: 15 ago. 2025.
- DANSEREAU, Fred Jr.; GRAEN, George B.; HAGA, William J. A vertical dyad linkage approach to leadership within formal organizations: A longitudinal investigation of the role-making process. *Organizational Behavior and Human Performance*, v. 13, n. 1, p. 46-78, 1975. Disponível em: [https://doi.org/10.1016/0030-5073\(75\)90005-7](https://doi.org/10.1016/0030-5073(75)90005-7). Acesso em: 15 ago. 2025.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 36. ed. São Paulo: Atlas, 2022. Recurso eletrônico. Arquivo pessoal em formato PDF. Acesso em: 15 ago. 2025.
- FREITAS, Juarez. *A interpretação sistemática do Direito: o princípio da razoabilidade*. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.
- FREITAS, Juarez. *Razoabilidade no direito administrativo*. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.
- GADAMER, Hans-Georg. *Verdade e método*. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2008.
- GENTRY, William A.; ECKERT, Regina; MUNUSAMY, Vijayan; STAWISKI, Sarah A. The needs of participants in leadership development programs: a qualitative and quantitative cross-country investigation. *Journal of Leadership & Organizational Studies*, v. 21, n. 1, p. 83-101, 2013. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/273891881>. Acesso em: 15 ago. 2025.
- GREENLEAF, Robert K. *Servant Leadership: A Journey into the Nature of Legitimate Power and Greatness*. New York: Paulist Press, 1977. Disponível em: https://books.google.com/books/about/Servant_Leadership.html?id=AfjUgMJDK4C. Acesso em: 15 ago. 2025.
- LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. *Como as democracias morrem*. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.
- HAURIOU, Maurice. *Précis de droit administratif et de droit public à l'usage des étudiants en licence (2e et 3e années) et en doctorat ès sciences politiques*. 10. éd. Paris: Sirey, 1921. Disponible sur: <https://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k11631982>. Accès en: 15 août 2025.
- HERSEY, Paul; BLANCHARD, Kenneth H. *Management of Organizational Behavior: Utilizing Human Resources*. 4. ed. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1982. Disponível em: <https://www.scirp.org/reference/referencespapers?referenceid=1090989>. Acesso em: 15 ago. 2025.
- KIM, W. Chan; MAUBORGNE, Renée. Fair process: managing in the knowledge economy. *Harvard Business Review*, v. 75, n. 4, p. 65-75, jul./ago. 1997. Disponível em: <https://hbr.org/2003/01/fair-process-managing-in-the-knowledge-economy>. Acesso em: 15 ago. 2025.
- MAYER, Otto. *Deutsches Verwaltungsrecht*. 3. Auflage. München; Leipzig: Duncker & Humblot, 1924. Disponível em: <https://catalog.hathitrust.org/Record/006589402>. Acesso em: 15 ago. 2025.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 41. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. 26. ed. rev. e atual. até a Emenda Constitucional 57, de 5 jul. 2008. São Paulo: Malheiros, 2009.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de direito administrativo*. 15. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *Direito administrativo*. 10. ed. Rio de Janeiro: Método, 2023.

SCHMITT, Carl. *Legalität und Legitimität*. 2. Auflage. Berlin: Duncker & Humblot, 1968. Disponível em: <https://archive.org/details/CarlSchmittLegalitatUndLegitimitat>. Acesso em: 15 ago. 2025.

SIMON, Herbert A. *Comportamento administrativo: um estudo dos processos decisórios nas organizações administrativas*. 5. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 2011.

SCHMITT, Carl. *Teologia política*. 2. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

STOGDILL, Ralph M. Personal factors associated with leadership: A survey of the literature. *Journal of Psychology*, v. 25, p. 35–71, 1948. Disponível em: <https://psycnet.apa.org/record/1948-03001-001>. Acesso em: 15 ago. 2025.

TEIXEIRA, João et al. Empowering leadership in the military: Pros and cons. *Behavioral Sciences*, v. 13, n. 5, p. 1–16, 2023. DOI: <https://doi.org/10.3390/bs13050397>. Disponível em: <https://www.mdpi.com/2076-328X/13/5/397>. Acesso em: 15 ago. 2025.

WALLENIUS, Claes; ALVINIUS, Aida; LARSSON, Gerry. Decision-making in a military staff context: a qualitative study on norms, challenges and difficulties. *Res Militaris*, v. 10, n. 1, p. 1–17, Winter-Spring 2020. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/358590436>. Acesso em: 10 jul. 2025.

WEBER, Max. *Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. 4. ed. Brasília: Editora da UnB, 1999. 2 v.