

ano 23 – n. 94 | outubro/dezembro – 2023
Belo Horizonte | p. 1-242 | ISSN 1516-3210 | DOI: 10.21056/aec.v23i94
A&C – R. de Dir. Administrativo & Constitucional
www.revistaaec.com

A&C

**Revista de Direito
ADMINISTRATIVO
& CONSTITUCIONAL**

**A&C – ADMINISTRATIVE &
CONSTITUTIONAL LAW REVIEW**

FORUM

A&C – REVISTA DE DIREITO ADMINISTRATIVO & CONSTITUCIONAL

IPDA
Instituto Paranaense
de Direito Administrativo



© 2023 Editora Fórum Ltda.

Todos os direitos reservados. É proibida a reprodução total ou parcial, de qualquer forma ou por qualquer meio eletrônico ou mecânico, inclusive através de processos xerográficos, de fotocópias ou de gravação, sem permissão por escrito do possuidor dos direitos de cópias (Lei nº 9.610, de 19.02.1998).

FÓRUM

Luís Cláudio Rodrigues Ferreira
Presidente e Editor

Rua Paulo Ribeiro Bastos, 211 – Jardim Atlântico – CEP 31710-430 – Belo Horizonte/MG – Brasil – Tel.: (31) 99412.0131
www.editoraforum.com.br / E-mail: editoraforum@editoraforum.com.br

Impressa no Brasil / Printed in Brazil / Distribuída em todo o Território Nacional

Os conceitos e opiniões expressas nos trabalhos assinados são de responsabilidade exclusiva de seus autores.

A246	A&C : Revista de Direito Administrativo & Constitucional. – ano 3, n. 11, (jan./mar. 2003). – Belo Horizonte: Fórum, 2003- Trimestral IISSN impresso 1516-3210 ISSN digital 1984-4182 Ano 1, n. 1, 1999 até ano 2, n. 10, 2002 publicada pela Editora Juruá em Curitiba 1. Direito administrativo. 2. Direito constitucional. I. Fórum. CDD: 342 CDU: 342.9
------	---

Coordenação editorial: Leonardo Eustáquio Siqueira Araújo
Aline Sobreira de Oliveira
Capa: Igor Jamur
Projeto gráfico: Walter Santos

Periódico classificado no Estrato A3 do Sistema Qualis da CAPES - Área: Direito.

Qualis – CAPES (Área de Direito)

Na avaliação realizada em 2022, a revista foi classificada no estrato A3 no Qualis da CAPES (Área de Direito).

Entidade promotora

A *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, é um periódico científico promovido pelo Instituto de Direito Romeu Felipe Bacellar com o apoio do Instituto Paranaense de Direito Administrativo (IPDA).

Foco, Escopo e Público-Alvo

Foi fundada em 1999, teve seus primeiros 10 números editorados pela Juruá Editora, e desde o número 11 até os dias atuais é editorada e publicada pela Editora Fórum, tanto em versão impressa quanto em versão digital, sediada na BID – Biblioteca Digital Fórum. Tem como principal objetivo a divulgação de pesquisas sobre temas atuais na área do Direito Administrativo e Constitucional, voltada ao público de pesquisadores da área jurídica, de graduação e pós-graduação, e aos profissionais do Direito.

Linha Editorial

A linha editorial da *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, estabelecida pelo seu Conselho Editorial composto por renomados juristas brasileiros e estrangeiros, está voltada às pesquisas desenvolvidas na área de Direito Constitucional e de Direito Administrativo, com foco na questão da efetividade dos seus institutos não só no Brasil como no Direito comparado, enfatizando o campo de interseção entre Administração Pública e Constituição e a análise crítica das inovações em matéria de Direito Público, notadamente na América Latina e países europeus de cultura latina.

Cobertura Temática

A cobertura temática da revista, de acordo com a classificação do CNPq, abrange as seguintes áreas:

- Grande área: Ciências Sociais Aplicadas (6.00.00.00-7) / Área: Direito (6.01.00.00-1) / Subárea: Teoria do Direito (6.01.01.00-8) / Especialidade: Teoria do Estado (6.01.01.03-2).
- Grande área: Ciências Sociais Aplicadas (6.00.00.00-7) / Área: Direito (6.01.00.00-1) / Subárea: Direito Público (6.01.02.00-4) / Especialidade: Direito Constitucional (6.01.02.05-5).
- Grande área: Ciências Sociais Aplicadas (6.00.00.00-7) / Área: Direito (6.01.00.00-1) / Subárea: Direito Público (6.01.02.00-4) / Especialidade: Direito Administrativo (6.01.02.06-3).

Indexação em Bases de Dados e Fontes de Informação

Esta publicação está indexada em:

- Web of Science (ESCI)
- Ulrich's Periodicals Directory
- Latindex
- Directory of Research Journals Indexing
- Universal Impact Factor
- CrossRef
- Google Scholar
- RVBI (Rede Virtual de Bibliotecas – Congresso Nacional)
- Library of Congress (Biblioteca do Congresso dos EUA)
- MIAR - Information Matrix for the Analysis of Journals
- WorldCat
- BASE - Bielefeld Academic Search Engine
- REDIB - Red Iberoamericana de Innovación y Conocimiento Científico
- ERIHPLUS - European Reference Index for the Humanities and the Social Sciences
- EZB - Electronic Journals Library
- CiteFactor
- Diadorim

Processo de Avaliação pelos Pares (Double Blind Peer Review)

A publicação dos artigos submete-se ao procedimento *double blind peer review*. Após uma primeira avaliação realizada pelos Editores Acadêmicos responsáveis quanto à adequação do artigo à linha editorial e às normas de publicação da revista, os trabalhos são remetidos sem identificação de autoria a dois pareceristas *ad hoc* portadores de título de Doutor, todos eles exógenos à Instituição e ao Estado do Paraná. Os pareceristas são sempre Professores Doutores afiliados a renomadas instituições de ensino superior nacionais e estrangeiras.

Escolhas públicas, *compliance* e juridicidade administrativa

Public choices, compliance and administrative legality

Marcelo Pereira dos Santos*

Universidade Estácio de Sá (Rio de Janeiro-RJ, Brasil)
marcelo.pereira.adm.ufrj@gmail.com
<https://orcid.org/0000-0002-2622-1923>

Marcelo Machado Costa Lima**

Universidade Estácio de Sá (Rio de Janeiro-RJ, Brasil)
marcelomclima@gmail.com
<https://orcid.org/0000-0002-3389-021X>

Recebido/Received: 06.03.2022 / 6 March 2022

Aprovado/Approved: 10.10.2023 / 10 October 2023

Resumo: Partindo-se do pressuposto que uma administração proba e eficiente é um direito fundamental do cidadão brasileiro, este artigo tem por propósito de descrever as possíveis consequências da implementação de sistemas de *compliance* nas esferas da administração direta, responsáveis pela formulação das escolhas públicas, de modo a aprimorar os atos de gestão e promover a transparência no âmbito dos processos decisórios. O trabalho foi elaborado com base no referencial teórico

Como citar este artigo/*How to cite this article*: SANTOS, Marcelo Pereira dos; LIMA, Marcelo Machado Costa. Escolhas públicas, *compliance* e juridicidade administrativa. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 23, n. 94, p. 63-87, out./dez. 2023. DOI: 10.21056/aec.v23i94.1591.

- * Professor permanente do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Estácio de Sá (Brasil). Coordenador do Curso de Graduação em Direito na UNESA-RJ (Brasil). Doutor e mestre em Direito Público e Evolução Social pela UNESA-RJ (Brasil). Pesquisador bolsista do Programa Pesquisa Produtividade da UNESA-RJ (Brasil). Líder do Grupo de Pesquisa DGP&Compliance/CNPq. *E-mail*: marcelo.pereira.adm.ufrj@gmail.com.
- * Professor permanente do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Estácio de Sá e professor titular de Direito Constitucional na UNESA (Brasil). Professor titular de Direito Constitucional do Ibmec-RJ (Brasil). Pós-doutor pela Università Chiedi-Pescara (Itália). Doutor e mestre pela Universidade de Lisboa (Portugal). Líder do Grupo de Pesquisa Codidem/CNPq. *E-mail*: marcelomclima@gmail.com.

estabelecido pelo professor Diogo de Figueiredo Moreira Neto, alusivo ao direito administrativo do século 21 e a relação entre sociedade, Estado e Administração Pública. Para obter os resultados apresentados neste trabalho, os autores se valeram da metodologia dialético-descritiva, desenvolvendo um pensamento sistematizado em torno dos paradigmas, conceitos e interpretações concebidas pela doutrina nacional e estrangeira sobre a juridicidade administrativa. Nas conclusões preliminares, ficaram destacados os desdobramentos do *compliance* no plano das escolhas públicas, concernente à ampliação das fronteiras democráticas para o gerenciamento eficiente dos recursos disponíveis, em favor da efetivação dos direitos fundamentais.

Palavras-chave: *Compliance*. Democracia. Eficiência. Escolhas públicas. Juridicidade.

Abstract: Based on the assumption that a sound and efficient administration is a fundamental right of the Brazilian citizen, this article aims to describe the possible consequences of implementing compliance systems in the spheres of direct administration, responsible for the formulation of public choices, in a way that to improve management actions and promote transparency in decision-making processes. The work was elaborated based on the theoretical framework established by Professor Diogo de Figueiredo Moreira Neto, allusive to the administrative law of the 21st century and the relationship between society, state and public administration. To obtain the results presented in this work, the authors used the dialectical-descriptive methodology, developing a systematized thought around the paradigms, concepts and interpretations conceived by the national and foreign doctrine on administrative juridicity. In the preliminary conclusions, the consequences of compliance in terms of public choices were highlighted, concerning the expansion of democratic boundaries for the efficient management of available resources, in favor of the realization of fundamental rights.

Keywords: Compliance. Democracy. Efficiency. Public choices. Juridicity.

Sumário: **1** Introdução – **2** Escolhas públicas e o agir administrativo sob a perspectiva constitucional no século 21 – **2.1** Crescentes riscos, incerteza e ambivalências na seara decisória – **2.2** Novos direitos, escassez de recursos e decisões trágicas – **2.3** Efeito paralisante do agir administrativo atribuído ao princípio da precaução e o medo na gestão pública – **2.4** Intervenção judicial e deferência com as escolhas públicas – **2.5** *Compliance*, moralidade administrativa e ética na gestão pública – **3** Conclusão – **4** Referências

1 Introdução

Nas últimas décadas o princípio da legalidade vem dando sinais de desgaste, uma vez que tem se mostrado insuficiente para suportar os avanços científicos, tecnológicos e a dinâmica administrativa na órbita do processo decisório. Não à toa, o constituinte originário estabeleceu como princípios norteadores da administração pública, também a moralidade e eficiência, além da impessoalidade e publicidade.

Os limites legais estabelecidos pelo ordenamento jurídico são superados pela crescente incerteza e pelos riscos que marcam uma sociedade hipercomplexa, na qual as ambivalências exigem escolhas trágicas, levando em consideração a escassez de recursos frente as enormes demandas, especialmente nos países subdesenvolvidos.

No Brasil, a transição de um regime autoritário para uma democracia negociada, apesar de assegurar e ampliar as liberdades individuais, garantir os direitos fundamentais e franquear o acesso às escolhas públicas, ainda reserva um

espaço de obscuridade quanto às motivações alusivas à promoção de direitos e a consolidação do interesse público. É que a passagem de uma realidade normativa para uma realidade fática pressupõe tempo e mudança de mentalidade do corpo social, principalmente no âmbito das elites governantes.

A falta de clareza, de objetividade dos critérios e ausência de transparência nos processos de tomada de decisão são algumas das características que persistem no ambiente da Administração Pública direta. Ainda que reformas administrativas estivessem voltadas para reformulação do sistema de controle, os resultados e a *performance* do aparato burocrático do Estado não alcançaram consequências significativas.

Se por um lado a qualificação do controle seria o ingrediente essencial para a elevação de desempenho sobre a perspectiva do ajuste fiscal, por outro, essa proposta produziria barreiras em torno das mudanças institucionais, repercutindo, portanto, negativamente quanto à busca pelo aperfeiçoamento da praxe administrativa em prol da elevação dos melhores resultados possível. Esse conflito inibe o progresso dos projetos de reformas administrativas.¹

O fato da República Federativa do Brasil ser definida de forma expressiva no texto constitucional como uma república democrática de direito não parece ser compatível com a realidade de ostentar o obscuro vício de possuir uma administração ineficiente e corrupta. Pouco adianta a Carta Magna possuir, além de um extenso rol de direitos sociais, a previsão de políticas públicas garantidoras desses direitos, se a gestão das referidas políticas é executada de forma a não cumprir as promessas constitucionais dirigidas à cidadania.

Por isso, é uma premissa que, inclusive, será desenvolvida no decorrer de outros artigos, a de que, em face do que dispõe o §2º do artigo 5º da Constituição Federal, o direito a uma administração proba e eficiente é um direito fundamental dos cidadãos brasileiros, naturalmente corolário dos princípios constitucionais republicano e do Estado Democrático de Direito.

A partir dessa perspectiva, este trabalho defende que a busca pela implementação de boas práticas no gerenciamento das escolhas públicas é um imperativo sistêmico que amplia as fronteiras do regime democrático, por meio da implementação de sistemas de gestão (probos e eficientes) que permitam maior interação com a sociedade civil.

Seguindo esta linha, é proposição deste trabalho incentivar o emprego de programas de *compliance* e governança na esfera dos órgãos públicos, a fim de oferecer maior qualificação do processo de tomada de decisão. Para tanto, sugere-se

¹ RESENDE, Flávio da Cunha. Por quê reformas administrativas falham. *Revista de Ciências Sociais*, v. 17, n. 50, p. 123-184, set./out. 2000.

um formato de controle *ex ante* que proporcione fortalecimento da segurança jurídica e da juridicidade.

Nesta linha, é objetivo aqui pretendido descrever o *compliance* como um recurso para gerenciamento das escolhas públicas, em conformidade com os princípios constitucionais, explícitos e implícitos (como o direito à administração proba). Para tanto, pretende-se estabelecer um diálogo com os referenciais teóricos em torno dos conceitos de democracia, legalidade, legitimidade e transparência, partindo-se dos ensinamentos de Diogo de Figueiredo Moreira Neto.

O desenvolvimento dessa pesquisa se deu por meio da metodologia dialético-descritiva, com a finalidade de fazer uma busca bibliográfica entre os diversos autores que tratam da matéria e estabelecer uma relação entre os pensamentos divergentes e convergentes sobre os limites da discricionariedade administrativa.

A recíproca dependência entre direitos fundamentais, organização e procedimentos é resultado da busca pelo direito à boa administração, assunto que ganhou destaque no cenário político, econômico e jurídico com a edição da Carta de Nice. Conciliar as normas constitucionais de naturezas subjetivas e adjetivas é algo que precisa ser compreendido no contexto do agir administrativo, para dentro e para fora do ambiente da Administração Pública. A atividade estatal requer um compartilhamento ampliando de informações e interatividade com os cidadãos e todos os potenciais interessados.² Esses são alguns aspectos que exprimem a relevância da matéria para as ciências sociais aplicadas.

Os organismos estatais precisam amadurecer seus processos internos e ajustar o formato para decidir sobre a promoção e regulação dos direitos fundamentais, de maneira que o cidadão tenha a real possibilidade de interferir nas escolhas públicas. Para além de empreender formalidades apegadas à burocracia clássica, é necessário que a pessoa humana sirva de paradigma para as decisões administrativas e os principais afetados estejam suficientemente municiados para intervirem nas decisões dissociadas dos princípios constitucionais.

2 Escolhas públicas e o agir administrativo sob a perspectiva constitucional no século 21

A sociedade contemporânea é marcada pelos vertiginosos avanços científicos e tecnológicos, assim como pelos crescentes riscos e incertezas que tem gerado problemas cada vez mais complexos. Nessa linha, a situação é ainda mais complexa quando nos referimos às sociedades democráticas contemporâneas, que vivenciam

² MORGADO, Cíntia. Direito à boa administração: recíproca dependência entre direitos fundamentais, organização e procedimento. *Revista de Direito da Procuradoria do Estado do Rio de Janeiro*, v. 65, p. 69, dez. 2010.

de forma contundente os fenômenos da globalização e o multi/pluriculturalismo,³ âmbitos que cultivam a diferença como um valor. Essas características, como não poderia deixar de ser, induziram rearranjos na Administração Pública direta, especialmente na regulação, manutenção e promoção dos direitos fundamentais.

O desafio que se nos apresenta é, em meio a esta volatilidade incontornável nas sociedades fortemente pluralizadas no âmbito da chamada hipermodernidade,⁴ equilibrar os valores estabilidade e justiça.⁵ Cumpre ressaltar, que a referência a um ideal de justiça a que nos referimos é a partir de uma perspectiva desontologizada, pós-metafísica, que se compatibilize com o dissenso típico das sociedades complexas contemporâneas, de forma a considerar o pluralismo de ideais de vida e de orientações axiológicas dos vários grupos que a constituem, sem desprezar os consensos já atingidos.

Os direitos individuais e sociais assegurados na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 impõem uma estrutura institucional que seja capaz de instrumentalizar processos eficientes, efetivos e eficazes, com o propósito de dar concretude aos princípios da supremacia do interesse público e da dignidade humana, alusivos aos valores democráticos e republicanos.

O progressivo redimensionamento dos direitos fundamentais em oposição aos limitados recursos públicos, além dos múltiplos interesses contidos na arena juspolítica desmistificou o modelo clássico de Estado Nacional. Nessa perspectiva, a difusão de sistemas de controle sobre o agir administrativo não estaria mais restrita à apuração dos meios empregados pela Administração Pública, mas também passaria ao monitoramento e à análise dos resultados em torno dos fins propostos pela Constituição.⁶

A exigência de novas qualificações impulsionou diálogos institucionais permanentes, assim como interlocuções entre o Estado e a sociedade civil, com

³ A expressão “multi/pluricultural” aqui utilizada tem o propósito de abranger conceitualmente não apenas as posições multiculturalistas (como rótulo que vem sendo utilizado a uma específica filosofia contemporânea), mas, principalmente, conceder o sentido mais amplo que Horace Kallen lhe deu em 1915. Nessa linha, seria o reconhecimento de múltiplas identidades culturais no seio de uma mesma sociedade e que, baseadas em seu caráter de legitimidade, recusam-se a estar sujeitas ao processo de assimilação destruidor da própria cultura. Nessa direção, consegue-se contemplar a visão dos que seguem posições multiculturalistas em sua acepção mais forte, mas também aqueles que reconhecem os direitos dos diversos grupos, mas não aderem às posições defendidas pelos primeiros.

⁴ Utilizando-se a expressão difundida a partir de LIPOVETSKY, Gilles. *Os tempos hipermodernos*. São Paulo: Barcarolla, 2004.

⁵ Todavia, seguindo a posição assumida em Habermas, não havendo a possibilidade de hierarquizar as éticas particulares demandadas pelos diversos grupos, há, ao menos, de se definirem os critérios formais que permitam a coexistência dessas éticas, o que, para os habermasianos, produziria uma visão de justiça (HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia*. Entre facticidade e validade. 2. ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003. v. I. p. 25).

⁶ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *O direito administrativo do século 21*. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 167.

a finalidade de estabelecer o equilíbrio, de acordo com um consenso possível, atinente à prestação de serviços e às escolhas públicas para abranger todos os interesses em jogo.

Os princípios da eficiência e do controle assumiram posição de destaque na gestão pública contemporânea, reconhecida pelo policentrismo funcional, assinalado por uma crescente fragmentação na estrutura organizacional do Estado, com a formação de uma progressiva rede para atender inúmeras atividades classificadas de interesse público.

O ambiente gerencial do Estado passara a ser ocupado por interesses pessoais que vinham se mostrando sobrepostos ao purismo, ao altruísmo, ao desinteresse, de modo que as estratégias individuais ganhavam espaço, tais como os financiamentos de campanhas políticas e à captura de agentes públicos. O agir administrativo deixara de ser permeado por um caráter unicamente protetivo para absorver também uma natureza ameaçadora aos indivíduos, circunstância que demandara a fixação de balizas constitucionais como salvaguarda dos direitos fundamentais, oponíveis à Administração Pública.⁷

O conceito de legitimidade por princípio, levando em consideração o direito previsto nos estatutos, estava associado à ação da Administração Pública instrumentalizada em proveito do bem comum. Não obstante, como a desmistificação dessa concepção tradicional entrou em crise, uma vez que a definição de atuação legitimados organismos e agentes estatais deslocou-se no sentido de exigir, também, a demonstração de resultados eficazes.⁸ A simples motivação pelo interesse geral já não era suficiente para justificar a racionalidade administrativa.⁹

A legitimação da democracia, aos poucos, foi difundida e prosperou na esfera jurídica, transformando a operacionalização dos órgãos estatais e o exercício do poder público, diante do fenômeno da constitucionalização, em comportamentos determinados por regras e princípios, alinhados aos valores projetados na perspectiva de um estado democrático de direito.

Contudo, em uma perspectiva pragmática, o déficit de legitimidade perdurou como um problema que afeta o processo de tomada de decisão na esfera pública e repercute sobre o agir administrativo, mesmo diante de uma Constituição que

⁷ CHEVALLIER, Jacques. *O Estado pós-moderno*. Tradução: Marçal Justen Filho. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 83.

⁸ Aqui daremos ênfase à questão da legitimidade a partir da perspectiva eficaz, como decorrência de uma racionalidade pragmática. Temos convicção, na direção defendida em Habermas, que a legitimidade pode ser vista também como decorrência de um processo legislativo-racional que tem por pressupostos uma justificação ética e moral (além da referida justificação pragmática) (HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia*. Entre facticidade e validade. 2. ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003. v. I. p. 50).

⁹ CHEVALLIER, Jacques. *O Estado pós-moderno*. Tradução: Marçal Justen Filho. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 84.

absorveu valores democráticos e fixou o princípio da dignidade humana como limite ao exercício da autonomia privada e à discricionariedade da Administração estatal.¹⁰

Com o propósito de elevar os níveis de confiança do cidadão pela atuação estatal, os fenômenos do exercício e do controle do poder seguem uma dinâmica progressiva em direção a uma democracia substantiva, permeada pelo “consentimento legitimatório da sociedade sobre o como se deve governar”.¹¹

Aos governos nacionais é imputada uma responsabilidade jurídica naquilo que se refere ao cumprimento dos objetivos determinados por força das normas constitucionais. Nessa perspectiva, a proposição, planejamento e execução das políticas públicas devem se dar de forma eficiente, assim como as decisões administrativas que possam impactar direitos e garantias fundamentais, sob pena de colapso do estado democrático de direito.¹²

Dessa forma, além do compromisso assumido pelos gestores públicos, foi imposto pela Magna Carta de 1988 a participação dos potenciais interessados nos processos decisórios, concernente às ações dos órgãos governamentais em proveito dos direitos coletivos e individuais, em conformidade com o princípio da dignidade humana e com as cláusulas gerais delimitativas do exercício do poder.

As escolhas públicas amparadas na discricionariedade administrativa não podem ser incongruentes ou desprovida de motivação suficientemente justificável em torno dos resultados projetados nas ações planejadas. As mudanças de rota, experimentações e inovações no agir da Administração reivindicam razões criteriosas que demonstre um suporte fático e jurídico para serem empreendidas, na medida do princípio da juridicidade, abrangendo a vedação ao retrocesso social, a segurança jurídica e a boa-fé.

Assim sendo, pessoas, grupos, corporações ou instituições, que, de algum modo, tenham seus interesses em situação de risco potencial ou de perda substancial estariam em condições de exercer o controle sobre as atividades administrativas, supostamente movidas pelos critérios de conveniência e oportunidade.

¹⁰ A captura do poder público ainda é financiada por grupos econômicos que investem nas eleições para cargos políticos, com objetivo de garantir a defesa de seus interesses particulares e garantir privilégios que se sobrepõe os ideais do bem comum. Portanto, existe um risco real da motivação das escolhas públicas não retrataram de fato aquilo que adere ao sentimento coletivo para diminuir as desigualdades sociais.

¹¹ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *O direito administrativo do século 21*. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 175.

¹² “O Estado somente poderá ser democrático se e quando o povo exercer efetivamente o poder por meio de seus representantes, ou, em algumas circunstâncias, diretamente. Além disso, e efetivamente, sobre mais disso, mister que direitos fundamentais constem das cartas políticas e sejam efetivamente respeitados” (FIGUEIREDO, Lucia Valle. O devido processo legal e a responsabilidade do Estado por dano decorrente do planejamento. *Revista de Direito Administrativo*, v. 206, p. 89-107, 1996).

2.1 Crescentes riscos, incerteza e ambivalências na seara decisória

Os progressivos avanços científicos, tecnológicos e informacionais transformaram as relações sociais, econômicas, políticas e jurídicas, provocando, portanto, uma conjuntura de crescente complexidade e desafios na arena destinada à definição das escolhas públicas, partindo da compreensão que caberia aos organismos governamentais a regulação dos direitos fundamentais.

A evolução do conhecimento sobre a potencialidade dos possíveis danos passou a repercutir na esfera da responsabilidade do Estado, sendo, cada vez mais, exigido do poder público a adoção de medidas de precaução e prevenção para inibir ou mitigar os riscos incidentes sobre o agir administrativo, bem como a probabilidade de abalos à soberania, à cidadania, à dignidade humana, aos valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e ao pluralismo político.

Seguir os ditames da lei para empreender esforços em favor do interesse público não seria suficiente à volatilidade das circunstâncias sociais, econômicas, políticas e ambientais, impondo à Administração Pública inteligência, racionalidade, integração, cooperação, transparência e compromisso com os valores socioculturais cristalizados por forças dos princípios constitucionais.¹³

A indissociável incerteza alusiva aos desdobramentos da inovação e do experimentalismo não justificaria a inércia do Estado na promoção, manutenção e redimensionamento dos direitos individuais e sociais em prestígio à dignidade da pessoa humana, em especial, ao indivíduo pertencente aos grupos mais vulneráveis.

Esses aspectos precisariam estar compreendidos nas pautas indutoras da tomada de decisão na órbita dos órgãos diretamente vinculados à Administração estatal. Dessa forma, os critérios para definir as escolhas, além de serem compostos por dados objetivamente apontados pelo legislador, poderiam ser delineados por quesitos subjetivos que tivessem por finalidade satisfazer o interesse público de melhor modo possível, de acordo com as condições fáticas enfrentadas pelo “Estado Pluriclasse”.¹⁴

¹³ “Um imperativo adequado ao novo tipo de agir humano e voltado para o novo tipo de sujeito atuante deveria ser mais ou menos assim: ‘Aja de modo a que os efeitos da tua ação sejam compatíveis com a permanência de uma autêntica vida humana sobre a Terra’; ou, expresso negativamente: ‘Aja de modo a que os efeitos da tua ação não sejam destrutivos para a possibilidade futura de uma tal vida’; ou, simplesmente: ‘Não ponha em perigo as condições necessárias para a conservação indefinida da humanidade sobre a Terra’; ou, em um uso novamente positivo: ‘Inclua na tua escolha presente a futura integridade do homem como um dos objetivos do teu querer’ (JONAS, Hans. *O princípio responsabilidade*: ensaio de uma ética para a civilização tecnológica. Tradução: Marjane Lisboa e Luiz Barros Montez. Rio de Janeiro: Contraponto: Editora PUC Rio, 2006. p. 47-48).

¹⁴ O “Estado Pluriclasse”, nas palavras de Moreira Neto, consiste em um modelo de sociedade cujo poder “é compartilhado por dezenas ou centenas de classes, grupos ou concentrações de toda sorte de interesses”, fruto da “tomada de consciência popular de uma caleidoscópica multiplicação e diversificação

Diante dessas características, a esfera decisória governamental se mostrou permeada por interesses múltiplos que podem convergir em determinados aspectos e divergir em outros, gerando ambivalências no processo de definição das políticas públicas a serem implementadas em favor do bem comum. Assim sendo, as influências que recaem sobre os gestores públicos são de ordem objetiva (de acordo com as delimitações normativas ou evidências científicas que justifiquem o agir administrativo) e de caráter subjetivo, uma vez que dependem de uma análise casuística, a qual admite diversas versões para amparar a tomada de decisão.

As versões aqui mencionadas são conduzidas em conformidade com os interesses em jogo, pelos representantes que se colocam frente aos governantes, com intuito de priorizar suas demandas sobre outras que também gozam de proteção constitucional, por vezes, na mesma medida.

Portanto, escolhas democráticas são desiguais e formuladas com apoio na maior intervenção ou influência sobre o processo decisório, de modo que o gestor público passa a ter maior visibilidade, compreensão e reconhecimento das necessidades a serem priorizadas, em relação às diferentes reclamações ou pleitos sociais.

Dessa forma, a amplitude dos canais de acesso, comunicação, influência e interferência sobre as escolhas públicas são fundamentais para difundir a legitimidade das decisões administrativas firmadas nos espaços de discricionariedade, com o propósito de inibir qualquer ensaio de excesso de poder.

Em outras palavras, os riscos, as incertezas e as ambivalências estarão presentes em qualquer ação do Estado que tenham por finalidade atender ao interesse coletivo e esteja enquadrada no campo discricionário das escolhas públicas. Nesse contexto, os meios para encaminhar as pautas que servirão de parâmetro para definição dos critérios, que deverão ser considerados nas hipóteses concretas, precisam ser acessíveis a todos os cidadãos e potenciais interessados na decisão administrativa que tenham repercussão sobre o universo dos direitos fundamentais.

O acesso aos expedientes de função interventiva, alusivos às escolhas públicas, é assim compreendido como um dos pilares de sustentação da legitimidade na instância decisória da administração direta, no horizonte do estado democrático de direito. Conseqüentemente, é esperado que haja maior segurança jurídica em torno das medidas dirigidas pelo Estado, tal como uma participação mais efetiva dos atores sociais que poderá contribuir significativamente para a qualificação das decisões, levando em consideração o consenso possível, sem deixar de lado a proteção das minorias dissidentes.

de interesses ocorrida na vida do homem contemporâneo, todos eles reclamando afirmação política e proteção jurídica" (MOREIRA, NETO, Diogo de Figueiredo. *Sociedade, Estado e Administração Pública*. Rio de Janeiro: Topbooks, 1995. p. 50-51).

2.2 Novos direitos, escassez de recursos e decisões trágicas

As dimensões dos direitos fundamentais continuam se expandindo com as descobertas científicas e tecnológicas, assim como é dilatada a densidade demográfica sem que o Estado precipite as possíveis consequências ou propague providencias antecipadas para evitar situações de crise que tenham reflexos na dignidade humana.¹⁵

A promoção, manutenção e garantia dos direitos individuais, coletivos e difusos, visando o equilíbrio e a igualdade entre os cidadãos exigem um enorme esforço da máquina administrativa, bem como um alto custo econômico para os cofres públicos, que, por vezes, em decorrência da falta de recursos, induz atitudes instantâneas, de caráter paliativo, muitas das quais produzem eficácia efêmera. O resultado pode ser visto como satisfatório, apenas, em curto espaço de tempo, pois o problema persistirá, produzindo consequências que serão agravadas progressivamente, e, que, no longo prazo, demandará despesas e sacrifícios mais expressivos.¹⁶

A fragmentação da Administração Pública em diversos centros de poder desperta uma disputa pela predileção dos interesses entre os organismos do Estado para que sejam priorizadas as necessidades inerentes as suas respectivas competências. Portanto, a falta de diálogo, comunicação e sistematicidade para os processos decisórios entre as estruturas de gestão, gerenciamento e regulação dos direitos fundamentais pode provocar crises políticas, cujos reflexos repercutirão sobre os ideais da democracia, e, por conseguinte, colocará em risco liberdades públicas e direitos sociais já consagrados na ordem jurídica, em especial, aqueles que exigem ações positivas do governo.

As limitações de natureza fática e aquelas de caráter técnico são compreendidas como fatores que inviabilizam a promoção de direitos subjetivos previstos na Constituição, servindo como justificativa para a inação do Estado diante da inevitabilidade de agir em razão da inexistência de meios concretos que conduzam a realização dos fins. Dessa forma, levando em consideração a necessidade de um transplante de órgão, sem que haja disponibilidade do órgão a ser transplantado, torna inexecúvel a prestação estatal, assim como a falta de medicamentos em fase experimental para ser fornecido à população.¹⁷

¹⁵ BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Tradução: Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. p. 44.

¹⁶ CARVALHO, Elisabete de. Decisão na administração pública: diálogo de racionalidades. *Sociologia, Problemas e Práticas*, v. 73, n. 1, p. 133, ago. 2013.

¹⁷ LOPES, José Reinaldo de Lima. Em torno da reserva do possível. In: SARLET, Ingo Wolfgang; TIMM, Luciano Benetti (org.). *Direitos fundamentais: orçamento e reserva do possível*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008. p. 181.

Sob a ótica de Homes e Sustain,¹⁸ a insuficiência financeira do Estado é uma razão totalmente legítima para que o governo não consiga proteger os direitos de forma absoluta. Nessa perspectiva, o processo decisório para as escolhas públicas precisa ser transparente e dotado de critérios que justifiquem, de forma clara e objetiva, assim como deve estar associado aos princípios básicos da democracia.¹⁹

Por outro lado, as restrições jurídicas associadas à escassez de recursos devem ser apuradas com base no planejamento para alocação das receitas (econômicas) e sincronismo do agir administrativo, em conformidade com os preceitos e princípios constitucionais. Esses aspectos podem ser mensuráveis em um caráter formal, porém não devem ser examinados sem conexão com o plano concreto quanto à viabilidade do melhor gerenciamento possível em alusão às escolhas públicas, uma vez que as condições internas e externas podem variar fora dos limites da previsibilidade.

A racionalidade administrativa é limitada, sendo falacioso imaginar que os tomadores de decisão tenham compreensão de um problema bem definido; de uma matriz completa de alternativas a considerar; de informações completas da linha de base; de informações completas sobre as consequências de cada alternativa; de informações completas sobre os valores e preferências dos cidadãos; de informações completas sobre as consequências de cada alternativa; de tempo, habilidade e recursos totalmente adequados.²⁰

Em organizações complexas, assim como na estrutura administrativa do Estado, os problemas são ambíguos e mal definidos, as informações sobre as alternativas são incompletas, os diagnósticos são imprecisos, o conhecimento sobre as consequências e supostas alternativas são inconclusos, além da a faixa e o conteúdo de valores, preferências e interesses e tempo limitado, habilidades limitadas e recursos.²¹

Ainda que haja trabalho, comprometimento e investimentos para solucionar as demandas sociais, assim como empenho na regulação e promoção dos direitos fundamentais, o agir estatal deixará vácuos que não poderão ser preenchidos pela Administração Direta. Portanto, escolhas trágicas serão legítimas em determinadas

¹⁸ HOMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass R. *O custo dos direitos*: por que a liberdade depende dos impostos. Tradução: Marcelo Brandão Cipolla. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2019. p. 106.

¹⁹ “A deliberação pública deve, portanto, concentrar-se nas questões seguintes: (1) Quanto queremos gastar com cada direito? (2) Qual é o melhor pacote de direitos, dado que os recursos usados para proteger um direito não estarão mais disponíveis para proteger os demais? (3) Quais são os melhores formatos para fornecer a máxima proteção de direitos com o mínimo de custo? (4) Será que os direitos, tal como são atualmente definidos e impostos, redistribuem a riqueza de maneira justificável do ponto de vista público?” (HOMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass R. *O custo dos direitos*: por que a liberdade depende dos impostos. Tradução: Marcelo Brandão Cipolla. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2019. p. 194).

²⁰ FORESTER, John. Bounded rationality and the politics of muddling through. *Public Administration Review*, p. 23-24, Jan./Feb. 1984.

²¹ MARCH, James; SIMON, Hebert (ed.). *Complex Organizations*. New York: Scott, Foresman, 1972.

circunstâncias, nas quais não exista alternativas para garantia da satisfação de todos os cidadãos. Assim sendo, a racionalidade administrativa, alusiva às escolhas públicas, merece, além de uma valoração jurídica, um juízo de equidade sobre a decisão a ser tomada, partindo da análise sobre as consequências concretas que provoquem menores danos possíveis, conforme previsão normativa do artigo 20 da Lei nº 13.655/2018.²²

Todas as particularidades descritas acima precisam ser compreendidas pelos órgãos controladores que exercem uma função essencial à democracia, uma vez que buscam identificar práticas que configurem desvio de poder. Nessa perspectiva, as motivações que funcionam como justificativas para as decisões administrativas devem ser aferidas de acordo com o contexto que induziu a escolha pública.

Outrossim, o controle incidente sobre escolhas trágicas impõe maior prudência, uma vez que, diante da escassez de recursos econômicos e financeiros, induz ao administrador eleger os objetivos sociais de maior prioridade e, em contrapartida, sacrificar outros dotados de equivalente grau de importância.²³

2.3 Efeito paralisante do agir administrativo atribuído ao princípio da precaução e o medo na gestão pública

Uma vez identificado que a Administração Pública nem sempre terá condições econômico-financeiras, técnicas ou jurídicas para cumprir todos os ideais estabelecidos na Constituição, caberá aos governantes empreenderem uma gestão voltada para efetivação dos direitos fundamentais e potencialização da eficiência administrativa, valendo-se de estratégias acerca das melhores formas de investir, de modo que os resultados sejam revertidos em benefícios à sociedade como um todo “ou pelo menos a maioria de seus membros, e não somente os grupos dotados de influência política especial.”²⁴

A ação de governar e gerir os recursos públicos consiste numa atividade de natureza complexa, tendo em conta os interesses envolvidos, além das possíveis consequências adversas capazes de causar danos na esfera existencial e patrimonial dos cidadãos, mesmo diante da observância da juridicidade administrativa, sem levar consideração o comportamento contrário aos mandamentos previstos na ordem

²² Diante de situações fáticas sob as quais é exigido que o Estado opte por uma medida a ser adotada, levando em consideração a colisão entre direitos fundamentais, não há espaço para mensurar o custo-benefício da escolha pública, sobrando apenas uma zona valorativa sobre a alternativa que resulte em menores perdas.

²³ OLIVEIRA, Falei Martins Riccio de. Controle de legitimidade das políticas públicas: limites e possibilidades. *Revista de Direito Administrativo*, v. 247, p. 71, 2008.

²⁴ HOMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass R. *O custo dos direitos: por que a liberdade depende dos impostos*. Tradução: Marcelo Brandão Cipolla. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2019. p. 192.

jurídica, nos casos em que o governante rompe com os valores constitucionais e democráticos para obter e oferecer privilégios a sujeitos determinados.

A cautela ou a prudência, que integram o processo de tomada de decisão correspondentes às escolhas públicas, são deveres jurídicos fixados pelos princípios da precaução e da prevenção, sob os quais, cabe à Administração Pública mitigar os riscos inerentes a sua atividade. Contudo, a interpretação extremada desses referenciais normativos tem efeito nocivo à gestão democrática, pois induz a perda manifesta da discricionariedade, que tem lugar no processo decisório, o desestímulo à inovação, o retardo na expedição dos atos administrativos e a ineficiência dos serviços públicos.

A crítica recai, em especial, sobre o emprego do princípio da precaução²⁵ como justificativa para inação do Estado, devido sua maior imprecisão sobre os potenciais riscos. Seguindo a linha de pensamento de Sunstein,²⁶ as pessoas concentram seus olhares sobre os perigos e os inconvenientes que possam gerar significativas perdas, sem considerar os prováveis ganhos associados à atividade que produz ameaças aos direitos subjetivos.

O princípio da precaução é aplicado como parâmetro para que seja estabelecida uma margem de segurança para o processo de tomada de decisão. Dessa forma, caso seja evidenciado algum potencial risco de dano, é exigido que o Estado adote as medidas necessárias e disponível para inibir os possíveis danos. Entretanto, é razoável que haja uma análise em torno do custo-benefício alusivo às ameaças que recaem sobre as escolhas públicas, em apreço à proporcionalidade, necessidade e adequação.

A inação da Administração Pública ou os investimentos públicos em mecanismos para conter danos de baixa probabilidade poderão revelar-se em dispêndios desnecessários, com impactos orçamentários e consequentes privações quanto à efetivação dos direitos fundamentais. Vale destacar que a eliminação total dos riscos é quase que impossível, pois uma sociedade complexa produz suas próprias ameaças, que são inerentes a sua própria natureza.

Nessa perspectiva, se os riscos são inevitáveis e as incertezas estão presentes no ambiente que circunscreve a tomada de decisão, assim como o agir administrativo, é necessário quantificar as áleas correspondentes às perdas e ganhos, a fim

²⁵ O caráter normativo da precaução, passando ao status de princípio, ficou consagrado na Carta Mundial para a Natureza de 1982, documento que declarou à comunidade internacional que as atividades causadoras de potenciais efeitos adversos ao ecossistema, não completamente conhecidos, deveriam ser interrompidas (UN. General Assembly. Adopted at the 48th plenary meeting, 28 Oct. 1982. In: UN. Resolutions and decisions adopted by the General Assembly during its 37th session, 21 September-21 December 1982 and 10-13 May 1983 – A/37/51, 1983. p. 17-18. Disponível em: <https://digitallibrary.un.org/record/39295>. Acesso em: 15 dez. 2021).

²⁶ SUNSTEIN, Cass R. Beyond the precautionary principle. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 259, p. 18, jan./abr. 2012.

de estabelecer o grau de aceitabilidade ou tolerância das ameaças.²⁷ Portanto, retardar, retroceder ou manter o estado de inércia do poder público podem exprimir pretensões contrárias e prejudiciais aos interesses comunitários.

Associado a essas características, o controle disfuncional sobre as escolhas públicas e extensivo aos atos administrativos é um problema que tem produzido efeitos inibitório e paralisante acerca da inovação, desenvolvimento e eficiência dos serviços oferecidos pelo Estado. Gestores deixam de decidir de modo heterodoxo em decorrência dos riscos jurídicos, inerentes à responsabilidade civil, penal e administrativa, criados pelas instâncias controladoras.²⁸

É inquestionável a imprescindibilidade do controle para a gestão democrática dos recursos públicos, assim como sua importância consoante à prevenção e repressão de condutas abusivas, arbitrárias, ilícitas ou contrárias às finalidades preestabelecidas na ordem constitucional, fundadas no princípio da juridicidade.

Não obstante a magnitude da supervisão quanto à ação dos agentes estatais, é imperioso valorizar a discricionariedade em favor da eficiência dos atos administrativo e permitir que os agentes/gestores públicos utilizem alternativas inovadoras para obtenção de melhores resultados, ampliando as possibilidades de efetivação de direitos. Em sentido contrário, o controle burocrático, excessivo e desarrazoado, além de gerar custos políticos, econômicos e de oportunidades, acarreta uma situação de imobilidade ou atraso, frustrando as expectativas de todos os potenciais interessados que dependem das respostas do Estado.

Atento aos obstáculos apresentados pela crise de influência, o legislador brasileiro impôs aos organismos de controle o ônus alusivo à demonstração de justificativas concretas, bem como a descrição das possíveis consequências decorrentes de uma decisão administrativa submetida à revisão, de acordo com as regras instituídas pela Lei nº 13.655/2018.

2.4 Intervenção judicial e deferência com as escolhas públicas

A atividade executiva enquadrada nos poderes do Estado, apesar dos limites estabelecidos pela lei (seja ela de natureza vinculada ou discricionária), está sujeita aos riscos, incertezas e à dinâmica dos conflitos de interesses que extrapolam a capacidade legislativa de antecipar a regulação de determinados comportamentos

²⁷ MARGOLIS, Howard. *Dealing with Risk: Why the Public and the Experts Disagree on Environmental Issues*. Chicago: The University of Chicago Press, 1996. p. 124-125.

²⁸ GUIMARÃES, Fernando Vernalha. O direito administrativo do medo: a crise da ineficiência pelo controle. *Direito do Estado*, n. 71, 2016. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/fernando-vernalha-guimaraes/o-direito-administrativo-do-medo-a-cri-se-da-ineficiencia-pelo-controle> Acesso em: 18 dez. 2021.

a serem exigidos da Administração Pública no que se refere à efetivação, garantia e manutenção dos direitos fundamentais.

Essas considerações aludem ao desgaste do princípio da legalidade, que, por si só, não é mais suficiente para demarcar os limites do agir administrativo, circunstância que dilata o espaço de discricionariedade administrativa no âmbito das escolhas públicas. Sem embargo, essa dilatação não se assemelha à extensão concedida pelo ordenamento jurídico à autonomia privada, uma vez que o agente estatal tem o dever de obediência ao interesse público e aos princípios que regem o estado democrático de direito. À vista disso, a liberdade de ação precisa ser sempre motivada, de acordo com a realidade fática na qual os órgãos governamentais devem atuar para a defesa do bem comum.

Vale ressaltar que o princípio da legalidade ainda é apreciado nos casos em que a Administração Pública precisa adotar determinada postura em um contexto simplificado, cujas escolhas são mais objetivas, as opções se mostram restritas e a ação estatal é de fácil compreensão frente a regulamentação da matéria.

Em contrapartida, o modo de agir administrativamente diante de numerosas hipóteses inseridas em um cenário de incerteza, nas quais o gestor público precisa decidir sem que haja densidade normativa que determine as alternativas de maneira clara e compreensível, e, ainda, desprovido de certezas científicas, deve ser guiado pelo princípio da juridicidade, o qual absorve o conceito de legitimidade das escolhas, com apoio nas balizas constitucionais, democráticas e republicanas.

A motivação é assimilada como um valor jurídico fundamental para apuração do grau de juridicidade do processo decisório sobre questões com preponderância política, facilitando o *accountability* da Administração Pública. A despeito do grau de subjetividade dos conceitos de conveniência e oportunidade, o cidadão tem o direito subjetivo de conhecer as concretas justificativas que induziram a seleção dos meios para satisfação do interesse coletivo.

Não é mais sustentável a insidicabilidade do mérito administrativo como barreira à juridicização e à judicialização, visto que a motivação que serve de anteparo para as escolhas públicas, além de incorporar carga valorativa de teor político, também traz é composta por valores jurídicos que podem ser aferidos sob a ótica dos princípios da proporcionalidade (em consonância com a necessidade, a proporcionalidade propriamente dita e a adequação) e da razoabilidade.²⁹

²⁹ O mérito administrativo na Itália é compreendido como “uma esfera de ação livre de condicionantes jurídicas”. Dessa forma, salienta-se que “o mérito administrativo só está submetido ao controle judicial em hipóteses extremamente excepcionais e taxativamente previstas na legislação” (JORDÃO, 2016, p. 93). Os tribunais norte-americanos e canadenses são deferentes à decisão administrativa nos casos em que a motivação da escolha pública não se mostrar ilógica, obscuras, desconexas e omissas quanto a análise das alternativas disponíveis (US. Supreme Court. *Motor Veh. Mfrs. Ass'n v. State Farm Ins.*, 463

O Poder Judiciário, na sua função de controle sobre os atos administrativos, uma vez provocado pelas partes interessadas ou instituições que agem na salvaguarda dos direitos fundamentais, julga decisões que são exteriorizadas pelos agentes políticos dotados de competência para realizar as escolhas públicas. Todavia, a intervenção judicial deve ser vista com parcimônia, sob pena de usurpação indiscriminada dos poderes de gestão por atuação dos tribunais, em prejuízo ao sistema de freios e contrapesos e ao princípio da juridicidade.

A desconfiança sobre o agir dos gestores públicos na defesa dos direitos e os resquícios de obscuridade tocante ao agir administrativo induzem o cidadão manejar suas demandas junto ao judiciário, a fim de obter, ao menos, a garantia de um processo imparcial, transparente, neutro, provido de contraditório e instruindo com apoio na argumentação. Outrossim, se o Estado-Gestão não satisfaz determinados interesses, as partes afetadas apostam na intercessão dos juízes para que tenham visibilidade e sejam reconhecidas com integrantes de uma sociedade democrática de direito.

O problema dessa tendência está no perigo da inversão de valores, pois, “a justiça não pode se colocar no lugar da política; do contrário, arrisca-se a abrir caminho para uma tirania das minorias, e até mesmo para uma crise de identidade”, segundo Garapon.³⁰ Importa destacar que jamais haverá escolhas públicas absolutamente neutras, objetivas e isentas de críticas, à vista do caráter subjetivo das prioridades que devem ser categorizadas no processo de tomada de decisão no campo destinado à motivação.³¹

Os meios escolhidos pelos gestores públicos para efetivação de direitos e promoção de resultados favoráveis ao interesse público estarão sujeitos ao controle judicial, ainda que albergue matérias técnicas, complexas, e, de caráter preponderantemente político. Com isso, o princípio da inafastabilidade de jurisdição proporciona a intervenção do judiciário sobre decisões administrativas que transcendem a percepção do cidadão médio e escapam à vigilância que poderia ter sido realizada por intermédio do voto, atenuando, portanto, o frágil monitoramento político.³²

U.S. 29, 1983; US. Supreme Court. *Reports*: Baltimore Gas & Electric Co. v. NRDC, 462 U.S. 87, 1982; US. Supreme Court. *Scenic Hudson Preservation Conference v. Federal Power*, 407 U.S. 926, 1972).

³⁰ GARAPON, Antonie. *O juiz e a democracia: o guardião de promessas*. Tradução: Maria Luiza de Carvalho. 2. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2001. p. 53.

³¹ JORDÃO, Eduardo. *Controle judicial de uma Administração Pública complexa: a experiência estrangeira na adaptação da intensidade do controle*. São Paulo: Malheiros: SBDP, 2016. p. 378-379.

³² “Ainda que, sob o olhar do Judiciário e dos Tribunais de Contas, o administrador não tenha adotado a melhor interpretação sobre os conceitos jurídicos indeterminados e a aplicação das cláusulas abertas – tal como optado por uma política pública que, aparentemente, não seja vista como ótima – é imprescindível que tais órgãos assumam uma postura deferente quando não evidenciarem qualquer inconsistência entre a ação administrativa e os princípios da razoabilidade, proporcionalidade e adequação, tomando como referencial a conjuntura do caso concreto, sem se afastar do teor objetivo das normas jurídicas e dos

A proposição de uma supervisão judicial deferente tem por finalidade mitigar os riscos de a autoridade judiciária substituir os agentes, órgãos ou entidades vinculadas à Administração Pública, que decidiram dentro das suas competências e atribuições, sem ferir os princípios que regem os atos administrativos.³³ Assim sendo, buscam-se a legitimidade do controle externo e o impedimento de interferências temerárias, que ameacem ou frustrem o direito fundamental à boa administração.³⁴

Desse modo, é oportuno considerar a relevância da revisão judicial para a garantia da boa administração e da governança pública e, paradoxalmente, reconhecer sua potencialidade de produzir obstruções à eficiência administrativa, colaborando assim, com a má administração.³⁵ Por conseguinte, com o objetivo de afastar tais incongruências, é necessário que os juízes observem a equidade e combatam os defeitos processuais, a fim de evitar atrasos ou custos desnecessários, porém prezando pela gestão pública proficiente.³⁶

2.5 Compliance, moralidade administrativa e ética na gestão pública

É desafiadora a busca pelo aperfeiçoamento das escolhas públicas, tendo em conta a escassez de recursos, a variedade de interesses envolvidos, a cultura dos abusos e desvios finalidade institucionalizada no ambiente gerencial da máquina administrativa, a captura de agentes estatais pela iniciativa privada, a desafeição política pelo controle entre outros fatores que tornam a esfera decisória cada vez mais complexa.

aspectos deontológicos da ciência do Direito” (SANTOS, Marcelo Pereira dos; HOGEMANN, Edna Raquel. Deferência com as escolhas públicas. *Revista Justiça do Direito*, v. 33, n. 2, p. 245, maio/ago. 2019).

³³ Decreto nº 9.830, de 10 de junho de 2019, “Art. 13. A análise da regularidade da decisão não poderá substituir a atribuição do agente público, dos órgãos ou das entidades da administração pública no exercício de suas atribuições e competências, inclusive quanto à definição de políticas públicas.”

³⁴ “A liberdade de conformação do legislador e a reserva de administração consagram o princípio da separação de poderes e os valores da democracia, pois há funções próprias do legislador e do administrador que não podem ser substituídas bem como considerando que o primeiro é representante eleito pela maioria democrática. Outrossim, cada um detém capacidades técnicas e institucionais próprias” (MORGADO, Cíntia. Direito à boa administração: recíproca dependência entre direitos fundamentais, organização e procedimento. *Revista de Direito da Procuradoria do Estado do Rio de Janeiro*, v. 65, p. 77, dez. 2010).

³⁵ A Suprema Corte dos Estados Unidos teve a oportunidade de pronunciar seu entendimento, de maior proeminência, sobre a intervenção judicial sobre as escolhas pública, em 1984, no caso *Chevron U.S.A., Inc. v. Natural Res. Def. Council.*: “Os juízes não são especialistas no campo regulatório e não fazem parte de nenhum dos ramos políticos do governo. Os tribunais devem, em alguns casos, conciliar interesses políticos concorrentes, mas não sobre a base das preferências políticas pessoais dos juízes.... Embora as agências não sejam diretamente responsáveis com o povo, o Chefe do Executivo é vocacionado para este ramo do governo para fazer tais escolhas políticas.”

³⁶ PONCE, Juli. Good administration and administrative procedures. *Indiana Journal of Global Legal Studies*, v. 12, Issue 2, p. 584, 2005. Disponível em: <https://www.repository.law.indiana.edu/ijgls/vol12/iss2/10>. Acesso em: 2 jan. 2022.

A intervenção judicial não deferente pode obstruir ainda mais as tentativas de adequação do processo de tomada de decisão aos referenciais estabelecidos pela Constituição brasileira de 1988. Por essa razão, é preciso cautela dos tribunais na apuração das demandas contra o Estado, em especial, sobre matérias de natureza preponderantemente políticas.

A autotutela da Administração Pública permite que sejam estabelecidos sistemas de autocontenção dos poderes de gestão na órbita interna dos órgãos administrativos, nos quais estão constituídas as estruturas regulatórias pertinentes ao exercício, prestação, manutenção e garantia dos direitos fundamentais. Nesse sentido, com o intuito de estimular a deferência com as escolhas planejadas, propõe-se o emprego de sistemas de *compliance* para que seja ampliado o espectro de legitimidade das decisões afetas às finalidades previstas na Constituição da República e nas demais normas infraconstitucionais.

A transparência é um pressuposto para expansão da legitimidade, bem como para a consolidação da segurança jurídica. Assim sendo, o processo decisório na esfera da Administração Direta precisa revelar, de modo claro e objetivo, os critérios e as razões das escolhas públicas.³⁷ Outrossim, os agentes envolvidos no contexto da tomada de decisão devem adotar uma postura condizente com a moralidade administrativa e com a ética na gestão dos interesses políticos.

Esses aspectos suscitam o aperfeiçoamento e sistematização das escolhas públicas, à luz dos novos paradigmas do direito administrativo, especialmente relacionados à governança e às boas práticas de gerenciamento dos recursos para melhor atender aos fins da administração estatal. Aqui, o *compliance* se encaixa com um dos expedientes proposto para garantir o acesso à informação de interesse geral, facilitar o controle social, desobstruir a comunicação entre cidadãos e Estado, favorecer a participação dos potenciais interessados nas decisões relativas à regulação dos direitos fundamentais e induzir um agir administrativo, correspondente às pautas éticas e morais, juridicamente relevantes para a democracia.³⁸

A doutrina faz alusão ao estado de *compliance* como um ambiente dinâmico de conformidade que denota o compromisso com a criação de um sistema complexo de políticas de controles internos e de procedimentos que demonstram que a organização está buscando garantir que seja mantida a harmonia entre as

³⁷ “A transparência, como atributo do agir da Administração Pública, um dos maiores desafios nas democracias contemporâneas, impõe uma atuação que fomente o exercício da cidadania ativa, funcionando como instrumento auxiliar do povo para acompanhamento da gestão pública” (MESSA, Ana Flávia. *Transparência, compliance e práticas anticorrupção na Administração Pública*. São Paulo: Almedina, 2019. p. 142).

³⁸ “O procedimento deve funcionar como instrumento de participação, diálogo e integração, descolado de práticas meramente simbólicas. É necessário que haja troca de argumentos que subsidiem a motivação das decisões” (VALLE, Vanice Regina Lírio do; SANTOS, Marcelo Pereira dos. Governança e *compliance* na administração direta: ampliando fronteiras do controle democrático. *A&C Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 19, n. 75, p. 173, jan./mar. 2019).

práticas institucionais e as regras que determinam sua sustentabilidade dentro de um universo regulado.³⁹

Isto posto, o legislador brasileiro manifestou-se pela recomendação da adoção de procedimentos internos de integridade, de auditoria e de incentivo à denúncia de irregularidades e a aplicação de códigos de ética e de conduta, no âmbito das pessoas jurídicas investigadas por atos de improbidade administrativa, como objeto de celebração de acordo de não persecução civil, firmado entre o Ministério Público e a organização indiciada por práticas atentatória à integridade do patrimônio público, com intuito de prevenir condutas contrárias aos deveres de honestidade, de imparcialidade e de legalidade, conforme redação dada pela Lei nº 14.230 de 2021.

Outros marcos legais já haviam incorporado a temática ao ordenamento jurídico nacional, dando destaque às leis nº 12.527/11, nº 12.813/13, nº 12.846/13, nº 13.303/16, nº 13.848/19; no mesmo sentido, os decretos federais nº 1.171/94, nº 5.480/05, nº 9.203/17, nº 9.468/2018, nº 9.755/19, nº 9.901/19; a Lei Complementar nº 101/00; a Portaria CGU nº 1.089/2018 e a Instrução Normativa Conjunta CGU/MP nº 1/16. Resta sublinhar que esse acervo de normas não esgota o emaranhado de estatutos que trazem as diretrizes para os sistemas de governança pública, *compliance* e integridade.

O pano de fundo desses regimentos alberga a intensificação do enfreitamento à corrupção, caracterizada pela captura de agentes públicos por empresas privadas, interessadas em contratar com o Estado para obtenção de vantagens econômicas e domínio do mercado. Contudo, reduzir a concepção de *public compliance* aos propósitos das políticas criminais de anticorrupção depreciaria sua importância para ampliação das fronteiras do controle democrático.⁴⁰

A proposição do *compliance* para a Administração Pública direta teria ancoragem constitucional para a qualificação das escolhas públicas e aprimoramento da avaliação das metas e resultados da ação governamental. Ademais, dentro do seu escopo estaria também a preservação da moralidade administrativa.

A moralidade administrativa é um valor que encontra abrigo nos princípios e regras determinantes para conduzir as relações jurídicas e políticas a um Estado Democrático de Direito, integrando as facetas da juridicidade e traduzindo um dever jurídico de conduta pública honesta, confiável e virtuosa. Outrossim, exprime a presunção de conduta ética universalizável de modo satisfatório, num dado contexto histórico, à luz do direito fundamental à boa administração. Em contrapartida, veda

³⁹ SAAVEDRA, Giovanni Agostini. Panorama do compliance no Brasil: avanços e novidades. In: NORAHA, Irene Patrícia; PEREIRA, Flávio de Leão Bastos (coord.). *Governança, compliance e cidadania*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018. p. 41.

⁴⁰ ALMEIDA, Luiz Eduardo de. Compliance público e compliance privado: semelhanças e diferenças. In: NORAHA, Irene Patrícia; PEREIRA, Flávio de Leão Bastos (coord.). *Governança, compliance e cidadania*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018. p. 121.

comportamentos eticamente transgressores do senso moral de honestidade, sendo exigida uma atuação segundo padrões éticos de probidade, decoro e boa-fé.⁴¹

Essa substância seria alcançada pelo sistema de *compliance* na dimensão material inerente aos deveres e proibições a que se sujeitam os agentes para o exercício da função pública. Sob outro aspecto, também estariam albergadas a finalidade da Administração e a abertura administrativa (materializada pelos seguintes elementos: inclusão; consenso; vigilância; e inovação). Significa dizer que, para além do enfrentamento à corrupção, implantar uma cultura de conformidade nos órgãos governamentais traria no seu substrato o desígnio de promover resultados cívicos.⁴²

Tais resultados estariam relacionados a ideia de “governo aberto” (terminologia instituída pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico),⁴³ correspondente à “transparência mediante a exposição de processos de tomada de decisão e de gestão ao escrutínio”, incorporando também o “incentivo aos titulares de cargos públicos para prestar contas no exercício do poder; disseminação de informações, fomento ao conhecimento público sobre questões de política pública e facilitação do acesso dos cidadãos ao governo”. Nesse horizonte, entraria a “consulta com os cidadãos e as partes interessadas para melhorar a qualidade e a capacidade de resposta; e o incentivo aos cidadãos para que participem do ciclo de políticas, de modo a garantir maior receptividade e apoio às iniciativas do governo”.⁴⁴

3 Conclusão

Muitas questões transcendem o objeto desse estudo devido à profusão de dúvidas que cercam o processo decisório na esfera da Administração Pública direta e às ambiguidades que recaem sobre a delimitação do termo *compliance* na órbita do gerenciamento do Estado. Portanto, o trabalho aqui apresentado não é suficiente para exaurir ou apresentar juízo de certeza sobre tais matérias.

⁴¹ FREITAS, Juarez. *O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais*. 5. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2013. p. 74-77.

⁴² Os resultados de políticas públicas constroem a credibilidade dos governos ao passo que os resultados cívicos aumentam a sua legitimidade. Tomadas em conjunto, credibilidade e legitimidade reforçam a confiança dos cidadãos nos governos, nas instituições públicas, nas organizações do setor público e nos servidores como seguradores de sua confiança (BOURGON, Jocelyne. O cidadão no coração da reforma do setor público. In: BOURGON, Jocelyne. *Em busca de uma síntese para a Administração Pública: textos para discussão*. Brasília: ENAP, 2010. p. 12).

⁴³ “Open government strategies and initiatives are based on the principles of transparency, integrity, accountability and stakeholder participation. The OECD supports governments in designing and implementing policies by providing policy advice and recommendations on how to integrate these core principles into public sector reforms” (OECD. *Open government*, [2022]. Disponível em: <https://www.oecd.org/gov/open-government/>. Acesso em: 13 jan. 2022).

⁴⁴ BOURGON, Jocelyne. *Em busca de uma síntese para a Administração Pública: textos para discussão*. Brasília: ENAP, 2010. p. 11.

Dentro dos propósitos da pesquisa, foi possível extrair como resultado preliminar a compatibilidade do sistema de *compliance* com o *modus operandi* da gestão pública, à luz das diretrizes estabelecidas pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, tocante ao controle e à juridicidade do agir administrativo.

O que se mostrou mais sensível na aproximação dos temas *compliance* e governança no contexto da Administração direta foi o espaço destinado às escolhas públicas, proferidas com base no exercício do poder discricionário. Percebeu-se que a preocupação em equilibrar os interesses envolvidos na tomada de decisão está voltado para as justificativas que servem de fundamentação na definição dos direitos fundamentais que devem ser priorizados.

A escassez de recursos, a multiplicidade de demandas e racionalidade enviada do Estado são alguns dos fatores que impedem a efetivação de todos os direitos individuais e coletivos consagrados no ordenamento jurídico brasileiro. Adicionadas a isso estão as práticas que não correspondem aos princípios democráticos e republicanos, induzidas pelo desejo de ascensão econômica e favorecimentos de interesse próprio.

Transformar o campo das escolhas públicas para estender o acesso aos cidadãos e a todos os potenciais interessados, com o propósito de garantir a participação, a deliberação, a intervenção e a influência na definição das medidas a serem adotadas pelo governo, em favor do interesse público, é uma proposição que pode proporcionar resultados cívicos e políticos compatíveis com o princípio da juridicidade administrativa.

As circunstâncias que circunscrevem a esfera decisória nem sempre favorecerão interferências de atores que não fazem parte das estruturas gerenciais do Estado, cabendo, nessas hipóteses, a exteriorização de decisões que garantam, com maior eficiência, os resultados pretendidos, conforme a experiência, o histórico, os recursos e as informações disponíveis. No entanto, admite-se o controle sobre as escolhas proferidas nessas condições para aferir o grau de legitimidade das motivações que levaram o gestor público agir em determinada direção.

O *compliance* pode servir como um elemento de apoio para que os tomadores de decisão, atuando em nome da sociedade, possam demonstrar o fluxo ou o percurso do agir administrativo necessário para garantir a defesa do interesse público, em conformidade com as diretrizes normativas e ética impostas pela organização estatal, à luz da Constituição. Dessa forma, os juízes e tribunais tenderão a ser mais deferentes, no domínio da revisão judicial sobre as escolhas públicas, uma vez que terão um referencial para identificar as razões que induziram as opções dos gestores.

Essa consequência pode ser favorável à eficiência administrativa porque evitará interferências inconciliáveis com a independência e harmonia entre os poderes. Intervenções dessa natureza são prejudiciais ao planejamento estratégico e

financeiro dos órgãos públicos, além de gerar impactos orçamentários que produzem desequilíbrios na distribuição dos recursos para prestação e manutenção dos serviços oferecidos aos cidadãos. Ademais, quando o Judiciário, na sua função julgadora, aspira usurpar a competência e as atribuições das instituições, responsável pela máquina estatal na tarefa de regular, prover e manter os direitos fundamentais, acaba por prestar um desserviço ao regime democrático, ao governo republicano e ao sistema de freios e contrapesos delineado na Carta Cidadã de 1988.

A formação de novos paradigmas para as escolhas públicas já foi formulada pela doutrina, assim como o legislador já se encarregou de estabelecer as orientações para implementação de mecanismos de controle relativos à integridade administrativa, em observância às recomendações da OCDE e demais organismos internacionais, voltadas para expansão da transparência. Entretanto, a ideia de *compliance* nesse setor está vinculada à política anticorrupção para enfrentamento dos crimes e ilegalidades contra a Administração Pública, com a finalidade de conter a captura dos agentes públicos por empresas interessadas em ascender no mercado e reduzir os riscos de dano ao Erário.

Todavia, o *compliance* público traz outros atributos alusivos à transparência, ao aperfeiçoamento, à prestação de contas, à sustentabilidade e à eficiência da gestão por governança, os quais podem contribuir para obtenção de uma maior qualidade nos processos de tomada de decisão e para definição de escolhas que correspondam às pretensões do corpo social. Por isso, a implementação de sistemas de conformidade deve ser vislumbrada na perspectiva de aprimorar o gerenciamento dos órgãos públicos para que suas missões sejam percebidas na prática e reportadas como ações concretas por meio do *feedback* dos seus usuários.

Vale salientar que as concepções de governança e *compliance* mencionadas nesse trabalho não são exatamente correlatas à visão desenvolvida na atmosfera das companhias e das empresas privadas, levando em consideração o fato da representação desses dois sistemas na esfera pública não envolver conflitos de agências, tal como não compreender a categorização de acionistas minoritários e majoritários.

4 Referências

ALMEIDA, Luiz Eduardo de. *Compliance* público e *compliance* privado: semelhanças e diferenças. In: NORAHA, Irene Patrícia; PEREIRA, Flávio de Leão Bastos (coord.). *Governança, compliance e cidadania*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018. p. 115-134.

BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Tradução: Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BOURGON, Jocelyne. O cidadão no coração da reforma do setor público. In: BOURGON, Jocelyne. *Em busca de uma síntese para a Administração Pública: textos para discussão*. Brasília: ENAP, 2010. p. 9-20.

CARVALHO, Elisabete de. Decisão na administração pública: diálogo de racionalidades. *Sociologia, Problemas e Práticas*, v. 73, n. 1, p. 131-148, ago. 2013.

CHEVALLIER, Jacques. *O Estado pós-moderno*. Tradução: Marçal Justen Filho. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

FIGUEIREDO, Lucia Valle. O devido processo legal e a responsabilidade do Estado por dano decorrente do planejamento. *Revista de Direito Administrativo*, v. 206, p. 89-107, 1996.

FORESTER, John. Bounded rationality and the politics of muddling through. *Public Administration Review*, p. 23-31, Jan./Feb. 1984.

FREITAS, Juarez. *O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais*. 5. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2013.

GARAPON, Antonie. *O juiz e a democracia: o guardião de promessas*. Tradução: Maria Luiza de Carvalho. 2. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2001.

GUIMARÃES, Fernando Vernalha. O direito administrativo do medo: a crise da ineficiência pelo controle. *Direito do Estado*, n. 71, 2016. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/colonistas/fernando-vernalha-guimaraes/o-direito-administrativo-do-medo-a-crise-da-ineficiencia-pelo-controle> Acesso em: 18 dez. 2021.

HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia*. Entre facticidade e validade. 2. ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003. v. I.

HOMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass R. *O custo dos direitos: por que a liberdade depende dos impostos*. Tradução: Marcelo Brandão Cipolla. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2019.

JONAS, Hans. *O princípio responsabilidade: ensaio de uma ética para a civilização tecnológica*. Tradução: Marijane Lisboa e Luiz Barros Montez. Rio de Janeiro: Contraponto: Editora PUC Rio, 2006.

JORDÃO, Eduardo. *Controle judicial de uma Administração Pública complexa: a experiência estrangeira na adaptação da intensidade do controle*. São Paulo: Malheiros: SBDP, 2016.

LIPOVETSKY, Gilles. *Os tempos hipermodernos*. São Paulo: Barcarolla, 2004.

LOPES, José Reinaldo de Lima. Em torno da reserva do possível. In: SARLET, Ingo Wolfgang; TIMM, Luciano Benetti (org.). *Direitos fundamentais: orçamento e reserva do possível*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

MARCH, James; SIMON, Hebert (ed.). *Complex Organizations*. New York: Scott, Foresman, 1972.

MARGOLIS, Howard. *Dealing with Risk: Why the Public and the Experts Disagree on Environmental Issues*. Chicago: The University of Chicago Press, 1996.

MESSA, Ana Flávia. *Transparência, compliance e práticas anticorrupção na Administração Pública*. São Paulo: Almedina, 2019.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *O direito administrativo do século 21*. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Sociedade, Estado e Administração Pública*. Rio de Janeiro: Topbooks, 1995.

MORGADO, Cíntia. Direito à boa administração: recíproca dependência entre direitos fundamentais, organização e procedimento. *Revista de Direito da Procuradoria do Estado do Rio de Janeiro*, v. 65, p. 68-94, dez. 2010.

OECD. *Open government*, [2022]. Disponível em: <https://www.oecd.org/gov/open-government/>. Acesso em: 13 jan. 2022.

OLIVEIRA, Falei Martins Riccio de. Controle de legitimidade das políticas públicas: limites e possibilidades. *Revista de Direito Administrativo*, v. 247, p. 57-97, 2008.

PONCE, Juli. Good administration and administrative procedures. *Indiana Journal of Global Legal Studies*, v. 12, Issue 2, p. 551-588, 2005. Disponível em: <https://www.repository.law.indiana.edu/ijgls/vol12/iss2/10>. Acesso em: 2 jan. 2022.

RESENDE, Flávio da Cunha. Por quê reformas administrativas falham. *Revista de Ciências Sociais*, v. 17, n. 50, p. 123-184, set./out. 2000.

SAAVEDRA, Giovani Agostini. Panorama do *compliance* no Brasil: avanços e novidades. In: NORAHA, Irene Patrícia; PEREIRA, Flávio de Leão Bastos (coord.). *Governança, compliance e cidadania*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018. p. 37-49.

SANTOS, Marcelo Pereira dos; HOGEMANN, Edna Raquel. Deferência com as escolhas públicas. *Revista Justiça do Direito*, v. 33, n. 2, p. 222-249, maio/ago. 2019.

SUNSTEIN, Cass R. Beyond the precautionary principle. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 259, p. 11-71, jan./abr. 2012.

VALLE, Vanice Regina Lírio do; SANTOS, Marcelo Pereira dos. Governança e compliance na administração direta: ampliando fronteiras do controle democrático. *A&C Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 19, n. 75, p. 161-177, jan./mar. 2019.

UN. General Assembly. Adopted at the 48th plenary meeting, 28 Oct. 1982. In: UN. *Resolutions and decisions adopted by the General Assembly during its 37th session, 21 September-21 December 1982 and 10-13 May 1983 – A/37/51*, 1983. p. 17-18. Disponível em: <https://digitallibrary.un.org/record/39295>. Acesso em: 15 dez. 2021.

US. Supreme Court. *Chevron U.S.A., Inc. v. Natural Res. Def. Council, Inc.*, 467 U.S. 837, 865, 1984.

US. Supreme Court. *Motor Veh. Mfrs. Ass'n v. State Farm Ins.*, 463 U.S. 29, 1983.

US. Supreme Court. *Reports: Baltimore Gas & Electric Co. v. NRDC*, 462 U.S. 87, 1982.

US. Supreme Court. *Scenic Hudson Preservation Conference v. Federal Power*, 407 U.S. 926, 1972.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

SANTOS, Marcelo Pereira dos; LIMA, Marcelo Machado Costa. Escolhas públicas, *compliance* e juridicidade administrativa. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 23, n. 94, p. 63-87, out./dez. 2023. DOI: 10.21056/aec.v23i94.1591.
