



Instituto dos Advogados Brasileiros - IAB
Comissão de Direito Administrativo

Parecer IAB/CDA/ /2024

Indicação nº 06/2024 – Comissão de Direito Constitucional

Interessado (a): Comissão de Direito Administrativo do IAB

Assunto: manifestação sobre a indicação nº 06/2024

Relatora: Kézia Sayonara Franco Rodrigues Medeiros

Senhor Presidente da Comissão de Direito Administrativo
Respeitável Prof. Dr. Emerson Moura,
Caros Membros da Comissão,

DIREITO ADMINISTRATIVO. MANIFESTAÇÃO SOBRE INDICAÇÃO DA COMISSÃO DE DIREITO CONSTITUCIONAL. REFORMA DAS INSTITUIÇÕES DE GOVERNANÇA GLOBAL COMO AGENDA DO GOVERNO BRASILEIRO PARA O DIÁLOGO DO G20. DIREITO ADMINISTRATIVO ENQUANTO RAMO VOCACIONADO PARA MONITORAMENTO, REGULAÇÃO E PROMOÇÃO DE TÉCNICAS DE GOVERNANÇA. PERSPECTIVA DE MUDANÇA DE PARADIGMA DO APARELHO BUROCRÁTICO. INDISSOCIABILIDADE DO DIREITO CONSTITUCIONAL, ESPECIALMENTE NESTAS FUNÇÕES. ATENÇÃO À PRESERVAÇÃO DO NÚCLEO DURO CONSTITUCIONAL. ANÁLISE DE IMPACTOS DA INSERÇÃO DO SISTEMA LOCAL NO DAG. RISCO DE PERDA DE VALORES E PRINCÍPIOS. IDENTIFICAÇÃO DE PONTOS DE CONTATO DE ORDENS CULTURAL, ÉTICA, OPERACIONAL E MORAL, COMO FORMA DE ADAPTAÇÃO TRANSNACIONAL. ENALTECIMENTO DO CARÁTER PROPOSITIVO DO DIREITO LOCAL.

1. As práticas sugeridas pelo DAG, certamente cuidam dos fatores de dependência mútua, oriundos do fenômeno da globalização, equacionando-se, na medida do possível e sob controles normativos e principiológicos rígidos, as assimetrias institucionais, políticas e econômicas nas esferas domésticas e internacionais, evitando-se, dessa feita, desequilíbrios nas relações e prejuízos a direitos fundamentais locais.

2. Dentre os reflexos dessa parcela do fenômeno da globalização tem-se propensão à visibilidade identitária, processos de centralização e descentralização, de valorização simultânea da cultura local e do global e isto requer atenção do Direito doméstico em dois níveis: (1) combate à universalização de valores e preceitos passível de gerar esvaziamento de direitos locais e (2) esforços para inclusão de pautas sociais a serem introduzidas e garantidas na catalogação do Direito Administrativo Global.

1 . RELATÓRIO

Trata-se de Manifestação sobre a Indicação nº 06/2024, apresentada pela Comissão de Direito Constitucional do IAB, no dia 13 de março de 2024, a qual dispõe sobre a importância do atual governo brasileiro no G20, para aprofundar os grandes temas geopolíticos e estratégicos da



Instituto dos Advogados Brasileiros - IAB
Comissão de Direito Administrativo

governança global e na qual se propôs impulsionar o IAB a “contribuir como um think tank no objetivo de oferecer maiores subsídios para os debates e temas em discussão, no reconhecimento da importância de reforçar a liderança do Brasil na geopolítica internacional”.

A pertinência da atuação da Comissão de Direito Administrativo, neste contexto, consubstancia-se na indicação, pelo governo brasileiro, do tema “Reforma das instituições de governança global” como uma das prioridades na agenda para o diálogo do G20 em 2024¹.

Adotando-se os detalhamentos constantes no Parecer emitido pela Comissão de Direito Constitucional, especialmente sobre o objetivo contribuir para o “protagonismo do Brasil nos foros internacionais”, é o relatório.

2. FUNDAMENTAÇÃO

Em respeito à divisão regimental de atribuições e a bem da praticidade das circunstâncias, bem como considerando a elogiável iniciativa do Indicante Dr. Sérgio Luiz Pinheiro Sant’Anna, este Parecer se propõe a conferir ênfase à atuação da **Administração Pública**, notadamente quanto ao permanente exercício de estruturação do seu aparelho burocrático, desta feita ressaltando-se a necessidade de construção de uma linha de atuação – no cenário de diálogo do G20 - em plena consonância com as matrizes constitucionais.

Em tempos em que se vislumbra ressuscitar a ideia de finitude do indelével fenômeno da constitucionalização, especialmente do **Direito Administrativo**, sob o argumento de necessária mudança do paradigma burocrático para um sistema puramente administrativo-empresarial ou do “Estado positivo para o Estado regulador²”, bem como na frequente discussão sobre a viabilidade do chamado Direito Administrativo Global – DAG, qualquer reflexão histórico-pragmática parece bem-vinda. Décadas se passaram e somente a casuística, que reflete os traços sociais e jurídicos, ao longo da História, dirão se o Direito Constitucional passa e o Direito Administrativo permanece³,

¹FROURE, Célio (10 de setembro de 2023). «Lula anuncia lema no G20 em 2024: 'Construindo um Mundo Justo e um Planeta Sustentável'». *Zero Hora*. Consultado em 13 de fevereiro de 2024. Cópia arquivada em 13 de fevereiro de 2024.

² MAJONE, Giandomênico. *La Communauté européenne – un État tégulateur*, Paris, 1996; p. 139.

³ MAYER, Otto. *Derecho Administrativo Alemán*. Trad., do original francês de 1904, Horacio H. Heredia e Ernesto Krotoschin. 2. ed. Buenos Aires: Depalma, 1982, t. III, p. 91.



Instituto dos Advogados Brasileiros - IAB
Comissão de Direito Administrativo

entretanto, os fatores a seguir abordados tendem a demonstrar a indissociabilidade desses dois ramos do Direito quando o assunto é estruturação de uma agenda de ingerência global.

Um dos impeditivos apontados pela literatura contemporânea para a concretização das “indispensáveis” modificações de arquétipo no atual sistema jurídico é o superdimensionamento de preceitos nos textos legais, pelo fato de os princípios implícitos degenerarem a ideia de Direito Administrativo, uma vez que resultam de uma interpretação e sua aplicação depende da capacidade individual de construção argumentativa, já que inibem a incidência de leis, regulamentos e contratos. Assim, a constitucionalização do direito administrativo e a correspondente deslegalização subtrairiam da norma constitucional a estabilidade e da norma infraconstitucional ainda mais essa estabilidade necessária, a possibilitar a revogação do exposto, do escrito com base no implícito⁴.

Em proporcional intensidade, como ora se propõe na agenda do G20 – 2024, discute-se numa dimensão transnacional o projeto *Global Administrative Law-GAL*, que consiste na teorização e na implementação de práticas de governança globalizada, mediante a criação de modelos a partir das características de cada nação, no entanto, respeitando-se as peculiaridades de cada sociedade.

Como decorrência desse movimento, nota-se um elevado incremento do alcance e das formas de regulação e administração transgovernamentais, projetadas para lidar com as consequências de interdependência globalizada em áreas como meio ambiente, segurança, comércio, regulação financeira, telecomunicações, propriedade intelectual, normas trabalhistas e movimentações transfronteiriças – as quais as medidas regulamentares nacionais não são mais capazes de administrar, passando-as para um nível global⁵.

Nessa perspectiva, levantam-se normas, teorias e correntes literárias propondo a cisão entre o direito constitucional e os demais ramos jurídicos, de modo singular do Direito Administrativo, ramo vocacionado a monitorar as técnicas de governança, circunstância a qual reclama dedicada apreciação técnica e ingerência institucional, como é o caso do IAB, na mudança desse cenário, notadamente visando a defender direitos e valores expressivos para a sociedade.

4 **Aula de amanhã.** Locução de: Egon Bockmann Moreira. Local: Spotify, 24 de julho de 2022 ano. Podcast. Disponível em: <https://open.spotify.com/episode/0gOfMuQuKMG8uDzBRFby7x?si=26fd7b5116bb41cc>. Acesso em: 15, ago, 2022.

5 Cf. KINGSBURY, Benedict; KRISCH, Nico; STEWART, Richard. **The Emergence of Global Administrative Law. Law and Contemporary Problems**, Vol. 68, 3-4, 2005. Disponível em: . Acesso em: 24 de agosto de 2022.



Instituto dos Advogados Brasileiros - IAB
Comissão de Direito Administrativo

Malgrado as indispensáveis e inquestionáveis mudanças praticadas na dogmática juspublicista e no campo operacional da Administração Pública, ao longo dos tempos, como flexibilidade, eficiência, publicidade, responsabilidade e abertura à inovação⁶, convém proceder-se à luz de uma tríade: (1) ponderação dos fatores justificadores de eventual desestruturação do Direito Administrativo, ao lhe retirar a sua condição de constitucional, bem como (2) perquirição dos riscos dessa cisão científica para a inescusável e **permanente adequação do Direito brasileiro ao Direito Administrativo Global** e (3) consequente conformação constitucional desta medida, como fator de segurança jurídica do sistema normativo, máxime em atenção ao fundamento da soberania nacional.

Com isso, não se está a colocar amarras fundamentalistas na dinâmica desenvolvimentista que necessariamente afeta o campo normativo estatal, tampouco defendendo-se inexoravelmente a conhecida frase de Fritz Werner, datada de 1959, a qual afirma ser “o Direito Administrativo a concretização do Direito Constitucional⁷”; mas, se evidenciam, nessa perspectiva, os receios de vulnerabilidade institucionalizada, em meio à contingente ausência de mínimas balizas as quais somente a Constituição pode oferecer.

Na prática, constata-se a seguinte conjuntura: (1) tentativa de separar o Direito Administrativo do Direito Constitucional, (2) celebração histórica do constitucionalismo no Brasil, (3) previsão de inserção do sistema local no Direito Administrativo Global e (4) riscos de perda de valores locais em decorrência dessa possível cisão.

2.1 Direito Administrativo Global e “brasilidade jurídica”

A governança, inobstante tenha origem no âmbito empresarial, especialmente esmiuçada no guia de "Diretrizes da OCDE sobre Governança Corporativa de Empresas Estatais"⁸, como “padrão internacionalmente aceito”, vem há muito sendo aplicada na Administração Pública, a exemplo da sua previsão no decreto 9.203/2017 e mediante alguns traços lançados em leis esparsas no ordenamento jurídico.

⁶ CANOTILHO, Gomes J.J. MOREIRA, Vital. **Fundamentos da Constituição**, 1991; p. 707.

⁷ MEDAUAR, Odete. **O direito administrativo em evolução**. São Paulo: Ed. Revista dos tribunais, 1992. p. 155.

⁸ OECD (2018), **Diretrizes da OCDE sobre Governança Corporativa de Empresas Estatais**, Edição 2015, OECD Publishing, Paris. <https://doi.org/10.1787/9789264181106-pt>



Instituto dos Advogados Brasileiros - IAB
Comissão de Direito Administrativo

Refere-se, pois, ao modo de operacionalização das políticas governamentais – que inclui, dentre outras, questões ligadas ao formato político-institucional do processo decisório, à definição do *mix* apropriado de financiamento de políticas e ao alcance geral dos programas⁹; o propósito da governança consiste na direção da sociedade e da economia e, por meio do uso de técnicas, identificar, gerir e cumprir metas visando a finalidades coletivas.

Ao que indicam alguns registros jornalísticos, as primeiras ideias do projeto *Global Administrative Law- GAL* datam de 2003, foram debatidas por estudiosos da Universidade de Nova Iorque e consolidado documento denominado “*Project Overview Article*”, publicado em 2005¹⁰. A partir daí, as discussões se expandiram em eventos por diversos países.

O projeto GAL ou DAG tem pretensões de ir além das técnicas convencionais do Direito Internacional Público e empreende basicamente uma análise tripla: (1) conceitos de Direito Administrativo podem ser úteis para entender melhor os processos de governança global; (2) a regulação global é composta por um conjunto de regras públicas, privadas e híbridas e instituições e (3) fundamentos normativos podem ser encontrados para tal regulação global¹¹.

Nesse contexto, as relações jurídicas entre os Estados tendem a se intensificar, a fim de se identificarem as características comuns que viabilizem as ideias do DAG, em meio aos imperativos do núcleo duro constitucional local, respeitando-se as particularidades de cada nação. Igualmente ocorreu com as interações institucionais em âmbito internacional decorrentes da política econômica neoliberal, baseada no livre mercado, a qual influenciou sobremaneira o redesenho das estruturas do Direito Administrativo.

Estabeleceu-se assim um panorama global, composto por normas transnacionais implementadas por organizações públicas e privadas, Organizações Não Governamentais, tendo

9 SANTOS, Maria Helena de Castro. **Governabilidade, Governança e Democracia: Criação da Capacidade Governativa e Relações Executivo-Legislativo no Brasil PósConstituinte**. In: DADOS – Revista de Ciências Sociais. Rio de Janeiro, volume 40, nº 3, 1997. pp. 335-376 .

10 Os dois principais centros de debate sobre as propostas do DAG e sua implementação estão no Institute for International Law and Justice da Faculdade de Direito da NYU (<http://www.iilj.org/gal>) e no Istituto di ricerche sulla pubblica amministrazione, em Viterbo (<http://www.irpa.eu/gal-section/>)

11 O Projeto de Direito Administrativo Global: Uma Revisão do Brasil. Disponível em: https://www.academia.edu/3491967/The_Global_Administrative_Law_Project_A_Review_from_Brazil. Acesso em 25, ago 2022.



Instituto dos Advogados Brasileiros - IAB
Comissão de Direito Administrativo

como ponto de partida o Direito doméstico e expandindo-se internacionalmente, o que envolvia acordos de cooperação e ajustes referentes a possíveis falhas circunstanciais.

As práticas sugeridas pelo DAG, certamente cuidam dos fatores de dependência mútua oriundos do fenômeno da globalização, equacionando-se, na medida do possível e sob controles normativos e principiológicos rígidos, as assimetrias institucionais, políticas e econômicas nas esferas domésticas e internacionais, evitando-se, dessa feita, desequilíbrios nas relações e prejuízos a direitos fundamentais locais.

Na prática, a ampliação do relacionamento transnacional e da consequente integração jurídica proporcionaram o aumento de organizações supranacionais, transnacionais, não estatais, com potencial de ingerência nos poderes públicos internos, sobretudo na produção legislativa e nas ações administrativas, a exemplo do advento da Organização Mundial do Comércio e da Organização Internacional do Trabalho. Na medida em que os Estados e agentes privados se submetem à regulação de organizações transfronteiriças, com a superação de barreiras do Direito Internacional Público, já se pode falar na construção de um Direito Administrativo Global ¹².

O projeto analítico e teórico do DAG, representa, portanto, um cenário inexorável ao qual cada nação há de se adaptar e promover as imprescindíveis adequações jurídicas e seu desenvolvimento baseia-se em três eixos principais: (1) apresentação de conceitos de Direito Administrativo úteis para uma melhor compreensão dos processos de governança global; (2) identificação na regulação global de um conjunto de regras públicas, privadas e híbridas, assim como das instituições relevantes e (3) propostas e discussões a respeito de princípios normativos para a regulação global¹³.

Convém destacar a importância de se realizarem contínuos debates pontuais sobre as temáticas relacionadas ao DAG, visando a ponderar as especificidades institucionais, econômicas e sociais existentes nos diversos países; papel este inerente à academia, cujas sofisticação técnica e visão crítica lhe são ínsitas e, oportunamente, fundamentais à preservação dos preciosos elementos do constitucionalismo democrático.

12 CASSESE, Sabino. **Il Diritto Administrativo Globale: una introduzione**. Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico, Vol. 55, 2, 2005, p. 331-357.

13 BADIN, Michelle Rattton Sanchez. **Ensaio sobre o direito administrativo global e sua aplicação no Brasil**. Acadêmica Livre. São Paulo: FGV Direito SP, outubro de 2016. 214 p. 122.



Instituto dos Advogados Brasileiros - IAB
Comissão de Direito Administrativo

Trata-se, pois, de um quadro que evidencia discrepâncias entre os sistemas jurídicos envolvidos, dentre os quais existem seis grandes contemporâneos, a saber: o “Sistema Romano-Germânico de Direito” (*Civil Law*), o “Sistema Anglo-Americano” (*Common Law*), o “Sistema de Direito Islâmico (Sharia), o “Sistema Chinês de Direito”, o “Sistema Anglo-Indiano do Direito” e o “Sistema Jurídico Talmúdico” ou “Judaico”¹⁴. A propósito, a doutrina há muito já vem sinalizando que o princípio fundador do sistema *civil law* é a “legalidade” e, para o sistema *common law*, o “Estado de Direito” e o “controle judicial”¹⁵.

Conforme se depreende de um dos documentos oficiais do DAG, elaborado em 2005, este formato de governança não se produz aleatoriamente, mas, de maneira metódica, com base eixos domésticas e regionais. A necessidade de abordagens alternativas para os modelos atualmente dominantes de governança global e de Direito Administrativo estão pressionando, mas, está apenas começando a ser abordado¹⁶”.

Entrementes, em algum momento da História, parece que há um ponto de intersecção entre o jusnaturalismo e o ideário de Direito Administrativo Global, na medida em que ambos se dedicam, a seus tempo e modo, a tratar de direitos enquanto inatos ao homem, não existentes em razão de leis, produzidos pela vontade na maioria, mas, ao revés, sua existência decorre da própria natureza humana, sendo por isso irrevogáveis pelo legislador ordinário¹⁷.

Afora aspectos de crença ou qualquer hipótese de recrudescimento das teorias do positivismo clássico, insta levar em conta a ideia básica do jusnaturalismo, fundada na existência de um direito natural, como ponto antecedente na convivência social, formado por um conjunto de valores e de pretensões humanas legítimas que não decorrem de uma norma jurídica emanada do Estado, isto é, independem do direito positivo¹⁸.

14 PALMA, Rodrigo Freitas. **Antropologia Jurídica**. São Paulo: Saraiva Educação, 2019. p. 122

15 CASSESE, S., CAROTI, B., CASINI, L., MACCHIA, M., MACDONALD, E., SAVINO, M. (2008). **Direito administrativo global: casos, materiais, questões**, IRPA/IILJ

16 KINGSBURY, B., KRISCH, Nico, STEWART, Richard, WIENER, Jonathan (2005). **"O surgimento do direito administrativo global."** *Direito e problemas contemporâneos* 68(3-4): 15-62

17 BINENBOJM, Gustavo B427n **A nova jurisdição constitucional Legitimidade democrática e instrumentos de realização**. 4ª ed. revista, ampliada e atualizada Rio de Janeiro: Renovar, 2014 . p 55.

18 BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 232.



Instituto dos Advogados Brasileiros - IAB
Comissão de Direito Administrativo

Curiosamente, o jurista italiano Luigi Ferrajoli defendeu recentemente a criação de uma Constituição da Terra a título de alternativa realista para os desafios que definirão o futuro da humanidade. A apresentação do conceito aconteceu no 1º Seminário Internacional Estado, Regulação e Transformação Digital, realizado pelo centro universitário Univel em parceria com a Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUC-RS) e Faculdade de Direito de Vitória (FDV), no último dia 19 de agosto de 2022¹⁹.

Eis que dentre os reflexos dessa parcela do fenômeno da globalização tem-se propensão à visibilidade identitária, processos de centralização e descentralização, de valorização simultânea da cultura local e do global e isto requer atenção do Direito doméstico em dois níveis: **(1) combate à universalização de valores e preceitos passível de gerar esvaziamento de direitos locais e (2) esforços para inclusão de pautas sociais a serem introduzidas e garantidas na catalogação do Direito Administrativo Global.**

Outro fator deveras importante na consolidação do DAG é a indispensabilidade de exposição de motivos, a clara explicação da sua razão de ser, por ser esta um pressuposto substancial de direitos; do contrário, não passariam de regras vazias. Desde as suas primeiras expressões, esse modelo de governança global, enquanto matéria em construção, padece de ausência de regras princípios claros.

Não raras vezes, as fontes de produção dessas regras são comissões compostas por profissionais experientes, como ex-componentes de ministérios da economia e de integrantes da alta administração de bancos centrais. Por conseguinte, as matérias de atuação desses profissionais - Economia, Direito Financeiro e afins - acabam por receber maior relevância e possivelmente proporcionar práticas de cooptação, numa dinâmica de mais fortes dominando mais fracos.

Assenta-se o risco de países detentores de notável poder político e econômico imporem suas ideias para formulação das normas do DAG, enquanto países menos desenvolvidos seguiriam sem chance de participação nessa formatação normativa, bem como de influência em decisões relacionadas a direitos elementares de seu povo. Por isso, convém se realizar permanente debate acadêmico sobre os fundamentos político, econômico e social do DAG que estão em construção.

¹⁹ Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-ago-21/seminario-ferrajoli-defende-criacao-constituicao-global>. Acesso em 23, ago, 2022.



Instituto dos Advogados Brasileiros - IAB
Comissão de Direito Administrativo

Convém se pensar uma globalização de Direito Administrativo objetiva e racional, concebendo-se a administração com poderes efetivos e condizentes com seu núcleo constitucional; é prudente que, para além das “adaptações” legislativas a tendências internacionais, se elaborem normas democraticamente, como máximo de representatividade - diga-se de cunho substancial - dos Estados, que se fomente a independência dos tribunais e se respeitem os valores constitucionais, dando-se ênfase aos mais relevantes e que lhe são peculiares, no caso, a “brasilidade jurídica”; do contrário, não é direito, mas, somente troca de poder.

2.2 Compliance constitucional

A governança tem como uma de suas principais características o uso da *compliance*, assim, insta considerar, no contexto dialógico do G20/2024, essa técnica que corresponde a uma série de medidas a serem adotadas pelos respectivos entes, para prevenir ou minimizar os riscos de violação às leis que disciplinam a atividade desenvolvida, ou em caso de violação, ter a capacidade de corrigi-la imediatamente²⁰, desta feita numa dimensão global, em relação às normas fundamentais de cada nação, no caso, tendo como referência o Brasil.

Esse raio de inovações transnacionais, sobretudo normativas, que atinge o ordenamento brasileiro exige da comunidade jurídica uma postura percuciente de conformação técnica com os fundamentos, valores, princípios constitucionais, a fim de preservar não somente a soberania estatal, mas, o bem-estar do seu povo e dos objetivos jurídicos locais. E que se proceda sob condições simétricas de reconhecimento de formas de vida “estruturadas comunicativamente”, e as questões práticas envolvidas sejam deliberadas imparcial e racionalmente”.²¹

Uma das grandes mudanças de paradigma ocorridas ao longo do século XX foi a atribuição à norma constitucional do *status* de norma jurídica. Superou-se, assim, o modelo que vigorou na Europa até meados do século passado, no qual a Constituição era vista como um documento essencialmente político, um convite à atuação dos Poderes Públicos. A concretização de suas

²⁰ UBALDO, Fláviai Safadi. **Lei Anticorrupção: A importância do programa de compliance no cenário atual.** IN: PORTO, Vinícius; MARQUES, Jader (Orgs.). *O compliance como instrumento de prevenção e combate à corrupção.* Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2017, p.120.

²¹ HABERMAS, Jürgen. 2002. **A inclusão do outro: estudos sobre teoria política.** Tradução de George Sperber e Paulo Astor Soethe. São Paulo: Edições Loyola.



Instituto dos Advogados Brasileiros - IAB
Comissão de Direito Administrativo

propostas ficava invariavelmente condicionada à liberdade de conformação do legislador ou à discricionariedade do administrador. Ao Judiciário não se reconhecia qualquer papel relevante na realização do conteúdo da Constituição²².

Considerando que o Direito não é um fim em si mesmo, mas, instrumento de realização da pacificação, da justiça e de determinados valores escolhidos pela sociedade, a norma jurídica, portanto, pretende produzir algum efeito no mundo dos fatos, deseja moldar a realidade, alterá-la, modificá-la em alguma medida²³.

Afora a discussão sobre se há primazia do Poder Judiciário enquanto autoridade interpretativa, propondo-se alternativas como o constitucionalismo popular²⁴, tampouco se deve haver a distribuição da autoridade interpretativa da constituição por entre várias instituições²⁵, esta abordagem – imbuída de forte teor pragmático – considera o inquestionável papel contramajoritário do controle judicial de constitucionalidade no Brasil, uma prática aceita quase que universalmente.

A legitimidade democrática da jurisdição constitucional tem sido assentada em dois fundamentos principais: (a) a proteção dos direitos fundamentais, que correspondem ao mínimo ético e à reserva de justiça de uma comunidade política, insuscetíveis de serem atropelados por deliberação política majoritária e (b) a proteção das regras do jogo democrático e dos canais de participação política de todos²⁶.

E é exatamente sob os indicativos dos fundamentos principais da legitimidade democrática que hão de se fincar as principais vigas constitucionais de proteção do sistema doméstico na conjuntura da governança global. Esse papel conferido ao Judiciário, enquanto ala técnica do sistema democrático brasileiro.

22 BARROSO, L. R. **O direito constitucional e a efetividade de suas normas: limites e possibilidades da Constituição brasileira**. 9. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2009, p. 298.

23 BARCELLOS, Ana Paula de. **A eficácia jurídica dos princípios constitucionais: O princípio da dignidade da pessoa humana**. – 3ª ed. revista e atualizada. – Rio de Janeiro: Renovar, 2011. P. 38.

24 KRAMER, op. cit., p. 277-308; e TUSHNET. **Taking the Constitution Away from the Courts**, p. 999.

25 WHITTINGTON, Keith. **Political Foundations of Judicial Supremacy: the Presidency, the Supreme Court, and constitutional leadership in U.S. history**. Princeton: Princeton University Press, 2007

26 BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 472.



Instituto dos Advogados Brasileiros - IAB
Comissão de Direito Administrativo

Prontamente o Estado vê-se estimulado a lidar com a tensão entre o universalismo o relativismo cultural. E numa visão universalista, o fundamento dos direitos humanos equivale há o mínimo ético irreduzível, na ideia de dignidade como valor intrínseco à condição humana. Já para os relativistas a cultura é a fonte dos direitos humanos, portanto não há como sustentar uma ética universal. O pluralismo cultural, nessa visão, impediria a formação de uma moral universal. Não haveria uma moral universal já que a história do mundo seria a história da pluralidade de culturas e essa pluralidade produziria os seus próprios valores.²⁷

Independentemente do debate doutrinário, o fato é que o Direito brasileiro, especialmente na iminência do encontro do G20/2024, necessita ocupar-se de pontos de contato de ordens cultural, ética e moral, a fim de otimizar diálogos e adaptar o sistema brasileiro ao DAG, cuja abordagem técnica vem sendo realizada à luz do transconstitucionalismo, que tem por desígnio promover “conversações constitucionais” através de entrelaçamentos de diversas ordens jurídicas, sejam elas estatais, supranacionais, locais, transnacionais e internacionais, todas, tidas como meio de promoção do debate e harmonização em questões de direitos fundamentais e humanos ou de controle e limitação do poder²⁸.

Sucedem realidades inusitadas podem acometer simultaneamente mais de uma nação e refletir no arcabouço jurídico, como ocorreu com a superveniência da pandemia do coronavírus, quando surgiram novos vazios jurídicos. Os países vivenciavam um impasse: teriam que editar/observar novas regras ou se submeter à lei dos mais fortes, dependendo do mais influente, a exemplo das agências reguladoras de saúde, desafiada a comprar suprimentos médicos e tomar providências imediatas para resolver contratemplos inusitados.

A globalização de um problema como a pandemia requer idêntica dimensão de soluções institucionais com a inevitável cobertura jurídico-constitucional, da adoção de medidas estratégicas. E nesse ponto, interagem necessariamente um campo do Direito – Administrativo, no caso, com o Direito Constitucional, na sua mais intensa aplicabilidade.

O Direito Constitucional dedica-se a humanizar o Direito Administrativo, civilizá-lo, domesticá-lo; do contrário, o Direito Administrativo não passaria de mera técnica, uma tecnologia a

27 PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos: desafios e perspectivas contemporâneas**. Disponível em: https://juslaboris.tst.jus.br/bitstream/handle/20.500.12178/6566/010_piovesan.pdf. Acesso em 16, ago, 2022.

28 NEVES, Marcelo. **Transconstitucionalismo**. São Paulo: VMF Martins Fontes Ltda., 2009.



Instituto dos Advogados Brasileiros - IAB
Comissão de Direito Administrativo

serviço das potências investidas. Relembrando-se que os regimes autoritários também eram/são regidos pelo Direito Administrativo, este recebe feições de jurisdição. Mas, quando o Direito Administrativo se isola do Direito Constitucional está fadado ao autoritarismo e perde a sua essência, haja vista o fato de aquele ser guiado pela ideologia dos direitos fundamentais, do Estado Democrático de Direito.

E, em contrapartida, o Direito Administrativo se presta a materializar as pretensões constitucionais, concede-lhe suporte e infraestrutura necessários à efetivação e materialização da constituição. Isto é, atua diretamente com o caso concreto, tem a possibilidade de determinar o risco, está na linha de frente, cara a cara com os problemas, os quais certamente não conseguem ser visualizados do alto da pirâmide constitucional.

Definitivamente, sem a Administração e a burocracia aparelhadas e comprometidas com a realização dos fins constitucionais, o projeto constitucional se frustra. Vê-se uma frustração cotidiana, especialmente na realização dos direitos fundamentais de segunda geração. Ao mesmo tempo, não se pode perder de vista que a própria compreensão do projeto constitucional passa pelas lentes da Administração²⁹.

Exemplo dessa dinâmica é que durante a pandemia, a Administração Pública exerceu uma função extraordinária, de alerta, especificamente em: (1) equacionar excessos ou descasos de governantes em relação à decretação da quarentena, (2) detectar medicamentos inapropriados e determinar a respectiva retirada do mercado, bem como (3) abrir processos administrativos disciplinares em caso de malferimento de códigos de ética de profissionais da área de saúde, tudo isso primando por direitos fundamentais.

Não parece aventureiro afirmar que as experiências do momento pandêmico constituem um marco na relação entre Direito Administrativo e Direito Constitucional, verdadeira demonstração da imensidão desta união, sobretudo ao destacar os elementos do Estado garantidor, em meio às históricas influências de escolas nos diversos países, nos quais prevalecem as políticas de estado enquanto “guarda noturno” (*veilleur de nuit*), empreendedor ou regulador, em meio às enormes mudanças sociais, políticas e econômicas ao longo dos anos.

29 BAPTISTA, Patrícia. **Se o Direito Administrativo fica, o Direito Constitucional não passa: perspectivas do Direito Público Contemporâneo sobre uma velha questão.** Revista de Direito da Cidade, vol. 08, nº 4. ISSN 2317-7721 pp. 1938 – 1960.



Instituto dos Advogados Brasileiros - IAB
Comissão de Direito Administrativo

Nas tratativas afetas ao DAG, tem-se, pois, um quadro de imprescindível impulsionamento ao desenvolvimento econômico, pelo Estado, em concomitância e em consonância com direitos fundamentais. Nesse particular, atentando-se para ordens internas e externas, fomentando-se a economia numa atividade administrativa de satisfação de necessidades de caráter público, protegendo ou promovendo atividades de sujeitos privados ou outros que direta ou indiretamente as satisfaçam³⁰.

Predomina, hoje, ao lado do Estado regulador – a concepção do Estado financiador, concentrado na atividade de fomento, entendida como atividade de estímulo, realizada de modo não coativo, sobre cidadãos e grupos sociais, para imprimir um determinado sentido a suas atuações. Nesse aspecto, por meio de subvenções, isenções fiscais e créditos, o Estado não obriga nem impõe; oferece e necessita de colaboração do particular para que a atividade fomentada seja levada a cabo³¹.

Por sua vez, a atual Constituição brasileira, inobstante a inexistência da cláusula do “Estado Social”, o teor de seus objetivos expressos não nega esse modelo de Estado. Eis que os problemas constitucionais referentes às relações de poderes e exercício de direitos subjetivos devem ser apreciados à luz dos conceitos derivados dessa modalidade estatal. Uma coisa é a Constituição do Estado Liberal, outra a Constituição do Estado Social. A primeira é uma constituição antigoverno e anti-Estado; a segunda uma constituição de valores refratários ao individualismo do Direito e ao absolutismo no poder³².

O intuito do constituinte de 1988 foi estabelecer a República Federativa do Brasil em Estado Democrático e Social de Direito, sob imperativos de princípios garantidores dos direitos fundamentais. Essa transição de um Estado autoritário, intolerante e muitas vezes violento para um Estado democrático de direito representa um marco no ordenamento jurídico brasileiro e mais que

30 MONCADA, Luis S. Cabral de. **Direito Económico**. 5. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2007. p. 493.

31 OLIVEIRA, Gustavo Henrique Justino de. **Direito ao desenvolvimento na constituição brasileira de 1988**. Revista Eletrônica de Direito Administrativo Económico (REDAE), Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, n. 16, nov./dez./jan. 2009, p. 7. Disponível em: . Acesso em: 18 ago. 2022.

32 BONAVIDES, Paulo. **Do Estado liberal ao Estado social**. Belo Horizonte: Del Rey, 5ª ed., 1993, p. 336



Instituto dos Advogados Brasileiros - IAB
Comissão de Direito Administrativo

tudo, a Constituição assegurou ao país a estabilidade institucional que tanto faltou ao longo da República³³.

Em linhas gerais, e apesar da abstração do conceito, o foco do Estado brasileiro em meio à governança global há de ser o interesse público, este que comporta diferentes entendimentos a depender do módulo constitucional em que se encontra, de modo que não é igual o conceito que se pode manejar de Direito Administrativo no Estado Liberal de Direito, à versão que pode apresentar o modelo de Estado Social e Democrático de Direito³⁴.

Longe de qualquer impasse jurídico-acadêmico acerca dos atributos do Estado Social e Democrático de Direito e do Estado Liberal, ao se priorizarem fatores econômicos ou direitos fundamentais – e não sendo esta uma conjuntura estanque - o fato é que a cada nação cumpre proceder a uma conformidade administrativa-constitucional, nesse cenário de governança global. No caso do Brasil, potencializando-se o interesse geral mediante o fortalecimento dos direitos fundamentais; considerando-se que o conceito de interesse público ou interesse geral, em última instância, robustece a operatividade dos direitos fundamentais³⁵.

Nessas ações voltadas a contribuir com o evento do G20/2024, convém ponderam-se, oportunamente, elementos históricos que moldaram a Administração Pública, a exemplo da perspectiva da decolonialidade e da epistemologia fronteiriça de Grosfoguel, que discorre sobre as implicações da crítica epistemológica subalternizada de intelectuais da epistemologia ocidental e evidencia o colonialismo e o nacionalismo eurocêntricos do Terceiro Mundo; o autor promove, pois, uma resposta aos fundamentalismos hegemônicos e marginais³⁶. Traz à tona os impactos dessas críticas, bem como discute a colonialidade nos tempos atuais e analisa o pensamento fronteiriço, da

33 BARROSO, Luís Roberto. **A constituição brasileira de 1988: uma introdução**. In MARTINS, Ives Gandra da Silva; MENDES, Gilmar Ferreira; NASCIMENTO, Carlos Valder do (Coord.). Tratado de direito

34 RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime. **El concepto del Derecho Administrativo y el proyecto de Constitución Europea**. A&C – Revista de Direito Administrativo e Constitucional, nº 23, Belo Horizonte: Fórum, p. 127-144, jan./mar. 2006. p. 13-14.

35 WUNDER HACHEM, Daniel. **O Princípio Constitucional do Interesse Público**. Belo Horizonte: Fórum, 2011, p

36 As principais formas de interação social se dariam com base na reciprocidade e na solidariedade, tendo-se como ideário o elemento privado social, como alternativa à propriedade privada, e de um elemento público não-estatal, também alternativo, para além dos fatores capitalistas/socialistas de privado e público.



Instituto dos Advogados Brasileiros - IAB
Comissão de Direito Administrativo

transmodernidade e da socialização do poder como medidas de colonização do atual sistema mundial.

A propósito, e ferindo-se à globalização como uma fábula, Milton Santos discorre sobre a forma como se alimenta a máquina ideológica que movimenta o fortalecimento de elementos essenciais à continuidade do sistema, a exemplo dos recursos tecnológicos que promovem comunicação instantânea e idêntica em nível de “aldeia global”, bem como as metodologias que pregam a “morte do Estado” a ideia de humanidade desterritorializada.

E numa sintonia com o pensamento de Grosfoguel, combate o desfalecimento das fronteiras como imperativo da globalização, a qual se encaminha para uma cidadania universal. Eis que, segundo o autor, as fronteiras sofreram mudança de significação, mas nunca estiveram tão vivas, já que as próprias ações globalizadas dispensa atividade governamental capaz de torná-las efetivas dentro do território. Assevera que desterritorializar a humanidade configura um mito. Entretanto, o exercício da cidadania, mesmo se avança a noção de moralidade internacional, é, ainda, um fato que depende da presença e da ação dos Estados nacionais.

A título de interlocução fática, convém reverberar a ideia de Milton Santos, de que a arquitetura da globalização se constitui, para além das convergências de políticas econômicas, cognoscibilidade planetária, e da mais-valia globalizada como força motriz da história, há um impulso de unicidade de técnicas nas mais variadas áreas de domínio de poder e dos estudos científicos, o que notadamente inclui a burocracia estatal, a qual é moldada pelo Direito Administrativo³⁷.

3. CONCLUSÃO

As adequações da governança doméstica em meio à tônica do DAG, não de se firmar na máxima de que o Direito Administrativo é, antes de uma investidura de poder, um direito do serviço social, a serviço da comunidade e - não uma atividade de segunda ordem -, que deve focar no progresso da vida em sociedade.

37 SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal**. Rio de Janeiro: Record, 2013. (23ª ed). p. 127.



Instituto dos Advogados Brasileiros - IAB
Comissão de Direito Administrativo

E o contexto ora abordado requer da comunidade jurídico-acadêmica e notadamente das instituições formadoras de opinião e de influência transformadora, a exemplo do IAB, especialmente em meio à realização do próximo encontro do G20, no Brasil, uma permanente reflexão sobre soluções, produção de portfólios e mecanismos técnicos que contemplem bens e valores, oportunamente **RECOMENDANDO-SE A PARTICIPAÇÃO DE MEMBROS DE COMISSÕES TÉCNICAS ESPECIALIZADAS DESTE INSTITUTO NO EVENTO, SEJA COMO OUVINTES OU NA CONDIÇÃO DE MEMBROS COMITÊS DE DEBATES DO ENCONTRO, BEM COMO NA ESTRUTURAÇÃO E NA ANÁLISE DE DOCUMENTOS E DE PROTOCOLOS RELACIONADOS AO EVENTO**, a exemplo de minutas de acordos, protocolo de intenções, cartas de recomendação, etc., isto antes, durante e depois da efetivação do encontro do G20, permitindo-se ações como:

1. identificação das características comuns a outras nações, que viabilizem as ideias do DAG, em meio aos imperativos do núcleo duro constitucional local, respeitando-se as particularidades do direito brasileiro;
2. monitoramento das técnicas de governança eventualmente recomendadas/suscitadas, para possível análise de conformidade com a dinâmica operacional, com o aparelho burocrático e com o sistema de direito administrativo brasileiros;
3. disseminação de técnicas de governança, de alterações normativas, de políticas e de programas notadamente condizentes com as normas locais, como casos de sucesso;
4. sugestão de adequação à Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas – ONU, notadamente observando-se as singularidades do direito local;

Desse modo, encaminho a Vossa Senhoria o presente parecer, na expectativa de que, submetido ao Plenário e uma vez aprovado, sejam formalmente **designados, pelo Senhor Presidente do IAB, os membros das comissões que participarão do Encontro G20 e suas respectivas atividades.**



Instituto dos Advogados Brasileiros - IAB
Comissão de Direito Administrativo

Por fim, aderindo à parte final da Indicação nº 06/2024, recomenda-se que seja encaminhado este parecer “*para as autoridades competentes, em especial, o Sr. Presidente da República, Presidente do Senado Federal, Presidente da Câmara dos Deputados, Ministro-Chanceler das Relações Exteriores e Presidente do Conselho Federal da OAB, para fins de manifestar o posicionamento em relação ao estudo do citado tema, de bastante relevância para o papel do Brasil enquanto liderança regional e líder global*”.

É o parecer que se propõe.

Rio de Janeiro, em 25 de junho de 2024

Kézia Sayonara Franco Rodrigues Medeiros

Advogada Parecerista em Direito Público
Mestra em Direito Público pela Universidade Federal de Alagoas
Ex-Aluna Externa do Mestrado em Direito Público da UERJ
Especialista em Jurisdição Constitucional e Tutela Jurisdicional de Direitos pela Universidade de Pisa – Itália
Secretária-Geral Adjunta da Comissão de Acompanhamento Legislativo da OAB-Alagoas
Assessora Especial do Tribunal de Contas de Alagoas
Especialista em Gestão Pública pela UCDB
CV: <http://lattes.cnpq.br/7096946371934802>