ALEXANDRE JORGE CARNEIRO DA CUNHA FILHO

GOVERNANÇA PÚBLICA NA ADMINISTRAÇÃO CONTEMPORÂNEA

Tese de Doutorado

Orientador: Prof. Dr. Vitor Rhein Schirato

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

FACULDADE DE DIREITO

São Paulo - SP

2017

ALEXANDRE JORGE CARNEIRO DA CUNHA FILHO

GOVERNANÇA PÚBLICA NA ADMINISTRAÇÃO CONTEMPORÂNEA

Tese de Doutorado apresentada à Banca Examinadora do Programa de Pós Graduação em Direito da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, na área de concentração Direito do Estado, sob a orientação do Prof. Dr. Vitor Rhein Schirato.

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

FACULDADE DE DIREITO

São Paulo - SP

2017

Catalogação da Publicação
Serviço de Biblioteca e Documentação
Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo

Cunha Filho, Alexandre Jorge Carneiro da
Governança pública na administração contemporânea / Alexandre Jorge Carneiro da Cunha Filho ; orientador Vitor Rhein Schirato -- São Paulo, 2017.
330

Tese (Doutorado - Programa de Pós-Graduação em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, 2017.

1. Governança. 2. Função Administrativa. 3. Legalidade. 4. Eficiência. I. Schirato, Vitor Rhein , orient. II. Título.

Nome: CUNHA FILHO, Alexandre Jorge Carneiro da.

Título: Governança pública na administração contemporânea.

Tese apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo como exigência parcial para obtenção do título de Doutor em Direito.

Aprovado em:

Banca Examinadora

Prof.Dr._____Instituição:_____
Julgamento:_____Assinatura:_____

Prof.Dr._____Instituição:_____
Julgamento:_____Assinatura:_____

Prof.Dr._____Instituição:_____
Julgamento:_____Assinatura:_____

Prof.Dr._____Instituição:_____
Julgamento:_____Assinatura:_____

Prof.Dr._____Instituição:_____
Julgamento:_____Assinatura:_____

AGRADECIMENTOS

Finalizado nosso estudo cabe agradecer a todos que contribuíram para que a presente tese ganhasse corpo.

No curso desses últimos três anos, que na verdade foram uma continuação de uma etapa de formação que se iniciou no ano de 2010, em que ingressamos no programa de Pós-Graduação da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo no nível de Mestrado, sob a orientação da professora Odete Medauar, recebemos tantas influências e colaborações para o amadurecimento de nossas ideias que nomeá-las de modo exaustivo revela-se impossível.

De qualquer modo, alguns agradecimentos em particular se fazem necessários, em especial considerando aqueles que importunamos mais insistentemente no período, seja para testar nossas inquietações, seja na busca de referências bibliográficas, seja para pedir revisão do quanto escrito.

Em primeiro lugar, como não poderia deixar de ser, agradeço ao professor Vitor Rhein Schirato pela confiança depositada no projeto e no estudante. Em tempos em que o acesso às fontes de informação sobre os temas pesquisados é praticamente inesgotável, o seu papel para nos conduzir a um resultado útil foi simplesmente imprescindível.

Agradeço também, sempre, a professora Odete Medauar, sem quem essa trajetória não teria começado e cujo amor pelo ensino e disposição para o debate de ideias são fontes preciosas de inspiração.

Agradeço aos professores José Maurício Conti e Floriano Azevedo Marques Neto pelas importantes contribuições feitas ao nosso projeto quando do exame de qualificação.

Agradeço aos professores Fernando Dias Menezes de Almeida e Nina Ranieri pela oportunidade que nos foi dada de estabelecer preciosos contatos acadêmicos com o corpo docente e discente da Universidade de Lyon 3.

Obrigado a professora Caroline Chamard-Heim, da Universidade de Lyon 3 – Jean Moulin, pelo apoio às nossas incursões acadêmicas em tal instituição (anos 2014, 2015 e 2016), bem como aos doutorandos Christophe Testard e Emilie Barbin com toda ajuda na pesquisa de bibliografia necessária para este estudo.

Quanto à bibliografia recebemos ainda numerosos socorros. Ainda que sob pena de cometer alguma injustiça quanto a omissões, gostaríamos de agradecer em especial os

professores Luis Manuel Fonseca Pires e Marcos Perez, bem como aos amigos Alexandra Fuchs de Araújo, Rafael Hamze Issa, Bruno Grego Santos.

Agradeço também aos professores Gustavo Justino de Oliveira e Diogo Coutinho pela possibilidade de participar das reuniões dos grupos de estudos mantidos no âmbito da FADUSP (NEPAD e GDPP, respectivamente), sede em que pude apreender bastante sobre a questão da participação popular no processo de tomada de decisão da Administração, o que teve importante reflexo no tópico que desenvolvemos a respeito nesta tese.

Pela convivência e ricas discussões junto ao CEDAU, agradeço novamente a professora Odete Medauar e o professor Vitor Rhein Schirato, em cujos nomes ofereço minha gratidão aos respectivos integrantes, com os quais testei muitas das ideias presentes neste estudo antes de coloca-las no papel.

Agradeço aos integrantes do Núcleo de Estudos de Direito Urbanístico da Escola Paulista da Magistratura – NEDU, em nome de Cynthia Thomé e Ricardo Torres Cintra de Carvalho, pela mesma oportunidade que tive (e tenho) junto ao CEDAU de compartilhar minhas angústias e ensaiar provocações.

No que se refere à revisão deste trabalho agradeço em especial Letícia Mayumi H. Fogaça, Camila Mutuo Nagahama, Guilherme F. Dias Reisdorfer, Guilherme Ribas e Abrahan Lincon Dorea Silva.

Pela ajuda nas traduções dos textos em alemão, a professora Susanne Bartsch.

Pela ajuda nas traduções de termos técnicos na língua inglesa, a Claudine Koide e Celso Azerbajani Contin.

Pelas conversas demoradas sobre módulos de atuação consensual na função administrativa, problemas de nossa burocracia e filosofia do Direito, a Juliana Bonacorsi de Palma, Rafael Hamze Issa e Aline Bertolin, pela ordem.

A Luís Antônio Carvalho Fúncia pelo material relativo à atividade de controle realizada pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo.

Por último mas não menos importante, agradeço aos serviços da Biblioteca do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (em nome de Antônio Carlos), da Biblioteca da Faculdade de Direito da USP (em nome de Aurélio) e da Faculdade de Lyon 3 -Jean Moulin por toda ajuda na pesquisa de material sem o qual não teria chegado ao mesmo resultado.

RESUMO

CUNHA FILHO, Alexandre Jorge Carneiro da. *Governança pública na administração contemporânea.* 2017. 332 f. Tese (Doutorado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, 2017.

O presente trabalho versa sobre a função administrativa, sobre seu exercício real e ideal.

Nosso objeto de investigação é identificar os pressupostos e instrumentos de um agir eficiente de toda a atividade da Administração Pública.

Embora nos pareça um contrassenso uma organização e desenvolvimento das funções de Estado que não aspire ao agir eficiente (eis, aí, o ideal), não só a prática como a própria definição do que seria a boa condução dos afazeres públicos desafia os profissionais do direito.

Pretendendo contribuir para um melhor encaminhamento dessas questões, propomos um modelo jurídico dos pressupostos e instrumentos de uma atuação governamental comprometida com o uso racional dos recursos de que dispõe, ao que denominamos governança pública.

Nosso propósito, desta feita, envolve a reflexão sobre o que é indispensável para que haja o desempenho adequado das competências estatais, entendida esta adequação como uma conformidade destas com sua própria razão de ser, a saber: a tutela de direitos dos cidadãos.

Em um segundo momento nos debruçaremos sobre institutos que podem potencializar os resultados perseguidos pela ação da Administração, sobretudo a ação consensual e o processo decisório racional e aberto à participação popular.

Palavras-chave: Governança. Função Administrativa. Legalidade. Eficiência.

ABSTRACT

CUNHA FILHO, Alexandre Jorge Carneiro da. *Governance in the contemporary public administration.* 2017. 332 f. Tese (Doutorado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, 2017.

This work explores the actual and the ideal exercise of the public administration.

Our goal in this study is to identify what are the principles [grounds] and the tools for efficiently acting in the several roles pertaining to the Public Administration.

Although it seems to us contradictory to conceive an organization and a development of the State' services which do not aspire to be efficient (that is the ideal), not only the practice of but also the perception of what would be an appropriate management of public affairs challenge law practitioners.

Intending to contribute to a better approach of these issues, we propose a legal model of the assumptions and instruments of a governmental action committed to the rational use of the resources at its disposal.

This legal framework we call PUBLIC GOVERNANCE.

In this vein, our project involves a reflection on what is paramount for the adequate performance of public competencies, being this adequacy understood as a conformity of public services with their own purpose of existence, namely: the protection of citizens' rights.

In addition, we will concentrate on the legal institutes that can enhance the results pursued by the public administration, especially the consensual action and the rational decision-making process open to popular participation.

Keywords: Governance. Public Service. Performance. Legal Framework.

ZUSAMMENHANG

CUNHA FILHO, Alexandre Jorge Carneiro da. *Öffentliche governance in der zeitgenössischen verwaltung*. 2017. 332 f. Tese (Doutorado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, 2017.

Bei dieser, hier gegenwärtigen Arbeit geht es um die Verwaltungsfunktion, in Hinsichtnahme eines realen und - idealgelenkten Ausübens.

Die Forschungsabsicht ist, Voraussetzungen und Instrumente der leistungfähigen und wirksamen Verwaltung zu identifizieren.

Obwohl es als unsinig erscheinen könnte, eine Einrichtung und eine Entwicklung der Verwaltungstätigkeit, die nicht die Effizienzstaatshandlung anstreben wollen, sind die Amtspraxis und die eigene Definition einer geeigneten Steuerung öffentlicher Verpflichtungen eine Herausforderung für die Rechstsexperten.

Es liegt mir daran, zu einem besseren Weg gegenüber bzgl. offener Fragen beitragen zu wollen, und aus diesem Grunde schlage ich ein juristisches Modell der Voraussetzungen und Instrumente eines Regierungsmittels vor, das rationelle Nutzung öffentlicher Vermögen anlegt.

Dieses Modell bezeichne ich GOVERNANCE.

Innerhalb meiner Absicht geht es darum, zum Nachdenken zu bringen, was als unverzichtbar gilt, um die Anpassungserfüllung staatlicher Kompetenzen zu verwirklichen, und diese Anpassung als Solche zu verstehen sei, dass es zu einer Konformität innerhalb ihres wahrsten Sinnes führt, nämlich: " Zum Schutze und Rechte der Staatsbürger".

Im einem nächsten Moment gehe ich auf Anstalten zu, die die Verwaltungsfähigkeit erleichtern, die verfolgten Ergebnisse in Wirklichkeit umzusetzen, insbesondere ein einvernehmliches Handeln gegengüber eines rationellen Entscheidungsverfahrens, das die öffentlichen Beteidigung erlaubt.

Schlüsselwörter: Gouvernance. Verwaltungsfunktion. Effizienzstaatshandlung. Juristisches Modell

ABREVIATURAS

ACP – Ação Civil Pública

ADCT – Ato das Disposições Constitucionais Transitórias

AGU – Advogado Geral da União

AP – Administração Pública

CGU – Controladoria Geral da União

CNJ – Conselho Nacional de Justiça

CPA – Código de Processo Administrativo

CPC – Código de Processo Civil

CR – Constituição da República

CTB – Código de Trânsito Brasileiro

DL – Decreto-Lei

EC – Emenda Constitucional

IDH – Índice de Desenvolvimento Humano

IP – Inquérito Policial

LAI – Lei de Acesso à Informação

LIA – Lei de Improbidade Administrativa

LC – Lei Complementar

LPA – Lei de Processo Administrativo

LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal

MARE – Ministério da Administração e Reforma do Estado

MP – Medida Provisória

MP – Ministério Público

PA – Processo Administrativo

PDRAE – Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado

RE – Recurso Extraordinário

REsp – Recurso Especial

STF – Supremo Tribunal Federal

SUS – Sistema Único de Saúde

TAC – Termo de Ajustamento de Conduta

TJSP – Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo

UE – União Europeia

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO 15
1. EFICIÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA 19
1.1. NOÇÃO JURÍDICA DO PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA ADMINISTRATIVA 19
1.2. DOS FINS DO ESTADO E DO DIREITO – A QUESTÃO DA BOA ADMINISTRAÇÃO 31
1.3. COMO A QUESTÃO DA EFICIÊNCIA ADMINISTRATIVA É VISTA PELO ORDENAMENTO DE OUTROS PAÍSES? 33
1.4. GOVERNANÇA 58
2. DA FALSA DICOTOMIA ENTRE OS PRINCÍPIOS DA LEGALIDADE E DA EFICIÊNCIA 63
2.1. DA VINCULAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO À LEI 63
2.1.1. DA LEI COMO MITO – ORIGEM E IMPORTÂNCIA DA IDEIA DE LEGALIDADE ESTRITA 63
2.1.1.1. DA INSUFICIÊNCIA DA LEGALIDADE ESTRITA PARA EXPLICAR/CONDICIONAR TODA A AÇÃO ESTATAL 70
2.2. DA VINCULAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO AO DIREITO 74
2.2.1. DA INTERPRETAÇÃO DA LEI PELO JUIZ E PELO ADMINISTRADOR – SEMELHANÇAS E DIFERENÇAS 77
2.3. DA NECESSÁRIA COMPATIBILIDADE ENTRE LEGALIDADE (EM SENTIDO AMPLO) E EFICIÊNCIA 81
3. GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO 84
3.1. GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO – MÉTODO DE GESTÃO – PREOCUPAÇÃO COM O RESULTADO DA AÇÃO ADMINISTRATIVA 84
3.1.1. GOVERNANÇA – PRESSUPOSTOS 85
3.1.1.1. DO RESPEITO AO CIDADÃO E DA VEDAÇÃO DE COMPORTAMENTOS CONTRADITÓRIOS 85
3.1.1.1.1. DO PRINCÍPIO DA MORALIDADE 95
3.1.1.1.2. DO ESTADO COMO ESPAÇO DE REALIZAÇÃO DE JUSTIÇA 96
3.1.1.2. DA VINCULAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO A SUAS PRÓPRIAS REGRAS E PRECEDENTES 99
3.1.1.2.1. DO DEVER DE VINCULAÇÃO A ATOS NORMATIVOS 101
3.1.1.2.2. DO DEVER DE VINCULAÇÃO A PRECEDENTES 102
3.1.1.3. DA VEDAÇÃO DO AGIR INSUFICIENTE OU EXCESSIVO – DO DEVER DE PROPORCIONALIDADE 108

3.1.1.4. DA NECESSIDADE DE DIÁLOGO ENTRE ÓRGÃOS PÚBLICOS COM ATRIBUIÇÕES COMPLEMENTARES/CONCORRENTES E DE HARMONIA NA RESPECTIVA ATUAÇÃO 110
3.1.1.5. REPÚBLICA – DO DEVER DE PRESTAR CONTAS 118
3.1.1.5.1. TRANSPARÊNCIA 119
3.1.1.5.1.1. LEI Nº 12.527/2011 – INSTRUMENTALIDADE E PROPORCIONALIDADE. 122
3.1.1.5.2. MOTIVAÇÃO 124
3.1.1.5.3. ACCOUNTABILITY 130
3.1.1.5.4. RESPONSIVIDADE 135
3.1.2. GOVERNANÇA – INSTRUMENTOS 137
3.1.2.1. PROCESSO 138
3.1.2.2. CONSENSUALIDADE 161
3.1.2.3. PARTICIPAÇÃO POPULAR 189
3.1.2.3.1. POTENCIALIDADE DA PARTICIPAÇÃO POPULAR PARA UMA MELHOR AÇÃO ESTATAL 201
3.1.2.3.2. CUSTOS E RISCOS DA ABERTURA DO PROCESSO DE TOMADA DE DECISÃO ESTATAL À PARTICIPAÇÃO POPULAR 208
3.1.2.3.3. DESENHO INSTITUCIONAL E MITIGAÇÃO DE RISCOS 213
3.1.2.4. CONTROLE 226
4. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA 245
4.1. APONTAMENTOS SOBRE A ORIGEM E A EVOLUÇÃO DA NOSSA BUROCRACIA 245
4.2. BUROCRACIA BRASILEIRA HOJE 260
4.2.1. DESAFIOS À GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO BRASILEIRO 261
4.2.1.1. DESAFIOS À GOVERNANÇA QUANTO AOS SEUS PRESSUPOSTOS E INSTRUMENTOS 262
CONCLUSÃO 287
BIBLIOGRAFIA 291

INTRODUÇÃO

O presente estudo pretende aprofundar o questionamento acerca do perfil contemporâneo da Administração Pública.

Na era da informação, o que se observa é uma crítica cada vez mais intensa formulada pelos cidadãos quanto ao modo pelo qual se realizam as funções públicas.

Embora as eleições periódicas e livres continuem a ser o ponto alto de qualquer democracia, os representantes do povo não se isentam do dever de prestar contas no desempenho de seus mandatos.

A legitimidade do governo eleito exige mais que o voto recebido das urnas.

Há uma progressiva preocupação com a forma pela qual o poder é exercido, num contexto em que o cidadão passa a reclamar voz não só quanto à qualidade dos serviços públicos que lhe são prestados, como também acerca da formulação de outras ações governamentais potencialmente lesivas aos seus interesses.

Se a burocracia estatal, pensada como maneira de promoção de uma ação administrativa pautada na impessoalidade da lei, já vinha se mostrando insuficiente para lidar com as velhas demandas dos membros de uma comunidade, os novos desafios enfrentados pelos gestores públicos exigem uma séria reflexão sobre os mecanismos previstos para o agir do Executivo.

Os procedimentos legalmente estabelecidos para o desempenho da função pública sempre foram objeto de análise criteriosa por parte da doutrina, o que influenciou uma série de reformas tendentes à simplificação/dinamização de algumas práticas, do que é exemplo o advento de regimes especiais de licitação.

A inoperância da intervenção do Estado em certos setores culminou em um processo de privatização, visto como saída tanto para a melhoria da prestação de serviços, como para o saneamento das contas públicas.

A organização política, por sua vez, é chamada a atuar em áreas diversas daquelas que tradicionalmente compunham seu campo de ação.

Além de preservar a saúde, a tranquilidade e a segurança das pessoas, o Estado passa a ser tido como um garantidor do bem estar de seus habitantes, o que inclui a necessidade de zelar pelo mercado e de desenvolver políticas econômicas e sociais em favor da sociedade.

Neste panorama, a partir de uma visão crítica da ação administrativa tal como ela se desenvolve hoje em nosso país, proporemos pressupostos e instrumentos de um processo de tomada de decisão pública que contribua para que nossa organização política produza efeitos no mundo fenomênico tendentes a assegurar o melhor atendimento possível às necessidades do ser humano.

No primeiro capítulo, discorreremos sobre qual o sentido jurídico possível a ser conferido ao **princípio da eficiência** previsto no art. 37, *caput*, da Constituição da República, bem como acerca do enfrentamento de matéria pelo ordenamento de outros países.

Ainda nesta etapa será feita uma abordagem preliminar sobre o conceito de **governança**, investigando-se elementos comuns que lhe são atribuídos pela doutrina nacional e alienígena.

No segundo capítulo, analisaremos como a leitura que os agentes do Estado fazem do **princípio da legalidade** pode influenciar no bom desempenho das missões públicas, buscando desmistificar a forma como este ainda é compreendido por relevante parte da doutrina e integrantes do funcionalismo estatal.

Em especial trataremos da insuficiência da lei parlamentar como pauta para o agir administrativo, razão pela qual esta deve se coadunar com outras fontes do Direito a fim de que seu destinatário, em um exercício de hermenêutica atento às finalidades do quadro normativo existente, possa dele extrair um significado de *dever* ou de *poder ser* compatível com o **princípio da eficiência,** introduzido na nossa ordem constitucional pela Emenda Constitucional nº 19/1998.

No terceiro capítulo, proporemos elementos que entendemos necessários para a construção de uma **governança pública**, compreendida esta como uma técnica de gestão efetivamente comprometida com o uso racional dos escassos recursos postos à disposição dos agentes estatais para satisfação de pautas de interesse geral.

Como pressupostos do modelo teórico sugerido destacaremos: 1) a **insustentabilidade** de a Administração adotar **comportamentos contraditórios** perante o particular; 2) a vinculação da Administração às suas próprias regras e precedentes; 3) o dever de um **agir proporcional**, atento ao uso racional dos recursos disponíveis e que evite prejuízos desnecessários à satisfação de finalidades públicas; 4) a premência quanto ao estabelecimento de **canais de diálogo** permanentes entre órgãos públicos com atribuições complementares/concorrentes como condição para o seu bom desempenho em prol da população; e 5) o dever de prestar contas inerente ao exercício de função pública.

No que diz respeito ao **dever de prestar contas** a cargo das autoridades, desdobraremos nossa análise em quatro vetores que nos parecem essenciais para uma gestão pública eficiente, o que implica, nunca é demais lembrar, o respeito ao direitos e expectativas legítimas do cidadão: 1) transparência; 2) motivação; 3) accountability e 4) responsividade.

Em seguida, sistematizaremos o que entendemos por instrumentos indispensáveis a uma boa gestão pública na sociedade contemporânea: 1) valorização do processo de tomada de decisão, com a institucionalização do diálogo entre os atores afetados por uma ação estatal – Administração como árbitra de interesses; 2) consensualidade como alternativa à ação unilateral autorreferenciada do Poder Público; 3) uso da participação popular de modo adequado, tomando-se cuidado para evitar a tomada da pauta do Executivo por grupos minoritários bem organizados; e 4) controle da função administrativa comprometido com o resultado fim da atividade estatal.

Quanto à **processualização** da ação estatal, tem-se que esta, apesar de consagrada pela doutrina e positivada pelo legislador, ainda está distante de ser uma realidade na rotina de inúmeras repartições públicas brasileiras.

Nada obstante previsão constitucional expressa (incisos LIV e LV do art. 5º da CR), corroborada por diplomas normativos de índole legal (dentre os quais se destaca a Lei nº 9.784/99), permanece um desafio entre nós o desenvolvimento de atividades públicas com base em um iter preestabelecido, em que se ouça republicanamente os potenciais afetados por uma intervenção fundada na tutela de bens difusos e coletivos, oportunizando-lhes manifestação e eventual produção de provas antes da escolha motivada a ser feita pelo gestor.

Nos últimos anos também se verificou uma atenção crescente da doutrina pátria com um **agir estatal contratualizado**, dialogado com todos os interessados em um projeto encampado em nome do interesse público.

A visão da Administração como única e exclusiva detentora da prerrogativa de definir o que é útil e necessário para a comunidade arrefece.

É cada vez mais difícil sustentar a legitimidade de decisões unilaterais adotadas do alto de gabinetes, indiferentes a todos aqueles que serão afetados por uma dada intervenção.

Inadiável, pois, um aprofundamento da reflexão acerca das formas pelas quais o **cidadão** possa se fazer ouvido pelas autoridades e, assim, **participar da construção de escolhas** que afetarão o seu dia a dia.

Matéria que ganhou sensível relevância após os movimentos cívicos que tomaram as ruas de diversas cidades brasileiras em junho de 2013, não é mais possível ignorar a necessidade de o gestor público estabelecer canais de comunicação contínuos com a população.

As consultas aos indivíduos, além de sinal de respeito para com quem financia, com seu trabalho, todo o aparato estatal, têm potencial de se transformarem em valiosos instrumentos para esclarecimento da Administração quanto aos problemas e aspirações da comunidade.

Ouvindo as pessoas diretamente afetadas por determinada ação estatal, um governo comprometido com uma gestão eficiente pode encontrar no indivíduo uma fonte de soluções originais e econômicas para os diversos obstáculos que se colocam ao pleno desenvolvimento das funções públicas.

No que se refere ao **controle** da função administrativa, será discutida a necessidade de haver uma maior coordenação entre os diferentes órgãos responsáveis por tal tarefa, além de interação republicana entre estes e o controlado, de modo a criar-se uma sinergia favorável à atuação eficiente dos órgãos executivos.

Por fim, no capítulo 4 trataremos das características e **desafios da burocracia brasileira contemporânea** a partir do modelo teórico de governança no setor público elaborado no capítulo 3.

Inicialmente, faremos alguns apontamentos sobre a origem da nossa burocracia estatal, principais momentos de transformação de sua estrutura, até chegarmos à sua configuração atual.

Após será feito um diálogo com o capítulo anterior sobre a governança no setor público, comparando-se o modo de organização e de desenvolvimento da função administrativa hoje existente no país com o ideal preconizado ao lançarmos as bases do que seria uma Administração eficiente.

Neste contexto, pretendemos proceder a uma avaliação crítica da nossa burocracia, identificando falhas quanto ao cumprimento dos pressupostos de uma boa governança, bem como desafios quanto ao adequado manejo de seus instrumentos de otimização.

Para o cumprimento do nosso propósito nos valemos de revisão bibliográfica nacional e estrangeria acerca dos pontos analisados, além de julgados dos Tribunais (e em menor medida de notícias jornalísticas).

As citações de textos de outros sistemas jurídicos foram por nós traduzidas livremente.

1. EFICIÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

1.1. NOÇÃO JURÍDICA DO PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA ADMINISTRATIVA

Eficiência na Administração Pública é um tema que interessa ao Direito?

Essa questão, que a um leigo possa parecer simples (já que não haveria razão plausível para que o Direito fosse contrário à eficiência), no *mundo dos juristas* não recebe uma resposta tão singela.

Em especial no nosso Direito Administrativo não são poucas as vozes que viram com cautela a positivação da *eficiência* como princípio a reger a conduta dos agentes estatais[1], conceito que seria extrajurídico[2], a merecer preocupação da Ciência da Administração[3], mas não dos estudiosos do Direito[4].

Na tradição jurídica pátria, caudatária de especulações abstratas com pouca referência à realidade (MOREIRA NETO, 1997, p. 81; MENDONÇA, 2014; FERRAZ JR, 2015, p. 54 e ss.[5]), é como se existisse um universo das normas com vida própria, com uma

---

[1] As ressalvas que comumente são feitas à medida alertam para a impossibilidade de se privilegiar o princípio da eficiência administrativa em detrimento do respeito à legalidade como pauta do agir estatal (vide, por exemplo, DI PIETRO, 2007-B, p. 74/76; MOREIRA, 2010, p. 181 e ss.; NOHARA, 2012, p. 149; MELLO, 2013, p. 125/126). Como veremos no Capítulo 2 desta tese, a nosso ver tal incompatibilidade não existe.

[2] Ou teria *raízes não jurídicas*, como aponta Onofre Alves BATISTA JÚNIOR (2012, p. 91). Segundo Paulo MODESTO a definição do princípio da eficiência (assim como a de tantos outros) é tarefa da alçada dos estudiosos do Direito. Em suas palavras: *"o termo 'eficiência' não é privativo de ciência alguma; é um termo da língua natural, apropriado pelo legislador em sua acepção comum ou com sentido técnico próprio. São os juristas, como agentes ativos no processo de construção do sentido dos signos jurídicos, os responsáveis diretos pela exploração do conteúdo jurídico desse princípio no contexto do ordenamento jurídico nacional"*(MODESTO, 2000, p. 49).

[3] Confira, a respeito da crítica, Bruno MIRAGEM (2013, p. 35/36). Tradicionalmente é conferido à Ciência da Administração um objeto de estudo mais amplo do que aquele que comumente preocupa os juristas. Sobre o ponto, Charles DEBBASCH destaca que a ciência administrativa compreende ao mesmo tempo a parte regulamentar e técnica da Administração, além do próprio Direito Administrativo, ao que se acresce os grandes Princípios da Administração e os conhecimentos acessórios que formam o administrador. Enquanto isso o Direito Administrativo teria um escopo bem mais limitado, restrito aos direitos e obrigações existentes na relação entre a Administração e os administrados (DEBBASCH, 1971, p. 10).

[4] Egon Bockmann MOREIRA, entendendo que a introdução do princípio da eficiência em nossa Constituição representou uma importação inadequada de noção cara à Administração e à Economia ao universo jurídico, afirma: *"consideramos que não há crítica positiva a ser feita no âmbito estritamente político-jurídico. É um despropósito a transposição de parâmetro da administração gerencial privada competitiva, elevando-o, sem mais, à condição de princípio constitucional típico da Administração Pública. A rigor, em termos de técnica legislativa, a positivação do princípio (da eficiência) no caput do art. 37 da Constituição foi impertinente, supérflua e irrelevante"*(MOREIRA, 2010, p. 181/182). O autor ainda prossegue: *"(...) não se trata de princípio jurídico, muito menos poderia ser alçado à condição de norma constitucional como máxima da Administração Pública. Não tem um vínculo estrito e imediato com o* <u>*mundo do Direito*</u>*, nem tampouco faz parte da tradição histórica das Constituições brasileiras (como se pode afirmar para os princípios da legalidade, moralidade, imparcialidade, publicidade e etc.)"*(MOREIRA, 2010, p. 182)(g.n.).

[5] O fenômeno, contudo, não é privilégio exclusivo da doutrina brasileira. Crítica a *respeito* no sistema jurídico francês pode ser encontrada, por exemplo, em Jacques CAILLOSSE, 2010, p. 26/27. No mesmo sentido é a reflexão de José Joaquim Gomes CANOTILHO acerca do descompasso entre exigências da

lógica autônoma, cujo funcionamento fosse indiferente ao seu impacto na experiência fenomênica[6].

Embora essas provocações possam inspirar estudos mais ousados quanto à razão de ser de muitos cânones do nosso Direito[7], no presente capítulo enfrentaremos a questão sob a ótica do Direito que trata do funcionamento da Administração Pública e das relações mantidas entre esta e os particulares.

Esse Direito pode ser insensível ao resultado de sua aplicação na realidade? Em outras palavras, não importa ao Direito eventual ineficiência no desempenho da atividade administrativa decorrente da interpretação que lhe é dada pelos agentes públicos no cumprimento das obrigações que lhes são impostas por lei?

Nossa resposta é negativa para as duas indagações, ainda que não houvesse no nosso ordenamento jurídico previsão constitucional expressa a respeito (MODESTO, 2000, p. 52; GABARDO, 2002, p. 88[8]; MONTEIRO, 2006, p. 352; FIGUEIREDO, 2006, p. 64;

---

realidade e o pensamento dos teóricos do Estado (o que envolve os administrativistas), em especial daqueles da Europa-continental. *"Reconhece-se que é uma velha obsessão do pensamento político, sobretudo europeu-continental, ser forte nas palavras e fraco nos atos. Preocupa-se com os conceitos e não com as soluções. Insiste nas dimensões substantivas das coisas e despreza os momentos processuais e procedimentais indispensáveis à resolução dos problemas políticos e sociais. Não raras vezes, a antecipação de esquemas políticos e totalizantes do Estado e da sociedade conduziu, como sabemos, a experiências concretas desoladoramente injustas, desumanas e ineficazes"*(CANOTILHO, 2001, p. 708).

[6] Tércio Sampaio FERRAZ JR, em sua obra *Função Social da Dogmática Jurídica* (2015), título aliás bastante provocativo quanto à necessária reflexão acerca dos fins a que serve (ou a que deveria servir) o próprio pensamento jurídico, traz rica referência sobre a história da construção da dogmática que conhecemos, cuja apartação entre teoria e realidade teria como antecedente remoto ideias presentes na *República* de Platão (2015, p. 11 e ss.). Segundo o autor, esse evoluir, influenciado pelas necessidades de segurança jurídica e previsibilidade exigidas pelo modo de produção capitalista (2015, p. 68), caracterizou-se por um esforço doutrinário de sistematização do Direito escrito estatal a partir de formulação de conceitos genéricos e de dogmas como o da completude do sistema normativo e o da suficiência da subsunção como técnica para aplicação da lei (FERRAZ JR, 2015, p. 68 e ss.). Confira-se a seguinte passagem da respectiva lição: *"(...) o desenvolvimento da Dogmática no século XIX, ligado à sua função social na época, passa a atribuir aos seus conceito um caráter abstrato que permite uma emancipação das necessidades cotidianas dos interesses em jogo. Com isso, se tornou possível a neutralização dos interesses concretos na formação do próprio Direito, neutralização essa já exigida politicamente pela separação dos poderes e pela autonomia do poder judiciário"*(FERRAZ JR, 2015, p. 72). Especificamente no que se refere à crítica sobre a suposta "não juridicidade" da ideia de eficiência no exercício da função administrativa, confira-se passagem da reflexão de Emerson GABARDO: *"(...) afirmar que a eficiência é princípio econômico ou de outra ciência qualquer e, portanto, metajurídico, é um erro lógico. Qual princípio é ontologicamente jurídico? Talvez somente o da legalidade. O princípio democrático é essencialmente político; o da moralidade, ético; o da justiça, sociológico (...)"*(GABARDO, 2012, p. 347). Defendendo, no âmbito de uma *reforma administrativa que ainda não veio*, a necessidade de uma maior abertura do Direito Administrativo aos outros ramos do conhecimento e, em especial, à experiência prática, ver Vanice Regina Lírio do VALLE (2009, p. 129 e ss.).

[7] Em especial no que se refere ao nosso Direito Processual, cuja sofisticação da linguagem e argumentação costumam autorizar decisões terminativas de lides independentemente da justiça do julgamento proferido.

[8] Sobre o caráter implícito do *princípio da eficiência* no modelo Estado Democrático (e Social) de Direito, destacamos trecho da lição de Emerson GABARDO: *"(...) não é possível esquecer que mesmo antes de sua inclusão (no texto da Constituição de 1988), o princípio da eficiência já fazia parte do sistema constitucional, em decorrência direta do regime republicano e do Estado Social e Democrático de Direito"*(GABARDO, 2002, p. 88).

FREITAS, 2009-D, p. 9; MOREIRA NETO, 2011, p. 119; SANTIN, 2013, p. 82; GROTTI, 2015, p. 122; ISSA, 2015, p. 106; CARNAES, 2016, p. 45).

Nada obstante, a redação do art. 37, *caput*, da Constituição da República de 1988, na forma que lhe foi prescrita pela EC nº 19/1998, não permite qualquer dúvida acerca do imperativo do agir racional a cargo da Administração:

> Art. 37. A **administração pública** direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios **obedecerá** aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e **eficiência** e, também, ao seguinte[9]:(...)(g.n.)

O Direito existe para as pessoas e não as pessoas para o Direito (REALE, 2002/2016, p. 583).

Assumindo como verdadeira a referida máxima, toda a aplicação do Direito pelas autoridades públicas deveria ter por fio condutor a necessidade de produção de efeitos úteis na vida dos administrados, de respeito para com aqueles cuja dignidade é fundamento do nosso Estado[10].

Se não bastasse a clareza do raciocínio a partir da premissa proposta, há, como vimos, comando constitucional que vincula a atuação da Administração brasileira aos ditames da *eficiência,* o que, a rigor, inclusive remonta à própria redação original da Carta de 1988, que já impunha aos órgãos de controle interno a missão de fiscalização dos resultados da atuação do Poder Público[11].

Sobre o ponto, vale lembrar a redação dos incisos I e II do art. 74 da CR:

> Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de **controle interno** com a finalidade de:
> I - avaliar o **cumprimento das metas** previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;
> II - comprovar a legalidade e **avaliar os resultados**, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e

---

[9] A doutrina informa que no projeto que redundou na aprovação da EC nº 19 constava a inserção no *caput* do art. 37 da Constituição do princípio da *"qualidade do serviço prestado"*(MOREIRA, 2010, p. 180).

[10] Art. 1º da CR – *"A <u>República Federativa do Brasil</u>, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como <u>fundamentos</u>: I - a soberania; II - a cidadania; III - a <u>dignidade da pessoa humana</u>; IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; V - o pluralismo político"*(g.n.).

[11] Afinal de contas, se o órgão de controle é encarregado de fiscalizar o cumprimento de metas e dos resultados da atuação administrativa, parece-nos evidente a obrigação, em termos jurídicos, de os servidores públicos pautarem-se pela eficiência no desempenho de suas atribuições. No Capítulo 3 desta tese teceremos considerações sobre alguns dos desafios que devem ser superados para que os controladores possam contribuir de forma mais efetiva na busca de um melhor agir estatal.

> entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;(...)[12]

Perante o quadro delineado, em que o *Direito não escrito* e o *Direito escrito* impõem ao gestor a *eficiência* como norte de sua ação, pode-se dizer que esse valor seja um vetor observado no dia a dia das repartições públicas do nosso país?

Como a práxis nos balcões de atendimento dos mais diversos órgãos governamentais normalmente revela que não, justifica-se o estudo da *noção jurídica do princípio da eficiência*, para o que sua positivação no texto da Constituição, a par de uma aparente obviedade, cumpre um papel importante.

A respeito, vale menção ao pensamento de Floriano Azevedo MARQUES NETO, rejeitando a alegada inutilidade da introdução da *eficiência* como postulado expresso do agir administrativo:

> É um tanto indigitado inquinar por inútil um princípio sob o argumento de que seja óbvio que ele deve ser observado, da mesma forma como parece ser disparatado dizer despicienda a inclusão no texto constitucional de um princípio, tornando-o explícito, pelo singelo fato de ele já estar implícito na Carta. Fosse assim, a referência ao princípio da legalidade no art. 37, caput, assumiria caráter de rematada ociosidade, seja porque ele já tem assento constitucional (art. 5º, II), seja porque a legalidade é estruturante do próprio ordenamento encimado pela Constituição (MARQUES NETO, 2009 - C, p. 278).

Na condição de *conceito jurídico indeterminado*, embora sua delimitação em determinados contextos possa despertar dúvidas[13], uma primeira aproximação da ideia de

---

[12] Outros dispositivos constantes da redação original da Constituição que são lembrados pela doutrina como referências, ainda que implícitas, ao princípio da eficiência do agir administrativo, são os artigos 70 *caput*, 71, VII e 144, §7º da CR (MODESTO, 2000, p. 49/50; ISSA, 2015, p. 106). Destacamos o teor do art. 70 da CR, que é expresso quanto ao controle da *economicidade* da despesa pública: *"A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder"*(g.n.). Antes da promulgação da Carta Cidadã, o dever de eficiência a cargo dos servidores já estava positivado no sistema jurídico nacional pelo Decreto – Lei nº 200/1967, em artigos como o 13, 25 (incisos V e VII), 26 e 100 (BATISTA JÚNIOR, 2012, p. 100). A alínea "a" do art. 13 mencionado prevê: *"O controle das atividades da Administração Federal deverá exercer-se em todos os níveis e em todos os órgãos, compreendendo, particularmente: a) o controle, pela chefia competente, da execução dos programas e da observância das normas que governam a atividade específica do órgão controlado;(...)"*(g.n.).

[13] Rafael Hamze ISSA, discorrendo sobre as dificuldades em se conceituar o *princípio da eficiência*, aponta como obstáculo, ao lado da sua origem econômica e dos múltiplos empregos possíveis para o vocábulo, uma certa obviedade no seu significado. Sobre o último aspecto, destacamos passagem: *"*(...) *na medida que tal princípio abriga em si um valor que é dos mais corriqueiros na sociedade, visto que nenhuma pessoa em sã consciência atua para ser ineficiente ou cria qualquer coisa para gerar ineficiência – especialmente quando*

eficiência relacionada ao Direito Público pode ser justamente a de considerá-la como o imperativo de o agente estatal **estar atento à repercussão** que o exercício de suas competências, no cumprimento de textos normativos, terá **na realidade**.

Considerando que administrar, mais do que *aplicar a lei de ofício*[14], corresponde à gestão de um patrimônio comum e à coordenação de iniciativas públicas e privadas com o propósito de promover um ambiente propício ao desenvolvimento do ser humano, tem-se que tal atividade, que pressupõe a aplicação dos comandos oriundos do Parlamento, não pode ser indiferente aos seus efeitos na vida das pessoas (destinatárias últimas de toda a ação ou omissão estatal).

De modo diverso do que um dia já se acreditou, o singelo atendimento da lei, em especial quando sua leitura se dá por perspectivas outras que a teleológica[15], não é garantia de um adequado exercício da função pública[16].

---

se trata da Administração Pública, que tutela interesses alheios -, além de ser um valor fluido, há doutrinadores que defendem a obsolescência de tal princípio"(ISSA, 2015, p. 107).

[14] A título de registro sobre ideia tradicional entre nós acerca do exercício da função administrativa, vale citar a lição de Seabra FAGUNDES, no seu clássico *O Controle dos Atos Administrativos pelo Poder Judiciário,* cuja primeira edição data de 1941. Nas palavras do autor: *"O Estado, uma vez constituído, realiza seus fins por meio de três funções em que se reparte sua atividade: legislação, administração e jurisdição. A função legislativa liga-se aos fenômenos de formação do Direito, enquanto as outras duas, administrava e jurisdicional, se prendem à fase de sua realização. Legislar (editar o direito positivo), administrar (aplicar a lei de ofício) e julgar (aplicar a lei contenciosamente) são três fases da atividade estatal, que se completam e que a esgotam em extensão"*(FAGUNDES, 2006, p. 3). Vital MOREIRA dá notícia de que pensamento análogo (da *"administração entendida como mera execução da lei"*) também já foi prestigiado no sistema jurídico português, em especial como reflexo da concepção de Administração vigente no Estado de tipo liberal (MOREIRA, 2003, p. 39). Juarez FREITAS, dialogando com tal perspectiva de adstrição da Administração à lei, propõe que os agentes do Executivo *apliquem a Constituição de ofício*, o que no limite levaria o servidor a recusar o emprego do ato normativo parlamentar evidentemente inconstitucional. *"Não há, a rigor, discrepância com a lição clássica de Miguel Seabra Fagundes (...) no sentido de que administrar é aplicar a lei de ofício. Apenas explicita que, para além disso e de modo mais abrangente, bem administrar é aplicar a Lei Fundamental de ofício"*(FREITAS, 2014, p. 811).

[15] Alexandre Santos de ARAGÃO, recusando o suposto dilema entre os princípios da legalidade e da eficiência, afirma: *"o dilema deve, a nosso ver, ser resolvido, não pelo menosprezo da lei, mas pela valorização de seus elementos finalísticos. É sob esse prisma que as regras legais devem ser interpretadas e aplicadas, ou seja, todo ato, normativo ou concreto, só será válido ou validamente aplicado, se, ex vi do Princípio da Eficiência (art. 37, caput, CF), for a maneira mais eficiente ou, na impossibilidade de se definir esta, se for pelo menos uma maneira razoavelmente eficiente de realização dos objetivos fixados pelo ordenamento jurídico"*(ARAGÃO, 2012- B, p. 377/378). O ponto será melhor desenvolvido no próximo capítulo.

[16] No diagnóstico preciso feito por Agustín GORDILLO ao tratar da insuficiência do controle de legalidade para assegurar um bom desenvolvimento da atividade estatal: *"salvo uma ou outra manifestação, as sociedades latino americanas padecem por igual de uma excessiva ênfase posta de forma exclusiva no cumprimento da ordem jurídica, o que tem por efeito o relativo esquecimento de tudo o que não seja a consagração normativa, legal ou regulamentar, de um princípio. Na realidade, cumprida a Lei, existe a intuitiva convicção generalizada de que o principal tenha sido alcançado e que de algum modo o controle pode descansar"*(GORDILLO, 1981, p. 107). O autor prossegue: *"O Direito, seja comercial, penal, civil e etc., recepciona, no geral, as crenças e postulados básicos de uma sociedade civilizada e, nessa medida, é o mínimo que essa sociedade deve respeitar e fazer respeitar. Mas assim como a ninguém ocorre que em matéria de relações comerciais o principal que os comerciantes devem fazer seja o cumprimento do Código Comercial, que em matéria civil o principal que os pais devem fazer com seus filhos seja respeitar a legislação civil, assim parece também ser desfocada a questão em matéria de empresas públicas se*

Assim, se a finalidade última da organização política é o indivíduo, havendo risco de o funcionamento do aparato burocrático do Estado, mesmo cumprindo a lei (ou sob o pretexto de cumpri-la), poder redundar justamente em prejuízo ao cidadão, pela afirmação do princípio da eficiência busca-se neutralizar tal tipo de ameaça à legitimidade do exercício do poder.

A juridicização da eficiência, a partir de tal perspectiva, viria ao encontro da premência em se evitar que o próprio Direito administrativo, ou melhor, que a interpretação usual que se faz dos textos normativos que regem a atuação da Administração Pública, conduza ao emprego irracional de recursos escassos que pertencem a todos os membros da coletividade.

Essa ideia (de preocupação com o resultado na realidade decorrente da aplicação do Direito), que entendemos fundamental acerca do significado da positivação do *princípio da eficiência* em nossa Constituição, acaba, contudo, passando um tanto desapercebida por diversos doutrinadores que trataram do tema[17].

Se a Administração deve agir necessariamente conforme o Direito, e a busca de um resultado ótimo dessa intervenção é algo inerente a uma organização política que se paute em uma legitimidade legal-racional, o norte da eficiência no dia a dia das repartições públicas justificaria, a nosso ver, uma maior atenção dos nossos pesquisadores[18].

Isso sobretudo considerando que uma boa parte das ações e omissões ruinosas atribuídas aos nossos gestores do bem comum é defendida como uma decorrência do dever de respeito ao princípio da legalidade, supostamente incompatível com um exercício de

---

colocamos o cumprimento das leis por estas como um dos objetivos básicos do controle (...)"(GORDILLO, 1981, p. 107). Acreditamos que a crítica feita pelo professor, embora tendo como mote a atividade das empresas estatais, é pertinente (e atual) quanto ao exercício de toda a função pública.

[17] Apesar de boa parte da doutrina não dar relevo ao aspecto do *princípio da eficiência* que ora buscamos enfatizar no corpo do texto, tanto não se passa com Alexandre Santos de ARAGÃO, que, sobre o ponto, é preciso: *"Há, ao longo dos países e das épocas, uma série de correntes e métodos interpretativos que sustentam que as consequências devem ser um importante fator a ser considerado ao se tomar decisões jurídicas. Na verdade, há quase sempre mais de uma interpretação plausível. O que entendemos é que, tendencialmente, deve ser adotada a que, entre elas, melhor resultados realizar do ponto de vista dos objetivos visados pelo ordenamento jurídico para a situação que estiver sendo julgada. Adotamos, assim, um "sincretismo metodológico", empregando diversos pensamentos que tem como vetor comum o fato de prestigiarem os resultados práticos na aplicação do Direito"*(ARAGÃO, 2009, p. 296).

[18] Segundo Onofre Alves BATISTA JÚNIOR, em sua obra *O Princípio Constitucional da Eficiência Administrativa* (2012)*, "a doutrina administrativa brasileira pouca ou nenhuma atenção conferiu ao estudo do PE (princípio da eficiência). Algumas vezes, a questão mereceu abordagens soltas e isoladas, que afastam a possibilidade de uma maior relevância da ideia jurídica da eficiência"*(BATISTA JÚNIOR, 2012, p. 100). O autor, assim, repete o diagnóstico feito a respeito dez anos antes por Paulo MODESTO: *"É certo que o princípio da eficiência ressente-se ainda de uma limitada consideração na doutrina especializada"*(MODESTO, 2000, p. 53).

poder atento às suas consequências na realidade (melhor desenvolvimento do ponto no Capítulo 2 *infra*).

Como já dissemos linhas acima (e ainda o diremos no decorrer dessa tese), a conquista civilizatória que representou o condicionamento da atuação dos agentes estatais à observância de atos gerais e abstratos aprovados pelo Parlamento é uma garantia do cidadão, não um pretexto para uma conduta insuficiente ou excessiva por parte das autoridades[19].

Os governantes e burocratas, ao perseguirem a satisfação de interesses públicos no desempenho das competências que lhes são conferidas pela Constituição e pela lei, não são seres autômatos, meros executores de comandos normativos já previamente definidos pelo legislador[20].

A aplicação do ordenamento por tais personagens deve levar em conta as peculiaridades dos fatos que são postos à sua apreciação, a obrigação de escolher, dentre as hipóteses que se apresentam, a que melhor atenda aos anseios da população, com o menor sacrifício possível das esferas de liberdade e propriedade dos indivíduos.

Partindo da primeira aproximação proposta para a ideia de ***eficiência*** na ação administrativa, ou seja, a de que o **cumprimento das tarefas** de responsabilidade dos

---

[19] Sabino CASSESE, ao perscrutar sobre a misteriosa realidade que se esconde atrás da palavra mágica "lei" para o agir administrativo, destaca dois episódios que, vivenciados na Itália nos anos 70 do século XX, são bastante ilustrativos quanto a desafios análogos também enfrentados, até hoje, em nosso país (CASSESE, 1978, p. 41 e ss.). No primeiro, não havendo lei expressamente habilitante, houve inércia por parte do Ministro da Saúde quanto à adoção de medidas urgentes necessárias à garantia da incolumidade pública após um incidente envolvendo uma fábrica no norte da península. No segundo, apesar da existência de lei obrigando o presidente do Conselho a apresentar anualmente ao Parlamento um relatório sobre o estado da Administração Pública, tal encargo restou letra morta por diversos exercícios. De acordo com o autor, em nenhum desses casos a lei seria imprescindível para que o governo agisse. No que se refere à inércia do ministro à vista de uma ameaça à saúde pública, assevera CASSESE: *"De fato, o ministro deveria exercitar poderes de instrução, de iniciativa e de impulso: amealhar informações, de qualquer fonte que estas proviessem, e avalia-las; reunir órgãos técnicos, coordenar a ação dos órgãos das regiões e dos entes locais, promover pesquisas; dar início à atividade de assistência às populações. Para fazer tudo isso, o Ministro da Saúde não precisa de uma lei que lhe diga o que deve fazer. A lei, frequentemente, indica apenas os objetivos de sua atividade e contem disposições detalhadas apenas quando essa se manifesta pondo limites aos privados. Se também cada ato interno do aparato dos poderes públicos devesse ser prescrito pela lei, a coleção de leis se transformaria na Biblioteca de Babel e a administração não poderia mais se mover"* (CASSESE, 1978, p. 42). No contexto do sistema jurídico espanhol, em sentido próximo é a crítica formulada por Alejandro NIETO quanto à disfuncionalidade de se conceber o princípio da legalidade como a necessidade de regra geral prévia a condicionar todo e qualquer agir da Administração (NIETO, 2015, p. 69/72).

[20] Conforme modelo burocrático idealizado por Max WEBER, segundo o qual cada funcionário público estaria de tal forma vinculado ao aparato estatal que normalmente não haveria liberdade pessoal, seja para entrar em ação, seja para interromper uma conduta, sem que esse recebesse uma ordem superior para tanto, de acordo com disciplina que lhe fosse previamente traçada para o exercício de suas tarefas (WEBER, 1922/2009, p. 34/35).

servidores, conforme o Direito, **não negligencie seus efeitos na realidade**[21], para aprimorar a operacionalidade do conceito é necessário conferir-lhe maior densidade.

Como já apontado na nossa investigação preliminar sobre o instituto, a observância de um agir eficiente pela Administração **não** poderá se dar em **detrimento da legalidade** (GABARDO, 2002, p. 97; MODESTO, 2000, p. 52; DALLARI, 2003, p. 220; AMARAL, 2006, p. 6; MARQUES NETO, 2009, p. 278/279; MOREIRA, 2010, p. 205; ARAGÃO, 2012 – B, p. 377; CUNHA, 2012, p. 388 e ss.; SANTIN, 2013, p. 82; MARTINS JÚNIOR, 2014, p. 492/493; ISSA, 2015, p. 110; GROTTI, 2015, p. 132; MEDAUAR, 2016, p. 161), aliás como ocorre com qualquer particular na persecução dos fins que lhe são próprios em suas relações com outros agentes, seja do setor público, seja do privado[22].

Sobre a inexistência de oposição entre *legalidade* e *eficiência*, referida expressamente por grande parte dos autores que consultamos sobre o tema, confira-se passagem da reflexão de Paulo MODESTO:

> Em verdade, ao contrário de contrastar com o princípio da legalidade, ou legitimar sua atenuação, penso que o princípio da eficiência pode ser percebido como componente da própria legalidade, percebida sob um ângulo material, e não apenas formal. Refiro-me à legalidade material explorada excelentemente entre nós, há anos, pelo professor Celso Antônio Bandeira de Mello, nomeadamente quando trata do dever atuação ótima ou excelente do administrador nas hipóteses de discricionariedade (MODESTO, 2000, p. 52[23]).

---

[21] O que, por si só, já implica uma consequência que nos parece crucial: o servidor responsável pela aplicação da lei no caso concreto tem o dever de rejeitar interpretações dos respectivos termos que levem a resultados nitidamente despropositados e que, apesar disso, continuam sendo aceitos com resignação pelas mais distintas esferas de governo do território nacional. Nas palavras de Diógenes GASPARINI: *"De fato, certas situações não devem ser mantidas se o contrariarem (o princípio da eficiência). O agente público, em tais casos, deve tomar as medidas necessárias para por fim a certa situação tida, em termos de resultado, por desastrosa para o Estado. Assim, deve extinguir órgãos e entidades e remanejar servidores sempre que se verifique um descompasso entre a situação existente e o princípio da boa administração, ou, se isso não for aconselhável, deve tomar as medidas para tornar menor esse desvio ou descompasso"* (GASPARINI, 2008, p. 22/23). Sobre tal efeito, ver também Emerson GABARDO (2002, p. 97/98, nota de rodapé 95).

[22] Nesse momento é relevante lembrar que tanto de servidores públicos como agentes privados estão sujeitos aos comandos legais (art. 5, II e 37 *caput* da CR) e constitucionais, o que não impede (ou não deveria impedir) que a atuação de qualquer destes busque, sem violação da respectiva disciplina jurídica, o melhor efeito possível no mundo fenomênico. Sobre essa discussão no Direito francês, ver, por exemplo, Jacques CHEVALLIER (2010, p. 294 e ss.). No que se refere aos significados possíveis do *princípio da legalidade* para estes e aqueles, ver Capítulo 2 deste estudo.

[23] Paulo MODESTO faz referência à obra *"Discricionariedade e Controle Judicial"* de Celso Antônio Bandeira de MELLO (2008), na qual este autor defende que a outorga de discrição pela lei ao administrador só se justifica por que o legislador não fora capaz de definir *a priori* qual seria a conduta ótima a ser adotada por aquele que cumprirá seu comando em concreto no futuro. Logo, a existência de mais de uma possibilidade de ação legítima em uma dada situação ocorreria justamente para que o servidor busque a excelência no seu agir. *"A discrição, como se espera a breve trecho comprovar, é a mais completa prova de que a lei sempre impõe o comportamento ótimo. Procurar-se-á demonstrar que quando a lei regula discricionariamente uma dada situação, ela o faz deste modo exatamente porque <u>não se aceita do administrador outra conduta que não seja aquela capaz de satisfazer excelentemente a finalidade legal</u>"*

Na mesma linha é o entendimento de Alexandre Santos de ARAGÃO:

> O Princípio da Eficiência de forma alguma visa a mitigar ou a ponderar o Princípio da Legalidade, mas sim a embeber a legalidade de uma nova lógica, determinando a insurgência de uma legalidade finalística e material – dos resultados práticos alcançados – e não mais de uma legalidade meramente formal e abstrata (ARAGÃO, 2012-B, p. 378).

Eficiência, sob tal prisma, embora envolva o **fator econômico**, de perseguição do melhor resultado com o menor emprego dos recursos escassos à disposição do erário, não se resume a este (MODESTO, 2000, p. 54; JUSTEN FILHO, 2010, p. 137/138[24]; BATISTA JÚNIOR, 2012, p. 164 e ss.; ARAGÃO, 2012-B, p. 375; ISSA, 2015, p. 108; SOUZA, 2017, p. 44 e ss.).

Considerando que o Estado brasileiro tem fundamentos e princípios que legitimam sua existência e intervenção no âmbito da liberdade dos cidadãos (arts. 1º e 3º da CR[25]), toda a atividade material desempenhada pela Administração, em cumprimento à lei parlamentar, deverá se harmonizar com tais vetores, bem como com os demais princípios constantes do art. 37 da CR (FREITAS, 2009-D, p. 22; MOREIRA, 2010, p. 205), segundo uma visão ampla da legalidade, conforme será melhor abordado no capítulo seguinte.

Se mesmo para a empresa privada, cujo propósito primeiro normalmente é o lucro, não é dado persegui-lo de forma inescrupulosa, já que sobre sua atuação incidem regras

---

(MELLO, 2008, p. 32)(g.n.). Apesar de termos uma visão crítica acerca da diferenciação entre atos administrativos vinculados e discricionários tal como apresentada por importante doutrina (vide Capítulo 2 *infra*), não podemos recusar a conclusão de Bandeira de MELLO, a qual só estenderíamos para toda a ação administrativa, que, seja "vinculada" ou "discricionária", *deve* sempre buscar o resultado ótimo com sua intervenção na vida das pessoas. Em sentido próximo já era na Itália doutrina de Guido FALZONE (1953, p. 131/132) e é em Portugal a lição de José Carlos Vieira de ANDRADE (2007, p. 374).

[24] De acordo com Marçal JUSTEN FILHO: *"Um dos aspectos essenciais do direito administrativo reside na vedação do desperdício ou má utilização dos recursos destinados à satisfação de necessidades coletivas. É necessário obter o máximo de resultados com a menor quantidade possível de desembolsos. 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, 2010, p. 137). Mais à frente o autor complementa: *"Eficiência administrativa não é sinônimo de eficiência econômica. Numa empresa privada, a autonomia permite organizar os fatores de produção segundo as finalidades perseguidas egoisticamente pelo empresário - o que autoriza, inclusive, a privilegiar a busca do lucro. Ao contrário, a atividade estatal deverá traduzir valores de diversa ordem, e não apenas aqueles de cunho econômico"*(JUSTEN FILHO, 2010, p. 137).

[25] Art. 3º da CR – *"Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I - construir uma sociedade livre, justa e solidária; II - garantir o desenvolvimento nacional; III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação".*

cogentes[26], evidente que tanto não seria lícito à empresa pública, que possui fins que lhe são impositivos, sobretudo no que diz respeito ao fornecimento de **serviços públicos adequados** aos administrados.

Nada obstante, até para que as atividades estatais consigam ter o rendimento necessário para a satisfação das carências individuais quanto à fruição de prestações tidas por essenciais à dignidade de cada um, com especial atenção para aqueles que não tenham condições financeiras de supri-las de forma autônoma no mercado, coloca-se o dever de **gestão racional do patrimônio público**, uma das perspectivas, pois, do *princípio da eficiência.*

Tal diretriz, que igualmente pode ser vista como o dever de **compatibilidade entre meios e fins** (ou de *avaliação de custos e benefícios*), é enquadrada pela doutrina na noção de ***economicidade,*** constante do *caput* do art. 70 da CR como critério do controle interno e externo a ser exercido sobre o desempenho da atividade administrativa (MODESTO, 2000, p. 53; MOREIRA NETO, 2011, p. 118[27]; BATISTA JÚNIOR, 2012, p. 186 e ss.; GROTTI, 2015, p. 124).

Uma ação eficiente, contudo, vai além do se evitar o disparate (FREITAS, 2009, p. 126/127) e de se buscar o menor dispêndio possível dos parcos recursos materiais à disposição do Estado com vistas ao alcance de determinadas finalidades[28].

---

[26] Sobre o ponto basta lembrar que a ação de agentes privados no exercício de atividades econômicas tem sua atuação sujeita aos fundamentos e princípios inscritos no art. 170 da CR, sendo que a *função social* da empresa ainda tem reconhecimento expresso no nosso sistema (art. 47 da Lei 11.101/2005), não bastasse a previsão da função social da propriedade (art. 5º, XXIII da CR) e do contrato (art. 421 do Código Civil), que também obrigam todos os atores do mercado de produção e consumo. Confira-se a redação do *caput* do art. 170 da CR: *"A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios (...)"*. Já o art. 47 da Lei 11.101/2005 prevê: *"A recuperação judicial tem por objetivo viabilizar a superação da situação de crise econômico-financeira do devedor, a fim de permitir a manutenção da fonte produtora, do emprego dos trabalhadores e dos interesses dos credores, promovendo, assim, a preservação da empresa, sua função social e o estímulo à atividade econômica"*. Para apontamento análogo quanto ao regime da grande empresa pública no sistema jurídico italiano, ver Rosario FERRARA, 2010, p. 8.

[27] Diogo Figueiredo MOREIRA NETO destaca a *economicidade* como princípio autônomo do da eficiência, mas corolário, em parte, deste último. Segundo o autor o *Princípio da Economicidade "se volta à observância de uma relação, que aqui é especificamente financeira, portanto estimável e mensurável, entre insumos e produtos (...)"*(MOREIRA NETO, 2011, p. 118).

[28] Ao tratar especificamente da *economicidade* como aspecto de uma ação administrativa eficiente, Onofre Alves BATISTA JÚNIOR alerta para os riscos de movimentos reformistas que se resumam ao objetivo de corte de custos, sem consideração com outros fatores igualmente importantes na avaliação da qualidade de uma política governamental. Segundo o autor: *"em síntese, chama-se a atenção para o risco da adoção da equação 'funciona melhor – custa menos' que, verdadeiramente, pode proporcionar distorções graves. O desacerto pode ser bem percebido perante a constatação de que a inação, mesmo na mais ineficiente das condutas da AP (Administração Pública), é, na maioria dos casos, a que apresenta os menores custos econômicos. Nada a fazer, embora seja, na maioria das vezes, a pior alternativa a ser adotada pela AP, a mais ineficiente para a persecução do bem comum, pode ser a mais econômica. A economicidade diz respeito à otimização de despesas, e não à minimização de custos; com ela aspira-se à majoração dos*

O gestor, atento às repercussões na realidade de suas escolhas, e através do emprego inteligente das disponibilidades financeiras apropriadas pelo Estado para cumprimento de suas missões[29], deve **perseguir um resultado ótimo** para sua intervenção na vida das pessoas.

Esse terceiro elemento integrante do princípio da eficiência, apesar de alguma dispersão terminológica[30], é conhecido como a **qualidade eficaz** do agir.

Eficácia, conforme a acepção ora defendida para o termo[31], seria a aptidão de a ação administrativa alcançar os fins a que esta se propõe, ou, em outras palavras, de produzir na realidade os efeitos almejados pela autoridade com uma dada intervenção[32].

Um quarto elemento que faz parte do conceito de eficiência é justamente a **realização dos bons efeitos** perseguidos pela ação pública no mundo fenomênico. A essa característica denominaremos *efetividade*[33].

---

benefícios, e não ao singelo 'barateamento'" (BATISTA JÚNIOR, 2012, p. 192). Crítica no mesmo sentido pode ser conferida em Vanice R. L. do VALLE, 2009, p. 125.

[29] A referência nesse ponto é à análise de custos e benefícios (*bilan coût-avantage*), bastante comum no dia a dia das repartições públicas, e que, dado seu caráter "técnico", pode levar um observador menos atento a defender sua pertinência apenas ao mundo da Administração, como se esse mundo pudesse ser regido à margem do Direito. Essa premissa, na linha do raciocínio que estamos desenvolvendo desde o início deste estudo, é falsa.

[30] Para ficarmos em dois empregos do termo *eficaz* relativos ao *princípio da eficiência* que não correspondem exatamente à significação que damos para o vocábulo, ver Marçal JUSTEN FILHO (2010) e Onofre Alves BATISTA JÚNIOR (2012). JUSTEN FILHO enuncia o *princípio da eficácia administrativa,* no lugar do da eficiência, *"para reduzir o risco de transposição indevida dos conceitos econômicos para a dimensão estatal"* (2010, p. 138). Já BATISTA JÚNIOR, embora use *eficácia* para se referir aos fins da ação da administrativa, também trata da ponderação de interesses públicos e privados a cargo do gestor em um determinado processo de tomada de decisão sob tal rubrica (2012, p. 176 e ss.). Quanto às diversas acepções encontradas para *eficácia*, e sua interação com *eficiência* e *efetividade,* ver Valter Foleto SANTIN, 2013, p. 85/90.

[31] Adotamos a respeito o mesmo entendimento de Paulo MODESTO: *"Entendo eficácia como aptidão do comportamento administrativo para desencadear os resultados pretendidos. A eficácia relaciona, de uma parte, resultados possíveis ou reais da atividade e, de outra, os objetivos pretendidos. A eficiência pressupõe a eficácia do agir administrativo, mas não se limita a isto. A eficácia é juridicamente um "prius" da eficiência"*(MODESTO, 2000, p. 53/54). No mesmo sentido, confira-se Digo de Figueiredo MOREIRA NETO (2009, p. 117) e Egon Bockmann MOREIRA (2010, p. 206).

[32] O uso proposto para a ideia de *eficácia* no âmbito de uma ação estatal eficiente, assim, é o comumente utilizado para a de *adequação* como um dos critérios para o agir proporcional do Poder Público. Ainda trataremos do princípio da proporcionalidade no Capítulo 3 deste estudo, mas, por ora, vale a referência do que corresponderia à *adequação* (ou *conformidade*) para esse outro postulado, de acordo com a lição de J.J. Gomes CANOTILHO: *"O princípio da conformidade ou adequação impõe que a medida adotada para a realização do interesse público deve ser apropriada à prossecução do fim ou fins a ele subjacentes. Consequentemente, a exigência de conformidade pressupõe a investigação e aprova de que o ato do poder público é apto para e conforme os fins justificativos de sua adoção. Trata-se, pois, de controlar a relação de adequação medida-fim"* (2003, p. 269/270).

[33] O que chamamos de *efetividade* (CARVALHO FILHO, 2011, p. 28; SANTIN, 2013, p. 89), Paulo MODESTO denomina de *dimensão satisfatória* do agir administrativo (2000, p. 54), que, juntamente com a eficácia e a economicidade, comporiam o conceito jurídico do princípio da eficiência. Na definição do autor: *"podemos definir o princípio da eficiência como a exigência jurídica, imposta à Administração Pública e àqueles que lhe fazem as vezes ou simplesmente recebem recursos públicos vinculados de subvenção ou fomento, de atuação idônea, econômica e satisfatória na realização das finalidades públicas que lhes forem*

Para que se considere uma ação governamental eficiente, não só essa, observando o Direito e atenta a suas consequências na realidade, deve ser apta à boa produção de resultados, representando um uso econômico dos recursos públicos disponíveis, como deve concretizar satisfatoriamente os frutos visados pelo gestor.

A *efetividade* da ação pública, vale ressaltar, não é avaliada apenas em termos de seu produto final, já que, até para que esse seja de fato adequado, o **processo** que o precede também precisa ser revestido de **determinadas qualidades.**

Se muitas vezes a aferição do que seria uma medida eficiente em concreto corresponde a uma tarefa envolta em incertezas, o que desafia o próprio caráter deontológico preconizado para o referido postulado, o caminho a ser percorrido pelos gestores para a tomada de decisão é passível de uma crítica mais assertiva do que tende a conduzir a um melhor efeito para o bem comum.

Nesse sentido a doutrina oportunamente destaca a *presteza*[34], a *perfeição* e o *rendimento pessoal* no agir do servidor como condicionantes de uma ação administrava que respeite o *ônus da eficiência* (MEIRELLES, 1983, p. 68/69[35]; GASPARINI, 2008, p. 22; BATISTA JÚNIOR, 2012, p. 196 e ss.), que é o que legitimamente se espera e o que deve ser exigido de todos os que desempenham funções em prol da coletividade.

---

confiadas por lei ou por ato ou contrato de direito público"(MODESTO, 2000, p. 55). No mesmo sentido ver Dinorá Adelaide Musetti GROTTI (2015, p. 124).

[34] Embora a rapidez e a simplificação de procedimentos sejam metas a serem alcançadas por uma Administração Pública que se paute pela eficiência, esses não devem ser os únicos e às vezes nem mesmo os principais objetivos a serem atingidos, considerando que as regras que disciplinam o agir estatal também servem para tutelar os direitos dos administrados, oferecendo-lhes, por exemplo, segurança jurídica. Sobre o ponto ver Jacques CHEVALLIER, 2010, p. 298/299.

[35] Hely Lopes MEIRELLES, muito antes da promulgação da EC nº 19/98, já entendia como jurídico o **dever de eficiência** a cargo dos gestores, em uma lição de atualidade ímpar e que pode ser considerada mesmo surpreendente pelos administrativistas que continuam até hoje a acreditar na subsunção à lei perfeita oriunda do Parlamento como modelo de vinculação da Administração ao princípio da legalidade: *"Dever de eficiência é o que se impõe a todo o agente público de realizar suas atribuições com presteza, perfeição e rendimento funcional. É o mais moderno princípio da* <u>*função administrativa*</u>*, que já* <u>*não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade*</u>*,* <u>*exigindo resultados positivos*</u> *para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros"* (MEIRELLES, 1983, p. 68)(g.n.). O autor ainda prossegue, em avaliação do referido princípio que vai bastante além da simples questão da redução de custos (quando não da rapidez da produção indiferente à qualidade do que é oferecido à população), que entre nós continua a ser o foco principal quando se discute o aprimoramento da função pública em nosso país: *"A eficiência funcional é, pois, considerada em sentido amplo, abrangendo não só a produtividade do exercente do cargo ou da função, como a perfeição do trabalho e a sua adequação técnica aos fins visados pela Administração, para o que se avaliam os resultados, confrontam-se os desempenhos, e aperfeiçoa-se o pessoal através da seleção e treinamento. Assim, a verificação da eficiência atinge aspectos quantitativo e qualitativo do serviço, para aquilatar do seu rendimento efetivo, do seu custo operacional, e da sua real utilidade para os administrados e para a Administração. Tal controle desenvolve-se, portanto, na tríplice linha administrativa, econômica e técnica"*(MEIRELLES, 1983, p. 68).

Ainda que não haja um regramento preestabelecido para o enfrentamento de uma matéria pela autoridade[36], essa, de acordo com seu âmbito de competência, deverá zelar pela racionalidade das etapas a serem superadas para o seu decidir, estando disposta a ouvir de forma isonômica todos os interessados na medida a ser adotada, após conferir publicidade ao processo que, observando o Direito, deverá culminar em uma escolha motivada[37].

A **eficiência**, nesse contexto, serviria de **pauta de exegese** a ser levada em conta pelos agentes públicos no desempenho de suas atribuições, a ser concatenada em concreto com outros princípios, como o da legalidade, na busca da compreensão sobre qual conduta lhes é facultada, proibida ou obrigatória à vista de determinadas circunstâncias (melhor desenvolvimento do tema será feito no Capítulo 2 deste estudo).

Em suma: a eficiência está no produto, mas também está no processo (sobre esse aspecto ver item 3.1.2.1 *infra*).

Como o iter da escolha é inteiramente vinculado ao Direito (e não só à lei), menos não o é o respectivo resultado, que não pode ser encarado pela autoridade como uma fatalidade, um fruto qualquer do acaso, alheio ao fundamento que justifica a própria ordem política marcada pela diferenciação entre governantes e governados.

1.2. DOS FINS DO ESTADO E DO DIREITO – A QUESTÃO DA BOA ADMINISTRAÇÃO

O **Estado de Direito** moderno busca **legitimar-se** perante a população em razão de sua utilidade para a **proteção da dignidade do ser humano**, oferecendo-lhe segurança nas suas relações para com seus semelhantes, além de serviços públicos vocacionados a prover-lhe de condições materiais mínimas, sem as quais seu progresso socioeconômico muitas vezes restaria inviabilizado (CANOTILHO, 2001, p. 709/711[38]).

---

[36] E nas situações em que haja regulamento, evitando-se que seu cumprimento literal ocorra em detrimento das finalidades a que este se propõe, por amor a *formalismos estéreis* (DALLARI, 2003, p. 214/215).

[37] Imaginemos, por exemplo, qual deveria ser a postura da autoridade ao receber uma manifestação de particular interessado em oferecer à Administração a contratação de uma obra ou serviço antes da disciplina do chamado PMI – Procedimento de Manifestação de Interesse em âmbito federal, o que se deu, diga-se, por decreto (nº 8.428/2015). Será que antes desse regulamento ninguém poderia apresentar qualquer projeto para que o gestor avaliasse a conveniência e oportunidade de sua contratação? Ou será que, mesmo não disciplinada, a Administração sempre pôde usar tal tipo de provocação para abrir processo competitivo dirigido à aquisição do quanto lhe fora proposto, desde que observados os princípios constitucionais que regem sua atuação?

[38] José Joaquim Gomes CANOTILHO destaca que a criação do Estado como o conhecemos hoje surgiu para dar uma resposta à violência entre homens, assumindo o monopólio da coação legítima, pressuposto para a

Em sendo esse o fundamento último pelo qual cada membro da sociedade deve obediência àqueles que transitoriamente exercem poder em um dado território, não há como se aceitar que uma visão equivocada sobre o papel da lei escrita na regulação das atividades dos agentes públicos possa redundar em condutas ativas ou passivas que, sob a alegação de fielmente atenderem ao quanto estabelecido pelo legislador, resultem em um mau uso da coisa pública, quando não na singela negação do Estado como um espaço de realização de Justiça[39].

De acordo com o pontuado neste estudo em mais de uma oportunidade, nem o Estado nem a Lei (parlamentar) são fins em si mesmos, mas sim meios pelos quais se criam condições para a vida harmônica das pessoas, cuja cooperação na transformação do meio físico que as cerca é imprescindível não só para sua existência como para o desenvolvimento das potencialidades inerentes à sua natureza.

Tomando como base tais postulados, onde[40] o intérprete da lei de licitações encontraria amparo jurídico para homologar uma seleção que tem por objeto a compra de canetas de uma marca que não existe fora do mercado de contratações públicas e que, apesar de seu menor custo, simplesmente não se presta à escrita?

Ou então seria admissível que, na falta de previsão legal expressa sobre o que fazer com automóveis apreendidos, o agente responsável pela respectiva guarda simplesmente os deixe ao relento, sem tomar qualquer medida para evitar seu apodrecimento nos pátios das delegacias?

---

vida em comum dos cidadãos em liberdade e segurança. Na evolução esse passou a combater outra violência, a pobreza (o que se refletiria na dimensão intrínseca do ser estatal que corresponde à persecução do valor da socialidade). Finalmente o autor aponta que o novo desfio do Estado é fazer face à "violência pós-moderna" da ignorância através de políticas de democratização do saber e competências (CANOTILHO, 2001, p. 710/711). Em sua síntese: *"(1) o Estado de direito respondeu à falta do poder de direito para assegurar a justiça e o direito; (2) o Estado de direito democrático procurou solucionar a falta de democracia através da inclusão dos direitos democráticos no Estado e na sociedade civil; (3) o Estado Social deu resposta à falta de dinheiro aniquiladora de uma dimensão existencial digna por parte de largas camadas da população; (4) o Estado da ciência e do saber terá de enfrentar a iliteracia científica, informática e comunicativa para dar solução à violência da ignorância"*(CANOTILHO, 2001, p. 711).

[39] Essa ideia, que entre nós ainda precisa ser mais valorizada (como será exposto no decorrer deste estudo), é referida, por exemplo, por Bruno Santos CUNHA (2012) ao procurar delimitar o que seria um novo modelo de gestão pública preconizado por movimentos de reforma do Estado: *"embora de difícil conceituação direta e pragmática, (esse novo modelo de Administração) é notadamente marcado por um forte viés democrático, participativo, consensual, alinhado a princípios constitucionais e direitos fundamentais, e, sobretudo, pautado pela obtenção de resultados, já que são justamente esses resultados, como decorrência da eficiente atuação administrativa, que darão legitimidade à Administração no atual estágio constitucional. É que, diante de tal quadro constitucional, a Administração Pública é vista, muito mais do que outrora, como o "locus" inicial de construção e concretização de direitos fundamentais, individuais e sociais"*(CUNHA, 2012, p. 383). Em sentido próximo, discorrendo sobre o significado da *boa administração* no Direito italiano, ver Carla SPINELLI, 2010, p. 140. No Direito português, ver Mário Aroso de ALMEIDA, 2012, p. 68.

[40] Em que lugar físico, em que palavras da lei?

Certamente em decorrência da experiência cotidiana, em que esses e outros exemplos de descaso com o adequado emprego de recursos públicos acumulam-se, resolveu o legislador (constitucional e ordinário) incluir nos textos de seus atos normativos a eficiência como valor a ser perseguido pelos gestores no exercício de suas tarefas.

Como se a ineficiência da Administração fosse problema de lei, por tal via veio a resposta.

Hoje, ao menos segundo nosso ordenamento positivo, não é mais possível ao servidor incauto justificar ações que impliquem mais prejuízos do que benefícios ao bem comum na ausência de texto legal que lhe obrigue/autorize a atuar de forma diversa.

Mas isso (a previsão da eficiência em *Lei*) é condição suficiente para levar os gestores a perseguirem resultados na realidade compatíveis com esforço dispendido para alcançá-los? Ou então: a alteração legislativa basta para que estes excluam das alternativas presentes em seu processo de tomada de decisão aquelas que, apesar de aparentemente encontrarem lastro na lei escrita, ofendem-lhe o espírito, sua razão de ser?

Antes de propormos respostas a essas indagações, que envolvem uma análise mais detida sobre qual é o real papel dos atos gerais e abstratos aprovados pelo Parlamento na disciplina da ação administrativa (o que faremos no Capítulo 2 *infra*), vejamos como a questão da eficiência do Poder Público é tratada pelo direito positivo de outros sistemas jurídicos.

1.3. COMO A QUESTÃO DA EFICIÊNCIA ADMINISTRATIVA É VISTA PELO ORDENAMENTO DE OUTROS PAÍSES?

Se nesse ponto do nosso estudo nos questionamos sobre a necessidade e, em caso positivo, sobre a suficiência da positivação da eficiência como princípio expresso da Administração Pública para que o exercício das atividades do Executivo seja pautado por tal valor, é importante lembrar que nosso país não é o único a fazê-lo em seu direito escrito.

Embora a pesquisa sobre o tema revele que diversos países contenham regras relativas à *boa administração*[41](BATISTA JÚNIOR, 2012, p. 123 e ss.; BOUSTA, 2010,

[41] Apesar da divergência doutrinaria a respeito da terminologia, nesse estudo usamos a ideia de *boa administração* como sinônimo da de *eficiência* no exercício da função administrativa. Anoto quanto ao ponto que, apesar de alguns autores conferirem para os vocábulos significados diversos, a utilidade do referido esforço hermenêutico nos parece duvidosa. É o que se extraí, por exemplo, da consulta à reflexão de Diogo de Figueiredo MOREIRA NETO, um dos nossos expoentes no tratamento de temas contemporâneos

p. 48 e ss.[42]; CHEVALIER, 2014, p. 57 e ss. e p. 96 e ss.), essa breve referência que faremos a sistemas jurídicos alienígenas será restrita a ordenamentos que historicamente tem influência sobre o nosso, bem como à ordenação da União Europeia, que vem inspirando decisivamente a evolução do Direito de muitos deles.

Nesse espaço não se busca fazer uma avaliação de Direito Comparado, mas sim ilustrar que a questão da *eficiência no agir administrativo* também é objeto da legislação, da doutrina e da jurisprudência de outras nações, o que reforça a necessidade de melhor compreendermos sua significação em nosso país, condição para que seu emprego possa conduzir a uma Administração Pública melhor e, portanto, mais legítima.

ITÁLIA

A Constituição italiana de 1947 traz a *boa administração* como postulado a reger a organização administrativa daquele país, nos seguintes termos:

> Art. 97 – As administrações públicas, de forma coerente com a ordenação da União Europeia, asseguram o equilíbrio dos balanços e a sustentabilidade da dívida pública.
> Os ofícios públicos são organizados segundo disposições legais, de modo que sejam assegurados o bom andamento e a imparcialidade da administração.
> No ordenamento dos ofícios são determinadas as esferas de competência, as atribuições e as responsabilidades próprias dos funcionários.
> O acesso aos empregos nas administrações públicas é feito mediante concurso, salvo nos casos previstos em lei [43](g.n.).

---

relativos ao Direito Administrativo. O doutrinador, que traz sistematização em apartado para os princípios da *eficiência* e da *boa administração*, assim define o primeiro: *"Entendida, assim, a eficiência administrativa, como a melhor realização possível da gestão dos interesses públicos, posta em termos da plena satisfação dos administrados com menores custos para a sociedade, ela se apresenta, simultaneamente, como um atributo técnico da administração, como uma exigência ética a ser atendida, no sentido weberiano de resultados, e coroando a relação, como uma característica jurídica exigível, de boa administração dos interesses públicos"* (MOREIRA NETO, 2011, p. 117). Sobre o *princípio da boa administração,* afirma o autor: *"tomando o Estado a si formular o Direito, mantendo a ordem jurídica assim estabelecida, e administrando consoante ela os interesses gerais das sociedades, assume implicitamente o dever de executar todas essas atribuições no mais alto grau possível de excelência, ou seja, produzindo o efetivo atendimento de todos os interesses postos a seu cargo"*(MOREIRA NETO, 2011, p. 119). Considerando que o princípio da eficiência, deduzido do nosso direito escrito desde o Decreto-lei 200/1967, corresponde ao dever da boa administração da doutrina italiana, ver Hely Lopes MEIRELLES, 1983, p. 68.

[42] Rhita BOUSTA, a título de exemplo, encontra na jurisprudência grega as primeiras referências expressas ao *princípio da boa administração*, isso nos anos 30 do século XX, em compreensão próxima à ideia de boa fé (2010, p. 48). Em estudo de folego denominado *Essai sur la Notion de Bonne Administration en Droit Public* (2010), riquíssimo em notas bibliográficas, BOUSTA faz ainda menção à importância do Direito holandês, finlandês, italiano, alemão e, sobretudo, ao espanhol, britânico e comunitário para a construção da noção jurídica de boa administração (BOUSTA, 2010, p. 48 e ss.).

[43] Dispõe o art. 97 da Constituição italiana de 1947, no original: *"Le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito*

A referência ao pioneirismo italiano na positivação em nível constitucional do princípio da *boa administração* é apontada pela doutrina especializada que se debruçou sobre o tema (BATISTA JÚNIOR, 2012, p. 124[44]).

No referido sistema, a noção, de conteúdo variável (POLICE, 2008, p. 208 e ss.[45]), primeiro recebeu um tratamento de norma programática para, com o tempo, ser considerada como fonte de direitos aos administrados exigíveis em face do Poder Público (POLICE, 2008, p. 211/212; CASSESE, 2009, p. 15; CORSO, 2010, p. 42).

Na Lei de Processo Administrativo italiana (Lei nº 241/90[46]) o princípio da *boa administração* teria se refletido nos critérios de *economicidade* e *eficácia* (CASSESE, 2009, p. 13/14; SORRENTINO, 2010, p. 281; IMMORDINO, 2010, p. 63), sendo que assume significados tanto sob a perspectiva material como procedimental do Direito que disciplina o exercício da função administrativa daquele país (CASSESE, 2009, p. 15; FERRARA, 2010, p. 13 e ss.).

No que se refere à forma de exercício de poder, o postulado em tela implicaria garantias individuais no PA, como o direito de acesso, de ser ouvido[47], de obter uma decisão motivada e de poder recorrer ao controle feito pelo Judiciário (CASSESE, 2009, p. 15). Ainda há menção às ideias de **administração de resultado** (IMMORDINO, 2010, p. 67; GIUFFRIDA, 2012, p. 11 e ss.; PIGNATARO, 2012, p. 353 e ss.) e de **simplificação administrativa** (FERRARA, 2010, p. 11 e ss.), que ocupam todo o capítulo IV da Lei nº

---

pubblico. I pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge [95 c.3], in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione. Nell'ordinamento degli uffici sono determinate le sfere di competenza, le attribuzioni e le responsabilità proprie dei funzionari [28]. Agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni si accede mediante concorso, salvo i casi stabiliti dalla legge [51 c.1]"[https://www.senato.it/1025?sezione=131&articolo_numero_articolo=97, acesso em 02/11/16, às 12:30].

[44] *"Da verificação de diversas constituições, pode-se observar que, exceto pela Constituição italiana de 1947, que consagrou o princípio de 'buon andamento', não se pode detectar nas constituições anteriores da década de 1970 menção expressa à ideia de eficácia ou eficiência"*(BATISTA JÚNIOR, 2012, p. 124). Afirmando tal originalidade, ver também GIANNINI, v. I, 1993, p. 92.

[45] Sabino CASSESE distingue o princípio de *bom andamento* do conhecido como de *boa administração,* já que aquele estaria mais relacionado à eficácia do exercício do poder sob a perspectiva da autoridade, enquanto este, que se desenvolveu a partir do primeiro, evoluiu como postulado sob o prisma dos direitos dos cidadãos. *"Primeiro era considerado como meio para assegurar que o poder público fosse eficaz, para que os interesses coletivos e públicos que lhe são confiados fossem plenamente tutelados. Depois, transformou-se em instrumento para assegurar a defesa perante o poder público, para que as situações jurídicas subjetivas dos privados pudessem se tuteladas de forma mais eficaz"*(CASSESE, 2009, p. 14/15).

[46] Maria IMMORDINO entende a Lei nº 241/90 como uma resposta à exigência de racionalização do procedimento e da organização administrativa italiana, um dos pressupostos para a otimização da relação entre custos e benefícios da atividade da Administração (IMMORDINO, 2010, p. 59/60).

[47] Que pode ser visto como o direito de participação do cidadão no processo decisório da Administração, núcleo duro do justo procedimento (FERRARA, 2010, p. 13 e ss.).

241/90, que disciplinou mecanismos como declaração inicial de atividade/silêncio-anuência e da conferência de serviços (FERRARA, 2010, p. 21 e ss.[48]).

Quanto ao resultado da ação estatal, embora com alguma repercussão procedimental, o princípio apontaria para a necessidade de imparcialidade, racionalidade, equidade, objetividade, coerência, proporcionalidade e ausência de discriminação (CASSESE, 2009, p. 15).

Assim como ocorre quanto ao *princípio da eficiência* entre nós, o da *boa administração* na Itália também recebe diferentes definições a partir da ênfase conferida por cada autor a alguns de seus elementos.

Ilustrando a plurissignificação atribuída ao preceito, seguem alguns empregos encontrados na literatura:

> (...) o bom uso das potestades na qual (o ente público) é investido, através da escolha dos meios que são os mais idôneos e os mais oportunos para a satisfação do interesse público (FALZONE, 1953, p. 153).
>
> Garantia representada pela avaliação concreta por parte da administração do interesse público em comparação com outros interesses em jogo, no direito de participação do privado no procedimento administrativo, na possibilidade de se conhecer o processo de tomada de decisão administrativa (ZAMPETTI, 2010, p. 287).
>
> (...) obrigação jurídica de tutelar da melhor forma possível as necessidades concretas dos cidadãos, de fazê-lo tempestivamente, bem e economicamente, e de modo transparente. No dever, portanto, de realizar atos adequados em concreto para a satisfação do interesse público perseguido, com obtenção de resultados substanciais (IMMORDINO, 2010, p. 65).
>
> O princípio de bom andamento se traduz nos princípios de economicidade (que implica a otimização de resultados a partir dos meios à disposição), de eficácia (que requer que a ação administrativa seja idônea para o atingimento de objetivos) e de eficiência (que diz respeito à relação entre objetivos alcançados e recursos utilizados) (CHIEPPA/GIOVAGNOLI, 2011, p. 166).

---

[48] Rosario FERRARA alerta para o cuidado que se tem que ter com a "simplificação" administrativa a qualquer custo, já que, ao se dar o efeito de anuência para o silêncio da Administração, admite-se que essa não se manifeste especificamente em um pleito que lhe é formulado, abrindo eventual oportunidade para que terceiros interessados em seu deslinde possam intervir no procedimento respectivo, o que não contribuiria para o ideal de boa administração, que pressupõe a devida ponderação pela autoridade dos diversos interesses públicos e privados envolvidos em um iter decisório de sua responsabilidade (FERRARA, 2010, p. 28 e ss.).

PORTUGAL

O princípio da eficiência na ação administrativa também pode ser deduzido da ordem constitucional portuguesa.

Confira-se, a respeito, os seguintes dispositivos da Constituição da República de Portugal de 1976[49]:

> **Artigo 81.º Incumbências prioritárias do Estado**
> Incumbe prioritariamente ao Estado no âmbito económico e social:
> (...)
> c) Assegurar a plena utilização das forças produtivas, designadamente zelando **pela eficiência do sector público** (g.n.).
> (...)
>
> **Art. 266.º Princípios fundamentais**
> 1. A Administração Pública visa a prossecução do interesse público, no respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos.
> 2. Os órgãos e agentes administrativos estão subordinados à Constituição e à lei e devem actuar, no exercício das suas funções, com respeito pelos princípios da igualdade, da proporcionalidade, da justiça, da imparcialidade e da boa-fé (g.n.).
>
> **Artigo 267.º Estrutura da Administração**
> 1. A Administração Pública será estruturada de modo a evitar a burocratização, a aproximar os serviços das populações e a assegurar a participação dos interessados na sua gestão efectiva, designadamente por intermédio de associações públicas, organizações de moradores e outras formas de representação democrática.
> 2. Para efeito do disposto no número anterior, a lei estabelecerá adequadas formas de descentralização e desconcentração administrativas, sem prejuízo da necessária eficácia e unidade de acção da Administração e dos poderes de direcção, superintendência e tutela dos órgãos competentes.
> (...)
> 5. O processamento da actividade administrativa será objecto de lei especial, que assegurará a racionalização dos meios a utilizar pelos serviços e a participação dos cidadãos na formação das decisões ou deliberações que lhes disserem respeito.
> (...)(g.n.)[50].

---

[49] Segundo nos informa Onofre Alves BATISTA JÚNIOR, *"a partir da Primeira Revisão Constitucional de 1982 (Lei Constitucional nº 1/82, de 30 de setembro), até o texto firmado pela Quarta Revisão Constitucional (Lei Constitucional nº 1/97, de 20 de setembro), o texto da CRP/1976 passou expressamente a consagrar o PE (Princípio da Eficiência), bem como alguns de seus aspectos e facetas principais"*(BATISTA JÚNIOR, 2012, p. 151).

[50] https://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx [10/11/16, às 11:00].

Em consonância com comandos constitucionais supramencionados, o Código de Processo Administrativo português[51] (Decreto-lei nº 4/2015) também aponta para a ideia de eficiência no exercício da função pública como um dos princípios reitores de tal diploma:

> Artigo 5. **Princípio da boa administração**
> 1 — A Administração Pública deve pautar-se por critérios de eficiência, economicidade e celeridade.
> 2 — Para efeitos do disposto no número anterior, a Administração Pública deve ser organizada de modo a aproximar os serviços das populações e de forma não burocratizada[52].

A consulta que fizemos a obras que analisam o referido sistema jurídico permitiu a identificação de pelo menos três abordagens para o postulado sob exame: ora entendendo-o como decorrência do princípio do **interesse público** (ESTORNINHO, 2009, p. 172; AMARAL, v. II, 2010, p. 38[53]; Mário ALMEIDA, 2012, p. 69), ora como consequência do mandamento constitucional de **desburocratização** (CANOTILHO, 2001, p. 713 e ss[54].;

---

[51] Sobre o papel da procedimentalização da atuação administrativa portuguesa para a busca de uma maior eficiência na ação estatal, o que pressupõe a garantia dos direitos dos interessados nos processos de tomada de decisão respectivos, ver David DUARTE, 1996, p. 101 e ss.

[52] https://dre.pt/application/conteudo/66041468 [12/11/16, às 00:30].

[53] *"O princípio da prossecução do interesse público, constitucionalmente consagrado, implica, além do mais, a existência de um dever de boa administração, quer dizer, um dever de a Administração prosseguir o bem comum da forma mais eficiente possível. O dever de boa administração, ou princípio da eficiência, está expressamente previsto na alínea "c" do art. 81 da CRP (Constituição da República Portuguesa) para o setor público empresarial. Mas o art. 10º do CPA (Código de Processo Administrativo), parte final, estende-o a toda atividade da Administração Pública. A ideia, é, pois, a de que a atividade administrativa deve traduzir-se em atos cujo conteúdo seja também inspirado pela necessidade de satisfazer da forma mais expedida e racional possível o interesse público constitucional e legalmente fixado"*(AMARAL, v. II, 2010, p. 38). O art. 10 referido por Diogo Freitas do AMARAL é do Código de Processo Administrativo português anterior ao veiculado pelo Decreto-Lei nº 4/2015, cuja redação era a seguinte: *"A Administração Pública deve ser estruturada de modo a aproximar os serviços das populações e de forma não burocratizada, a fim de assegurar a celeridade, a economia e a eficiência das suas decisões"*(AMARAL, v. II, 2010, p. 38; BATISTA JÚNIOR, 2012, p. 153).

[54] José Joaquim Gomes CANOTILHO aborda a necessidade de modernização do Estado e de sua administração, questionando alguns dogmas que ainda prevalecem no pensamento de teóricos do Direito Público, como, por exemplo: 1) a rígida separação entre Estado e sociedade; 2) visão do exercício da função administrativa como execução neutra de normas; 3) relevância dada a "invisíveis interesses da administração" indiferentes aos direitos e interesses dos particulares; e 4) preocupação de "input" no financiamento de serviços e organismos do Estado aliada à inexistência de controle de resultados (2001, p. 714/715). Para o autor a experiência da inadequação do modelo burocrático vigente para dar resposta às exigências de modernização da Administração Pública leva à discussão sobre **quais tarefas devem ser desempenhadas** pelo Estado, bem como sobre os **meios de melhor executá-las**. No que se refere à primeira indagação, confira-se a ponderação de agudeza ímpar de CANOTILHO, tendo por mote a organização do ensino superior público de Portugal e a articulação desta rede com a de ensino privado: *"a liberdade de conformação do legislador na individualização e escolha de tarefas estaduais está hoje sujeita a críticas tendencialmente pertinentes. O sistema aberto de tarefas estaduais revela, muitas vezes, uma indiferença inaceitável quanto a três dimensões indissociáveis de qualquer atuação racional: necessidade, suportabilidade financeira e economicidade das medidas"* (CANOTILHO, 2001, p. 716)(g.n.).

AMARAL, 2011, p. 908[55]; OTERO, 2013, p. 366[56]) e ora como princípio autônomo da **boa administração** (Mário ALMEIDA, 2012, p. 47 e ss.).

No mais, a doutrina de Portugal, assim como verificado na da Itália, também vacila sobre o *alcance a ser conferido à juridicização do princípio da eficiência/boa administração* naquele país (AMARAL, v. II, 2010, p. 39; Mário ALMEIDA, 2012, p. 71/75; OTERO, 2013, p. 366), sendo que, contudo, os respectivos autores concordam no sentido de haver um avanço na força obrigatória de tal comando em seu sistema normativo (ANDRADE, 2007, p. 383[57]; Mário ALMEIDA, 2012, p. 49 e ss.[58]).

---

[55] *"O princípio da desburocratização significa que a Administração Pública deve ser organizada e deve funcionar em termos de eficiência e de facilitação da vida aos particulares – eficiência na forma de prosseguir os interesses públicos de carácter geral, e facilitação da vida aos particulares em tudo quanto a Administração tenha de lhes exigir ou haja de lhes prestar. É um princípio difícil de aplicar, mas que consta da Constituição e impõe ao legislador, e à própria administração, que esta permanentemente se renove em suas estruturas e nos seus métodos de funcionamento, para conseguir alcançar tal objetivo"*(AMARAL, v. I, 2011, p. 908)(g.n.).

[56] *"O princípio da desburocratização, se, por um lado, envolve uma preocupação de simplificação, eficiência e racionalidade organizativa da Administração Pública, evitando a duplicação de estruturas organizativas e de procedimentos sobrepostos, facilitando o relacionamento dos cidadãos com a máquina administrativa, o certo é que também se mostra passível, por outro lado, de comportar uma componente política, determinando que o centro da decisão nuclear se deve localizar em estruturas dotadas de legitimidade democrática e não num aparelho de burocratas especializados e/ou tecnocratas"*(OTERO, 2013, p. 366)(g.n.).

[57] José Carlos Vieira de ANDRADE, discorrendo sobre o papel da vontade do administrador na interpretação do Direito Administrativo com o fim de desempenhar as tarefas de sua atribuição, o que implica a necessidade de fundamentação expressa quanto ao porquê da escolha adotada (2007, p. 366 e ss.), admite que a *"discricionariedade continua a ser uma zona de indeterminação",* mas, pelo fato de toda a atuação estatal estar submetida a parâmetros jurídicos (como os princípios, dentre os quais está o da racionalidade), esta *"já não é uma zona de indiferença normativa"*(2007, p. 373/374). Com a palavra o autor: *"Na realidade, sempre se defendeu que a Administração deveria buscar a melhor solução para a realização do interesse público e que essa solução não poderia ser senão uma razoável. Só que essa razoabilidade não constituía, em si, um valor jurídico, mas administrativo, e, menos ainda, um valor justiciável. É a transformação de certos padrões de mérito em padrões de juridicidade que caracteriza a evolução recente do direito administrativo e exige que se repensem as questões da validade do ato"*(ANDRADE, 2007, p. 383).

[58] Para a evolução da força obrigatória do *princípio da boa administração* no Direito português, Mário Aroso de ALMEIDA aponta como fator determinante a disciplina que o tema teve no âmbito da União Europeia - UE (Mário ALMEIDA, 2012, p. 52 e ss.), como será exposto mais à frente no corpo do texto. O doutrinador destaca que, apesar de vários desdobramentos do referido postulado já encontrarem amparo expresso no art. 268 da Constituição de Portugal, o art. 41 da Carta de Direitos Fundamentais da UE traz avanços ao respectivo ordenamento por prever, por exemplo, a garantia de *audiência prévia dos administrados* (Mário ALMEIDA, 2012, p. 54). Confira-se a redação ao art. 268 da CR portuguesa: ***"Direitos e garantias dos administrados.*** *1. Os cidadãos têm o direito de ser informados pela Administração, sempre que o requeiram, sobre o andamento dos processos em que sejam directamente interessados, bem como o de conhecer as resoluções definitivas que sobre eles forem tomadas. 2. Os cidadãos têm também o direito de acesso aos arquivos e registos administrativos, sem prejuízo do disposto na lei em matérias relativas à segurança interna e externa, à investigação criminal e à intimidade das pessoas. 3. Os actos administrativos estão sujeitos a notificação aos interessados, na forma prevista na lei, e carecem de fundamentação expressa e acessível quando afectem direitos ou interesses legalmente protegidos. 4. É garantido aos administrados tutela jurisdicional efectiva dos seus direitos ou interesses legalmente protegidos, incluindo, nomeadamente, o reconhecimento desses direitos ou interesses, a impugnação de quaisquer actos administrativos que os lesem, independentemente da sua forma, a determinação da prática de actos administrativos legalmente devidos e a adopção de medidas cautelares adequadas. 5. Os cidadãos têm igualmente direito de impugnar as normas administrativas com eficácia externa lesivas dos seus direitos ou interesses legalmente protegidos. 6. Para efeitos dos n.os 1 e 2, a lei fixará um prazo máximo de resposta por parte da*

Posição peculiar a respeito, que reflete as dificuldades em se conferir plena efetividade ao princípio em comento, é a defendida por Diogo Freitas do AMARAL (2010):

> Tem sido discutida a relevância jurídica deste dever de **boa administração**. Em nossa opinião ele é um dever jurídico, mas é um **dever jurídico imperfeito**, porque **não comporta sanção jurisdicional.** Não é possível ir a tribunal obter a declaração de que determinada solução não era a mais eficiente ou racional do ponto de vista técnico, administrativo ou financeiro, e, portanto, deve ser anulada: os tribunais só podem pronunciar-se sobre a legalidade das decisões administrativas, e não sobre o mérito das decisões. O dever de boa administração é, pois, um dever imperfeito. Mas existe, apesar disso, como dever jurídico. Na verdade, há vários aspectos em que esse dever assume uma certa expressão jurídica: 1) existem recursos graciosos, que são garantias dos particulares, os quais podem ter por fundamento vícios de mérito do ato administrativo; 2) a violação, por qualquer funcionário público, dos chamados "deveres de zelo" e "aplicação" constitui infração disciplinar, e leva à imposição de sanções disciplinares ao funcionário responsável; 3) no caso de um órgão ou agente administrativo praticar um fato ilícito e culposo de que resultem prejuízos para terceiros, o grau de diligência e de zelo empregados pelo órgão ou agente contribuem para definir a medida de sua culpa e, consequentemente, os termos e limites da sua responsabilidade (AMARAL, v. II, 2010, p. 39)(g.n.).

Mário Aroso de ALMEIDA (2012), que compartilha da hesitação presente na reflexão de Diogo Freitas do AMARAL (2010) quanto ao reconhecimento da eficiência como um *dever jurídico perfeito* (Mário ALMEIDA, 2012, p. 72/73[59]), entende que a **boa administração** deve aliar tanto um elemento instrumental/organizacional (juridicidade) como um elemento material (eficiência e eficácia)(Mário ALMEIDA, 2012, p. 66/67).

Administração". [https://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx, acesso em 12/11/16, às 11:00].

[59] Todavia, em mais um sinal de como é complexo o processo de incorporação da eficiência como parâmetro de atuação jurídica da Administração, Mário Aroso de ALMEIDA, após negar controle judicial a respeito mesmo à vista de *zona de certeza negativa* de que uma opção feita pela autoridade administrativa não é a melhor para determinado caso concreto (2012, p. 72), ressalva: *"(...) não excluímos, entretanto, que, dependendo das concretas circunstâncias do caso e do respectivo enquadramento normativo, o imperativo jurídico da eficácia e da eficiência – que, como vimos, decorre do dever constitucional que se lhe impõe de prosseguir a eficaz e a eficiente satisfação das necessidades coletivas que a Constituição e a lei colocam a seu cargo, no respeito dos direitos e interesses legalmente protegidos dos particulares – possa ser invocado para exigir a adoção em tempo útil de atuações administrativas concretas, designadamente prestações individualizadas, cuja adoção não seja legalmente vinculada quanto à oportunidade, designadamente quando esteja em causa a efetividade de direitos fundamentais dos particulares"* (2012, p. 74).

ESPANHA

Na Espanha (cujo Estado assume a forma de uma monarquia parlamentar – art. 1, 3 da Carta Política) o *princípio da eficiência* é consagrado na Constituição de 1978[60], sendo que, antes disso, já vinha expressamente previsto na Lei de Procedimento Administrativo de 1958:

> **Constituição Espanhola**
>
> Ar. 31, 2 - A despesa pública deve fazer uma distribuição equitativa dos recursos públicos, e sua programação e execução observará os critérios de eficiência e economia [61].
>
> Art. 103, 1 – A Administração Pública serve com objetividade os interesses gerais e atua de acordo com os princípios de eficácia, hierarquia, descentralização, desconcentração e coordenação, com submissão plena à lei e ao Direito[62](g.n.).
>
> **Lei de Procedimento Administrativo de 1958**
>
> Art. 29 – A atuação administrativa se desenvolverá com fundamento nas normas de economia, celeridade e eficácia (BATISTA JÚNIOR, 2012, p. 150).

Em 2013 foi aprovada a Lei nº 19 (de 9 de dezembro) que trata de *Transparência*, *Acesso à Informação* e *Bom Governo*, que, no seu Título 2º, art. 26, prevê os **princípios do bom governo.**

---

[60] Para Juli Ponce SOLÉ o princípio da boa administração extrai-se dos arts. 9.3 (princípio de interdição da arbitrariedade), 31.2 (princípio de economia e eficiência no gasto público) e 103.1 (princípio de objetividade, coordenação e eficácia) da Constituição espanhola (SOLÉ, 2012, p. 309). Destaco a redação dos dois últimos dispositivos no corpo do texto. A do art. 9.3, por sua vez, é a seguinte: *"A Constituição garante o princípio da legalidade, da hierarquia normativa, da publicidade das normas, da irretroatividade das sanções não favoráveis ou restritivas de direitos individuais, segurança jurídica, responsabilidade e interdição da arbitrariedade dos poderes públicos"* [original pode ser conferido em http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/titulos/articulos.jsp?ini=1&fin=9&tipo=2, acesso em 14/11/16 às 4:00]. Para um breve histórico sobre a evolução da ideia de boa administração na Espanha, ver José Cuesta REVILLA (2010, p. 45/50). Acerca do tema e de sua relação com a política de reforma administrativa no referido sistema jurídico, ver ainda Jaime Rodríguez-ARANA (2012, p. 16 e ss.).

[61] O art. 31 da Constituição espanhola, inserido no seu Título 1 (que traz a fórmula bastante perspicaz *"Dos Direitos e **Deveres Fundamentais**"*, a pedagogicamente sinalizar à população que não há direitos sem deveres), prevê, no seu número 2, no original: *"El gasto público realizará una asignación equitativa de los recursos públicos, y su programación y ejecución responderán a los criterios de eficiencia y economía"*. [http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/titulos/articulos.jsp?ini=30&fin=38&tipo=2 , acesso em 13/11/16 às 15:15].

[62] No original: Art. 103, 1 da Constituição Espanhola – *"La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho"*[http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/titulos/articulos.jsp?ini=97&fin=107&tipo=2 , acesso em 13/11/16 às 15:00].

Art. 26 – Princípios de bom governo:
1. As pessoas compreendidas no âmbito de aplicação deste título observarão no exercício de suas funções o disposto na Constituição espanhola e no resto do ordenamento jurídico, e promoverão o respeito aos direitos fundamentais e às liberdades públicas.
2. Além disso, elas adequarão suas atividades ao seguinte:
a) Princípios gerais:
1º. Atuarão com transparência na gestão dos assuntos públicos de acordo com os princípios de eficácia, economia e eficiência e com o objetivo de satisfazer o interesse geral.
2º. Exercerão suas funções com dedicação ao serviço público, abstendo-se de qualquer conduta que seja contrária a estes princípios.
3º. Respeitarão o princípio da imparcialidade, de modo que mantenham um critério independente e alheio a todo interesse particular.
4º. Assegurarão um tratamento igual e sem qualquer distinção no exercício de suas funções.
5º. Atuarão com a diligência devida no cumprimento de suas obrigações e fomentarão a qualidade na prestação dos serviços públicos.
6º. Manterão uma conduta digna e tratarão os cidadãos com atenta correção.
7º. Assumirão a responsabilidade por decisões e ações próprias e dos órgãos que dirigem, sem prejuízo de outras que lhe sejam exigíveis legalmente.
b) Princípios de atuação:
1º. Desempenharão sua atividade com plena dedicação e com pleno respeito à disciplina reguladora das incompatibilidade e conflitos de interesse.
2º. Aguardarão a devida reserva com relação aos fatos ou informações conhecidos em razão ou por ocasião do exercício de suas competências.
3º. Levarão ao conhecimento dos órgãos competentes qualquer atuação irregular de que tenham conhecimento.
4º. Utilizarão os poderes que lhes são conferidos pela normativa vigente com a finalidade exclusiva para a qual esses lhes foram outorgados e evitarão toda a ação que possa por em risco o interesse público e o patrimônio das Administrações.
5º. Não se engajarão em situações, atividades ou interesses incompatíveis com suas funções e se absterão de intervir nos assuntos em que concorra alguma causa que possa comprometer a sua objetividade.
6º. Não aceitarão para si presentes que excedam os usos habituais, sociais ou de cortesia, nem favores ou serviços em condições vantajosas que possam condicionar o exercício de suas funções. Nos casos de presentes de maior relevância institucional será feita sua incorporação ao patrimônio da Administração Pública correspondente.
7º. Desempenharão suas atribuições com transparência.
8º. Farão a gestão, protegerão e conservarão adequadamente os recursos públicos, que não poderão ser utilizados para atividades que não sejam as permitidas pela normativa aplicável.
9º. Não se valerão de sua posição na Administração para obter vantagens pessoais ou materiais.

> 3. Os princípios estabelecidos nesse artigo informarão a interpretação e a aplicação do regime sancionador disciplinado neste título[63](g.n.).

Nada obstante a importante disciplina da boa administração prevista na Lei nº 19/2013, a novel Lei de Procedimento Administrativo espanhola (Lei nº 39/2015 – sobre o Procedimento Administrativo Comum das Administrações Públicas) ainda traz outros avanços em direção a uma atividade administrativa mais eficiente[64], como é o caso da disciplina do **contato eletrônico** entre a Administração e o cidadão (art. 14), bem como do

---

[63] No original: art. 26 da Lei 19/2013 - *"**Principios de buen gobierno**. 1. Las personas comprendidas en el ámbito de aplicación de este título observarán en el ejercicio de sus funciones lo dispuesto en la Constitución Española y en el resto del ordenamiento jurídico y promoverán el respeto a los derechos fundamentales y a las libertades públicas. 2. Asimismo, adecuarán su actividad a los siguientes: a) Principios generales: 1.º Actuarán con transparencia en la gestión de los asuntos públicos, de acuerdo con los principios de eficacia, economía y eficiencia y con el objetivo de satisfacer el interés general.*
2.º Ejercerán sus funciones con dedicación al servicio público, absteniéndose de cualquier conducta que sea contraria a estos principios. 3.º Respetarán el principio de imparcialidad, de modo que mantengan un criterio independiente y ajeno a todo interés particular. 4.º Asegurarán un trato igual y sin discriminaciones de ningún tipo en el ejercicio de sus funciones. 5.º Actuarán con la diligencia debida en el cumplimiento de sus obligaciones y fomentarán la calidad en la prestación de servicios públicos. 6.º Mantendrán una conducta digna y tratarán a los ciudadanos con esmerada corrección. 7.º Asumirán la responsabilidad de las decisiones y actuaciones propias y de los organismos que dirigen, sin perjuicio de otras que fueran exigibles legalmente. b) Principios de actuación: 1.º Desempeñarán su actividad con plena dedicación y con pleno respeto a la normativa reguladora de las incompatibilidades y los conflictos de intereses. 2.º Guardarán la debida reserva respecto a los hechos o informaciones conocidos con motivo u ocasión del ejercicio de sus competencias. 3.º Pondrán en conocimiento de los órganos competentes cualquier actuación irregular de la cual tengan conocimiento. 4.º Ejercerán los poderes que les atribuye la normativa vigente con la finalidad exclusiva para la que fueron otorgados y evitarán toda acción que pueda poner en riesgo el interés público o el patrimonio de las Administraciones. 5.º No se implicarán en situaciones, actividades o intereses incompatibles con sus funciones y se abstendrán de intervenir en los asuntos en que concurra alguna causa que pueda afectar a su objetividad. 6.º No aceptarán para sí regalos que superen los usos habituales, sociales o de cortesía, ni favores o servicios en condiciones ventajosas que puedan condicionar el desarrollo de sus funciones. En el caso de obsequios de una mayor relevancia institucional se procederá a su incorporación al patrimonio de la Administración Pública correspondiente. 7.º Desempeñarán sus funciones con transparencia. 8.º Gestionarán, protegerán y conservarán adecuadamente los recursos públicos, que no podrán ser utilizados para actividades que no sean las permitidas por la normativa que sea de aplicación. 9.º No se valdrán de su posición en la Administración para obtener ventajas personales o materiales. 3. Los principios establecidos en este artículo informarán la interpretación y aplicación del régimen sancionador regulado en este título"[https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2013-12887, acesso em 13/11/16, às 22:00]. Sobre a evolução do texto que acabou sendo aprovado na Lei nº 19/2013, ver Emilio GUICHOT, 2014, p. 337 e ss.

[64] Da exposição de motivos da Lei nº 39/2015 consta expressamente o objetivo de se alcançar com tal diploma uma maior racionalidade, transparência e eficiência no exercício da função administrativa. Destacamos passagem do referido texto, no original: *"El informe elaborado por la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas en junio de 2013 parte del convencimiento de que una economía competitiva exige unas Administraciones Públicas eficientes, transparentes y ágiles. En esta misma línea, el Programa nacional de reformas de España para 2014 recoge expresamente la aprobación de nuevas leyes administrativas como una de las medidas a impulsar para racionalizar la actuación de las instituciones y entidades del poder ejecutivo, mejorar la eficiencia en el uso de los recursos públicos y aumentar su productividad"*(g.n.)[https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&tn=1#a1, acesso em 13/11/16, às 22:30].

dever da realização de **estudos de impacto normativo** antes da aprovação de regulamentos (art. 130, n. 2[65]).

No mesmo contexto de reforma administrativa vocacionada à racionalização do desempenho da função pública foi aprovada a Lei nº 40/2015 sobre o Regime Jurídico do Setor Público espanhol[66], que, dentre as novidades implantadas, está a obrigação de **avaliação da existência e reavaliação periódica da persistência dos motivos que levaram à criação de entidades públicas** (art. 114, n. 1, "a" e "b"), bem como de sua **sustentabilidade econômico-financeira**.

A Lei nº 40/2015 ainda prevê expressamente **mecanismos de cooperação** (arts. 47; 118; 140 e 141/154), inclusive operacionalizados por meios eletrônicos (arts. 3º, n. 2; 38/46 e 155), entre diferentes autoridades públicas em processos de tomada de decisão para o qual se sobreponham esferas de competência atribuídas a diferentes órgãos estatais (Conferências de Presidentes, Conferências Setoriais e Comissões Bilaterais de Cooperação – arts. 146, 147 e 153), além de, em consonância com o quanto previsto na Lei nº 39/2015, dispor sobre garantias a serem observadas no iter para o **exercício do poder normativo** a cargo do Executivo (como a necessidade de realização de **consulta pública prévia** à elaboração das propostas visadas pelas autoridades governamentais – art. 26[67]).

---

[65] A Lei nº 39/2015 prevê, em seu art. 129, *princípios de boa regulação*. Dentre esses, podemos destacar os da *necessidade*, *eficácia, proporcionalidade, segurança jurídica, transparência* e ***eficiência*** (art. 129, n. 1). Confira-se ainda a redação dos números 6 e 7 do dispositivo em tela: *"art. 129. 6. Em aplicação ao princípio da eficiência, a iniciativa normativa deve evitar cargas administrativas desnecessárias ou acessórias, e racionalizar, em sua aplicação, a gestão dos recursos públicos. 7. Quando a iniciativa normativa afete gastos ou ingressos públicos presentes ou futuros, deverão ser quantificadas e valoradas suas repercussões e efeitos, em observância aos princípios da estabilidade orçamentária e sustentabilidade financeira"*(g.n.)[https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&tn=1#a1, acesso em 13/11/16, às 23:30].

[66] Destacamos os princípios expressamente previstos na Lei nº 40/2015 sobre o funcionamento da Administração Pública espanhola, que não deixam pairar qualquer dúvida sobre o fio condutor que motivou a aprovação de tal diploma. Art. 3º. *"Princípios gerais: 1. As Administrações Públicas servem com objetividade os interesses gerais e atuam de acordo com os princípios de eficácia, hierarquia, descentralização, desconcentração e coordenação, com submissão plena à Constituição, à Lei e ao Direito. Deverão respeitar em sua atuação os seguintes princípios: a) serviço efetivo aos cidadãos; b) simplicidade, claridade e proximidade dos cidadãos; c) participação, objetividade e transparência da atuação administrativa; d) racionalidade e agilidade nos procedimento administrativos e das atividades materiais; e) boa fé, confiança legítima e lealdade institucional; f) responsabilidade pela gestão pública; g) planificação, direção por objetivos, controle da gestão e avaliação dos resultados das políticas públicas; h) eficácia no cumprimento dos objetivos fixados; i) economia, suficiência e adequação estrita dos meios aos fins institucionais; j) eficiência na distribuição e utilização dos recursos públicos; k) cooperação, colaboração e coordenação entre as Administrações Públicas"*(g.n.). Para ver texto no original: https://www.boe.es/buscar/pdf/2015/BOE-A-2015-10566-consolidado.pdf [acesso em 13/11/16, às 23:30].

[67] Interessante notar que as cautelas estabelecidas no art. 26 da Lei nº 40/2015 para o exercício do poder normativo do Executivo envolvem inclusive os projetos de lei de sua iniciativa que são encaminhados para o Parlamento. O referido dispositivo ainda reforça a necessidade de elaboração de estudos de impacto normativo, já referidos na Lei nº 39/2015. A contextualização prevista para a consulta a ser realizada antes do exercício de tal competência, que nos parece bastante útil para se evitar desvios tanto no processo de criação de atos gerais e abstratos pelo governo, como na da sua futura aplicação pelas autoridades administrativas,

Iniciativa também bastante alvissareira contida na Lei nº 40/2015 é a elaboração de um Plano Anual Normativo[68], o qual preveja não só as normas que o governo pretende ver aprovadas no exercício seguinte, como que pressuponha uma **avaliação da efetividade das normas** já vigentes no sistema normativo espanhol (art. 25, n. 2, da Lei nº 50/1997[69]), medida que vemos como importante instrumento para a garantia da qualidade do Direito produzido pelo Estado[70].

Como se vê, a Espanha vivencia relevante momento de alteração no seu ordenamento jurídico em busca de uma maior eficiência da atuação administrativa, respondendo, ao que tudo indica, a críticas que vinham sendo feitas quanto a disfuncionalidades do desempenho de seu aparato estatal (NIETO, 2015, p. 129/133), como a que se refere à irracionalidade no exercício do poder normativo de atribuição do Poder Executivo (ENTERRÍA/FERNÁNDEZ, 2008, p. 80 e ss.; ORTIZ, 2012, p. 223 e ss.).

Se regras sobre o bom agir das autoridades (procedimentos) não bastam para uma boa administração (ORTIZ, 2012, p. 36), a observância dessas, contudo, corresponde à condição indispensável para que tal valor possa preponderar no dia a dia da burocracia pública (SOLÉ, 2012, p. 315 e ss.).

A despeito da necessidade de se aguardar para ver os resultados da reforma legislativa sob exame no exercício normal da função administrativa na Espanha, a descrição ora feita não deixa dúvidas de que, sob a perspectiva do controle, o que não faltam no referido país são parâmetros jurídicos para sancionar atuações ineficientes do Poder Público.

---

deve conter os seguintes elementos: 1) quais os problemas que se pretende resolver com a nova norma; 2) necessidade e oportunidade de sua aprovação; 3) os objetivos da norma; e 4) possíveis soluções alternativas regulatórias ou não regulatórias (art. 26, n. 2).

[68] Quanto ao ponto (já previsto no art. 132 da Lei nº 39/2015), a Lei nº 40/2015 alterou o art. 25 da Lei nº 50/1997, que disciplina a atuação do Governo espanhol. Para consultar o texto consolidado do diploma em questão: https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1997-25336 [acesso em 13/11/16, às 23:30].

[69] Dispõe o número 2 do art. 25 da Lei nº 50/1997 (reformado): *"O Plano Anual Normativo identificará, de acordo com os critérios que forem estabelecidos de forma regulamentar, as normas que deverão se submeter a uma avaliação dos resultados de sua aplicação, observando sobretudo o custo que impõe à Administração ou aos destinatários, bem como as cargas administrativas impostas a esses últimos"* [https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1997-25336, acesso em 13/11/16, às 23:30].

[70] Sobre o imperativo de nosso país também avançar em tal quesito para que possamos caminhar rumo a uma Administração Pública mais racional, ver nossas considerações no item 3.1.1.5.1 deste estudo, no qual tratamos da *transparência* como pressuposto da governança administrativa.

ALEMANHA

Na Alemanha o princípio da eficiência encontra amparo no art. 114, 2 da Constituição de 1949 (*Grundgesetz* ou Lei Fundamental), que disciplina os parâmetros de controle a ser utilizados pelo Tribunal de Contas (*Bundesrechnungshof*) sobre a atividade administrativa, a saber: a sua **economicidade** (*Wirtschaftlichkeit*) e sua regularidade (*Ordnungsmäßigkeit*) quanto à gestão econômica (*Wirtschaftsführung*) e orçamentária (*Haushaltsführung*).

Eis a redação do dispositivo:

> O Tribunal de Contas, cujos membros possuem independência judicial, examinam as contas, bem como a economicidade e a regularidade das gestões orçamentária e econômica. Além do governo, ele deve informar de forma anual e direta o Parlamento e o Conselho federal. De resto as competências do Tribunal de Contas devem ser disciplinadas pela lei [71].

Eberhard Schmidt - ASSMANN realça que a noção de *economicidade*[72] contida no referido dispositivo constitucional não corresponde apenas a uma tarefa de controle da fiscalização contábil (*nicht nur einen Kontrollauftrag der Rechnungsprüfung*), mas sobretudo a um critério de ação (*Handlungsmaßtab*) permanente a pautar as atividades do Executivo (ASSMANN, 2006, p. 317).

---

[71] Art. 114, 2 da Constituição alemã, no original: *„(2) Der Bundesrechnungshof, dessen Mitglieder richterliche Unabhängigkeit besitzen, prüft die Rechnung sowie die Wirtschaftlichkeit und Ordnungsmäßigkeit der Haushalts- und Wirtschaftsführung. Er hat außer der Bundesregierung unmittelbar dem Bundestage und dem Bundesrate jährlich zu berichten. Im übrigen werden die Befugnisse des Bundesrechnungshofes durch Bundesgesetz geregelt"* [https://www.bundestag.de/parlament/aufgaben/rechtsgrundlagen/grundgesetz/gg_10/245148, acesso em 14/11/16, às 5:00].

[72] Günter PÜTTNER notícia que o critério de *economicidade* (*Wirtschaftlichkeit*) também é previsto, ao lado do da economia (*Sparsamkeit*), como princípio do Direito Financeiro alemão (*Haushaltrecht*), sendo que ambos os conceitos não se confundem. Enquanto uma ação econômica busca apenas a redução de despesas (*Minimierung des Aufwands*) por parte da Administração, a conduta que atende à economicidade persegue a eficiência no emprego dos meios à disposição do gestor (o que às vezes é contrário ao simples objetivo de gastar menos no curto prazo, já que um produto mais barato pode representar mais despesas futuras com manutenção e renovação)(PÜTTNER, 2000, p. 237). Assim define o autor *economicidade*: *"economicidade é com isso essencialmente o mesmo que a eficiência no emprego dos meios. A economicidade (princípio econômico) exige, portanto, que dentre as possibilidades de ação que se apresentem para a escolha, essa recaia sobre a que represente a relação mais favorável entre custos e benefícios".* No original: *„Wirtschaftlichkeit ist damit im wesentlichen das Gleiche wie Effizienz des Mitteleinsatzes. Das Wirtschaftlichkeitsprinzip (ökonomisches Prinzip) fordert deshalb, unter alternativen Handlungsmöglichkeiten diejenige zu wählen, die das günstigste Verhältnis von Aufwand und Ertrag zeitigt"*(PÜTTNER, 2000, p. 237).

Schmidt- ASSMANN, que recusa o suposto antagonismo entre eficiência administrativa (*Verwaltungseffizienz*) e Direito (Recht)(2006, p. 317[73]), pontua que a realização de tal valor no exercício da função pública ainda atende ao imperativo do **agir administrativo racional**[74], para o que a **processualização** do iter decisório da administração cumpre importante papel (ASSMANN, 2006, p. 317/318 e 320[75]).

Quanto ao ponto, no mesmo sentido é a lição de Hartmut MAURER (2009), que, sublinhando o caráter auxiliar do *processo* (*Hilfsfunktion des Verfahren*[76]) para que a autoridade cumpra seu dever de adoção de decisões justas e imparciais (*Pflicht zur sachlich richtigen Entscheidung*), defende-o como instrumento não só para a garantia dos direitos fundamentais dos administrados como para aprimoramento da qualidade das escolhas administrativas (MAURER, 2009, p. 484 e 486[77]).

Neste contexto, o Código de Processo Administrativo alemão (*Verwaltungsverfahrensgesetz*), lei de 1976, prevê dentre os princípios a serem observados no *processo administrativo* (*Verwaltungsverfahren*[78]) daquele país justamente o da sua

---

[73] *"Para a Administração a eficiência não é critério variável, e sim um princípio fundado no Direito".* No original: *„Für die Verwaltung ist die Effizienz kein variables Kriterium, sondern ein im Recht fundierter Grundsatz"*(ASSMANN, 2006, p. 317).

[74] No que se refere à exigência de racionalidade no agir estatal, Ernst FORSTHOFF, por exemplo, lembra que tal valor é intrínseco à formação do Estado de Direito burguês, já que a economia capitalista demanda previsibilidade na atuação da organização política (FORSTHOFF, 1973, p. 33). Ao tratar do âmbito decisório discricionário da Administração (*Ermessenbereich der Verwaltung*), o autor, que considera superestimada a capacidade de a lei vincular a ação administrativa (*Überschätzung der Determination des Verwaltungshandelns durch das Gesetz* – 1973, p. 34), afirma que diversos princípios gerais impõem-se à atuação do Estado intervencionista (como as formulas do "dar a cada um o que é seu", do interesse público, Justiça e etc.) cabendo, pois, à autoridade a realização de suas avaliações de forma racional e respeitosa aos referidos valores (FORSTHOFF, 1973, 71).

[75] *"Aqui tem o processo administrativo um significado particular. O Direito processual deve ser formado de modo a servir como meio promotor da eficiência".* No original: *„Hier kommt dem Verwaltungsverfahren besondere Bedeutung zu. Das Verfahrensrecht muss so ausgeformt werden, dass es über effizienzfördernde Mittel verfügt"*(ASSMANN, 2006, p. 320).

[76] Hartmut MAURER, ponderando que as melhores garantias procedimentais de nada servirão caso a decisão de mérito a ser adotada pela autoridade ao fim de um dado iter for errada, lembra (assim como o faremos no Capítulo 3 deste estudo ao tratarmos do processo como instrumento da governança administrativa), que o processo tem apenas uma função auxiliar, não sendo um fim em si mesmo (*Das Verfahren hat eben (nur) Hilfsfunktion, keinen Eigenwert*)(MAURER, 2009, p. 486).

[77] Essa dupla finalidade para o processo administrativo, a saber, do **cumprimento efetivo das tarefas estatais** (*effektiven Erfüllung der Aufgaben der Verwaltung*) e da **proteção jurídica dos cidadãos** (*Rechtsschutz des Bürgers*), ver também Ferdinand O. KOPP (1991, p. 4 e ss.). Sobre benefícios da intervenção de terceiros no processo de tomada de decisão estatal, ver também Günter PÜTTNER, 2000, p. 308 e ss.)

[78] O Código de Processo Administrativo alemão usa o seguinte conceito para o instituto: *"O processo administrativo no sentido dessa lei é a atividade da autoridade vocacionada à produção de efeitos externos, que se destina ao exame dos pressupostos, à preparação e a emissão de um ato administrativo ou a conclusão de um contrato de direito público; envolve a emissão de ato administrativo ou a conclusão de um contrato de direito público".* No original: *„Das Verwaltungsverfahren im Sinne dieses Gesetzes ist die nach außen wirkende Tätigkeit der Behörden, die auf die Prüfung der Voraussetzungen, die Vorbereitung und den Erlass eines Verwaltungsaktes oder auf den Abschluss eines öffentlich-rechtlichen Vertrags gerichtet ist; es*

informalidade (*Nichtförmlichkeit*), bem como o dever de sua **condução** de modo simples (*einfach*), **eficaz** (*zweckmäßig*) e rápido (*zügig*)(§10º do CPA[79]).

Vale ainda referir que o tema da **reforma/modernização do Estado** em busca de maior eficiência na sua atuação, o que envolve a crítica em maior ou menor grau ao seu aparato burocrático, também é lembrado pela doutrina tedesca (PÜTTNER, 2000, p. 33[80] e 273 e ss.; BOGUMIL/JANN, 2009, p. 50 e ss. e 147 e ss.; MAYNTZ, 2009; BUTTERWEGGE, 2014, p. 74 e ss.).

Tais abordagens, algumas das quais tendo por pano de fundo a crise do Estado de Bem-Estar Social (*Krise des Sozial-Wohlfahrtstaates*)(MAYNTZ, 2009, p. 18 e ss.; HABERMANN, 2013; BUTTERWEGGE, 2014), passam por tópicos como a necessidade de redução do tamanho do Estado (BUTTERWEGGE, 2014, p. 74 e ss.; BOGUMIL/JANN, 2009, p. 48/50), de melhoria da qualidade no serviço público (PÜTTNER, 2000, p. 261 e ss.) e da criação de **novas formas de relacionamento entre Administração e cidadãos** na busca da satisfação de objetivos de interesse geral (nas quais o Poder Público atue mais por meio de contratos ou da indução de comportamentos do que pela via autoritária)(BOGUMIL/JANN, 2009, p. 50 e ss.).

FRANÇA

A França, cujos publicistas tiveram forte influência na construção da nossa Teoria do Direito Administrativo (ALMEIDA, 2015, p. 192 e ss.), também passa a vivenciar questionamentos quanto ao **papel do Direito na busca de uma gestão pública mais eficiente** (CHEVALLIER, 2010, p. 295 e ss.; DUBOS, 2010, p. 36 e ss.; CAILLOSSE, 2010-B, p. 8 e ss.).

---

schließt den Erlass des Verwaltungsaktes oder den Abschluss des öffentlich-rechtlichen Vertrags ein" [http://www.gesetze-im-internet.de/vwvfg/__9.html , acesso em 15/11/16, às 15:00].

[79] §10º do Código de Processo Administrativo alemão: *"O processo administrativo não é vinculado a uma forma determinada, desde que não exista prescrição jurídica particular em sentido contrário. Ele é para se conduzir (de modo) simples, eficaz e rápido".* No original: *„Das Verwaltungsverfahren ist an bestimmte Formen nicht gebunden, soweit keine besonderen Rechtsvorschriften für die Form des Verfahrens bestehen. Es ist einfach, zweckmäßig und zügig durchzuführen"* [http://www.gesetze-im-internet.de/vwvfg/__10.html, acesso em 15/11/16, às 15:00].

[80] Günter PÜTTNER esclarece que as ideias de *reforma* e de *modernização* da Administração Pública (*Verwaltungsreform* e *Verwaltungsmodernisierung*) não são exatamente novas na Alemanha, já que ocorreriam de forma cíclica há mais de um século naquele país, alternando fases de persistência (*Beharrung*) ou estagnação (*Stagnation*)(PÜTTNER, 2000, p. 33).

Embora não se possa dizer que a questão da *reforma do Estado* seja exatamente nova naquele país (DEBBASCH, 1971, p. 354/355[81]), tem-se que lá o tema da *performance administrativa* ganhou enorme impulso nos últimos anos, para o que contribuíram fatores como a *crise do Estado Providência* e a *globalização*/desenvolvimento do *direito comunitário europeu* (CAILLOSSE, 2010-B, p. 10 e ss.; DUBOS, 2010, p. 36; ALMEIDA, 2015, p. 123/125[82]).

Nesse contexto, Jacques CHEVALLIER, abordando o impacto da intensificação do fluxo global de capitais e pessoas na procura de um sistema jurídico mais favorável aos negócios, noticia que o relatório do Banco Mundial *Doing Business* de 2004 classificou o **sistema jurídico francês como um dos menos "performantes" do mundo** (CHEVALLIER, 2010, p. 295[83]).

Identificado o risco de se ignorar dificuldades decorrentes do seu quadro normativo para um agir administrativo mais racional e previsível (o que pode redundar em perda de

---

[81] Charles DEBBASCH, diagnosticando o tema da *reforma da administração* como uma preocupação permanente dos governantes e da opinião pública, alerta para a ilusão de que haja uma fórmula mágica para se extirpar todos os vícios do funcionamento do Estado. *"A reforma administrativa pode melhorar a máquina administrativa, mas seu aperfeiçoamento não permite jamais que se alcance a perfeição. A reforma administrativa busca a adaptação da administração às missões que ela deve cumprir e esse esforço de adaptação deve ser constante"*(DEBBASCH, 1971, p. 354). Em obra mais recente sobre o tema, Éric CRISTI nos dá notícia que, em busca de uma "racionalização progressiva do dispositivo administrativo", em 1995 foi criado na França o Comitê Interministerial para a Reforma do Estado (CIRE), em 1998 o Comitê Interministerial para a Sociedade da Informação (CISI) e em 2005 o Comitê Interministerial de Planejamento e Competitividades dos Territórios (CIACT, em sucessão ao Comitê Interministerial de Planejamento e Desenvolvimento do Território – CIADT, instituído em 1995)(CRISTI, 2007, p. 493). Em especial no que diz respeito às possibilidades de melhoria no exercício da função pública em decorrência do desenvolvimento de novas tecnologias, o autor destaca a transformação, em 2002, do *Legifrance* (criado em 1998) em serviço público gratuito de difusão ampla do direito pela internet, substituindo atividade que até então era desenvolvida por empresa concessionária mediante remuneração (salvo quanto aos "dados jurídicos essenciais", que já vinham sendo divulgados de forma graciosa pelo legifrance.gouv.fr desde 1998). A iniciativa, prossegue CRISTI, ao permitir o acesso permanente pela internet de versões "consolidadas" de códigos, leis e decretos, contribui para a *"melhoria do acesso, da previsibilidade e da compreensão do direito pelos cidadãos"*(CRISTI, 2007, p. 498/499). Para informações sobre movimentos de reforma da Administração Pública francesa desde o Antigo Regime, ver Frédéric MOLLÉ, 2006, p. 145 e ss.

[82] Jacques CAILLOSSE aponta como um dos fatores para juridicização da performance no Direito Administrativo francês a doutrina de organizações econômicas internacionais como a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE, o Fundo Monetário Internacional - FMI e o Banco Mundial, que promovem a avaliação do sistema jurídico de diversos países quanto à respectiva atratividade econômica (CAILLOSSE, 2010-B, p. 10). Olivier DUBOS, por sua vez, identifica no Direito Comunitário europeu uma das principais causas para o Direito Administrativo francês afastar-se de sua tradicional transcendência (no que se refere à realidade) rumo a uma visão mais instrumental do seu papel para satisfação de necessidades coletivas. *"A operação de transmutação do direito administrativo pelos direitos europeus decorre, assim, de uma preocupação bastante grande se não de performance, ao menos de efetividade. Pelos direitos europeus, o direito administrativo deve estar ao mesmo tempo a serviço da ação pública e a serviço dos indivíduos"*(DUBOS, 2010, p. 37).

[83] O referido relatório, que relaciona *excesso de regulação* à *ineficiência econômica* e *corrupção*, pode ser encontrado em http://www.doingbusiness.org/~/media/WBG/DoingBusiness/Documents/Annual-Reports/English/DB04-FullReport.pdf [17/11/16, às 23:00]. Jacques CAILLOSSE também faz menção a importância dos estudos contidos na publicação *Doing Business* como incentivo à reflexão sobre o papel do Direito administrativo na eficácia da ação pública no sistema jurídico francês (CAILLOSSE, 2010-B, p. 10).

oportunidades de criação de empregos e renda), a doutrina[84], a jurisprudência[85] e a legislação[86] francesas passaram a refletir sobre a necessidade de se adaptar o Direito criado e aplicado pelo Estado às exigências da realidade a qual tal conjunto de normas se dirige.

Ao lado dessa perspectiva que podemos chamar de *econômica*, não se pode ignorar que desde os anos 60/70 do século XX reivindicações da sociedade civil levaram a França a promover uma maior **descentralização** do Poder (BRAIBANT, 1978, p. 161; ROSANVALLON, 2008; GUGLIELMI/MARTIN, 2013 ; BOTTINI, 2015), acompanhada da introdução/aperfeiçoamento de técnicas de gestão fundadas prioritariamente no **consenso** (CHAMBAT/FOURNIAU, 2001, p. 15 e ss.; GAUDIN, 2007; RICHER, 2010, p. 47 e ss.; GARBAR, 2010; DEVILLER, 2011, p. 328/329; AUBY, 2011) e abertas à **participação** da população no processo de tomada de decisões estatais (BRAIBANT, 1978; CHAMBAT/FOURNIAU, 2001, p. 19 e ss.; SANCHEZ, 2004; JÉGOUZO, 2006;

---

[84] Dentre os autores consultados, destacam-se, a título ilustrativo, as contribuições ao tema feitas por Jacques CHEVALLIER (2003, 2007, 2008 e 2010) e Jacques CAILLOSSE (1999, 2003, 2008, 2010, 2010-B, 2013, 2013-B e 2015).

[85] Sobre o ponto, Jacques CAILLOSSE (1999, p. 205; 2010-B, p. 9/10) e Jacques CHEVALLIER (2010, p. 296) fazem referência ao precedente « Ville Nouvelle Est » julgado em 28/05/1971, no qual o Conselho de Estado francês usou a **ponderação de custos e benefícios** para analisar a regularidade de uma declaração de utilidade pública tendo por objeto área de grande dimensão para implantação de complexo universitário (« jurisprudence dit du bilan coût/avantage »). Segundo a avaliação de CAILLOSSE: *"O Conselho de Estado constrói então um instrumento de controle praticamente inédito: a legalidade de uma declaração de utilidade pública é apreciada a partir e em função de um pesar permitindo ao juiz mensurar a rentabilidade socioeconômica de um projeto de equipamento (público) ou de política urbana"*(2010-B, p. 9/10). Mais detalhes sobre o julgamento em tela podem ser obtidos no próprio site da corte: http://www.conseil-etat.fr/Decisions-Avis-Publications/Decisions/Les-decisions-les-plus-importantes-du-Conseil-d-Etat/28-mai-1971-Ville-Nouvelle-Est [20/11/16, às 10:00].

[86] Jacques CAILLOSSE nos informa que, sob inspiração da jurisprudência dos custos e benefícios encampada pelo Conselho de Estado francês, textos legais também passaram a prever algumas formas de análise dos efeitos de ações governamentais na realidade, como estudos de impacto ou de avaliação interministerial do resultado de políticas públicas. Como exemplo o autor cita o Decreto de 22 de janeiro de 1990, que versa sobre o exame da eficiência de políticas públicas (CAILLOSSE, 2010-B, p. 10), tema sobre o qual o autor se debruça com mais fôlego em seu *L'État du Droit Administratif* (2015, p. 91 e ss.). Didier Jean - PIERRE, que lembra que a própria criação da Escola Nacional de Administração francesa – ENA em 1945 teve por objetivo justamente a criação de altos quadros no funcionalismo para a "modernização e reforma de velhos hábitos da administração" (PIERRE, 2005, p. 72), indica leis do início dos anos 2000 com o propósito de implantar uma cultura de resultados na gestão pública, como a Lei orgânica de 01 de outubro de 2001 (finanças) e a Lei de 29 de janeiro de 2002 (gestão de recursos humanos, pela qual se generalizou a avaliação de desempenho dos servidores públicos e a ideia de recompensa por mérito de tais agentes)(PIERRE, 2005, p. 74). Consultando o site www.legifrance.gouv.br também é possível conferir o esforço feito pelo governo francês para por em prática estudos de impacto de legislação antes de sua aprovação pelo Parlamento, mecanismo visto como importante para que os novos textos normativos sejam aptos a promover os efeitos na realidade aos quais estes se propõem. A medida, que encontra amparo expresso do no art. 39 da Constituição da República de 1958, é assim incentivada pela circular do Primeiro Ministro de 12 de outubro de 2015: *"a avaliação preliminar de textos regulamentares e o bloqueio da regulamentação definido pela circular de 17 de julho de 2013 contribuem para a melhoria da qualidade do direito, ao controle da inflação normativa e à suavização dos encargos relacionados às obrigações regulamentares"*[http://circulaires.legifrance.gouv.fr/pdf/2015/10/cir_40120.pdf, 20/11/16, às 10:30]. Estudos realizados antes da aprovação de leis podem ser conferidos em https://www.legifrance.gouv.fr/Droit-francais/Etudes-d-impact/Etudes-d-impact-des-lois/Lois-publiees [20/11/16, às 10:30].

ROBBE, 2007; ROSANVALLON, 2008, p. 328 e ss.; TRUCHET, 2011, p.150/152; DEVILLER, 2011, p. 327/328; DELAUNAY, 2013; GAUDIN, 2013, p. 31 e ss.; DEFARGES, 2015, p. 16/18; THOLEN, 2015; CAILLOSSE, 2015, p. 130/131; BON, 2016).

Neste contexto, pode-se dizer que mudanças verificadas na sociedade francesa nos últimos anos, que vão além das razões de índole estritamente econômica (mas certamente relacionadas com estas), tem levado ao questionamento de vários dogmas que fizeram parte da formação do Direito Administrativo daquele país (CAILLOSSE, 2015, p. 112 e ss.[87]), como o da sua **exorbitância** (BRAIBANT, 1978, p. 164; CAILLOSSE, 1999, p. 197 e ss.; DUBOS, 2010, p. 37 e ss.; CHEVALLIER, 2010, p. 300/301[88]), o da organização monopolística do **serviço público** pelo Estado (CAILLOSSE, 1999, p. 206 e ss.;

---

[87] Jacques CAILLOSSE, discorrendo sobre o uso do vocábulo *governança* para tratar de uma realidade que, sob outros nomes, já frequenta (ainda que em parte) há algum tempo a reflexão dos juristas (2015, p. 109), afirma: *"Com a governança, é uma parte do nosso universo tal como ele foi fabricado pelos juristas que se revela uma obra de ficção. Tudo nela passa: desde um método de leitura de nosso meio através do prisma do Estado soberanamente instalado no interior de suas fronteiras, até uma rígida divisão entre público e privado que atravessa o conjunto de papéis sociais, passando pela crença quanto à existência de um grande tomador de decisão público, livre, racional, onisciente e produtor exclusivo do sentido da ação pública. Em breve, tudo aquilo que chamamos sob o nome de governo (sem sempre saber que ponto de tal noção juridicamente informada condiciona nossa visão, que ela fixa somente sobre as instituições públicas), a governança vai lhe descontruir"*(CAILLOSSE, 2015, p. 112).

[88] No que se refere à exorbitância do Direito Administrativo, embora esta tenha sido tradicionalmente tratada como garantia para que os melhores interesses da sociedade prevalecessem sobre os desejos egoísticos que lhes fossem contrários, hoje passa-se a avaliar em que medida esse direito especial atribuído à Administração representa custos e/ou entraves ao desenvolvimento econômico e à eficiência da atuação estatal. Um retrato da concepção que poderíamos chamar de "clássica" para o fenômeno: *"Segundo a concepção francesa (do Princípio da Legalidade) insiste-se sobre a particularidade da missão a ser desempenhada pela administração. Essa não pode se satisfazer com regras de direito privado. Ela deve dispor de um direito especial, o direito administrativo, derrogatório do direito comum, atribuindo à administração prerrogativas exorbitantes do direito privado. Essa escolha se explica pela lógica constitucional: o mito da soberania nacional levou a que se considerasse as administrações como instituições de uma essência diferente das pessoas privadas. A administração se beneficia de prerrogativas exorbitantes destinadas a lhe permitir a satisfação de sua função de gerir interesses gerais da coletividade, função assumida como incompatível com aquelas assumidas pelas pessoas privadas"*(DEBBASCH, 1971, p. 51). Mais à frente, Charles DEBBASCH, ao apontar para a **prerrogativa do agir unilateral** da Administração como a principal forma de esta impor obrigações aos administrados, complementa: *"é a técnica da ação administrativa a mais clássica, aquela que manifesta, no nível mais elevado, a desigualdade entre administração e administrados. A administração só utiliza de modo acessório o quadro contratual e os contratos administrativos possuem um regime jurídico específico em comparação com o direito comum"* (DEBBASCH, 1971, p. 51). Como exemplo de crítica atual à visão mencionada, destacamos passagem do pensamento de Jacques CAILLOSSE: *"A emergência seguida pelos desenvolvimentos de um direito público econômico não pode apagar que o direito administrativo francês nunca teve o rendimento como preocupação central. Essa parece ser a lição das mutações jurídicas cm curso: mais a racionalidade econômica informa os modelos de comportamento sociais, mais diminui a parte das regras exorbitantes do direito comum na organização e funcionamento das instituições administrativas"*(CAILLOSSE, 1999, p. 197). Segundo Jacques CHEVALLIER, *"a consolidação de circuitos de troca com jurisdições administrativas estrangeiras, notadamente europeias, não se passou sem influência sobre o processo de adaptação do direito administrativo nacional. A construção europeia teve sobretudo uma forte incidência: a relação das jurisprudências das cortes de Strasbourg e Luxemburgo foi considerável, ao mesmo tempo contribuindo para a redução dos elementos de exorbitância e para a introdução de noções novas (princípio da proporcionalidade, standard de boa administração, princípio da responsabilidade...)"*(CHEVALLIER, 2010, p. 300).

TRUCHET, 2011, p. 334/335; DUBOS, 2010, p. 47/49; CHEVALLIER, 2010, p. 300/301[89]) e o do regime jurídico rígido de indisponibilidade conferido ao **patrimônio imobiliário** estatal (CAILLOSSE, 1999, 201 e ss.; DEVILLER, 2010[90]).

A atividade administrativa, que deixa de ser explicada por um **modelo burocrático piramidal,** no qual o exercício de poder dá-se exclusivamente de forma verticalizada (comando e controle[91]), passa a ser entendida como desenvolvida por diversos atores

---

[89] No que diz respeito às mudanças atinentes ao instituto do **serviço público** experimentas pelo sistema francês, além de políticas dirigidas ao bom atendimento dos respectivos usuários (LECA, 1993; GUILLAUME/DUREAU/SILVENT, 2002; CHEVALLIER, 2010, p. 301/302; CAILLOSSE, 2013-B; VAN LANG, 2013), o reconhecimento progressivo da primazia do Direito Comunitário quando em contraste com a lei nacional (DEGOFFE, 2008, p. 98/101) acabou por restringir bastante a possibilidade de o Estado criar atividades prestacionais exclusivas suas, já que tal opção de regulamentação deve passar por um crivo de **proporcionalidade**, harmonizando-se com o direito de **livre iniciativa** e do dever de **tutela da concorrência**. Sobre a evolução da jurisprudência francesa quanto à aceitação da aplicação do postulado da livre concorrência aos serviços públicos, ver Jacques CAILLOSSE, 2008, p. 52 e ss. Quanto à possibilidade de se estabelecer monopólios justificados em tais atividades, confira-se passagem da lição de Didier TRUCHET: *"essa última reserva (previsão de ressalva à livre concorrência quando a medida puder por em risco a atividade desenvolvida até então em regime de exclusividade ou privilégio - conforme item 2 do art. 106 do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia - TFUE) mostra que as derrogações ao direito da concorrência (e à proibição de subsídios estatais) são possíveis. Mas elas não podem ser justificadas de maneira abstrata pela única consideração que uma dada atividade seria qualificada na França como serviço público. Falta demonstrar que elas são necessárias para o cumprimento de uma missão precisa de serviço público e proporcionais àquilo que essa requerer"*(TRUCHET, 2011, p. 334/335)(g.n.). O texto do art. 106 do TFUE pode ser consultado em http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:12008E106:FR:HTML [21/11/16, às 11:30].

[90] A crítica quanto ao regime jurídico atribuído aos bens públicos é que sua rigidez impede o adequado aproveitamento econômico do patrimônio que está à disposição da Administração, condição para que o respectivo uso possa satisfazer de modo mais eficiente as carências da coletividade. Nas palavras de Jacques CAILLOSSE: *"A inadaptação da dominialidade pública, seja aquela do Estado, seja das coletividades locais ou dos estabelecimentos públicos, às exigências da vida econômica encontra no crescimento do contencioso uma de suas expressões mais eloquentes. Como envolve uma concepção obsoleta da propriedade pública, inalienável e imprescritível, o regime jurídico dos bens públicos, por dissuadir a iniciativa econômica, obrigam às vezes a atitudes ou montagens frágeis, sempre suscetíveis de provocar litígios. Os motivos de tais litígios – reais ou virtuais – não faltam. Todos contém acusação de rigidez de um direito incompatível com as necessidades normativas das trocas econômicas"*(CAILLOSSE, 1999, p. 201). Jacqueline Morand-DEVILLER, apresentando um pouco da evolução da ideia de domínio público no sistema francês, informa que as exigências de performance na gestão pública levaram à certa flexibilização no seu regime, o que se refletiu na aprovação do Código Geral da Propriedade das Pessoas Públicas, pela ordenança de 21 de abril de 2006 (DEVILLER, 2010, p. 211/214). A autora contudo adverte que o simples movimento de se transferir irrefletidamente bens públicos para a iniciativa privada pode redundar em prejuízos ao erário (dando o exemplo de propriedade que fora privatizada e readquirida quatro anos mais tarde por montante superior ao da sua venda), ou mesmo representar soluções que não seriam as mais rentáveis para a Administração caso houvesse aproveitamento adequado de tais bens (DEVIELLER, 2010, p. 216/217).

[91] Esse modelo centralizado e hierarquizado, que é chamado de "napoleônico", é explicado por Charles DEBBASCH e Frédéric COLIN como uma reação ao período de "anarquia trazido pela descentralização revolucionária" (DEBBASCH/COLIN, 2011, p. 38), e se caracterizava pela grande concentração de poderes nas mãos do chefe do Executivo do país, cuja representação, no âmbito local, se dava em especial na figura do *préfet* (DEBBASCH/COLIN, 2011, p. 38/39). Os autores ressaltam que o referido modelo passa por transformações tanto internas como externas para fazer frente aos desafios que se colocam à gestão pública contemporânea. No que se refere às relações entre servidores, hoje se faz necessária uma concertação constante entre superiores hierárquicos e seus subordinados, para o que a "sindicalização da função pública" foi fator relevante. Já quanto à interação entre servidores e particulares, as mudanças se desenvolveriam num duplo plano: *"Não se trata mais somente de comandar e impor, mas de explicar e convencer. Não basta conhecer seu público, é necessário fazer-se conhecido por parte dele. A administração deve informar o*

coordenados em torno de objetivos comuns, que se relacionam entre si não pela hierarquia mas por interações cooperativas em boa medida horizontalizadas (obediência à lógica da rede[92]), o que se dá principalmente por manifestações diversas da expedição de ato unilateral pela autoridade, com recurso cada vez maior a instrumentos jurídicos tradicionais do direito privado (CAILLOSSE, 1999, p. 198 e ss.).

Há autores que veem nessa movimentação do Direito Administrativo francês uma progressiva **subjetivação de seus termos**, em oposição a uma visão objetivista e institucional até então prevalecente na sua disciplina pelo Estado (DUBOS, 2010, p. 46 e ss.).

UNIÃO EUROPÉIA

A *boa administração* também mereceu atenção da Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia[93] de 1999 que, em seu art. 41, estabelece:

> 1. Todas as pessoas têm direito a que os seus assuntos sejam tratados pelas instituições, órgãos e organismos da União de forma imparcial, equitativa e num prazo razoável. 2. Este direito compreende, nomeadamente: a) O direito de qualquer pessoa a ser ouvida antes de a seu respeito ser tomada qualquer medida individual que a afete desfavoravelmente; b) O direito de qualquer pessoa a ter acesso aos processos que se lhe refiram, no respeito pelos legítimos interesses da confidencialidade e do segredo profissional e comercial; c) A obrigação, por parte da administração, de fundamentar as suas decisões. 3. Todas as pessoas têm direito à reparação, por parte da União, dos danos causados pelas suas instituições ou pelos seus agentes no exercício das respetivas funções, de acordo com os princípios gerais comuns às legislações dos Estados-Membros. 4. Todas as pessoas têm a possibilidade de se dirigir às instituições da União numa das línguas dos Tratados, devendo obter uma resposta na mesma língua.

---

público sobre aquilo que ela deve fazer, sobre as decisões que ela tomou ou que ela tem em conta"(DEBBASCH/COLIN, 2011, p. 46).

[92] Acerca da organização da função administrativa em rede (*en réseaux*), em especial no que se refere ao planejamento e execução de políticas públicas, o que envolve não só a coordenação entre diferentes autoridades para cumprimento de tarefa de competência comum, como uma forma diferente de se conceber a própria formação do Direito, ver Charles Albert-MORAND, 1999, p. 205 e ss. Segundo o autor: *"a estruturação (das políticas públicas) em rede envolve uma parte importante da organização. O direito pode estabelecer hierarquias flexíveis com princípios advindos de uma ordem jurídica superior ou entre os diferentes interesses consagrados pelos princípios diretores que fazem parte de uma dada ordem jurídica. Essas predominâncias são, no entanto, sempre relativas e não tomam jamais a forma da pirâmide kelseniana"*(MORAND, 1999, p. 206).

[93] A Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia, embora publicada em 1999, só passou a ter força vinculante aos respetivos Estados membros em 2009, quando passou a vigorar o Tratado de Lisboa, conforme http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=URISERV:l33501 [05.07.15, às 23:00]

No contexto do que alguns autores passam a chamar de *Direito Administrativo sem Estado* (CHITI, 2003, p. 48 e ss.), o Direito Europeu, ao disciplinar a atuação das funções administrativas dos Estados nacionais membros da União, conferindo competência para as autoridades de cada país aplicarem diretamente seus princípios, regras e diretivas no exercício das atribuições que lhes cabem[94], vem exercendo uma influência cada vez maior no desenvolvimento do Direito a ser observado pelas diversas Administrações Públicas existentes no Velho Mundo.

Em um processo para o qual a jurisprudência da Corte de Justiça da Comunidade Europeia tem sido determinante (CHITI, 2003, p. 50 e ss.; CHEVALIER, 2014, p. 167 e ss.), avança a ideia de **primado do Direito Comunitário** quando em contraposição com o Direito Nacional (DEGOFFE, 2008, p. 98/101[95]), estabelecendo-se postulados gerais a reger o exercício do Poder Executivo em face dos administrados em qualquer ponto do espaço comum europeu (TOURNEPICHE, 2010, p. 264[96]).

Nessa evolução que teve como um dos seus pontos altos a disseminação da necessidade de **procedimentalização do desempenho da função pública** em todas as

---

[94] Mario P. CHITI, defendendo a existência de um Direito Administrativo europeu, aponta que tal ordenamento supranacional é regido por dois princípios: 1) em tal sistema são sujeitos também os indivíduos, sejam pessoas físicas ou jurídicas, e não só os Estados membros; 2) há eficácia direta e aplicabilidade imediata de diversos atos comunitários na vida das pessoas. Considerando tais postulados, o autor sustenta que das normas expedidas pelas autoridades da UE redundam posições jurídicas subjetivas (*situazione giuridiche soggettive*) exigíveis pelos particulares tanto no âmbito nacional como no europeu, o que é resguardado por instrumentos previstos pelo referido ordenamento com tal propósito (CHITI, 2003, p. 49).

[95] A interação entre direito comunitário e nacional certamente enfrenta nuances próprias em cada Estado membro da União Europeia. No que se refere ao sistema francês, Michel DEGOFFE expõe como foi a evolução do tratamento dado pelo Conselho de Estado a essa concorrência de fontes normativas, sendo que o autor dá notícia que, após o precedente Nicolo (CE de 20 de outubro de 1989), a corte administrativa, alterando seu posicionamento anterior, passou a se ver competente para avaliar a compatibilidade entre lei parlamentar e tratado internacional (sendo que este último, por força do art. 55 da Constituição francesa, tem hierarquia superior ao ato do legislativo nacional)(DEGOFFE, 2008, p. 100/101). Por esse novo cenário, destaca DEGOFFE que *"sob pretexto de um controle de convencionalidade, o Conselho de Estado exerce um controle equivalente ao de constitucionalidade"*(DEGOFFE, 2008, p. 101).

[96] Mario P. CHITI aborda o papel da *Corte di giustizia* europeia no desenvolvimento do Direito Comunitário, destacando seu papel na dedução de princípios gerais de direito, em parte a partir da experiência constitucional comum dos Estados membros, em parte a partir da reflexão feita sobre o próprio sistema supranacional. Dentre os postulados que segundo o autor tem imediata relevância para o Direito Administrativo estão: princípio da legalidade da ação administrativa, de motivação obrigatória, de transparência e direito de acesso (a documentos), de confiança legítima (*affidamento legittimo*), de imparcialidade e de boa administração (CHITI, 2003, p. 50/51). Tais princípios podem ter inspiração nas ordens jurídicas nacionais ou ser reflexo de uma construção comunitária mais ou menos original. Desse segundo grupo, o autor destaca a evolução do princípio da **certeza do direito** que, extraído da ideia de *Estado de Direito* (*Stato di diritto*), intimamente relacionada com o reconhecimento de outras diretrizes a reger a atuação estatal (como a da confiança legítima), passou a ser prestigiado pela Corte de Justiça, em um processo de importante repercussão nos direitos dos países integrantes do bloco europeu, em especial no que se refere ao estabelecimento de limites para a revogação de atos administrativos (o que passa a ter que observar um prazo razoável para tanto), bem como para a respectiva retroatividade, tudo em homenagem à necessidade de se preservar *"a previsibilidade das situações e relações jurídicas que tocam a esfera do direito comunitário"*(CHITI, 2003, p. 66/68).

esferas de governo (AZOULAI, 2007, p. 493 e ss.; CHEVALIER, 2014, p. 59 e ss., p. 259 e ss.; p. 380 e ss.), com o imprescindível dever de respeito aos ditames da *ampla defesa* e do *contraditório* sempre que uma atuação estatal potencialmente puder redundar em prejuízo a direitos ou interesses dos cidadãos, a ideia de *boa administração*, que em boa medida depende desse **cuidado com o modo** pelo qual a autoridade age para o desempenho de suas tarefas, ganha relevância.

Da mesma forma como se observa na doutrina que trata do tema a partir da perspectiva "local", os autores que fazem suas investigações tendo por base o Direito europeu discorrem sobre o caráter vago ou fluído do conceito de *boa administração* (AZOULAI, 2007, p. 494/495; BOUSTA, 2010, p. 83 e ss., p. 283/287; CHEVALIER, 2014, p. 39 e ss.), o que, contudo, não obsta sua aplicabilidade como remédio à *má administração* (*cattiva amministrazione*) [97], que vai além da singela ideia de ação administrativa inválida (CHITI, 2003, p. 65 e ss.; BOUSTA, 2010, p. 119 e ss., p. 440; CHEVALIER, 2014, p. 158 e ss., p. 182/183).

A noção, que teria surgido timidamente na jurisprudência da Corte de Justiça como decorrência de garantias já conhecidas e melhor delimitadas, como a do *direito de defesa* e a do *dever de motivação* a cargo das autoridades no desempenho de suas competências (AZOULAI, 2007, p. 495[98]), cumpre um duplo papel: tanto faz face a uma burocracia

---

[97] Emilie CHEVALIER, em lição um tanto vacilante acerca dos efeitos jurídicos que podem ser extraídos quanto ao postulado da boa administração quando considerado independentemente dos demais princípios que comporiam tal noção, afirma: *"O que liga o conjunto de princípios à noção de boa administração é a noção de diligência. Ela é como "o cuidado tomado, com celeridade e eficácia, para a realização de uma tarefa". Ele (o princípio de boa administração) é desenvolvido na jurisprudência a fim de salientar a obrigação de a autoridade administrativa levar em conta o conjunto de elementos pertinentes para a adoção de uma decisão, a fim de escolher a medida mais apropriada. Essa exigência se traduz também no funcionamento da administração: a eficácia da administração é estritamente vinculada ao cumprimento de suas missões de forma diligente. A diligência pode ser enunciada sob diversas facetas. Sobretudo é uma noção bastante vaga, que pode ser objeto de uma apreciação contextual, concretizada, com a inserção de valores essenciais de uma sociedade em um dado momento"*(CHEVALIER, 2014, p. 297).

[98] Loïc AZOULAI, discorrendo sobre as raízes jurisprudenciais do *princípio de boa administração* no âmbito da UE, identifica um julgado de 1957 em que houve a referência ao dever de uma ***"administração sã"*** (*« saine administration »*) como regra não escrita do Direito da então CECA (Comunidade Europeia do Carvão e do Aço, criada como entidade supranacional em 1951, precursora da UE), o que obrigaria as autoridades a examinar as particularidades dos casos submetidos à sua apreciação (CJCE, 10 de dezembro de 1957, *Usine à tubes de la Sarre c. Haute Autorité* – AZOULAI, 2007, p. 496). O mesmo caso é mencionado na lição de Emilie CHEVALIER (2014, p. 267/268). Já Rhita BOUSTA aponta como marco a respeito um precedente um pouco anterior ao referido por AZOULAI e CHEVALIER (CJCE, 11 de fevereiro de 1955, *Industrie Siderurgiche Associate c. Haute Autorité*), no qual se considerou que omissão de pareceres divergentes de órgãos consultivos na motivação da alta autoridade não era contrária às « *règles de bonne administration* », já que tal consulta não era obrigatória pelo Tratado respectivo (BOUSTA, 2010, p. 84).

europeia em expansão, como reflete a busca da **legitimação desta perante a população** sujeita à sua atuação (AZOULAI, 2007, p. 495[99]).

Na literatura consultada sobre o tema da boa administração no âmbito do Direito Europeu, encontramos referência a tal princípio como um **desdobramento do princípio da legalidade**, em que o **critério da eficiência** passa ser visto como elemento a ser considerado pelo gestor na **construção do sentido da norma** a reger sua atuação concreta.

Na defesa dessa perspectiva manifesta-se, por exemplo, Mario P. CHITI:

> Na verdade estamos em face de um desenvolvimento do princípio de legalidade que não assume caráter nitidamente distinto. O único traço peculiar é a ênfase posta com respeito aos critérios de eficiência e eficácia, e, assim, de qualquer parâmetro de boa administração aí compreendidas regras técnicas e internas. À "boa administração" faz-se, assim, referência, para se assegurar a tempestividade da ação administrativa e a capacidade funcional da Administração (CHITI, 2003, p. 72).

Rhita BOUSTA, por sua vez, ressalvando que a ideia de legalidade vigente no seio do direito comunitário não está associada à visão da lei como expressão da vontade geral (BOUSTA, 2010, p. 415[100]), bem como que o ***bom uso da lei*** seria **dever implícito** decorrente de tal diretriz (BOUSTA, 2010, p. 439/440), sustenta que a Administração Pública, assim como o Legislativo e o Judiciário, tem um papel ativo na elaboração do significado da norma a disciplinar sua atuação (BOUSTA, 2010, p. 415/419).

Nesse contexto, BOUSTA entende a boa administração como uma exigência imposta ao tomador de decisão quanto à *"adaptação equilibrada de meios"*(*« adaptation équilibrée des moyens de l'administration publique »*), o que tem estrita relação com o dever de observar o princípio da proporcionalidade no seu agir, embora não se confunda com esse postulado (BOUSTA, 2010, p. 166).

Na sequência de uma construção teórica bastante elaborada, BOUSTA pontua:

---

[99] *"As instituições europeias o utilizam (o princípio de boa administração) para mobilizar, em seu benefício, os discursos fundadores da democracia e do Estado de Direito. O princípio é promovido ao patamar de direito da cidadania europeia, elemento central da definição de uma democracia supranacional em vias de construção"*(AZOULAI, 2007, p. 495).

[100] Fazendo menção à lição de AZOULAI, Rhita BOUSTA afirma: *"a substância de legalidade comunitária não é a vontade geral, mas a representação válida de interesses comuns. Ela se apresenta em primeiro lugar como 'um conjunto organizado de meios tendo em vista à satisfação dos objetivos do Tratado'. A perspectiva comunitária da legalidade não se resume, pois, a uma relação de subordinação; ela revela a importância da repartição de competências entre órgãos de mesmo nível (...)"*(BOUSTA, 2010, p. 415).

> A noção de boa administração contribui à intensificação do papel da administração na realização da legalidade. O adjetivo "boa" não designa a interpretação que seria boa de ser adotada por razões políticas ou morais. Ela impõe em contrapartida à administração interpretação adaptada à finalidade enunciada pela norma superior. No respeito de seu sentido, a boa administração participa na realização deste. Ela enquadra, pois, o poder discricionário da administração cuja concretização deve não só ser adaptada à finalidade da lei (no sentido amplo), mas também ser equilibrada ou ainda razoável com relação às diferenças de significação possíveis (BOUSTA, 2010, p. 437).

Do mesmo modo que registrado quanto ao Direito Administrativo francês, há quem constate a **progressiva subjetivação do ordenamento jurídico comunitário** (CHEVALIER, 2014, p. 299/301), o que, em se confirmando, indica uma tendência de o princípio de boa administração, nas suas diversas facetas, poder servir de fundamento para pessoas físicas e jurídicas requerem tutela judicial para garantia de uma atuação estatal eficiente, tanto em nível supranacional como no nacional.

Um último ponto que nos parece digno de nota acerca da contribuição do Direito europeu para a consagração de um dever de boa administração aplicável ao exercício da função pública é o papel que o **direito sem sanção** (direito flexível, *droit souple* ou *soft law*) tem no respectivo sistema jurídico (OTERO, 2007, p. 170 e ss., SARMIENTO, 2008, p. 82 e ss.; p. 908/915[101]; BOUSTA, 2010, p. 445 e ss.[102]; CHEVALIER, 2014, p. 145 e ss.[103]) .

---

[101] Conforme lembra Paulo OTERO, no art. 110, n. 2 do Tratado de Roma (que constitui a UE) estão previstos os *pareceres* e *recomendações* como instrumentos de atuação das instituições da União Europeia sem efeito vinculante (OTERO, 2007, p. 909). O dispositivo em questão, que trata das competências do Banco Central – BC e do Sistema Europeu de Bancos Centrais – SEBC, hoje está no artigo 132 da versão consolidada do referido tratado, cujo texto pode ser consultado em http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2016.202.01.0001.01.POR&toc=OJ:C:2016:202:TOC#C_2016202PT.01001301 [28/11/16, às 10:30].

[102] Rhita BOUSTA, de modo extremamente pertinente, lembra que o direito não se reduz à força, dependendo em grande medida da sua aceitação pelos destinatários das respectivas normas. Nesse contexto ressalva que, ainda que uma boa parte das normas estatais tenha por traço característico o reforço de sua efetividade pela previsão de sanções para quem descumpri-las, tal dado não seria determinante para que uma norma seja considerada como jurídica. Defende assim um maior uso do *droit souple* como instrumento de boa administração, na medida em que prescrições de tal tipo permitem uma otimização de objetivos e meios necessários para alcança-los, bem como a ponderação razoável dos interesses envolvidos em um processo de tomada de decisão estatal (BOUSTA, 2010, p. 448/450).

[103] Do que é uma referência constante na doutrina que trata do tema o relevante papel do Mediador da UE para o aprimoramento da boa administração na referida instituição, com o respectivo reflexo nas administrações dos Estados-membros (v.g. CHEVALIER, 2014, p. 155 e ss.; BOUSTA, 2010, p. 445 e ss.). Nas palavras de Emilie CHEVALIER, a atuação do Mediador no combate à má administração corresponde a um *"controle que não se reduz à constatação da falha, mas permite também a promoção da realização dos princípios fundamentais no âmbito do funcionamento da administração, entre os quais estão compreendidos os princípios de boa administração, sob o mesmo título do Estado de direito e os direitos do ser humano. O mediador aparece assim como 'o artesão da boa administração'"*(CHEVALIER, 2014, p. 183).

E precisamente no que concerne ao aprimoramento da atuação governamental é importante a menção ao **Livro Branco da União Europeia** sobre governança administrativa, o qual destaca cinco princípios fundamentais a serem observados com tal propósito: *abertura*, *participação*, *responsabilidade*, *eficácia* e *coerência* (SMITH, 2010, p. 66 e ss.; CHEVALIER, 2014, p. 46[104]e 193/194).

O documento, que assume a forma de uma *Comunicação* da Comissão Europeia (de 25 de julho de 2001), corresponde sobretudo a um **plano de ação** para a reforma das instituições da UE, buscando sua maior aproximação do cidadão e, consequentemente, sua maior legitimidade perante a população sujeita a sua esfera de influência.

Na mesma direção de tal iniciativa, pode-se ainda registrar a elaboração de **códigos de boa conduta[105]**, que, ao disciplinarem a conduta desejada dos servidores da entidade supranacional, normalmente levam ao aprimoramento do exercício da função pública em benefício da população, fim último de toda atuação estatal.

1.4. GOVERNANÇA

O vocábulo *governança*, que como tantos outros empregados em diversas áreas do conhecimento possui múltiplos significados (BARON, 2003, p. 330; SIMOULIN, 2003, p. 314 e ss.; OLIVEIRA, 2009-B, p. 418; BOUSTA, 2010, p. 225/227; DEFARGES, 2015, p. 71), começou a frequentar reflexões jurídicas com maior intensidade a partir dos anos 90 do século XX (CHEVALLIER, 2003, p. 203; SIMOULIN, 2003, p. 308 e ss.; OLIVEIRA,

---

[104] Confira-se a seguinte passagem do comunicado: *"Torna-se necessário reformar a governança europeia, a fim de aproximar os cidadãos das instituições europeias. Há cinco princípios cumulativos na base de uma boa governança: 1.* ***Abertura****: as instituições europeias devem atribuir maior importância à transparência e à comunicação das suas decisões. 2.* ***Participação****: há que implicar de forma mais sistemática os cidadãos na elaboração e na aplicação das políticas. 3.* ***Responsabilização****: é necessária uma clarificação do papel de cada interveniente no processo de decisão, devendo depois cada um assumir a responsabilidade das suas atribuições. 4.* ***Eficácia****: as decisões devem ser tomadas ao nível e no momento adequados, e produzir os efeitos pretendidos. 5.* ***Coerência****: as políticas praticadas pela União são extremamente diversas e requerem um esforço sustentado de coerência. As propostas do presente Livro Branco não reclamam necessariamente novos tratados. São, antes de mais, uma questão de vontade política, que exige o empenhamento das instituições e dos Estados-Membros".* O texto respectivo pode ser conferido em: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=URISERV%3Al10109 [28/11/16, às 11:00].

[105] Podemos citar pelo menos dois exemplos desse tipo de normativa. Dando sequência ao movimento reformista que levou à edição do Livro Branco da UE, a Comissão Europeia adota em 13 de setembro de 2000 um Código de Boa Conduta para reger a relação entre seu pessoal e o público. O texto respectivo pode ser conferido em: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2016.202.01.0001.01.POR&toc=OJ:C:2016:202:TOC#C_2016202PT.01001301 [28/11/16, às 23:00]. Emilie CHEVALIER, criticando a forma que entende um tanto aleatória para a eleição dos princípios respectivos (2014, p. 143/144), também dá notícia da elaboração de um Código Europeu de Boa Administração pelo Mediador da UE, anexo à recomendação relativa à boa administração, adotada pelo Conselho de Ministros em 20 de junho de 2007 (CHEVALIER, 2014, p. 141).

2009/2009-B, p. 417; PEREIRA, 2010, p. 202/203; MIRAGEM, 2013, p. 42; MATOS/DIAS, 2013; DEFARGES, 2015, p. 7; BARNES, 2015, p. 25; LOTTA, 2016, p. 24; LEVY, 2016, p. 50; MEDAUAR. 2017, p. 359), em especial como uma forma de designar uma **gestão pública mais racional** e que se pautasse por uma **maior proximidade com os cidadãos**, fruto da pressão por reformas administrativas enfrentada por boa parte do mundo ocidental em tal período (conforme referido no item 1.3 *supra*).

Como bem ponderado por Jacques CAILLOSSE "não é porque a palavra governança não aparece, por exemplo, nos índices dos manuais de direito público ou naqueles das principais revistas universitárias que o objeto ou os objetos que ela designa seria (seriam) ignorado(s) pelo direito e pelos juristas" (2015, p. 109[106]).

Uma raiz comum de diferentes acepções conferidas à ideia de *governança* é a da necessidade de criação de um **novo meio de gerir recursos escassos necessários à vida harmônica em sociedade**, com mais **eficiência** e maior **legitimidade**, o que passa a depender, em grupos humanos mais instruídos e de certo modo livres de carências extremas que comprometam a subsistência de seus membros, do exercício **proporcional** e **dialogado** da autoridade.

A questão, como magistralmente colocada por Philippe Moreau DEFARGES, é essencialmente a seguinte:

> A governança é modelada por toda sorte de experiências. Se a literatura sobre governança prolifera, não há teoria, nem sistema de governança. A noção é fluída, contraditória e evolutiva, girando sempre em torno das mesmas questões: como fazer viver em conjunto, governar os homens livres da pressão brutal da sobrevivência, bastante instruídos e conscientes de seus direitos? Como gerir o planeta e seus recursos, com a humanidade dispondo de capacidades de destruição e também de exploração sem precedentes? A governança tem seus laboratórios: as multinacionais, o sistema onusiano (ONU), os regimes internacionais, enfim as construções europeias. E a esses laboratórios não faltam contradições (DEFARGES, 2015, p. 71).

Na trajetória para melhor endereçar essa realidade movediça[107] é possível identificar respostas diversas que, sob a alcunha de *governança*[108], ainda que formuladas

---

[106] Em sentido próximo é a observação de Catherine BARON (2003, p. 330). Perspectiva um tanto diversa é a defendida por Vincent SIMOULIN, para o qual "*governança* não é apenas um novo rótulo sobre uma garrafa antiga"(*« une nouvelle étiquette sur un bouteille bien ancienne »*), mas sim uma noção nova que reflete uma realidade radicalmente nova (SIMOULIN, 2003, p. 321/322).

[107] Leia-se: uma realidade que, sobretudo em um ambiente econômico globalizado, está sujeita a constantes e rápidas transformações.

em contextos particulares, referem-se a alguns **elementos que são partilhados** pelo pensamento de distintos estudiosos.

Vejamos alguns deles, não sem antes discorrermos sobre exemplos de empregos mais distantes encontrados para o signo analisado.

Alain SUPIOT identifica na língua francesa a utilização do termo *gouvernance* no século XIII para descrever a *arte de governar,* do que passou para o inglês, antes de retornar ao seu país na modernidade para discutir o poder concentrado pelos dirigentes das grandes corporações (doutrina da *Corporate Governance*)(SUPIOT, 2015, p. 45[109]).

Anne-Marie TOURNEPICHE diz que o primeiro uso do vocábulo *governança* parece ter sido feito no contexto das ciências econômicas por economistas institucionalistas da Escola de Chicago nos anos 1970, e servia para designar um novo método de tomada de decisão no âmbito das empresas, fundado em uma relação menos hierarquizada entre seus dirigentes e acionistas (TOURNEPICHE, 2010, p. 263).

Vincent SIMOULIN, valendo-se de trabalho de pesquisa em que procurou estabelecer os primeiros usos encontrados para *gouvernance* a partir da base de dados PAIS[110], apresenta 1976 como o primeiro ano em que a palavra foi usada, ao que se seguiu seu emprego mais ou menos irregular em diferentes contextos (em especial corporativo, de gestão urbana/de territórios e globalização), até que, nos anos 1990, o vocábulo passa a frequentar com mais assiduidade os estudos relativos às relações internacionais (SIMOULIN, 2003, p. 312/313).

Renate MAYNTZ, por sua vez, identifica no pós Segunda Guerra Mundial o início do desenvolvimento da Teoria da Governança (*Steuerungstheorie*), que, na sua visão, teria passado por três fases: a primeira com foco no planejamento estatal (a partir do final dos anos 60), a segunda com preocupação em análises empíricas e no papel do Direito (anos 70), e a terceira centrada na implementação de políticas e na discussão da importância da reação do respectivo destinatário como fator do sucesso da iniciativa governamental (MAYNTZ, 2009, p. 15/18).

No que se refere aos elementos comuns apontados pela doutrina para essa nova forma de gerir a coisa pública, está um **processo de tomada de decisão cooperativo entre**

---

[108] *"A 'governança' se transformou, a partir dos anos 1990, na palavra chave, palavra fetiche, supostamente capaz de condensar e resumir em si todo o conjunto de transformações que afetam o exercício do poder nas sociedades contemporâneas"*(CHEVALLIER, 2003, p. 203).

[109] Guy HERMET também aponta para o século XIII como o período em que houve os primeiros usos do termo *governança,* só que então como sinônimo de *governo* (2005, p. 24).

[110] PAIS – Public Affairs Information Service – que desde 1972 cataloga obras, revistas e relatórios governamentais e publicações oficiais nos domínios de políticas públicas, políticas sociais e ciências sociais (SIMOULIN, 2003, p. 310).

atores públicos e privados, no qual o Estado continua tendo uma atuação central, mas não exclusiva (GAUDIN, 1998, p. 57/60; MERRIEN, 1998, p. 62 e ss.; STOKER, 1998, CHEVALLIER, 2003, p. 206 e ss.; SIMOULIN, 2003, p. 314 e ss.; BARON, 2003, p. 333 e ss.; MAYNTZ, 2009, p. 13 e ss.[111]; TOURNEPICHE, 2010, p. 265 e ss.; MOKLE, 2014, p. 109; M'RAD, 2015, p. 24 e ss.; DEFARGES, 2015, p. 30 e ss.; BARNES, 2015, p. 27 e ss.; MEDAUAR, 2017, p. 359/361).

Essa ideia implica o desenvolvimento de instrumentos de formação de escolhas que partam dos cidadãos para as autoridades (de baixo para cima), busca de soluções coletivas para problemas compartilhados e cuja capacidade de superação extrapole as forças do Estado-nacional e a criação de redes de trabalho que permitam a interação horizontal (ou o quanto possível horizontal) entre esses diferentes agentes (SIMOULIN, 2003, p. 314 e ss.; MAYNTZ, 2009, p. 13 e ss.; OLIVEIRA, 2014-B, p. 417 e ss.; BARNES, 2015, p. 27).

Tal modelo de condução dos afazeres públicos tem como instrumento indispensável a **negociação** entre os seus atores (CAILLOSSE, 2003, p. 127; MAYNTZ, 2009, p. 16 e ss.; OLIVEIRA, 2009-B, p. 419 e ss.; TOURNEPICHE, 2010, p. 267[112]; DEFARGES, 2015, p. 53[113]; MEDAUAR, 2017, p. 359), o que, para chegar a bom termo quanto à defesa do interesse público, depende do desenho institucional adequado da respectiva arena, na qual a ação de seus intervenientes deve ser procedimentalizada e transparente (TOURNEPICHE, 2010, p. 268/269; MIRAGEM, 2013, p. 44/45; MOKLE, 2014, p. 103 e ss.).

Além do **consenso** construído a partir de concessões mútuas (CHEVALLIER, 2003, p. 207; BARON, 2003, p. 333; OLIVEIRA, 2009-B, p. 419 e ss.), também se aponta a preocupação com a **legitimidade do exercício do poder** como ingrediente central da governança (SIMOULIN, 2003, p. 320; CANOTILHO, 2008, p. 327; MOKLE, 2014, p. 97/98; M'RAD, 2015, p. 63/64), o que passa a ser perseguido com a criação de mecanismos de **participação do cidadão** no iter decisório da autoridade (JOUVE, 2005, p. 327 e ss.; OLIVEIRA, 2009-B, p. 418; MIRAGEM, 2013, p. 43; ARNAUD, 2014, p. 280 e ss.; M'RAD, 2015, p. 65 e ss.).

---

[111] *"Onde atores estatais participam em redes de trabalho de políticas públicas, eles são um tipo de participante muito especial e privilegiado; eles detêm meios cruciais de intervenção, o que se mantém inclusive nas situações em que a tomada de decisão foi devolvida para instituições de autogoverno sociais"*(MAYNTZ, 2009, p. 18).

[112] *"A multiplicação de atores na tomada de decisão contradiz, assim, a visão clássica de um governo tomando decisões de forma autoritária, sem intermediário, e remete necessariamente a modos de decisão negociados, resultante de compromissos por vezes difíceis"*(TOURNEPICHE, 2010, p. 267).

[113] *"A governança implica um poder flexível (pouvoir doux/soft power), que age pela incitação e persuasão, por oposição ao poder duro (pouvoir dur/hard power), imposto pela força"*(DEFARGES, 2015, p. 53).

Para uma maior aceitação da população quanto aos comandos que lhe são dirigidos, o gestor passa a ter atenção especial com a **efetividade** das políticas que pretende implantar (MERRIEN, 1998, p. 61; SIMOULIN, 2003, p. 320; MAYNTZ, 2009, p. 16 e ss.; TOURNEPICHE, 2010, p. 270/272; MOKLE, 2014, p. 97/98), bem como o cuidado de não impor restrições às liberdades individuais que extrapolem o estritamente necessário para a satisfação de pautas coletivas.

Espera-se do gestor público uma postura **responsiva** e **responsável** para com as pretensões que lhe são formuladas (CANOTILHO, 2008, p. 327/334[114]; MOKLE, 2014, p. 97 e ss.), o que, ao lado do **agir proporcional** (CANOTILHO, 2008, p. 327/334; MOKLE, 2014, p. 97), inclusive no que se refere à eleição dos domínios em que sua intervenção se faça indispensável à tutela de interesses gerais (CHEVALLIER, 2003, p. 211; MOKLE, 2014, p. 107), passam a caracterizar um novel padrão de administração, em tese mais apto a enfrentar os grandes desafios que se colocam nas sociedades contemporâneas.

[114] J. J. Gomes CANOTILHO, que se refere à *boa governança* como a condução responsável dos assuntos do Estado (2008, p. 327), usa *responsividade* com o seguinte sentido: *"sintonia profunda da atuação dos poderes públicos com as aspirações dos cidadãos"*(2008, p. 334).

CONCLUSÃO

Nesta tese buscamos propor um modelo jurídico de atuação administrativa que compatibilizasse os postulados da *legalidade* e da *eficiência*, pelo qual os gestores públicos pudessem ver no Direito que rege seu agir um aliado para a construção de escolhas ótimas no exercício das competências que lhes são conferidas pela ordem constitucional vigente.

O simples afirmar que a Administração Pública brasileira enfrenta sérios gargalos para se transformar num autêntico espaço de realização de Justiça chega a ser tautológico, não trazendo qualquer novidade para todos aqueles que estão sujeitos à sua esfera de influência.

Pela nossa pesquisa, aliás, a surpresa foi justamente constatar em obras clássicas que se debruçaram sobre a experiência burocrática do Brasil colônia retratos de problemas que atravessaram os séculos e que persistem, tal qual em sua origem, na contemporaneidade.

Já o vaticinar a premência de que esses óbices à *boa administração* sejam removidos para garantia de legitimidade do nosso Estado, evitando-se, assim, esgarçamento ainda maior do nosso tecido social, imaginamos que seja tarefa que toca particularmente ao estudioso do Direito.

Afinal de contas, se uma das causas para a ineficiência da Administração supostamente está nas leis que a disciplinam, conforme argumento reiteradamente veiculado pela advocacia pública na defesa da Fazenda em juízo, é importante saber o que quem se dedica ao aprendizado e harmonização do nosso ordenamento jurídico tem a dizer a respeito.

Atendendo a esse chamado, nossa investigação rumo à construção dos pressupostos e instrumentos da *governança pública*, forma de ação estatal pensada como aderente ao imperativo de aprimoramento do exercício da função administrativa no território nacional, começou por analisar qual seria o efeito jurídico da positivação do princípio da eficiência na Constituição de 1988.

Sobre o ponto, formulamos no Capítulo 1, reiterando no Capítulo 2, as seguintes perguntas:

> A previsão da eficiência em *Lei* é condição suficiente para levar os gestores a perseguirem resultados na realidade compatíveis com esforço dispendido para alcançá-los? Ou então: a alteração legislativa basta para que estes excluam das alternativas presentes em seu processo de tomada

> de decisão aquelas que, apesar de aparentemente encontrarem lastro na lei escrita, ofendem-lhe o espírito, sua razão de ser?

Apesar de aparentemente estarmos diante de questões retóricas, já que é bastante intuitivo que só a existência de lei que determine a ação estatal eficiente não é capaz de revolucionar a realidade da prestação de serviços públicos (em sentido amplo) em nosso país, a reflexão proposta cumpre uma função nada evidente.

Ainda existe entre nós uma fé inabalável de que todos (ou quase todos) os impasses enfrentados pelos governantes e governados para a construção de uma sociedade mais justa e próspera passam por algum tipo de reforma legislativa, em especial constitucional.

Ao seu tempo (que, como sabemos, ainda não passou) a Emenda Constitucional nº 19/1998 refletiu essa aspiração, e trouxe para nosso direito escrito, em seu nível hierarquicamente mais elevado, o que já decorreria do bom senso, do que seria o mínimo de se esperar de uma organização política estruturada de modo a garantir as condições de progresso material e espiritual de seus membros.

Nada obstante, após termos percorrido as lições de diversos autores que trataram do tema e refletido sobre apontamentos da jurisprudência sobre vícios identificados no conduzir dos afazeres públicos pelos nossos gestores, concluímos que a inovação trazida à Carta Política pode não ter sido inócua.

Mas para tanto, como não poderia deixar de ser, tudo dependerá da aplicação que os intérpretes darão ao "novo" postulado da ação administrativa, evitando que os sentidos extraídos da lei para o seu agir impliquem resultados disparatados ao exercício de suas funções.

Esse primeiro passo para o agir eficiente estatal, de acordo com o exposto no Capítulo 2 desta tese, já poderia ter sido dado antes da reforma do nosso direito escrito com tal propósito, por meio de sua adequada interpretação conjugada com as demais fontes do Direito, à luz do que já há muito é dito por juristas atentos ao fato de que o Direito serve a uma realidade (e não o contrário).

De qualquer modo, considerando o prestígio que textos de lei têm, ao menos formalmente, entre muitos de nossos gestores e acadêmicos, havendo enunciado textual na Constituição a respeito (o que na legislação já havia pelo menos desde o Decreto-lei nº 200/1967), não vemos qualquer margem para que se recuse a necessária compatibilização

entre os princípios da legalidade e da eficiência no cumprimento de tarefas pelos nossos servidores públicos.

O segundo passo no caminhar em direção à governança, a nosso ver, também não dependeria de alteração legislativa expressiva, bastando a incorporação à cultura das repartições públicas do que defendemos como pressupostos do modelo de atuação executiva, muitos dos quais decorrentes da própria aplicação teleológica da lei, conforme os valores albergados em nossa Carta Política.

Ao se exigir da autoridade pública respeito ao cidadão, aos seus direitos e expectativas legítimas quanto ao exercício de Poder, o que se faz é explicitar algo que decorre de qualquer organização que se pretenda republicana, democrática e racional do Estado.

Na mesma linha estão outros deveres do gestor lembrados no Capítulo 3 desta tese, como o da ação proporcional, de diálogo e harmonização de sua conduta com a das demais esferas de governo e de prestação de contas à população, com o tratamento adequado das demandas que lhe são apresentadas pelos indivíduos em nome dos quais este exerce suas atividades.

Já quanto ao terceiro passo nessa jornada pela governança, entendemos que algumas das questões colocadas neste estudo ainda merecem um melhor tratamento pela doutrina, além de depender, como todas as demais, da vontade administrativa (leia-se de governantes e de integrantes do funcionalismo) para sua implementação adequada.

A boa administração, tal como desenhada neste estudo, vai além do se evitar o despropósito. É necessário que a gestão do bem comum persiga o ótimo no rendimento de suas tarefas, para o que o Direito também tem um relevante papel a desempenhar.

Assim, a procedimentalização do iter decisório a cargo do gestor deve virar realidade. O cumprimento de etapas antes da formulação de escolhas que repercutirão na vida de milhares de pessoas, abrindo-se a oportunidade de estas se manifestarem a respeito, apesar de comandos constitucionais e legais expressos entre nós, ainda se vê com pouquíssima frequência nas rotinas das repartições públicas.

De acordo com o exposto em nossa pesquisa, ouvir o cidadão em tais circunstâncias não é só sinal de respeito com o indivíduo, como também corresponde a um valioso instrumento para aprimoramento da decisão a ser feita pela autoridade, ampliando sua visão sobre os fatos a merecerem sua intervenção e acerca de alternativas possíveis de solução para os impasses que pretende superar.

Da mesma forma, o ideal de exercício dialógico do Poder, com o emprego preferencial do consenso à ação unilateral como método para a satisfação de pautas de interesse coletivo, ainda enfrenta sérios obstáculos para conseguir algum espaço no dia a dia dos afazeres públicos.

Além da justificativa teórica encampada nesta tese, seriam úteis estudos detalhados sobre os efeitos econômicos da judicialização de toda e qualquer matéria envolvendo a Administração, o que necessariamente deveria incluir os custos estimados de tal política em termos globais (ou seja, para financiamento tanto Judiciário como do Executivo para o cumprimento de tal ônus), já que os prejuízos para a cidadania decorrentes da prática nos parecem evidentes.

Finalmente, tecemos algumas observações que entendemos pertinentes para aprimoramento dos órgãos de controle na sua função de contribuir para um melhor exercício da atividade administrativa. O tema certamente inspira novos estudos, sobretudo no que diz respeito ao desenho institucional de formas adequadas de interação entre controlador e controlado que, favorecendo a boa administração, não implique a cooptação do fiscal pelo fiscalizado.

Feitas tais considerações, é chegada a hora de nos despedirmos desta pesquisa, na esperança de que este esforço acadêmico possa de algum modo contribuir para que alcancemos um novo patamar de Administração Pública em nosso país, no qual o Direito (mais do que a lei) possa servir de instrumento não só para coibir desvios, como também para a construção de escolhas ótimas pelos nossos gestores.

BIBLIOGRAFIA

ACKERMAN, Susan Rose-. Étude d'impact et analyse coûts-avantages: qu'impliquent-elles pour l'élaboration des politiques publiques et les réformes législatives *in Revue Française d'Administration Publique - RFAP,* n. 140, p. 787/806, Mayenne : ENA, 2011.

ADAMS, Luís Inácio Lucena; MARTINS FILHO, Luiz Dias. A Transação no Código Tributário Nacional (CTN) e as propostas normativas de lei autorizadora *in* SARAIVA FILHO, Oswaldo Othon de Pontes; GUIMARÃES, Vasco Branco (org.). *Transação e arbitragem no âmbito tributário: homenagem ao jurista Carlos Mário da Silva Velloso*, v. 1, p. 15/42, Belo Horizonte: Fórum, 2008 (acessível em www.direitodoestado.com, 03/01/17, às 23:00).

ALCARAS, Jean-Robert; MARCHAND, Christèle; MARREL, Guillaume; NONJON, Magali. La « performance sociale » comme horizon? Les directeurs départementaux de l'aide et de l'action sociales et leurs perceptions de la managérialisation *in Revue Française D'Administration Publique – RFAP,* n. 140, p. 757/771, Mayenne: ENA, 2012.

ALESSI, Renato. *Sistema istituzionale del diritto amministrativo italiano,* Milano: Giuffrè, 1958.

ALLEGRETTI, Umberto. *Diritti e stato nella mondializzazione,* Troina: Città Aperta, 2002.

_____. *L'amministrazione – dall'attuazione costituzionale alla democrazia partecipativa,* Milano: Giuffrè, 2009.

ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de. Crítica ao tratamento constitucional do Município como ente da Federação brasileira *in Revista de Direito Constitucional e Internacional,* ano 17, n. 68, p. 76/85, São Paulo: RT, jul.-set. 2009.

_____. *Contrato administrativo,* São Paulo: Quartier Latin, 2012.

_____. Responsabilidade do Estado *in* DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella (coord.). *Tratado de direito administrativo,* v. 7, p. 215/443, São Paulo: RT, 2014.

_____. *Formação da teoria do direito administrativo no Brasil,* São Paulo: Quartier Latin, 2015.

ALMEIDA, Mário Aroso de. *Teoria geral do direito administrativo – temas nucleares,* 3. ed., Coimbra: Almedina, 2012.

ALMEIDA, Mário Aroso de. *Teoria geral do direito administrativo – o novo regime do Código de Procedimento Administrativo,* 3. ed., Coimbra: Almedina, 2015.

AMAN JR, Alfred C. ; MAYTON, William T. *Administrative law,* 2. ed., St. Paul: Minn, 2001.

AMARAL, Antônio Carlos Cintra. O Princípio da Eficiência do Direito Administrativo *in Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado*, nº 5 mar./abr./mai. Salvador: 2006 (disponível em http://www.direitodoestado.com/revista/RERE-5-MAR%C7O-2006-CARLOS%20CINTRA.pdf, acesso em 18/12/16, às 23:30).

AMARAL, Diogo Freitas do. *Curso de direito administrativo,* v. II, Coimbra: Almedina, 2010 (reimpressão de edição de 2001).

_____. *Curso de direito administrativo,* v. I, 3. ed., Coimbra: Almedina, 2011 (reimpressão de edição de 2006).

AMARAL FILHO, Marcos J. T. do. *O ombudsman e o controle da administração,* São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo/Ícone, 1993.

_____. Ouvidor geral – o ombudsman brasileiro *in* ALMEIDA, Fernando D. M. de (et al.)(coord.). *Direito público em evolução – estudos em homenagem à professora Odete Medauar,* p. 275/281, Belo Horizonte: Fórum, 2013.

ANDRADE, José Carlos Vieira de. *O dever de fundamentação expressa dos actos administrativos,* Coimbra: Almedina, 2007.

ANTUNES, Luís Filipe Colaço. *O procedimento administrativo de avaliação de impacto ambiental,* Coimbra: Almedina, 1998.

APPARECIDO JUNIOR, José Antonio. O novo paradigma da consensualidade administrativa e a atuação dos advogados públicos *in* CUNHA FILHO, Alexandre J. C. da; ARAÚJO, Glaucio R. B. De; LIVIANU, Roberto; PASCOLATI JUNIOR, Ulisses A. (coord.). *48 visões sobre a corrupção,* p. 367/380, São Paulo: Quartier Latin, 2016.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. A consensualidade no direito administrativo: acordos regulatórios e contratos administrativos *in Revista Forense,* v. 389, ano 103, p. 3/ 17, Rio de Janeiro: Forense, jan.-fev. 2007.

_____. Teoria das autolimitações administrativas: atos próprios, confiança legítima e contradições entre órgãos administrativos *in Boletim de Direito Administrativo – BDA n. 5,* p. 552/561, São Paulo: NDJ, maio 2008.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. A concepção pós- positivista do princípio da legalidade *in Revista de Direito Constitucional e Internacional – RDCI,* ano 16, n. 15, p. 7/21, São Paulo: RT, out.-dez. 2008 – B.

_____. Interpretação conseqüencialista e análise econômica do direito público à luz dos princípios constitucionais da eficiência e da economicidade *in* SOUZA NETO, Cláudio P. De; SARMENTO, Daniel; BINENBOJM, Gustavo (coord.). *Vinte anos da constituição federal de 1988,* p. 295/310, Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

_____. *Curso de direito administrativo,* Rio de Janeiro: Forense, 2012.

_____. O princípio da eficiência *in* MARRARA, Thiago (org.). *Princípios de direito administrativo,* p. 375/381, São Paulo: Atlas, 2012-B.

ARAGÃO, Cecília Vescovi de. Burocracia, eficiência e modelos de gestão pública: um ensaio *in Revista do Serviço Público – RSP,* n. 3, ano 48, p. 104/132, set./dez. 1997 (disponível em http://antigo.enap.gov.br/downloads/ec43ea4fGraacad48.pdf, 14/12/16, às 11:00).

ARANA, Jaime Rodríguez-. El ciudadano y el poder público – el principio y el derecho al buen gobierno y a la buena administración, Madrid: Editorial Reus, 2012.

ARAÚJO, Alexandra Fuchs de. *Participação democrática na administração: o procedimento de reforma do plano diretor da cidade de São Paulo – fase do executivo – gestões Kassab (2006-2012) e Haddad (2013-2016)* – Dissertação de Mestrado, São Paulo: Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2016.

ARNAUD, André-Jean. *La gouvernance – un outil de participation,* Paris : LGDJ, 2014.

ARISTÓTELES. *Politics*, trad. Benjamin Jowett, Mineola-New York: Dover Publications, 2000 (autor viveu no século IV a.C.).

ASSMANN, Eberhard Schmidt. *Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee,* ed. 2., Heidelberg: Springer, 2006.

AUBY, Jean-Bernard. Remarques préliminaires sur la démocratie administrative *in Revue Française D'Administrations Publique – RFAD,* n. 137-138, p. 13/19, 2011.

_____; BUGNY, Delphine Dero-. Les principes de sécurité juridique et de confiance légitime *in* AUBY, Jean Bernard; ROCHÈRE, Jacqueline Dutheil de la (sous la direction de). *Droit administratif européen,* p. 473/490, Bruxelles: Bruylant, 2007.

ÁVILA, Humberto. *Teoria dos princípios – da definição à aplicação dos princípios jurídicos,* 14. ed., São Paulo: Malheiros, 2013.

AZOULAI, Loïc. Le principe de bonne administration *in* AUBY, Jean Bernard; ROCHÈRE, Jacqueline Dutheil de la (sous la direction de). *Droit administratif européen,* p. 493/518, Bruxelles: Bruylant, 2007.

AVRITZER, Leonardo. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático *in Opinião Pública,* v. 14, n. 1, p. 43/64, Campinas: junho de 2008 (texto disponível em formato digital em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762008000100002 - 31/08/16, às 10:00).

BARAK, Aharon. *Proportionality – constitutional rights and their limitation,* trad. Doron Kalir, Cambridge: Cambridge University Press, 2012.

BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. *Processo administrativo disciplinar,* 4. ed., São Paulo: Saraiva, 2013.

BAPTISTA, Patrícia. *Transformações do direito administrativo,* Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

BARNES, Javier. Administrative procedure in transformation *in* BARNES, Javier (editor). *Transforming administrative procedure,* 2. ed., p. 15/41, Sevilla: Global Law Press, 2015.

BARON, Catherine. La gouvernance: débats autour d'un concept polysémique *in Revue Internationale de Théorie du Droit et the Sociologie Juridique – D&S,* n. 54, p. 329/351, Paris: LGDJ, 2003.

BARROS, Laura Mendes Armando de. *Participação democrática e fomento nos conselhos deliberativos,* São Paulo: Saraiva, 2016.

BARTOLI, Annie; KERAMIDAS, Olivier; LARAT, Fabrice; MAZOUZ, Bachir. Vers un managemet public éthique et performant *in Revue Française D'Administration Publique – RFAP,* n. 140, p. 629/639, Mayenne: ENA, 2011.

_____ ; BLATRIX, Cécile. *Management dans les organisations publiques – défis et logiques d'action,* 4. ed., Paris: Dunod, 2015.

BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves. *Transações administrativas,* São Paulo: Quartier Latin, 2007.

BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves. *Princípio constitucional da eficiência administrativa,* 2. ed., Belo Horizonte: Fórum, 2012.

BEÇAK, Rubens. Democracia – hegemonia e aperfeiçoamento, São Paulo: Saraiva, 2014.

BERCOVICI, Gilberto. Plebiscito e referendo em matéria administrativa *in* MARQUES NETO, Floriano de A.; ALMEIDA, Fernando D. M. de; NOHARA, Irene P.; MARRARA, Thiago (org.). *Direito e administração pública – estudos em homenagem a Maria Sylvia Zanella Di Pietro,* p. 19/32, São Paulo: Atlas, 2013.

BERNARDES, Marciele Berger. *Democracia na sociedade informacional,* São Paulo: Saraiva, 2013.

BINENBOJM, Gustavo. *Uma teoria do direito administrativo – direitos fundamentais, democracia e constitucionalização,* 2. ed., Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

_____. *Poder de polícia – ordenação – regulação – transformações político-jurídicas, econômicas e institucionais do direito administrativo ordenador,* Belo Horizonte: Fórum, 2016.

BIRBAUM, Pierre. *Les sommets de l'État – essai sur l'élite du pouvoir en France,* Paris : Édition du Seuil, 1994.

BOBBIO, Norberto. *Teoria do ordenamento jurídico,* 10. ed., trad. por Maria Celeste C. J. Santos com rev. técnica de Claudio de Cicco, Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1997.

_____. *O positivismo jurídico - lições de filosofia do direito,* trad. Márcio Pugliesi; Edson Bini; e Carlos E Rodrigues, São Paulo: Ícone, 2006.

_____. *Dalla struttura alla funzione,* Bari: Laterza, 2007 (primeira publicação em 1977).

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política,* trad. por Carmen C. Varriale e al.; v. 1, 13. ed., Brasília: Ed. UNB, 2009.

BOBBIO, Norberto. *Estado, governo e sociedade – para uma teoria geral da política,* trad. Marco Aurélio Nogueira, São Paulo/Rio de Janeiro: Paz & Terra, 2014 (tradução de edição de 1985).

BOBBIO, Norberto. *Liberalismo e democracia,* trad. Marco Aurélio Nogueira, São Paulo: Brasiliense, 2013.

_____. *Etica e politica,* 3. ed., Milano: Mondadori, 2013-B.

_____. *Democracia e segredo,* trad. Marco Aurélio Nogueira, São Paulo: Editora Unesp, 2015.

_____. *O futuro da Democracia – uma defesa das regras do jogo,* trad. Marco Aurélio Nogueira, São Paulo: Paz & Terra, 2015-B.

BOGUMIL, Jörg; JANN, Werner. *Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland – Einführung in die Verwaltungswissenschaft,* 2. Auf., Wiesbaden: VS Verlag, 2009.

BON, Pierre. L'association du public aux décisions prises par l'administration *in Revue Française de Droit Administratif - RFDA,* n. 1, année 32, p. 27/34, Paris: Dalloz, jan.-fev. 2016.

BONAVIDES, Paulo. *Teoria constitucional da democracia participativa,* 3ª ed., São Paulo: Malheiros, 2008.

_____. *Curso de direito constitucional,* 24. ed., São Paulo: Malheiros, 2009.

_____. *Do Estado liberal ao Estado social,* 11. ed., São Paulo: Malheiros, 2013.

BONILHA, Daniel. La economía política del conocimiento jurídico *in Revista de Estudos Empíricos em Direito,* v. 2, n. 1, p. 26/59, jan. 2015.

BORGES, Aline Gonzalez. Reflexos do Código Civil nos contratos administrativos *in in Revista Eletrônica de Direito Administrativo e Econômico – ReDAE,* n. 9 – fev./mar./abr. – 2007, disponível em *http://www.direitodoestado.com/revista/REDAE-9-FEVEREIRO-2007-ALICE%20GONZALEZ.pdf* [16/07/16, às 18:00].

BONNET, Baptiste. L'analyse des rapports entre administration et administrés au travers du prisme des principes de sécurité juridique et confiance légitime *in Revue Française de Droit Administratif – RFDA,* n. 4, année 29, p. 718/721, Paris: Dalloz, jui.-aoû. 2013.

BOTTINI, Fabien. L'impact du New public management sur la réforme territoriale *in Revue Française de Droit Administratif - RFDA,* n. 4, année 31, p. 717/725, Paris: Dalloz, jui.-aoû. 2015.

BOUSTA, Rhita. *Essai sur la notion de bonne administration en droit public,* Paris: L'Hartman, 2010.

BRAIBANT, Guy. Administration et participation *in Revue Internationale de Sciences Administratives – RISA,* n. 1-2, p. 159/165, 1978.

BRELÀZ, Gabriela de ; ALVES, Mário Aquino. O processo de institucionalização da participação na Câmara Municipal de São Paulo: uma análise das audiências públicas do orçamento (1990-2010) *in Revista de Administração Pública -RAD,* 47(4), p. 803/826, Rio de Janeiro, jul./ago. 2013

BUCCI, Maria Paula Dallari. *Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas,* São Paulo: Saraiva, 2013.

BUENO, Ricardo Luiz Pereira; BRELÀZ, Gabriela de; SALINAS, Natasha Schmitt Caccia. Administração pública brasileira no século 21: seis grandes desafios *in Revista do Serviço Público – RSP,* v. 67, p. 7/28, edição especial, Brasília: ENAP, dez. 2016.

BURDEAU, Georges. *L'État,* Paris: Éditions du Seuil, 1970.

BUTTERWEGGE, Christoph. *Krise und Zukunft des Sozialstaates,* 5. Auf., Wiesbaden: Springer VS, 2014.

CAILLOSSE, Jacques. Le droit administratif contre la performance publique? *in L'Actualité Juridique - Droit Administratif – AJDA,* n. 3, p. 195/211, Paris: Dalloz, mar. 1999.

_____. Les figures croisées du juriste e du manager dans la politique française de réforme de l'État *in Revue Française de Administration Public – RFAP,* n. 105-106, p. 121/134, ENA: Paris, 2003 – disponível em https://www.cairn.info/revue-francaise-d-administration-publique-2003-1.htm [29/11/16, às 11:00].

_____. *La constitution imaginaire de l'administration,* Paris: Presses Universitaires de France - PUF, 2008.

_____. Les rapports de la politique et du droit dans la formulation d' « objectifs » *in* FAURE, Bertrand (sous la direction de), *Les objectifs dans le droit,* p. 13/27, Paris: Dalloz, 2010.

_____. Performance et droit de l'administration *in* ALBERT, Nathalie (sous la direction de). *Performance et droit administratif*, p. 5/17, Paris: LexisNexis, 2010-B.

CAILLOSSE, Jacques. Le juge administratif et la question de l' « efficacité » *in Revue du Droit Public – RDP,* n. 1, p. 27/51, Paris: LGDJ, 2013.

_____. La révision générale des politiques publiques et la question de l' « usager » *in Revue Française de Droit Administratif - RFDA,* n. 3, p. 499/504, Paris: Dalloz, mai-jun. 2013-B.

_____. *L'État du droit administratif*, Paris: LGDJ, 2015.

CAMPILONGO, Celso Fernandes. *Direito e democracia,* São Paulo; Max Limonad, 1997.

CAMPOS, Anna Maria. *Accountability:* quando poderemos traduzi-la para o português? *in Revista de Administração Pública – RAP,* v. 24, n. 2, p. 30-50, Rio de Janeiro, 1990.

CANANEA, Giacinto della. Il rinvio ai princìpi dell'ordinamento comunitario *in* SANDULLI, Maria Alessandra (a cura di). *Codice dell'azione amministrativa,* p. 20/34, Milano: Giuffrè, 2011.

CANE, Peter. *Administrative law,* 5. ed., Oxford: Oxford University Press, 2011.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. O direito constitucional passa; o direito administrativo passa também *in Estudos em Homenagem ao prof. doutor Rogério Soares – Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra,* n. 61, p. 705/722, Coimbra: Coimbra Editora, 2001.

_____. *Direito constitucional e teoria da constituição,* 7. ed., Coimbra: Almedina, 2003.

_____. *"Brancosos" e interconstitucionalidade – itinerários dos discursos sobre a historicidade constitucional,* 2. ed., Coimbra: Almedina, 2008.

CARNAES, Mariana. O Clientelismo e os Cargos Comissionados: Impacto na Eficiência da Administração Pública, São Paulo, 2014, disponível em http://abdet.com.br/site/o-clientelismo-e-os-cargos-comissionados-impacto-na-eficiencia-da-administracao-publica/, acesso em 18/12/16, às 23:30.

_____. *Compromisso de ajustamento de conduta e eficiência administrativa,* Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.

CARVALHO, Gustavo Marinho de. *Precedentes administrativos no direito brasileiro,* São Paulo: Contracorrente, 2015.

CARVALHO, Raquel. O Direito à informação administrativa procedimental, Porto: Publicações Universidade Católica,1999.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo,* 24. ed., Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

CARVALHO NETO, Tarcisio Vieira de. *O princípio da impessoalidade nas decisões administrativas,* Brasília: Gazeta Jurídica, 2015.

CASSESE, Sabino. *Burocrazia ed economia pubblica – cronache degli anni 70,* Bologna: Il Mulino, 1978.

_____. *Lo stato introvabile – modernità e arretratezza delle istituzione italiane,* Roma: Donzelli, 1998.

_____. *Le basi del diritto amministrativo,* 5. ed. Torino: Giulio Einaudi editore, 1998 -B.

_____. L'arena pubblica – nuovi paradigmi per lo stato *in Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico,* n. 3, p. 601/649, Milano, 2001.

_____. La partecipazione dei privati alle decisioni pubbliche *in Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico,* n. 1, p. 13/41, Milano, 2007.

_____. *Istituzioni di diritto amministrativo,* 3. ed., Milano: Giuffrè, 2009.

_____. *A crise do Estado,* trad. Ilse Paschoal Moreira e Fernanda Landucci Ortale, Campinas: Saberes, 2010.

CASTRO, Augusto Olympio Viveiros de. *Tratado de Sciencia da administração e direito administrativo,* Rio de Janeiro: Jacinto Ribeiro dos Santos Livreiro-Editor, 1914.

CHAMBAT, Pierre; FOURNIAU, Jean Michel. Débat public et participation démocratique *in* VALLEMONT, Serge (sous la direction de). *Le débat public: une réforme dans l'État,* Paris, LGDJ, 2001.

CHEVALIER, Emilie. *Bonne administration et Union européenne,* Bruxelles: Bruylant, 2014.

CHEVALLIER, Jacques. La gouvernance: un nouveau paradigme étatique? *in Revue Française de Administration Public – RFAP,* n. 105-106, p. 203/217, ENA: Paris, 2003 – disponível em https://www.cairn.info/revue-francaise-d-administration-publique-2003-1.htm [29/11/16, às 11:00].

_____. *Science administrative*, 4. ed, Paris: PUF, 2007.

_____. *L'État post-moderne,* 3. ed., Paris: LGDJ, 2008.

_____. Rapport de synthèse (Performance et droit administratif) *in* ALBERT, Nathalie (sous la direction de). *Performance et droit administratif*, p. 293/306, Paris: LexisNexis, 2010.

_____. *L'État,* 2. ed., Paris: Dalloz, 2011.

CHIEPPA, Roberto; GIOVAGNOLI, Roberto. *Manuali di diritto amministrativo,* Milano: Giuffrè, 2011.

CHITI, Mario P. Monismo o dualismo in diretto amministrativo: vero o falso dilemma? *in Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico,* n. 2, p. 301/320, 2000.

_____. *Mutazioni del diritto pubblico nello spazio giuridico europeo,* Bologna: Clueb, 2003.

CLÈVE, Clèmerson Merlin. *Atividade legislativa do poder executivo,* 3. ed., São Paulo: RT, 2011.

_____. O cidadão, a Administração Pública e a Constituição *in* CLÈVE, Clèmerson M. (coord.). *Direito constitucional brasileiro – organização do Estado e dos poderes,* p. 316/337, São Paulo: RT, 2014.

COMPARATO, Fábio Konder. *A afirmação histórica dos direitos humanos,* 3. ed., São Paulo: Saraiva, 2003.

_____. O direito e o avesso *in Dossiê Crise do Congresso – Revista Estudos Avançados,* v. 23, n. 67, p. 7/22, São Paulo: IEA, 2009 [Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142009000300002&lng=pt&nrm=iso>. ISSN 1806-9592. http://dx.doi.org/10.1590/S0103-40142009000300002, 17.04.16, às 19:00].

CONTI, José Mauricio; CARVALHO, André Castro. O controle interno da Administração Pública brasileira: a qualidade do gasto público e responsabilidade fiscal *in Direito Público –DPU,* n. 37, p. 201/220, SI(sem indicação): Síntese, jan.-fev. 2011.

CORDEIRO, António Manuel da Rocha e Menezes. *Da boa fé no direito civil,* Coimbra: Almedina, 1997.

CORREIA, Fernando Alves. *O plano urbanístico e o princípio da igualdade,* Coimbra: Almedina, 2001.

CORREIA, José Manuel Sérvulo. *Legalidade e autonomia contratual nos contratos administrativos,* Coimbra: Almedina, 2003.

CORSO, Guido. *Manuale di diritto amministrativo,* 5. ed., Torino: Giappichelli, 2010.

COSTA, Judith Martins-. A boa fé como modelo (uma aplicação da teoria dos modelos de Miguel Reale) *in* COSTA, Judith Martins; BRANCO, Gerson Luiz Carlos. *Diretrizes teóricas do novo Código Civil brasileiro,* p. 187/224, São Paulo: Saraiva, 2002.

COUTINHO, Diogo R. *Direito, desigualdade e desenvolvimento,* São Paulo: Saraiva, 2013.

CRAIG, Paul. *Administrative law,* 6. ed., London: Thomson Reuters, 2010.

CRISTI, Éric. *La réforme de l'État,* Paris: Vuibert, 2007.

CRUET, Jean. *La vie du droit et l'impuissance des lois,* Paris, Flammarion, 1908 (https://archive.org/stream/laviedudroitetl00cruegoog#page/n12/mode/2up, 19/01/16, às 00:15 – obra digitalizada).

_____. *A vida do direito e a inutilidade das leis,* 3. ed., (sem tradutor mencionado), Leme: Edijur, 2008 (original de 1908).

CUNHA, Bruno Santos. O princípio da eficiência e o direito fundamental à boa administração *in* MARRARA, Thiago (org.). *Princípios de direito administrativo,* p. 382/404, São Paulo: Atlas, 2012.

CUNHA FILHO, Alexandre Jorge Carneiro da. *Poder de polícia – compreensão contemporânea do instituto e discussão sobre a possibilidade de delegação do seu exercício a entes privados,* Ribeirão Preto: IELD, 2014.

CUNHA FILHO, Alexandre Jorge Carneiro da. Audiência pública e urbanismo – a audiência pública como instrumento de participação popular na formação e controle de políticas voltadas à ordenação da cidade *in Revista Brasileira de Direito Municipal – RBDM,* ano 15, n. 52, p. 39/62, Belo Horizonte: Fórum, abr./jun. 2014-B.

_____. Responsabilidade pessoal do servidor por dano causado a terceiro no exercício da função administrativa *in Revista Brasileira de Estudos da Função Pública – RBEFP,* ano 3, n. 7, p. 85/112, jan./abr. 2014-C.

_____. Lei e regulamento: apontamentos sobre o caráter inovador inerente a todas as formas de manifestação do poder normativo estatal *in Boletim de Direito Administrativo – BDA,* n. 31, ano 7, p. 856/864, São Paulo: NDJ, jul. 2015-A.

_____. Legalidade e consensualidade: a Administração precisa de lei para fazer acordos? *in Revista de Contratos Públicos- RCP,* ano 4, n. 7, p. 9/18, Belo Horizonte; Fórum, mar./ago. 2015-B.

_____. Vinculação da Administração à Constituição – alguns apontamentos sobre o alcance do dever constitucional de o Estado garantir os serviços públicos de saúde *in Cadernos Jurídicos da Escola Paulista da Magistratura – EPM,* ano 16, n. 40, p. 9/20, São Paulo: EPM, abril-junho de 2015-C.

CUNHA FILHO, Alexandre Jorge Carneiro; VIANA, Camila Rocha Cunha. Pactos regulatórios: a regulação positiva, o direito administrativo e a busca de resultados *in Revista de Direito Administrativo Contemporâneo – ReDAC,* v. 20, ano 3, p. 79/98, São Paulo: RT, set.-out. 2015.

CUSTOS, Dominique. Le statut du responsable public et la réception de la notion d' « accountability » *in* AUBY, Jean Bernard (sous la direction de). *L'influence du droit européen sur les catégories du droit public,* p. 275/285, Paris : Dalloz, 2010.

DAHL, Robert A.. *Polyarchy – participation and opposition,* New Haven/London: Yale University Press, 1971.

DALLARI, Adilson Abreu. Privatização, eficiência e responsabilidade *in* MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo (coord.). *Uma avaliação das tendências contemporâneas do direito administrativo,* p. 211/231, Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

_____. Acordo para recebimento de crédito perante a Fazenda Pública *in Interesse Público – IP,* ano 6, n. 29, p. 101/116, Porto Alegre: Notadez, jan.-fev. 2005.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *O futuro do Estado,* São Paulo: Saraiva, 2007.

DAUGERON, Bruno. La démocratie administrative dans la théorie du droit public *in Revue Française D'Administrations Publique – RFAD,* n. 137-138, p. 21/37, 2011.

DEBBASCH, Charles. *Science administrative,* Paris: Dalloz, 1971.

_____ ; COLIN, Frédéric. *Droit administratif,* 10. ed., Paris: Economica, 2011.

DEFARGES, Philippe Moreau. *La gouvernance,* 5. ed., Paris: PUF, 2015.

DEGOFFE, Michel. *Droit administratif,* Paris: Ellipses, 2008.

DELAUNAY, Bénédicte. La réforme de la participation du public *in L'Actualité Juridique – Droit Administratif – AJDA,* n. 6, p. 344/350, Paris: Dalloz, fev. 2013.

DELHOSTE, Marie –France. Démocratie participative: De l'échec de l'organisation étatique à l'avenir du projet citoyen *in Revue Française de Droit Administratif – RFDA,* n. 5, p. 1061/1070, Paris: Dalloz, sep.-oct. 2007.

DEVILLER, Jacqueline Morrand-. Les performances de la domanialité publique: critères, consistance, utilisations *in* ALBERT, Nathalie (sous la direction de). *Performance et droit administratif*, p. 211/226, Paris: LexisNexis, 2010.

_____. *Droit administratif,* 12. ed., Paris: Montchretien, 2011.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Discricionariedade administrativa na Constituição de 1988,* 2. ed., São Paulo: Atlas, 2007.

_____. *Direito administrativo,* 20. ed., São Paulo: Atlas, 2007-B.

_____. Da constitucionalização do Direito Administrativo: reflexos sobre o princípio da legalidade e da discricionariedade administrativa *in* DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; RIBEIRO, Carlos Vinícius Alves (coord.). *Supremacia do interesse público e outros temas relevantes no Direito Administrativo,* p. 175/196, São Paulo: Atlas, 2010.

_____. *Parcerias na administração pública,* 8. ed., São Paulo: Atlas, 2011.

_____. Fontes do direito administrativo *in* DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella (coord.). *Tratado de direito administrativo,* v. 1, p. 183/208, São Paulo: RT, 2014.

DI SARNO, Daniela Campos Libório. Audiência pública na gestão democrática da política urbana *in* DALLARI, Adilson de A.; DI SARNO, Daniela C. L. *Direito urbanístico e ambiental,* 2. ed., p. 43/59, Belo Horizonte: Fórum, 2011.

DUARTE, David. *Procedimentalização, participação e fundamentação: por uma concretização da imparcialidade administrativa como parâmetro decisório,* Coimbra: Almedina, 1996.

DUBOS, Olivier. Performance, droit administratif et droits européens: transmutation *in* ALBERT, Nathalie (sous la direction de). *Performance et droit administratif*, p. 35/51, Paris: LexisNexis, 2010.

DUGUIT, Léon. *L'État – le droit objectif et la loi positive,* Paris: Dalloz, 2003 (obra original de 1901).

_____. *Manuel de droit constitutionnel,* Paris: Dalloz, 2007 (obra original de 1923).

DWORKIN, Ronald. *La democracia posible,* trad. Ernest Weikert García, Barcelona: Paidós, 2008.

EISENMANN, Charles. O direito administrativo e o princípio da legalidade *in Revista de Direito Administrativo – RDA,* v. 56, p.47/70, abr.-jun. 1959.

ELSTER, Jon. *Ulisses liberto,* trad. Cláudia Sant'Ana Martins, São Paulo: Editora Unesp, 2009.

ENTERRÍA, Eduardo Garcia de. *La lucha contra las inmunidades del poder en el derecho administrativo (poderes discrecionales, poderes de gobierno, poderes normativos),* 3. ed., Madrid: Civitas, 1989.

_____ ; FERNÁNDEZ, Tomás- Ramón. *Curso de derecho administrativo,* v. I, 14. ed., Madrid: Thomson, 2008.

ESCOLA, Hector Jorge. *Compendio de derecho administrativo,* v. 1, Buenos Aires: Depalma, 1990.

ESTORNINHO, Maria João. *A fuga para o direito privado – contributo para o estudo da actividade de direito privado da Administração Pública,* Coimbra: Almedina, 2009.

EVEILLARD, Gweltaz. Intelligibilité et simplification du droit *in Revue Française de Droit Administratif – RFDA,* n. 4, p. 713/719, jui./aôu. 2013.

EZEQUIEL, Caroline Dal Poz. A jurisdição administrativa francesa e o Conseil d'État *in* CUNHA FILHO, Alexandre J. C. da; ALVES, Angela L. A.; NAHAS, Fernando W. B.; MELONCINI, Maria Isabela H. (coord.). *Temas atuais de direito público: diálogos entre Brasil e França,* p. 303/316, Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.

FAGUNDES, M. Seabra. *O controle dos atos administrativos pelo poder judiciário,* atualizado por Gustavo Binenbojm, 7. ed., Rio de Janeiro: Forense, 2006 (última reedição do original em 1984).

FALZONE, Guido. *Il dovere di buona amministrazione,* Parte I, Milano: Giuffrè, 1953.

FAORO, Raymundo. *Os donos do poder – formação do patronato político brasileiro,* 3. ed., São Paulo: Globo, 2001.

FAURE, Bertrand. Les deux conceptions de démocratie participative *in Revue Française de Droit Administratif – RFDA,* n. 4, p. 709/712, jui./aôu. 2013.

FEARON, James D. Deliberation as discussion *in* ELSTER, Jon (edited by). *Deliberative democracy,* p. 44/68, Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

FERRARA, Rosario. L'interesse pubblico al buon andamento delle pubbliche amministrazione: tra forma e sostanza *in* CONTIERI, Alfredo; FRANCARIO, Fabio; IMMORDINO, Maria; ZITO, Alberto (a cura di). *L'interesse pubblico tra politica e amministrazione,* v. II, p. 3/44, Napoli: Scientifica, 2010.

FERRAZ JÚNIOR, Tercio Sampaio. *Introdução ao estudo do direito – técnica, decisão, dominação,* 2. ed., São Paulo: Atlas, 1994.

_____. *Função social da dogmática jurídica,* 2. ed., São Paulo: Atlas, 2015.

FERREOL, Gilles. Organisation et changement: l'exemple du systeme français *in* SEDJARI, Ali (sous la direction de). *Administration, gouvernance et decision publique,* p. 371/390, GRET: Ed. L'Harmattan, 2004.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. *Curso de direito administrativo,* 8. ed., São Paulo: Malheiros, 2006.

FIORITTO, Alfredo. Il linguaggio delle amministrazione pubbliche *in* FIORENTINO, Luigi (a cura di). *Le amministrazione pubbliche tra conservazione e riforme,* p. 403/422, Milano: Giuffrè, 2009.

FISHKIN, James. The televised deliberative poll: an experiment in Democracy *in The Annals of The American Academy of Political and Social Science,* v. 546, p. 132/140, july1996.

FLAUSS, Jean- François. L'apport de la jurisprudence de la cour européenne des droits de l'homme en matière de démocratie administratif *in Revue Française d'Administration Publique - RFAP* n. 137-138, p. 49/58, Paris: ENA, 2011.

FLEINER, Fritz. *Instituciones de derecho administrativo,* trad. Sabino A. Gendin da 8. e.d, Barcelona: Editorial Labor, 1933.

FORSTHOFF, Ernst. *Traité de droit administratif allemand,* trad. Michel Fromont, Bruxelles: Bruylant, 1969.

_____. *Lehrbuch des Verwaltungsrechts,* I, München: C.H. Beck, 1973.

FRANCO, Fernão Borba. *Processo administrativo,* São Paulo: Atlas, 2008.

FREITAS, Juarez. *O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais,* 4. ed., São Paulo: Malheiros, 2009.

_____. O princípio constitucional da moralidade e a nova interpretação do direito administrativo *in* BONAVIDES, Paulo; MORAES, Germana; e ROSAS, Roberto (org.), *Estudos de direito constitucional em homenagem a Cesar Asfor Rocha – Teoria da constituição, direitos fundamentais e jurisdição,* p. 119/151, Rio de Janeiro: Renovar, 2009-B.

_____. Direito fundamental à transparência e à boa administração pública *in Anais da XX conferência nacional dos advogados – Estado Democrático de Direito X Estado Policial – Dilemas e desafios em duas décadas da Constituição,* v. 2, p. 1173/1181, Brasília: OAB, 2009-C.

_____. *Discricionariedade administrativa e o direito fundamental à boa administração pública,* 2. ed., São Paulo: Malheiros, 2009-D.

_____. Boa administração é aplicar a Lei Fundamental de ofício *in* SOUZA, Arivaldo S. de; SANTOS, Guilherme; MACHADO, Hugo de B.; MARTINS, Ives G. da S. (coord.). *Direito tributário – estudos avançados em homenagem a Edvaldo Brito,* p. 807/828, São Paulo: Atlas, 2014.

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

GABARDO, Emerson. A eficiência no desenvolvimento do Estado brasileiro: uma questão política e administrativa *in* MARRARA, Thiago (org.). *Princípios de direito administrativo,* p. 327/351, São Paulo: Atlas, 2012.

_____; ROCHA, Iggor Gomes. Burocracia e eficiência administrativa *in* CLÈVE, Clèmerson Merlin (coord.). *Direito constitucional brasileiro – organização do Estado e dos poderes,* p. 243/259, São Paulo: RT, 2014.

GALLIGAN, D. J. *Discretionary powers – a legal study of official discretion,* Oxford: Oxford University Press, 2011.

GALVÃO, Gabriel de Mello. Efetividade do controle extrajudicial de legalidade na administração pública: um exercício de comparação entre o modelo brasileiro e o modelo francês *in* CUNHA FILHO, Alexandre J. C. da; ALVES, Angela L. A.; NAHAS, Fernando W. B.; MELONCINI, Maria Isabela H. (coord.). *Temas atuais de direito público: diálogos entre Brasil e França,* p. 317/338, Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.

GARBAR, Christian-Albert. Performance et contractualisation de l'action publique *in* ALBERT, Nathalie (sous la direction de). *Performance et droit administratif*, p. 133/154, Paris: LexisNexis, 2010.

GARCIA, Maria. *Desobediência civil – direito fundamental*, 2. ed., São Paulo: RT, 2004.

GASPARINI, Diogenes. *Direito administrativo,* 13. ed., São Paulo: Saraiva, 2008.

GAUDIN, Jean-Pierre. La gouvernance moderne, hier et aujourd'hui: quelques éclairages à partir de politiques publiques françaises *in Revue Internationale des Sciences Sociales – RISS,* p. 51/60, n. 155, mar. 1998.

_____. *Gouverner par contrat,* 2. ed., Paris: Sciences Po Presses, 2007.

_____. *La démocratie participative,* 2. ed., Paris: Armand Colin, 2013.

GÉRARD, Patrick. *L'administration de l'État,* Paris : LexisNexis, 2014.

GIACOMUZZI, José Guilherme. *A moralidade administrativa e a boa fé da administração pública – o conteúdo dogmático da moralidade administrativa,* 2. ed., São Paulo: Malheiros, 2013.

GIANNINI, Massimo Severo. *Diritto amministrativo,* v. I e II, 3. ed., Milano: Giuffrè, 1993.

GIRGLIOLI, Pier Paolo. Burocracia *in* BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política,* trad. por Carmen C. Varriale e al.; v. 1, 13. ed., p. 124/130, Brasília: Ed. UNB, 2009.

GIUFFRIDA, Armando. *Il "diritto" ad una buona amministrazione pubblica e profili sulla sua giustiziabilità,* Torino: G. Giappichelli, 2012.

GODBOUT, Jacques T. *La participation contre la démocratie,* Montréal: Liber, 2014.

GONÇALVES, Alcindo; COSTA, José Augusto Fontoura. *Governança global e regimes internacionais,* São Paulo: Almedina, 2011.

GONÇALVES, Pedro Costa. *Entidades privadas com poderes públicos – o exercício de poderes públicos de autoridade por entidades privadas com funções administrativas,* Coimbra: Almedina, 2008.

_____. Ensaio sobre a boa governação da administração pública a partir do mote da "new public governance" *in* GONÇALVES, Pedro Costa (et al.). *O governo da administração pública,* Coimbra: Almedina, 2013.

GORDILLO, Agustín. *Problemas del control de la administración pública en América Latina,* Madrid: Civitas, 1981.

_____. *Tratado de derecho administrativo,* T. 1, 7. ed., Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

_____. *Tratado de derecho administrativo y obras selectas - el método en derecho - la administración paralela,* T. 6, Buenos Aires: FDA, 2012, disponível em http://www.gordillo.com/tomo6.html [10/08/16, às 10:00].

GRAU, Eros Roberto. *Ensaio e discurso sobre a interpretação do direito,* São Paulo: Malheiros, 2002.

_____. Equidade, razoabilidade, proporcionalidade e princípio da moralidade *in O direito posto e o direito pressuposto,* 9. ed., p. 275/286, São Paulo: Malheiros, 2014.

GRISTI, Éric. *La réforme de l'État,* Paris: Vuibert, 2007.

GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. Eficiência administrativa: alargamento da discricionariedade acompanhado do aperfeiçoamento dos instrumentos de controle e responsabilização dos agentes públicos – um paradigma possível? *in Revista Brasileira de Estudos da Função Pública – RBEFP,* ano 4 – n. 10, p. 121/149, Belo Horizonte: Fórum, jan.-abr. 2015.

GUERRA, Sérgio. *Discricionariedade, regulação e reflexibilidade – uma nova teoria sobre as escolhas administrativas,* 3. ed., Belo Horizonte: Fórum, 2015.

GUERZONI FILHO, Gilberto. Burocracia, tecnocracia, pseudoburocracia e a Constituição de 1988: tentativas e perspectivas da formação de uma burocracia pública no Brasil *in Revista de Informação Legislativa – RIL,* n. 128, ano 32, p. 43/62, Brasília: Senado Federal, out./dez. de 1995.

GUGLIELMI, Gilles J.; MARTIN, Julien (sous la direction de). *La démocratie de proximité*, Paris: Berger-Levrault, 2013.

GUICHOT, Emilio. El consejo de transparencia y buen gobierno *in* GUICHOT, Emilio (coord.). *Transparencia, acceso à la información pública y buen gobierno – estudio de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre,* p. 331/351, Madrid: Tecnos, 2014.

GUILLAUME, Henri; DUREAU, Guillaume; SILVENT, Franck. *Gestion publique: l'État et la performance,* Paris: Presses de Sciences Po – Dalloz, 2002.

HABERMANN, Gerd. *Der Wohlfahrtsstaat – Ende einer Illusion,* München: Finanz Buch Verlag - FBV, 2013.

HANSEN, Jürgen. *Die Institution des Ombudsman,* Frankfurt am Main: Athenäum, 1972.

HAURIOU, Maurice. *Précis de droit administratif et de droit public,* 12. ed., Paris: Dalloz, 2002 (reimpressão de original de 1933).

_____. *Principes de droit public,* Paris: Dalloz , 2010 (obra original de 1910).

HELD, David. *Models of democracy,* 3. ed., California: Stanford University Press, 2006.

HERLITZ, Nils. Il controllo giurisdizionale della pubblica amministrazione *in* PIRAS, Aldo (a cura di). *Il controllo giurisdizionale della pubblica amministrazione,* p. 341/375, Torino: Unione Tipografico – Editrice Torinese, 1971.

HERMET, Guy. La gouvernance serait-elle le nom de l'après démocratie ? *in* HERMET, Guy ; KAZANCIGIL, Ali ; PRUD'HOMME, Jean-François (sous la direction de). *La gouvernance – un concept e ses aplications,* p. 17/47, Paris: Karthala, 2005.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. *Raízes do Brasil,* 26. ed., São Paulo: Companhia das Letras, 2010 (reimpressão de edição de 1995, 1. ed. de 1936).

HOURSON, Sébastien. Quand le principe d'égalité limite l'exercice du pouvoir discrétionnaire: le précédent administratif *in Revue Française de Droit Administratif – RFDA,* p. 743/754, Paris: Dalloz, jui./aoû., 2013.

IMMORDINO, Maria. Tempo ed efficienza nella decisione amministrativa *in* CONTIERI, Alfredo; FRANCARIO, Fabio; IMMORDINO, Maria; ZITO, Alberto (a cura di). *L'interesse pubblico tra politica e amministrazione,* v. II, p. 57/93, Napoli: Scientifica, 2010.

ISSA, Rafael Hamze. *O controle judicial dos atos normativos das agências reguladoras,* Dissertação de Mestrado, São Paulo: Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo-Fadusp, 2015.

_____. Os procedimentos de autorização estudos (PMIs e MIPs): a moralidade da aproximação público-privado na definição, estruturação e modelagem de contratos administrativos *in* CUNHA FILHO, Alexandre J. C. da; ARAÚJO, Glaucio R. B. De; LIVIANU, Roberto; PASCOLATI JUNIOR, Ulisses A. (coord.). *48 visões sobre a corrupção,* p. 229/252, São Paulo: Quartier Latin, 2016.

JÉGOUZO, Yves. De la « participation du public » à la « démocratie participative » *in L'Actualité Juridique Droit Administrative – AJDA,* p. 2314/2315, Paris: Dalloz, 11 décembre 2006.

JÈZE, Gaston. Théorie générale des contrats de l'administration *in Revue de Droit Public et de la Science Politique en France et à l'Étranger,* p. 680/721, Paris: Marcel Giard, 1930.

_____. *Les principes généraux du droit administratif – le fonctionnement des services publics,* T. 3, 3. ed., Paris: Dalloz, 2011 (reimpressão de original de 1926).

JOUVE, Bernard. La démocratie en métropoles: gouvernance, participation et citoyenneté *in Revue Française de Science Politique – RFSP,* n. 2, v. 55, p. 317/337, avr. 2005.

JUSTEN FILHO, Marçal. O direito administrativo do espetáculo *in* ARAGÃO, Alexandre Santos de; MARQUES NETO, Floriano de Azevedo (coord.). *Direito administrativo e seus novos paradigmas,* p. 65/85, Belo Horizonte: Fórum, 2008.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo,* 5. ed., São Paulo: Saraiva, 2010.

KAUFMAN, Ester. E-gobierno en Argentina: crisis, burocracia y redes *in América Latina Puntogob: casos y tendencias in gobierno electrónico,* p. 151/187, Santiago: AICD-OEA, 2004.

KELSEN, Hans. *Teoria pura do direito,* trad. João Baptista Machado, 6. ed., São Paulo: Martins Fontes, 1999 (primeira publicação em 1934).

_____. *Reine Rechtslehre,* 2. ed., Wien: Verl. Österreich, 2000-A (primeira publicação em 1934).

_____. *A democracia,* trad. Ivone Castilho Benedetti (et. al.), 2. ed., São Paulo: Martins Fontes, 2000-B.

KERCHOVE, Michael van de. Le problème des fondements éthiques de la norme juridique et la crise du principe de légalité *in* KLEIBER, Morand (et al.). *La loi dans l'éthique chrétienne,* Bruxelles: Facultés universitaires Saint-Louis, 1981.

KOPP, Ferdinand O. *Verwaltungsverfahrensgesetz,* 5. Auf., München: C. H. Beck, 1991.

LACAVA, Chiara. I controlli *in* FIORENTINO, Luigi (a cura di). *Le amministrazione pubbliche tra conservazione e riforme,* p. 375/422, Milano: Giuffrè, 2009.

LARENZ, Karl. *Lehrbuch des Schuldrechts,* I, 11. ed., München: C.H. Beck, 1976.

LASSALLE, Ferdinand. *Qu'est-ce qu'une constitution?,* Arles: Sulliver, 1999 (original de 1863).

LAUBADÈRE, André de. *Droit public économique,* 3. ed., Paris: Dalloz, 1979.

LEAL, Victor Nunes. *Problemas de direito público,* Rio de Janeiro: Forense, 1960.

_____. *Coronelismo, enxada e voto – o Município e o regime representativo no Brasil,* 7. ed., São Paulo: Companhia das Letras, 2012 (texto publicado pela primeira vez em 1948).

LECA, Jean. Sur le rôle de la connaissance dans la modernisation de l'État et le statu de l'évaluation *in Revue Française d'Administration Publique - RFAP,* n. 66, p. 185/196, avril-juin 1993.

LEVY, Evelyn. Desafios contemporâneos à gestão pública BASSOTTI, Ivani M.; SANTOS, Thiago Souza (org.). *Tópicos essenciais sobre a gestão pública,* p. 43/67, São Paulo: Escola de Governo e de Administração Pública - Egape, 2016

LIMA, Ruy Cirne. *Princípios de direito administrativo,* 5. ed., São Paulo: RT, 1982.

LIMA JÚNIOR, Olavo Brasil de. As reformas administrativas no Brasil: modelos, sucessos e fracassos *in Revista do Serviço Público – RSP,* nº 2, ano 49, p. 5/31, abr.-jun. de 1998 (disponível em http://repositorio.enap.gov.br/bitstream/handle/1/1490/1998%20Vol.49,n.2%20J%FAnior.pdf?sequence=1 , 18/12/16, às 15:00].

LOPES, Júlio Aurélio Vianna. *A carta da democracia – o processo constituinte da ordem pública de 1988,* Rio de Janeiro: Topbooks, 2008.

LOPES, Pedro Moniz. *O princípio da boa fé e decisão administrativa,* Coimbra: Almedina, 2011.

LOTTA, Gabriela Spanghero. Políticas públicas: novos desafios à luz das transformações do Estado *in* BASSOTTI, Ivani M.; SANTOS, Thiago Souza (org.). *Tópicos essenciais sobre a gestão pública,* p. 15/41, São Paulo: Escola de Governo e de Administração Pública - Egape, 2016.

MACHETE, Rui Chancerelle de. *Estudos de direito público,* Coimbra: Coimbra Editora, 2004.

MAIORANO, Jorge L. *El ombudsman – defensor del Pueblo y de las instituciones republicanas,* Buenos Aires: Ediciones Macchi, 1987.

MAGRANI, Eduardo. *Democracia conectada – a internet como ferramenta de engajamento político-democrático,* Curitiba: Juruá, 2014.

MAIRAL, Héctor A. *La doctrina de los propios actos y la administración pública,* Buenos Aires: Depalma, 1994.

MALARET, Elisenda. Droit, administrations publiques et NTCI : vers la restructuration de l'espace public. Les instruments pour la construction d'une démocratie dialogique *in* Études en l'honneur de Gérard Timsit, p. 413/431, Bruxelles: Bruyant, 2004.

MALBERG, Raymond Carré de. *Contribution à la théorie générale de l'État,* Paris: Dalloz, 2004 (original de 1922).

MARC, Yann Arzel Durelle-. Le « citoyen administratif »: les données théoriques et historiques d'une quadrature *in Revue Française de Droit Administratif - RFDA,* n. 1, p. 7/12, Paris: Dalloz, jan.-fév. 2008.

MARKY, Thomas. *Curso elementar de direito romano,* 8. ed., São Paulo: Saraiva, 1995.

MARQUES JUNIOR, José Jair. A negociação prévia à formalização dos contratos públicos como estímulo preventivo à corrupção *in* CUNHA FILHO, Alexandre J. C. da; ARAÚJO, Glaucio R. B. De; LIVIANU, Roberto; PASCOLATI JUNIOR, Ulisses A. (coord.). *48 visões sobre a corrupção,* p. 181/212, São Paulo: Quartier Latin, 2016.

MARQUES NETO, Floriano Azevedo. *Regulação estatal e interesses públicos,* São Paulo: Malheiros, 2002.

_____. Finalidades e fundamentos da moderna regulação econômica *in Fórum Administrativo – FA,* v. 100, p. 85/93, Belo Horizonte: Fórum, 2009 - A.

_____. Do contrato administrativo à administração contratual *in Revista do Advogado,* n. 107, p. 74/82, dez. 2009 – B.

_____. *Bens públicos – função social e exploração econômica – o regime jurídico das utilidades públicas,* Belo Horizonte: Fórum, 2009 – C.

_____. Os grandes desafios do controle da Administração Pública *in Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP,* ano 9, n. 100, Belo Horizonte: Fórum, abr. 2010 (versão digital).

_____. A superação do ato administrativo autista *in* MEDAUAR, Odete; SCHIRATO, Vitor Rhein (coord). *Os caminhos do ato administrativo,* p. 89/113, São Paulo: RT, 2011.

_____. A bipolaridade do direito administrativo e a sua superação *in* SUNDFELD, Carlos A.; JURKSAITIS, Guilherme J. (org.). *Contratos públicos e direito administrativo,* p. 353/415, São Paulo: Malheiros, 2015.

MARRARA, Thiago. O conteúdo do princípio da moralidade: probidade, razoabilidade e cooperação *in* MARRARA, Thiago (org.). *Princípios de direito administrativo,* p. 159/179, São Paulo: Atlas, 2012.

_____. O princípio da publicidade: uma proposta de renovação *in* MARRARA, Thiago (org.). *Princípios de direito administrativo,* p. 280/300, São Paulo: Atlas, 2012-B.

MARTÍNEZ, Agustí Cerrillo. La gobernanza hoy: introducción *in* MARTÍNEZ, A. C. (coord.). *La gobernanza hoy: 10 textos di referencia,* p. 11/36, Madrid: INAP, 2005.

MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. *Transparência administrativa – publicidade, motivação e participação popular,* São Paulo: Saraiva, 2010.

_____. Princípio da eficiência *in* DI PIETRO, Maria S. Z. (coord.). *Tratado de direito administrativo,* v. 1, p. 483/517, São Paulo: RT, 2014.

MATOS, Fernanda; DIAS, Reinaldo. *Governança pública - novo arranjo de governo*, Campinas: Alínea, 2013.

MAURER, Harmut. *Allgemeines Verwaltungsrecht,* 17. ed., München: Verlag C. H. Beck, 2009.

MAXIMILIANO, Carlos. *Hermenêutica e aplicação do direito,* 20. ed., Rio de Janeiro: Forense, 2011.

MAYER, Otto. *Deutsches Verwaltungsrecht,* I e II, 3. ed., Berlin: Duncker & Humblot, 1924.

MAYNTZ, Renate. *Über governance – Institutionen und Prozesse politischer Regelungen,* Frankfurt/Main: Campus Verlag, 2009.

MEDAUAR, Odete. O controle da Administração Pública pelos Tribunais de Contas *in Revista de Informação Legislativa – RIL,* ano 27, n. 108, p. 101/126, out./dez. 1990.

_____. *O direito administrativo em evolução,* 2. ed., São Paulo: RT, 2003.

_____. *A processualidade no direito administrativo,* 2. ed., São Paulo: RT, 2008.

_____. *Direito administrativo moderno,* 18. ed., São Paulo: RT, 2014.

_____. *Controle da administração pública,* 3. ed., São Paulo: RT, 2014-B.

_____. *Direito administrativo moderno,* 20. ed., São Paulo: RT, 2016.

_____. *O direito administrativo em evolução,* 3. ed., Brasília: Gazeta Jurídica, 2017.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro,* 9. ed., São Paulo: RT, 1983.

_____. *Direito administrativo brasileiro,* 16. ed., São Paulo: RT, 1991.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Discricionariedade e controle judicial,* 2. ed., São Paulo: Malheiros, 2008.

_____. *Curso de direito administrativo,* 30. ed., São Paulo: Malheiros, 2013.

MELLO, Oswaldo Aranha Bandeira de. *Princípios gerais de direito administrativo,* 3. ed., v. I, São Paulo: Malheiros, 2007 (reedição de 2. ed. publicada em 1979).

MELONCINI, Maria Isabela Haro. Participação popular na formulação de políticas públicas nacionais de recursos hídricos *in* CUNHA FILHO, A. J. C. da; NERY, A. R. de F.; OLIVEIRA, A. T. da M. (coord.). *A crise hídrica e o direito – racionalidade jurídica a serviço da complexidade socioambiental,* p. 317/343, Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015.

MENCIO, Mariana. *O regime jurídico da audiência pública na gestão democrática das cidades,* Belo Horizonte: Fórum, 2007.

MENDONÇA, José Vicente Santos de. A verdadeira mudança de paradigmas do direito administrativo brasileiro: do estilo tradicional ao novo estilo *in Revista de Direito Administrativo – RDA,* nº 265, Belo Horizonte: Fórum, jan.-abr. 2014 (versão digital).

MENDONÇA, Priscila Faricelli de. *Transação e arbitragem nas controvérsias tributárias* - dissertação de mestrado, Universidade de São Paulo, 2013 (acessível em www.teses.usp.br/.../dissertacao_mestrado_final_**Priscila**_Faricelli_de_Mendonca.pdf., 03/01/2017, às 23:30).

MENDOZA, Xavier; VERNIS, Alfred. El Estado relacional y la transformación de las administraciones públicas *in* LONGO, Francisco; YSA Tamiko. *Los escenarios de la gestión pública del siglo XXI,* p. 37/62, Barcelona: Escola de Administración Pública de Catalunya, 2008.

MENEGALE, J. Guimarães. Direito administrativo e ciência da administração, 3. ed., Rio de Janeiro: Borsoi, 1957.

MENEZES, Rafael Lessa Vieira de Sá. O programa Minha Casa, Minha Vida: limites dos arranjos institucionais para uma política pública de habitação de interesse social *in* CUNHA FILHO, A. J. C. da; NERY, A. R. de F.; ARAÚJO, A. F. de (coord.). *Direito urbanístico – ensaios por uma cidade sustentável – da formulação de políticas à sua aplicação,* p. 283/286, São Paulo: Quartier Latin, 2016.

MENTEN, Arthur Scatolini. Finalidade e perfil do controle da administração pública *in* CUNHA FILHO, Alexandre J. C. da; ALVES, Angela L. A.; NAHAS, Fernando W. B.; MELONCINI, Maria Isabela H. (coord.). *Temas atuais de direito público: diálogos entre Brasil e França,* p. 383/400, Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.

MERRIEN, François-Xavier. De la gouvernance et des États-providences contemporaines *in Revue Internationale des Sciences Sociales – RISS,* p. 61/70, n. 155, mar. 1998.

MESCHERIAKOF, A. S. Légalité, efficacité, équité, les avatars de la légitimité administrative: le cas français *in Revue Internationale des Sciences Administratives – RISA,* n. 2, v. 56, p. 359/381, Bruxelles : IISA, 1990.

MILL, John Stuart. *Considerações sobre o governo representativo,* trad. E. Jacy Monteiro, São Paulo: IBRASA, 1964 (original de 1861).

MIRAGEM, Bruno. *A nova administração pública e o direito administrativo,* 2. ed., São Paulo: RT, 2013.

MIRRA, Álvaro Luiz Valery. *Participação, processo civil e defesa do meio ambiente,* São Paulo: Letras Jurídicas, 2011.

MOCKLE, Daniel. Les principes de la nouvelle gouvernance public *in* GUGLIELMI, Gilles J.; ZOLLER, Élisabeth (sous la direction de). Transparence, démocratie et gouvernance citoyenne, p. 89/109, Paris: Édition Panthéon Assas, 2014.

MODESTO, Paulo. Notas para um debate sobre o princípio da eficiência *in Revista Trimestral de Direito Público – RTDP,* n. 31, p. 47/55, São Paulo: Malheiros, 2000.

_____. Nepotismo em cargos político-administrativos *in* MARQUES NETO, Floriano de A.; ALMEIDA, Fernando D. M. de; NOHARA, Irene P.; MARRARA, Thiago (org.). *Direito e administração pública – estudos em homenagem a Maria Sylvia Zanella Di Pietro,* p. 260/298, São Paulo: Atlas, 2013.

MOLLÉ, Frédéric. *Généalogie de l'ascèse bureaucratique,* Rennes: Presses Universitaires de Rennes, 2006.

MONTEIRO, Vera. As leis de procedimento administrativo: uma leitura operacional do princípio constitucional da eficiência *in* SUNDFELD, Carlos Ari; MUÑOZ, Guilhermo Andrés (coord.). *As leis de processo administrativo – Lei Federal 9.784/99 e Lei Paulista 10.177/98,* São Paulo: Malheiros, 2006.

MONTESQUIEU, Charles-Louis de Secondat. *De l'esprit des lois,* I, Paris: Gallimard, 1995 (obra original de 1748).

MORAN, Michael. *Politics and governance in the UK,* 3. ed., Palgrave: London, 2015.

MORAND, Charles-Albert. Le droit de l'État providence – prolégomènes à une étude de la révolution juridique post-moderne *in* PIVA, Georgio; SPANTIGATI, Federico (a cura di). *Nuovi motivi per la formazione del diritto,* p. 451/475, Padova: Cedam, 1988.

_____. *Le droit néo-moderne des politiques publiques,* Paris: LGDJ, 1999.

MOREAU, Jacques. La loi et l'écriture du droit de la décentralisation *in* GUGLIELMI, Gilles J.; MARTIN, Julien (sous la direction de). *La démocratie de proximité,* p. 37/44, Paris: Berger-Levrault, 2013.

MOREIRA, Vital. *Administração autónoma e associações públicas,* Coimbra: Coimbra Editora, 2003.

MOREIRA, Egon Bockmann. *Processo administrativo - princípios constitucionais e a Lei n. 9.784/1999,* 4. ed., São Paulo: Malheiros, 2010.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Arbitragem nos contratos administrativos *in Revista de Direito Administrativo – RDA,* v. 209, p. 81/90, jul.-set. 1997.

_____. Novas tendências da democracia: consenso e direito público na virada do século – o caso brasileiro *in Revista Brasileira de Direito Público – RBDP,* v.3, p. , Belo Horizonte: Fórum, 2001.

_____. *Mutações do direito público,* Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

_____. Novo referencial no direito administrativo: do controle da vontade ao controle do resultado. A juridicização dos resultados na Administração Pública *in Fórum Administrativo – FA,* ano 6, n. 67, Belo Horizonte: Fórum, set. 2006-B.

_____. *Curso de direito administrativo,* 15. ed., Rio de Janeiro: Forense, 2011.

_____. *Novas mutações juspolíticas,* Belo Horizonte: Fórum, 2016.

M'RAD, Hatem. *La gouvernance: entre le citoyen et le politique,* Paris: Harmattan, 2015.

MURDA, Paula Fernanda Vasconcelos Navarro. *Políticas públicas – o controle judicial e o papel das funções essenciais à justiça,* Curitiba: Prisma, 2015.

NAGATA, Bruno Mitsuo. *Fiscalização financeira quanto à legitimidade,* dissertação de mestrado – Universidade de São Paulo, 2012.

NAQUET, Ariane Vidal-. La transparence *in* AUBY, Jean- Bernard (sous la direction), *L'influence du droit européen sur les catégories du droit public,* p. 639/654, Paris : Dalloz, 2010.

NEIL, Michael Mac; SARGENT, Neil; SWAN, Peter. *Law, regulation, and governance,* Oxford: Oxford university Press, 2002.

NERY, Ana Rita de Figueiredo. Serviço Público: o que é e para que serve? *in* Revista da Escola Paulista da Magistratura, ano 12, n. 1, p. 7/20, jul./dez. 2012.

NIETO, Alejandro. *La "nueva" organización del desgobierno,* Barcelona: Editorial Ariel, 2015 (1. ed. de 1996).

NINO, Carlos Santiago. *La constitución de la democracia deliberativa,* trad. Roberto P. Saba, Barcelona: Gedisa, 1996.

NOHARA, Irene Patrícia. *Reforma administrativa e burocracia – o impacto de eficiência na configuração do direito administrativo brasileiro,* São Paulo: Atlas, 2012.

NUCCI, Guilherme de Souza. *Organização criminosa,* 2. ed., Rio de Janeiro: Forense, 2015.

OLIVEIRA, Eugênio Pacelli de. *Curso de processo penal,* 5. ed., Belo Horizonte: Del Rey, 2005.

OLIVEIRA, Gustavo Justino de. Governança pública e parcerias do Estado: a relevância dos acordos administrativos para a nova gestão pública *in Boletim de Direito Administrativo – BDA,* n. 7, p. 773/777, São Paulo: NDJ, 2009.

_____. A administração consensual como a nova face da administração pública do século XXI: fundamentos dogmáticos, formas de expressão e instrumentos de ação *in Boletim de Direito Administrativo – BDA,* n. 4, p. 416/428, São Paulo: NDJ, abr. de 2009 – B.

OLIVER, Jose Maria Boquera. *Derecho administrativo,* Madrid: Instituto de Estudios de Administracion Local, 1972.

ORTIZ, Gaspar Ariño. *Principios de derecho público económico – modelo de Estado, gestión pública, regulación económica,* 3. ed., Granada: Comares, 2004.

_____. *Regenerar la democracia, reconstruir el Estado,* Madrid: Unión Editorial, 2012.

OTERO, Paulo. *Legalidade e administração pública – o sentido da vinculação administrativa à juridicidade,* Coimbra: Almedina, 2007 (reimpressão de 2003).

_____. *Manual de direito administrativo,* v. I, Coimbra: Almedina, 2013.

PALASI, Jose Luis Villar. *Derecho administrativo,* T. 1, Madrid: Universidad de Madrid, 1968.

PALMA, Juliana Bonacorsi de. Como a teoria do ato administrativo pode ser aproveitada na prática de consensualidade *in* MEDAUAR, Odete; SCHIRATO, Vitor Rhein. *Os caminhos do ato administrativo,* p. 237/261, São Paulo: RT, 2011.

_____. *Sanção e acordo na administração pública,* São Paulo: Malheiros, 2015.

PASSOS, J. J. Calmon de. Democracia, participação e processo *in* GRINOVER, Ada P.; DINAMARCO, Cândido R.; WATANABE, Kazuo. *Participação e processo*, p. 83/97, São Paulo: RT, 1988.

PASTOR, Juan Alfonso Santamaría. *Principios de derecho administrativo,* v. I e II, 3. ed., Madrid: CEURA, 2000.

PATEMAN, Carole. Participatory democracy revisited *in APSA – Presidential Address,* v. 10, n. 1, p. 7/19, mar. 2012.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Da administração burocrática à gerencial *in Revista do Serviço Público - RSP,* n. 47, Brasília: jan.-abr. 1996 (disponível em http://www.bresserpereira.org.br/papers/1996/95.AdmPublicaBurocraticaAGerencial.pdf , 14/12/16, às 23:00).

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Os primeiros passos da reforma gerencial do Estado de 1995 *in* D'INCAO, Maria Angela; MARTINS, Hermínio (org.), *Democracia, Crise e Reforma: Estudos sobre a era Fernando Henrique Cardoso,* p. 171/212, São Paulo: Paz e Terra, 2010 (disponível em http://www.bresserpereira.org.br/Papers/2010/Os_primeiros_passos_reformar_gerencial_estado_1995.pdf , 16/12/16, às 9:00).

PERELMAN, Chaïm. *Ética e direito,* trad. Maria Ermantina Galvão, São Paulo: Martins Fontes, 2000.

_____. *Lógica jurídica: nova retórica,* trad. Vergínia K. Pupi, 2. ed., São Paulo: Martins Fontes, 2004.

PEREZ, Jesus Gonzalez. *El principio general de la buena fe en el derecho administrativo,* 2. ed., Madrid: Civitas, 1989.

_____. *El administrado,* Santiago de Querétaro (México): FUNDAp, 2003.

PEREZ, Marcos Augusto. *A administração pública democrática – institutos de participação popular na administração pública,* Belo Horizonte: Fórum, 2009.

PIERCE JR., Richard J,; SHAPIRO, Sidney A.; VERKUIL, Paul R. *Administrative law,* 3. ed., New York: New York Foudation Press, 1999.

PIERRE, Didier Jean-. L'avenir de la fonction publique *in* PARDINI, Jean-Jacques; DEVES, Claude (sous la direction de). *La réforme de l'État,* p. 67/79, Bruxelles: Bruyant, 2005.

PIGNATARO, Sergio. *Il principio costituzionale del "buon andamento" e la riforma della pubblica amministrazione,* Bari: Cacucci Editore, 2012.

PINHO, José Antonio Gomes de; SACRAMETO, Ana Rita Silva. Accountability: já podemos traduzi-la para o português? *in Revista de Administração Pública – RAP,* v. 43, n. 6, p. 1.343/1.368, Rio de Janeiro, nov./dez. 2009.

PIRES, Luis Manuel Fonseca. *Controle judicial da discricionariedade administrativa – dos conceitos jurídicos indeterminados às políticas públicas,* Rio de Janeiro: Campos Jurídico, 2009.

_____. *O Estado social e democrático e o serviço público,* Belo Horizonte: Fórum, 2012.

PIRES, Luis Manuel Fonseca. A pós modernidade e o interesse público líquido *in Revista de Direito Administrativo e Constitucional – A&C,* ano 13, n. 52, p. 133/144, abr./jun. 2013.

PISTOR, Katharina; XU, Chenggang. Incomplete law *in NYUJ, International Law & Politics*, v. 35, p. 931/1013, 2002.

PLATÃO. *A república,* trad. Edson Bini, São Paulo: Edipro, 2014.

POGGI, Gianfranco. *La burocrazia – natura e patologie,* Roma-Bari: Laterza, 2013.

POLICE, Aristide. Principe e azione amministrativa *in* SCOCA, Franco Gaetano (a cura di). *Diritto amministrativo,* p. 191/213, Torino: Giappichelli, 2008.

PÜTTNER, Günter. *Verwaltungslehre,* 3. Auf., München: C. H. Beck, 2000.

RAMOS, Elival da Silva. *A ação popular como instrumento de participação política,* São Paulo: RT, 1991.

RANIERI, Nina. *Teoria do Estado – do Estado de Direito ao Estado Democrático de Direito,* Barueri: Manole, 2013.

_____. A qualidade da democracia – considerações teóricas *in* TORRES, Viviam de Almeida Gregori; CAGGIANO, Alvaro Theodor Herman Salem (org.). *Estudos de direito constitucional – homenagem à professora Monica Herman Salem Caggiano,* p. 297/312, São Paulo: Ield, 2014.

RAWLS, John. *A theory of justice,* Cambridge: Harvard University Press, 1971.

REALE, Miguel. *Lições preliminares de direito,* São Paulo: Saraiva, 2002.

_____. *Filosofia do direito*, 20. ed., São Paulo: Saraiva, 2016 (edição de 2002).

RENNÓ, Lucio R. Responsiviness *in* GIOVANNI, Geraldo di; NOGUEIRA, Marco Aurélio (org.). *Dicionário de políticas públicas,* 2. ed., p. 895/897, São Paulo: Editora da Unesp, 2015.

REISDORFER, Guilherme F. Dias. *Direito urbanístico contratual – dos atos negociais aos contratos de gestão urbana,* Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014.

REVILLA, José Cuesta. El principio de buena administración en España *in* CONTIERI, Alfredo; FRANCARIO, Fabio; IMMORDINO, Maria; ZITO, Alberto (a cura di). *L'interesse pubblico tra politica e amministrazione,* v. II, p. 45/55, Napoli: Scientifica, 2010.

RICHER, Laurent. *Droit des contrats administratifs,* 7. ed., Paris: LGDJ, 2010.

RIVERO, Jean. La administration et le droit *in Revue Internationale des Sciences Administratives - RISA,* n. 1-2, p. 145/150, de 1978.

ROBBE, François. La démocratie représentative et participation *in* ROBBE, François (sous la direction de). *La démocratie participative,* p. 11/33, Paris: L'Harmattan, 2007.

ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. Princípios constitucionais do processo administrativo no Direito brasileiro *in Revista de Informação Legislativa – RIL,* ano 34, nº 136, p. 5/28, Brasília: Senado Federal, out./dez. 1997.

ROCHET, Claude. Pour une logique de l'indiscipline – réflexions sur la éthique de la décision publique, autour du livre d'Alasdair Roberts The Logic of Discipline *in Revue Française D'Administration Publique – RFAP,* n. 140, p. 723/737, Mayenne: ENA, 2011.

ROMANO, Santi. *Lo Stato Moderno e la sua crisi*, Milano: Giuffrè, 1969.

ROSANVALLON, Pierre. *La contre-démocratie – la politique à l'âge de la défiance,* Paris: Éditions du Seuil, 2006.

_____. *La légitimité démocratique – impartialité, réflexivité, proximité,* Paris: Éditions du Seuil, 2008.

_____. *Le bon gouvernement,* Paris: Éditions du Seuil, 2015.

ROSSEAU, Jean Jacques. *Du contrat social*, Paris: Flammarion, 2001 (reedição de obra publicada em 1762).

ROUVILLOIS, Frédéric. *Libertés fondamentales,* Paris: Flammarion, 2012.

RUBINSTEIN, Flávio. *Boa fé objetiva no direito financeiro e tributário,* São Paulo: Quartier Latin, 2010.

SALOMÃO FILHO, Calixto. Novo estruturalismo jurídico: uma alternativa para o direito? *in Revista dos Tribunais – RT,* v. 926, p. 533/547, dez. 2012.

SANCHEZ, Cécile Gode-. La democratie participative, outil d'aide a la decision publique ? *in* SEDJARI, Ali (sous la direction de). *Administration, gouvernance et decision publique,* p. 75/81, GRET: Ed. L'Harmattan, 2004.

SANDULLI, Aldo M. *Il procedimento amministrativo,* Milano: Giuffrè, 1964.

SANTIN, Valter Foleto. *Controle judicial da segurança pública – eficiência do serviço na prevenção e repressão ao crime,* 2. ed., São Paulo: Verbatim, 2013.

SANTINI, Andrea. *Il principio di trasparenza nell'ordinamento dell'Unione Europea,* Milano: Giuffrè, 2004.

SANTOS, Bruno Grego dos. Democracia e sustentabilidade: a participação popular na gestão pública ambiental *in* SANTOS, Bruno G.; BERNARDO, Leandro F.; FRACALOSSI, William (org.). *Temas avançados da advocacia pública: direito ambiental, sustentabilidade e advocacia pública,* p. 37/80, Maringa: Unicorpore, 2012.

_____. Controle social e responsividade dos orçamentos públicos *in* SANTOS, Bruno G.; CARVALHO NETO, Joaquim M. Paes de; BERNARDO, Leandro F.; FRACALOSSI, William (org.). *Temas avançados da advocacia pública – IV: advocacia pública e combate à corrupção,* p. 122/176, Curitiba-PR: ESA, 2014.

_____. Transação extrajudicial na administração pública – tese de doutorado, Universidade de São Paulo, 2015.

_____. Prevenção à corrupção no manejo de soluções consensuais de conflito pelo Estado *in* CUNHA FILHO, Alexandre J. C. da; ARAÚJO, Glaucio R. B. De; LIVIANU, Roberto; PASCOLATI JUNIOR, Ulisses A. (coord.). *48 visões sobre a corrupção,* p. 275/291, São Paulo: Quartier Latin, 2016.

SANTOS, Fabio Gomes dos. *Audiências públicas administrativas no direito brasileiro,* Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais,* 6. ed., Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

_____. Segurança social, dignidade da pessoa humana e proibição de retrocesso: revisitando o problema dos direitos fundamentais sociais *in* CANOTILHO, J. J. G.; CORREIRA, M. O. G.; CORREIA, E. P. B. (coord.), *Direitos fundamentais sociais,* p. 71/109, São Paulo: Saraiva, 2010.

SARMIENTO, Daniel Ramírez-Escudero. *El soft law administrativo,* Cizur Menor (Navarra): Editorial Aranzadi, 2008.

SCHIEFLER, Gustavo Henrique Carvalho. *Procedimento de manifestação de interesse – PMI,* Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014.

SCHIRATO, Renata Nadalin Meirelles. Transparência administrativa, participação, eficiência e controle social: direito administrativo em evolução? *in* ALMEIDA, Fernando D. M. de (et al.)(coord.). *Direito público em evolução – estudos em homenagem à professora Odete Medauar,* p. 117/137, Belo Horizonte: Fórum, 2013.

SCHIRATO, Vitor Rhein. O processo administrativo como instrumento do Estado de Direito e da Democracia *in* MEDAUAR, Odete; SCHIRATO, Vitor R. (org.). *Atuais rumos do processo administrativo,* p. 9/51, São Paulo: RT, 2010.

_____. Repensando a pertinência dos atributos dos atos administrativos *in* MEDAUAR, Odete; SCHIRATO, Vitor Rhein. *Os caminhos do ato administrativo,* p. 115/144, São Paulo: RT, 2011.

_____. Algumas considerações atuais sobre o sentido de legalidade na administração pública *in* ARAGÃO, Alexandre Santos de (coord.). *O poder normativo das agências reguladoras,* 2. ed., p. 507/518, Rio de Janeiro: Gen/Forense, 2011-B.

_____. *Livre iniciativa nos serviços públicos,* Belo Horizonte, Fórum, 2012.

_____; PALMA, Juliana Bonacorsi de. Consenso e legalidade: vinculação da atividade administrativa consensual ao direito *in Revista Eletrônica da Reforma do Estado – ReRE,* n. 24, dez./jan./fev. 2011, disponível em http://www.direitodoestado.com/revista/RERE-24-DEZEMBRO-JANEIRO-FEVEREIRO-2011-VITOR-JULIANA.PDF [19/07/16, ÀS 10:00].

_____. O controle interno da Administração Pública e seus mecanismos *in Revista dos Tribunais – RT,* vol. 956, ano 104, p. 25-50, São Paulo: RT, jun. 2015.

PRADO JÚNIOR, Caio. *Formação do Brasil contemporâneo,* 23. ed., São Paulo: Editora Brasiliense, 1999 (reimpressão de edição de 1994).

REIS, Fábio Wanderley. Clientelismo *in* GIOVANNI, Geraldo di; NOGUEIRA, Marco Aurélio (org.). *Dicionário de políticas públicas,* 2. ed., São Paulo: Editora da Unesp; Fundap, 2015.

RIBAS, Antonio Joaquim. *Direito administrativo brasileiro – noções preliminares,* Rio de Janeiro: Typografia de Pinheiro, 1866.

SCHWARTZ, Bernard. *Administrative law,* 3. ed., USA: Aspen Law & Business, 1991.

SCOCA, Franco Gaetano. *Diritto amministrativo,* Torino: Giappichelli, 2008.

SEDJARI, Ali. Importance de l'evaluation de la decision publique et role de l'État *in* SEDJARI, Ali (sous la direction de). *Administration, gouvernance et decision publique,* p. 295/316, GRET: Ed. L'Harmattan, 2004.

SEDJARI, Ali; EL AKALAI, Omar. Le role des technologies d'information et de communication dans la prise des decisions *in* SEDJARI, Ali (sous la direction de). *Administration, gouvernance et decision publique,* p. 105/131, GRET: Ed. L'Harmattan, 2004.

SESIN, Domingo J. *Administración pública – actividad reglada, discrecional y técnica,* Buenos Aires: Depalma, 1994.

SEVERI, Fabiana Cristina. Participação popular em órgãos da administração pública: perspectivas e desafios à luz dos debates sobre as características gerais e a efetividade das instituições participativas brasileiras *in* MARQUES NETO, Floriano de A.; ALMEIDA, Fernando D. M. de; NOHARA, Irene P.; MARRARA, Thiago (org.). *Direito e administração pública – estudos em homenagem a Maria Sylvia Zanella Di Pietro,* p. 173/187, São Paulo: Atlas, 2013.

SEVERINE, Tiago. Transação em matéria tributária no direito brasileiro ? *in Revista Tributária e de Finanças Públicas – RTFP,* ano 17, n. 88, p. 235/268, São Paulo: RT, set.-out. 2009.

SHIRLEY, Robert Weaver. *Antropologia jurídica*, São Paulo: Saraiva, 1987.

SICHES, Luis Recaséns-. La logique matérielle du raisonnement juridique *in Le raisonnement juridique,* p. 129/135, Bruxelles: Hubert Hubien, 1971.

SILVA, Almiro do Couto e. Poder discricionário no direito administrativo brasileiro *in Revista de Direito Administrativo – RDA,* v. 179/189, p. 51/67, Rio de Janeiro: FGV, jan.-jun. 1990.

_____. *Conceitos fundamentais do direito no Estado constitucional,* São Paulo: Malheiros, 2015.

SILVA, Clóvis do Couto e. O princípio da boa fé no direito brasileiro e português *in Estudos de direito civil brasileiro e português,* p. 43/72, São Paulo: RT, 1980.

SILVA, Eduardo Moreira da. *Clientelismo, cultura política e desigualdades sociais: tópicos do caso brasileiro após a "redemocratização"* , dissertação de mestrado apresentada na Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG, Belo Horizonte: UFMG, 2007 (disponível em http://www.bibliotecadigital.ufmg.br/dspace/bitstream/handle/1843/BUBD-895GJ6/disserta__o_eduardo_moreira_da_silva.pdf?sequence=1, 14/12/16, às 11:00).

SILVA, Ticiano Alves e; ARAÚJO, Liege Cunha. Teoria dos precedentes administrativos: uma apresentação *in Revista de Direito Administrativo Contemporâneo – ReDAC,* ano 3, n. 20, p. 123/135, set./out. 2015.

SILVA, Vasco Manuel Pascoal Dias Pereira da. *Em busca do acto administrativo perdido,* Coimbra: Almedina, 2003.

SILVA, Virgílio Afonso da. *Direitos fundamentais – conteúdo essencial, restrições e eficácia,* 2. Ed., São Paulo: Malheiros, 2011.

SIMOULIN, Vincent. La gouvernance et la action publique. Le succès d'une forme simmélienne *in Revue Internationale de Théorie du Droit et the Sociologie Juridique – D&S,* n. 54, p. 307/328, Paris: LGDJ, 2003.

SLOMSKI, Valmor; MELLO, Gilmar Ribeiro de; TAVARES FILHO, Francisco; MACÊDO, Fabrício de Queiroz. *Governança corporativa e governança na gestão pública*, São Paulo: Atlas, 2008.

SMITH, Melanie. *Centralised enforcement, legitimacy and good governance in the EU,* New York: Routledge, 2010.

SORRETINO, Ilario. Analisi economica del diritto, buon andamento e contratti pubblici *in* CONTIERI, Alfredo; FRANCARIO, Fabio; IMMORDINO, Maria; ZITO, Alberto (a cura di). *L'interesse pubblico tra politica e amministrazione,* v. II, p. 281/286, Napoli: Scientifica, 2010.

SMITH, Melanie. *Centralised enforcement, legitimacy and good governance in the EU,* New York: Routledge, 2010.

SOLÉ, Juli Ponce. El derecho a buena administración, la discrecionalidad administrativa y la mejora de la gestión publica *in Revista da Procuradoria-Geral do Município de Juiz de Fora –RPGMJF,* ano 2, n. 2, p. 305/321, Belo Horizonte, jan./dez. 2012.

SOUZA, Luciane Moessa de. Resolução de conflitos envolvendo o poder público: caminhos para uma consensualidade responsável e eficaz *in* MARRARA, Thiago (org.). *Direito administrativo: transformações e tendências,* p. 487/501, São Paulo: Almedina, 2014.

SOUZA, Rodrigo Pagani de. Em busca de uma administração pública de resultados *in* PEREZ, Marcos A.; SOUZA, Rodrigo P. de. *Controle da administração pública,* p. 39/61, Belo Horizonte: Fórum, 2017.

SPINA, Giulio. *La semplificazione amministrativa come principio dell'essere e dell'agire dell'amministrazione,* Napoli: Edizioni Scientifique Italiane, 2013.

SPINELLI, Carla. Buona amministrazione, efficienza organizzativa e produttività del lavoro: poteri e responsabilità del dirigente pubblico *in* CONTIERI, Alfredo; FRANCARIO, Fabio; IMMORDINO, Maria; ZITO, Alberto (a cura di). *L'interesse pubblico tra politica e amministrazione,* v. II, p. 239/250, Napoli: Scientifica, 2010.

STOKER, Gerry. Cinq propositions pour une théorie de la gouvernance *in Revue Internationale des Sciences Sociales – RISS,* p. 19/29, n. 155, mar. 1998.

STRAUSS, Peter L. The place of agencies in government: separation of powers and the fourth branch *in Columbia Law Review,* v. 84, n. 3, p. 573/669, apr. 1984.

SUNDFELD, Carlos Ari. *Fundamentos de direito público*, 5. ed., São Paulo: Malheiros, 2011.

_____. *Direito administrativo para céticos,* São Paulo: Malheiros, 2012.

_____; CÂMARA, Jacintho Arruda. Acordos na execução contra a Fazenda Pública *in Revista Eletrônica de Direito Administrativo e Econômico – ReDAE,* n. 23, – ago/set/out – 2010, disponível em http://www.direitodoestado.com/revista/REDAE-23-AGOSTO-2010-CARLOS-ARI-JACINTHO-ARRUDA.PDF [15/07/16, às 2:00].

_____; MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. Uma nova lei para aumentar a qualidade jurídica das decisões públicas e seu controle *in* SUNDFELD, Carlos Ari (org.). *Contratações públicas e seu controle*, p. 277/285, São Paulo: Malheiros, 2013.

SUPIOT, Alain. *La gouvernance par les nombres,* Nantes: Fayard, 2015.

TÁCITO, Caio. Ombudsman – o defensor do povo *in Revista de Direito Público – RDP* n. 85, ano XXI, p. 43/51, São Paulo: RT, jan./mar. 1988.

TÁCITO, Caio. O controle da administração na nova Constituição do Brasil *in Revista do Ministério Público do Rio de Janeiro,* Edição Comemorativa, p. 269/274, Rio de Janeiro: MPRJ, 2015 (republicação de texto publicado originalmente no v. 4 da revista, edição de jan./abr. 1968).

TAKAHASHI, Bruno. A solução consensual de controvérsias e o art. 17, §1º da Lei de Improbidade Administrativa *in Revista dos Tribunais – RT,* ano 102, v. 927, p. 23/40, São Paulo: RT, jan. 2013.

_____. *Desequilíbrio de poder e conciliação – o papel do conciliador em conflitos previdenciários,* Brasília: Gazeta Jurídica, 2016.

TELLO, Diana Carolina Valencia; LIMA, Edison Vitorelli Diniz. A administração pública nas sociedades da informação e do conhecimento *in Revista de Direito Administrativo – RDA,* v. 262, p. 145/177, Rio de Janeiro: FGV, jan.-abr. 2013.

THOLEN, Berry. La participation citoyenne et la bureaucratisation *in Revue Internationale des Sciences Administratifs – RISA,* n. 13, v. 81, p. 621/640, Bruxelles: Bruylant, set. 2015.

THUILLIER, Guy; TULARD, Jean. La bureaucratie révolutionnaire *in Revue Internationale des Sciences Administratives – RISA,* n. 2, v. 56, p. 438/447, Bruxelles : IISA, 1990.

TIMSIT, Gérard. *Archipel de la norme,* Paris: PUF, 1997.

TOCQUEVILLE, Alexis de. *De la démocratie en Amérique,* I, Paris: GF Flammarion, 1981 (1ª publicação em 1835).

TOLEDO, Francisco de Assis. *Princípios básicos de direito penal,* 5. ed., São Paulo: Saraiva, 2002.

TORRES, Heleno Taveira. Transação, arbitragem e conciliação judicial como medidas alternativas para resolução de conflitos entre administração e contribuintes - simplificação e eficiência administrativa *in Revista Fórum de Direito Tributário – RFDT,* ano 1, n. 2, Belo Horizonte: Fórum, mar.-abr. 2003 (versão digital).

_____. Novas medidas de recuperação de dívidas tributárias *in Revista Consultor Jurídico* (eletrônica), de 13 de julho de 2013, disponível em http://www.conjur.com.br/2013-jul-17/consultor-tributario-novas-medidas-recuperacao-dividas-tributarias? [04/01/2017, às 2:00].

TOURNEPICHE, Anne-Marie. La gouvernance *in* AUBY, Jean- Bernard (sous la direction de). *L'influence du droit européen sur les catégories du droit public,* p. 263/273, Paris: Dalloz, 2010.

TRUCHET, Didier. *Droit administratif,* 4. ed., Paris: PUF, 2011.

UNGARO, Gustavo; CARVALHO, Guilherme Siqueira de. Participação, controle e transparência por meio das ouvidorias públicas *in* BASSOTTI, Ivani M.; SANTOS, Thiago Souza (org.). *Tópicos essenciais sobre a gestão pública,* p. 289/312, São Paulo: Escola de Governo e de Administração Pública - Egape, 2016.

URUGUAI, Visconde do. *Ensaio sobre o direito administrativo,* T. 1, Rio de Janeiro: Typografia Nacional, 1862.

VALDIVIA, Diego Zegarra. La motivación como elemento esencial del acto administrativo *in* MEDAUAR, Odete; SCHIRATO, Vitor Rhein. *Os caminhos do ato administrativo,* p. 145/177, São Paulo: RT, 2012.

VALLE, Vanice Regina Lírio do. A reforma administrativa que ainda não veio: dever estatal de fomento à cidadania ativa e à governança *in Revista de Direito Administrativo – RDA,* vol. 252, p. 119/140, Rio de Janeiro: FGV, set./dez. 2009.

VAN LANG, Agathe. Le privatisation du usager *in Revue Française du Droit Administratif - RFDA,* n. 3, année 29, p. 494/498, Paris : Dalloz, mai-jun. 2013.

VANDELLI, Luciano. *Etica pubblica e buona amministrazione – quale ruolo per i controlli?,* Milano: FrancoAngeli, 2009.

VEDEL, Georges. Il controllo giurisdizionale della pubblica amministrazione *in* PIRAS, Aldo (a cura di). *Il controllo giurisdizionale della pubblica amministrazione,* p. 81/198, Torino: Unione Tipografico – Editrice Torinese, 1971.

_____. *Droit administratif,* Paris: PUF, 1973.

VELARDE, Juan Luis de La Vallina. *La motivacion del acto administrativo,* Madrid: Escuela Nacional de Administración Pública, 1967.

VON JHERING, Rudolph. *Der Zweck im Recht,* 1. Band, Leipzig: Breitkopf & HÄRTEL, 1877 (http://digital.ub.uni-duesseldorf.de/ihd/content/pageview/3607453, 17/01/16, às 23:00 – obra digitalizada).

VON JHERING, Rudolph. *A finalidade do direito,* v. 1, trad. José Antônio Faria Correa, Rio de Janeiro: Ed. Rio, 1979.

WADE, H.W.R.; FORSYTH, C. H. *Administrative law,* 11. ed., Oxford: Oxford University Press, 2014.

WEBER, Max. *Wirtschaft und Gesellschaft – Herrschaft,* MWS I/22-4, Tübingen: Mohr Siebeck, 2009 (original de 1922).

WOLF, Hans J.; BACHOFF, Otto; STOBER, Rolf. *Direito administrativo,* v. 1, trad. António F. de Sousa, 11. ed.. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2006.

_____. *Politik als Beruf,* Stuttgard: Reclam, 1992 (original de 1919).

ZAGREBELSKY, Gustavo. *El derecho dúctil – ley, derechos, justicia,* 10 . ed., Madrid: Trotta, 2011.

_____. A crucificação e a democracia, trad. Monica de Sanctis Viana, São Paulo: Saraiva, 2012.

ZAMPETTI, Enrico. Comportamenti amministrativi e principi di buona amministrazione *in* CONTIERI, Alfredo; FRANCARIO, Fabio; IMMORDINO, Maria; ZITO, Alberto (a cura di). *L'interesse pubblico tra politica e amministrazione,* v. II, p. 287/306, Napoli: Scientifica, 2010.

ZANOBINI, Guido. L'attività amministrativa e la legge *in Scritti vari di diritto pubblico,* p. 203/218, Milano: Giuffrè, 1955.

ZILLER, Jacques. Origines et retombées du principe de transparence du droit de l'union européenne *in* GUGLIELMI, Gilles J.; ZOLLER, Élisabeth (sous la direction de). *Transparence, démocratie et gouvernance citoyenne,* p. 25/45, Paris: Éditions Panthéon-Assas, 2014.