

FACULDADES INTEGRADAS SANTA CRUZ DE CURITIBA

**O DIREITO ADMINISTRATIVO COMO FERRAMENTA PARA UMA
GESTÃO PÚBLICA MAIS EFICIENTE, EFICAZ E EFETIVA NO
BRASIL**

Juliane Fernandes De Mello

CURITIBA/PR

2016

FACULDADES INTEGRADAS SANTA CRUZ DE CURITIBA

**O DIREITO ADMINISTRATIVO COMO FERRAMENTA PARA UMA
GESTÃO PÚBLICA MAIS EFICIENTE, EFICAZ E EFETIVA NO
BRASIL**

Juliane Fernandes De Mello

Monografia apresentada como requisito parcial de Conclusão de Curso para obtenção do Grau de Bacharel em Direito, sob orientação da Prof. Me. Regina Elisemar Custódio Maia, e orientação metodológica da Prof. Me Thaís A. B. Petroski.

CURITIBA/PR

2016

**O DIREITO ADMINISTRATIVO COMO FERRAMENTA PARA UMA
GESTÃO PÚBLICA MAIS EFICIENTE, EFICAZ E EFETIVA NO
BRASIL**

Trabalho De Conclusão De Curso Aprovado Como
Requisito Parcial Para Obtenção Do Grau De
Bacharel Em Direito

REGINA ELISEMAR CUSTÓDIO MAIA
Orientadora

EDUARDO NOVACKI
Examinador

TACIANE MARIA BRAVO MOREIRA
Examinadora

CURITIBA/PR, __ DE ____ DE2016

Dedico esse trabalho aos meus pais, Ademir de Mello e Cleide A. Fernandes de Mello, por todo amor e paciência nos momentos em que eu pensei que não conseguiria.

Ao meu namorado, Vinícius Machado Mikosz, pelo cuidado, apoio e por sempre me incentivar a estudar.

E, à Ivey Suellen Seixas Bonfim, pela grandiosa amizade conquistada ao longo desses cinco anos, pelos conselhos e palavras de apoio.

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus, pois ele me permitiu chegar até aqui com saúde e força, sem esquecer que ele é o maior Mestre de todos.

À todos os professores que estiveram presentes durante os ensinamentos fundamental e médio, pelos ensinamentos que formaram a base para que eu pudesse chegar à Universidade, bem como a todos os docentes desta Instituição.

Agradeço em especial a minha orientadora Professora Me. Regina Maia, pela sua paciência, apoio, compreensão, dedicação e pelos seus ensinamentos que foram de fundamental importância para elaboração deste trabalho.

"De tanto ver triunfar as nulidades, de tanto ver prosperar a desonra, de tanto ver crescer a injustiça, de tanto ver agigantarem-se os poderes nas mãos dos maus, o homem chega a desanimar da virtude, a rir-se da honra, a ter vergonha de ser honesto." (Barbosa, 1914, p.86)

RESUMO

O Direito Administrativo encontra-se dentro do ramo do direito público e, é o responsável por definir regras e princípios que regem a organização e o funcionamento das pessoas administrativas, objeto do Direito Administrativo, compreendidas pelos órgãos, agentes e pessoas jurídicas administrativas. Ele tem como propósito garantir a adequada prestação das atividades administrativa, de forma que os fins desejados pelo Estado sejam satisfeitos da melhor maneira possível, e também sempre objetivando atender os interesses públicos. Assim, o objetivo deste trabalho foi demonstrar de que maneira o Direito Administrativo contribui para uma gestão pública mais eficiente, eficaz e efetiva no Brasil. Para tanto, foi abordado no primeiro capítulo a evolução histórica dos modelos de administração que já foram adotados pelo Brasil, que passou do modelo Patrimonialista, que foi implementado no Brasil pela colônia Portuguesa e perdurou durante os anos de 1500 a 1930; ao modelo Burocrático, que se manifestou no primeiro governo de Getúlio Vargas, anos 30, com o intuito de implementar uma política centralizadora, porém moderna e voltada para a inclusão; chegando, por fim, até o modelo Gerencial, implementado no Brasil no final do século XX, durante o governo de Fernando Collor de Mello (1990-1991). No segundo capítulo foi feita uma abordagem individualizada dos princípios mais importantes que regem o Direito Administrativo, uma vez que nesta disciplina, os princípios são de grande importância, afinal, trata-se de uma disciplina de elaboração recente e não codificada, de modo que os princípios ajudam na compreensão e consolidação dos institutos desta matéria. Os conceitos e as distinções dos institutos da Eficiência, Eficácia e Efetividade foram tratados no terceiro capítulo, onde também ficou demonstrado que o adequado serviço público seria aquele que é capaz de englobar os três institutos. Por fim, no quarto e último capítulo foi vinculado o direito administrativo como ferramenta para uma gestão pública mais eficiente, eficaz e efetiva no Brasil, através das leis de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/92), que dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional; Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000) que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e Anticorrupção (Lei nº 12.846/13) que dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira. Dessa forma, foi possível concluir que o Direito Administrativo contribui para uma gestão pública mais eficiente, eficaz e efetiva no Brasil, através da aplicação dos princípios norteadores dessa disciplina, bem como, através da implementação de legislações capazes de atrelar o adequado cumprimento dos princípios e normas atinentes ao direito administrativo (eficiência), de modo que sejam atingidos os objetivos esperados pela Administração Pública (eficácia), impactando em mudanças/transformações que beneficiem sempre, em primeiro lugar, os interesses da sociedade(efetividade). A metodologia para a confecção deste trabalho baseou-se em materiais bibliográficos, doutrinários, leis e jurisprudência.

Palavras-chave: Direito Administrativo. Gestão Pública. Eficiência. Eficácia. Efetividade. Brasil.

ABSTRACT

The Administrative Law is within the field of public law and is responsible for defining rules and principles governing the organization and functioning of the administrative people, object of administrative law, understood by agencies, officials and administrative entities. It has to ensure the proper provision of administrative activities, so that the ends desired by the State are met in the best possible way, and also always meet public interests. The objective of this study was to demonstrate how the administrative law contributes to a more efficient public management, efficient and effective in Brazil. Therefore, it was discussed in the first chapter the historical development of management models that have been adopted by Brazil, which has the patrimonial model, which was implemented in Brazil by the Portuguese colony and lasted during the years 1500-1930; Bureaucratic the model, which was manifested in the first government of Getulio Vargas, in the 30's, in order to implement a centralized policy, however modern and focused on inclusion; coming finally to the Management model implemented in Brazil in the late twentieth century, during the government of Fernando Collor de Mello (1990-1991). In the second chapter was made an individualized approach the most important principles governing administrative law, since this discipline, the principles are very important, after all this is a recent development of discipline and not coded, so that the principles They help in understanding and consolidation of institutions in this matter. The concepts and distinctions of the institutes Efficiency, Efficiency and Effectiveness were treated in the third chapter, which was also shown that the appropriate public service would be one that is able to encompass the three institutes. Finally, the fourth and last chapter was linked administrative law as a tool for a more efficient public management, efficient and effective in Brazil, through the laws of Administrative Misconduct (Law No. 8.429 / 92), which provides for sanctions applicable to agents public in cases of illicit enrichment in the mandate exercise, position, job or function in the direct administration, indirect or foundations; Fiscal Responsibility (Complementary Law No. 101/2000) establishing public finance standards for responsible fiscal management and Anticorruption (Law No. 12,846 / 13) which provides for the administrative and civil liability of legal persons for the commission of acts against the administration public, domestic or foreign. Thus, it was concluded that the Administrative Law contribute to a more efficient public management, efficient and effective in Brazil, through the application of the guiding principles of this discipline, as well as through the implementation of laws capable of pegging the proper implementation of the principles and rules relating to administrative law (efficiency), so that are achieved the objectives expected by the Public Administration (effectiveness), impacting change / transformation benefiting always, first, the interests of society (effectiveness). The methodology for the preparation of this work was based on doctrinaire, bibliographic materials, laws and jurisprudence.

Keywords:Administrative Law. Public administration.Efficiency. Efficiency. Effectiveness. Brazil.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

| | |
|------|--|
| CF | Constituição Federal |
| DASP | Departamento Administrativo do Serviço Público |
| EC | Emenda Constitucional |
| LRF | Lei de Responsabilidade Fiscal |
| PDR | Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado |
| STJ | Superior Tribunal de Justiça |
| TJPR | Tribunal de Justiça do Estado do Paraná |
| TRF | Tribunal Regional Federal |

SUMÁRIO

| | |
|--|-----------|
| 1 INTRODUÇÃO..... | 11 |
| 2 CONCEITO DE DIREITO ADMINISTRATIVO E A EVOLUÇÃO DOS MODELOS DE ADMINISTRAÇÃO NO BRASIL | 14 |
| 2.1 CONCEITO DE DIREITO ADMINISTRATIVO | 14 |
| 2.2 EVOLUÇÃO DOS MODELOS DE ADMINISTRAÇÃO NO BRASIL..... | 15 |
| 2.2.1 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PATRIMONIALISTA | 16 |
| 2.2.2 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BUROCRÁTICA..... | 18 |
| 2.2.3 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL | 21 |
| 3 PRINCIPAIS PRINCÍPIOS QUE REGEM O DIREITO ADMINISTRATIVO | 25 |
| 3.1 PRINCÍPIO DA LEGALIDADE | 27 |
| 3.2 PRINCÍPIO DA IMPESSOALIDADE | 28 |
| 3.3 PRINCÍPIO DA MORALIDADE | 29 |
| 3.4 PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE..... | 31 |
| 3.5 PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA..... | 33 |
| 3.6 PRINCÍPIO DA RAZOABILIDADE E PROPORCIONALIDADE | 34 |
| 3.7 PRINCÍPIO DA MOTIVAÇÃO | 35 |
| 3.8 PRINCÍPIO DA SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO..... | 37 |
| 4 DEFINIÇÃO DE EFICIÊNCIA, EFICÁCIA E EFETIVIDADE. | 39 |
| 5 VINCULAÇÃO DO DIREITO ADMINISTRATIVO COMO FERRAMENTA PARA UMA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MAIS EFICIENTE, EFICAZ E EFETIVA NO BRASIL..... | 42 |
| 5.1 IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA..... | 42 |
| 5.2 A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL (LRF) | 45 |
| 5.3 DA LEI ANTICORRUPÇÃO | 47 |
| 6 CONCLUSÃO | 51 |
| REFERÊNCIAS..... | 54 |

1 INTRODUÇÃO

O tema dessa pesquisa refere-se ao Direito Administrativo que é a disciplina responsável por definir regras e princípios que regem a organização e o funcionamento das pessoas administrativas, objeto do Direito Administrativo, compreendidas pelos órgãos, agentes e pessoas jurídicas administrativas, tendo por propósito garantir a adequada prestação das atividades administrativas de forma que os fins desejados pelo Estado sejam satisfeitos da melhor maneira possível, sempre desejando atender os interesses públicos de forma que seja priorizada a eficiência, o aumento da qualidade dos serviços e a redução dos custos, atendendo assim, o proposto pelo modelo administrativo gerencial que, basicamente, busca desenvolver comportamentos nas organizações, com destaque para os resultados e pretende aumentar a governança do Estado, ou seja, aumentar a sua habilidade de gerenciar com efetividade e eficiência. (DI PIETRO, 2015; OLIVEIRA, [s/d])

Têm-se como justificativa de escolha deste tema o atual cenário do País, em que a população está sendo afetada por práticas corruptas, por desvios de finalidade, pela utilização do dinheiro público sem o devido planejamento, dentre outras condutas que tornam inefetivo o serviço público e fazem com que esse serviço não seja exatamente aquele idealizado pelo modelo gerencial. Porém, diversas medidas com vistas a melhorar o desempenho da máquina pública e com o objetivo de coibir práticas prejudiciais aos interesses públicos foram implantadas, ênfase para o acréscimo ao caput do artigo 37 da Constituição, do princípio da eficiência e para algumas leis como a lei de improbidade administrativa (8.429/92); a lei de responsabilidade fiscal (101/2000), e a lei anticorrupção (12.846/2013), que serão analisadas de forma específica ao longo do trabalho. Assim, espera-se demonstrar como resultado desta pesquisa de que maneira o Direito Administrativo contribui para uma gestão pública mais eficiente, eficaz e efetiva no Brasil. E por consequência, a problemática está em demonstrar de que maneira o Direito Administrativo contribui para uma gestão pública mais eficiente, eficaz e efetiva no Brasil?

Nesse sentido, este trabalho tem por objetivo geral vincular o Direito Administrativo como ferramenta para uma gestão pública mais eficiente, eficaz e efetiva no Brasil e como objetivos específicos o trabalho pretende apontar as seguintes ações: apresentar a evolução histórica da Administração Pública no Brasil;

apresentar os principais princípios que regem o Direito Administrativo e por fim vincular o Direito Administrativo como uma ferramenta para uma Administração Pública mais eficiente, eficaz e efetiva no Brasil.

Para tanto, o desenvolvimento de dará da seguinte maneira:

O primeiro capítulo tratará da evolução histórica dos modelos de administrar no Brasil, sendo eles o modelo Patrimonialista, conhecido como aquele que adveio como herança da época feudal e, no Brasil, perdurou entre os anos de 1500 a 1930 e tinha como características marcantes a corrupção e o nepotismo; o Burocrático, que surgiu para coibir os excessos do patrimonialismo, principalmente acorrupção e o nepotismo, e buscava proporcionar maior eficiência, baseando-se principalmente na celeridade, no baixo custo e na boa qualidade dos serviços prestados pelo Estado; e, por fim, será tratado o modelo Gerencial, que visa, sobretudo, atender às necessidades da população e defender o interesse público, pois, nele é levado em conta o desempenho do aparelho do Estado que deve buscar a eficiência em cada ato praticado, sempre no sentido de melhorar a qualidade dos serviços que serão disponibilizados à população, tentando atingir a desejada eficiência. (ALVARENGA, 2011; MARE, 1988; OLIVEIRA, [s/d])

No segundo capítulo será feita uma abordagem dos principais princípios que regem o Direito Administrativo, com ênfase nos elencados no caput do artigo 37 da Constituição Federal de 1988, e alguns princípios infraconstitucionais, pois a importância de tratar de princípios está no fato de que eles facilitam a compreensão e consolidação dos institutos do Direito Administrativo. (MEDAUAR, 2015)

Logo em seguida, no penúltimo capítulo, será apresentado os conceitos de eficiência, eficácia e efetividade, bem como, tecidas quais suas principais características e distinções, uma vez que o conhecimento desses institutos é importante quando se deseja implementar uma gestão pública voltada para ações planejadas, que façam o que deve ser feito, da melhor maneira possível e com a utilização adequada dos recursos, para atingir a chamada efetividade.

Por fim, no quarto e último capítulo deste trabalho, o enfoque será vincular o direito administrativo como ferramenta para uma gestão pública mais eficiente, eficaz e efetiva através da abordagem das leis de Improbidade Administrativa, Responsabilidade Fiscal e Anticorrupção.

A metodologia escolhida para execução do trabalho está baseada em materiais bibliográficos, doutrinários, jurisprudências e leis.

Pesquisa bibliográfica de acordo com Gil (2010, p.29) é aquela que

é elaborada com base em material já publicado. Tradicionalmente, esta modalidade de pesquisa inclui material impresso, como livros, revistas, jornais, teses, dissertações e anais eventos científicos. Todavia, em virtude da disseminação de novos formatos de informação, estas pesquisas passaram a incluir outros tipos de fontes como discos, fitas magnéticas, CDs, bem como o material disponibilizado pela internet.

É importante ressaltar que o tema não se esgota, pois o direito se modifica frequentemente para tentar se adequar às mudanças da sociedade que ocorrem a todo o momento.

2 CONCEITO DE DIREITO ADMINISTRATIVO E A EVOLUÇÃO DOS MODELOS DE ADMINISTRAÇÃO NO BRASIL

2.1 CONCEITO DE DIREITO ADMINISTRATIVO

A partir do conceito de Direito, apresentado como sendo “conjunto de normas que objetivam regulamentar o comportamento das pessoas na sociedade” surge a necessidade de distinguir o direito público do direito privado (DIMOULIS, 2010, p. 23). Para tanto, Gasparini(2012, p.55) defende que:

O Direito, como um conjunto de normas de conduta humana, impostas coativamente pelo Estado, constitui uma unidade indivisível, maciça, monolítica. Embora seja assim, desde os romanos, é dividido em Público e Privado. Esses seus ramos. O Direito Público regula as relações jurídicas em que predomina o interesse do Estado, enquanto o Direito Privado disciplina as relações jurídicas em que prevalece o interesse dos particulares. É o critério do interesse que, no caso, aparta esses ramos do Direito.

O Direito Administrativo encontra-se dentro do ramo do direito público, e é responsável por definir regras e princípios que regem a organização e o funcionamento das pessoas administrativas que, por sua vez, são objeto do Direito Administrativo, compreendidas pelos órgãos, agentes e pessoas jurídicas administrativas. Tem como propósito garantir a adequada prestação das atividades administrativas de forma que os fins desejados pelo Estado sejam satisfeitos da melhor maneira possível, no entanto, sempre objetivando atender os interesses públicos. (DI PIETRO, 2015, p.81)

Maria Sylvia Zanella Di Pietro(2015, p.81) define o Direito Administrativo da seguinte forma:

O Direito Administrativo como o ramo do direito público que tem por objeto os órgãos, agentes e pessoas jurídicas administrativas que integram a Administração Pública, a atividade jurídica não contenciosa que exerce e os bens e meios de que se utiliza para a consecução de seus fins, de natureza pública.

Para Hely Lopes Meirelles(2008, p.40) o Direito Administrativo é o “conjunto harmônico de princípios jurídicos que regem os órgãos, os agentes e as

atividades públicas tendentes a realizar concreta, direita e imediatamente os fins desejados pelo Estado”.

Celso Antônio Bandeira de Mello(2008, p. 37)define o Direito Administrativo de maneira bastante direta. Para o autor, o Direito Administrativo “é o ramo do direito público que disciplina a função administrativa, bem como as pessoas e órgãos que a exercem”.

Assim, a função dessa disciplina é estabelecer normas, regras e princípios que sejam capazes de orientar as ações das pessoas administrativas no tocante à prestação de serviços à população e de fixar limites para a gestão pública com vista à sempre atender os interesses da coletividade, porém, com algumas particularidades inerentes a atividade estatal.

2.2 EVOLUÇÃO DOS MODELOS DE ADMINISTRAÇÃO NO BRASIL

A história da Administração Pública brasileira é pautada sobre três diferentes formas de administrar, sendo elas: a administração patrimonialista, a burocrática e a gerencial, e cada uma delas possui peculiaridades no tocante a contextos políticos, econômicos e históricos. (SARTORI, 2013,[s/p])

Essas três fases puderam ser mais bem observadas e compreendidas com o advento do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado – PDRA, elaborado no ano de 1995, pelo Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado em suas páginas 14 e 15.

[...]partindo-se de uma perspectiva histórica verificamos que a administração pública - cujos princípios e características não devem ser confundidos com os da administração das empresas privadas - evoluiu através de três modelos básicos: a administração pública patrimonialista, a burocrática e a gerencial. Estas três formas se sucedem no tempo, sem que, no entanto, qualquer uma delas seja inteiramente abandonada.

Como demonstrado acima, é com o passar do tempo que a Administração Pública se desenvolve e evoluem deixar para trás nenhuma de suas fases, apenas com o aperfeiçoamento e a modificação daquilo que é necessário para agregar cada vez mais valores capazes de entregar à população aquilo que lhe é de direito, com a imposição mínima de empecilhos.

Assim, é válida a afirmativa de que cada uma dessas fases tem um grau de importância significativo, pois trazem com si, ao decorrer do tempo, características peculiares da época em que foram implementadas, contribuindo para que as fases futuras tenham por base os erros e acertos dos modelos administrativos que as antecederam, possibilitando com isso, maiores chances de se criar um modelo mais bem elaborado do que os outros.

Nos tópicos abaixo, encontrar-se-á a análise de cada fase, verificando como cada uma surgiu e quais suas características marcantes.

2.2.1 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PATRIMONIALISTA

Entende-se pelo modelo Patrimonialista aquele que advém da herança da época feudal e no Brasil perdurou entre os anos de 1500 a 1930. No dicionário (Aurélio) encontra-se a seguinte definição para a palavra Patrimonialismo: “Forma de governação que não faz distinção entre o patrimônio público e o privado e que baseia a organização social num conjunto de bens com valor de troca”. (DRUMOND; SILVEIRA, 2012, p. 02)

O Patrimonialismo foi implementado no Brasil pela colônia Portuguesa (1500-1822), quando a forma de distribuição de terras, poderes, títulos, entre outros, estava concentrada nas mãos do senhor do engenho. Durante esse período de Brasil Colônia a sociedade era marcada pela distinção social. A forma político-administrativa de governar não fazia distinção entre o público e o privado. Essa mentalidade seguiu por todo o período imperial (1822–1889), período marcado pela chegada do monarca português Dom Pedro I, responsável pela independência brasileira, e se estendeu por toda a República Velha (1889-1930), com uma clara confusão entre o público e o privado. Foi durante a República Velha, com o advento da Constituição Republicana (1891), que a sociedade civil começou a se estruturar e foi gradualmente buscando uma tentativa de rompimento com o patrimonialismo de origem lusitana ainda presente. (ALVARENGA, 2011, [s/p])

Alvarenga (2011, [s/p]) ensina que “a característica central do patrimonialismo é a não distinção entre a esfera pública e a esfera particular, por parte dos governantes e administradores públicos, dos detentores do poder político-administrativo”

Portanto, nesse modelo, o governante administrava da maneira como bem entendia e a característica principal dessa forma de governar é o fato de o soberano governar utilizando-se de seus interesses particulares. Ou seja, a coisa pública se confundia com o interesse do governante. O aparelho do Estado era tido como uma extensão do poder do soberano, dessa forma, a Administração Pública deixava de atender as necessidades da coletividade em prol daqueles que impunham a vontade do soberano.

Como consequência do soberano confundir com o patrimônio particular com o patrimônio público, esse modelo tinha como características marcantes a corrupção e o nepotismo. Tanto era assim que os cargos públicos e a utilização dos bens públicos eram destinados às pessoas escolhidas pela livre e manifesta vontade do governante, na maioria das vezes esses cargos eram ocupados pelos parentes do detentor do poder. O soberano se apropriava da coisa pública. (PDRF, 1995, p. 15)

Tal forma de governar passou a ser discutida e inaplicável com a chegada do capitalismo e da democracia. (OLIVEIRA, [s/d], p. 02)

O governo brasileiro, quando criou o seu “Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado”(1995, p.15), trouxe a seguinte ilustração sobre a gestão patrimonialista na Administração Pública:

No patrimonialismo, o aparelho do Estado funciona como uma extensão do poder do soberano, e os seus auxiliares, servidores, possuem status de nobreza real. Os cargos são considerados prendas. A res publica não é diferenciada das res principis. Em consequência, a corrupção e o nepotismo são inerentes a esse tipo de administração. No momento em que o capitalismo e a democracia se tornam dominantes, o mercado e a sociedade civil passam a se distinguir do Estado. Neste novo momento histórico, a administração patrimonialista torna-se uma excrescência inaceitável.

Ainda nesse mesmo viés, Alexandre Matos Drumond e Suely de Fátima Ramos (2012, p. 02), destacam o seguinte quanto às relações patrimonialistas:

As relações patrimonialistas são demarcadas pela dominação, porém é sustentada pela aceitação dos súditos diante dos soberanos, nesta dominação não se expressa o conflito ou desejo de transformação, pelo contrário a dependência é aceita como natural.

Sendo assim, a Administração Patrimonialista era uma forma de administrar, que não visava o bem comum e não se pautava pela igualdade, pela justiça e muito menos pela meritocracia. Era uma gestão voltada tão somente para satisfazer às vontades de uma única pessoa, que em razão de deter em suas mãos o poder, fazia do Estado a extensão de suas posses.

Os autores Alexandre Matos Drumond e Suely de Fátima Ramos Silveira (2012, p. 3), citam algumas variações do patrimonialismo, como por exemplo, o patrimonialismo jurídico e fiscal, o qual conclui que sistemas são manipulados para assegurarem a impunidade diante da lei; o patrimonialismo privado no qual grupos esbulham o Estado de diferentes formas (contratos superfaturados, empréstimos subsidiados); o patrimonialismo negativo, em que o poder político é aplicado para lesar ou discriminar grupos sociais.

2.2.2 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BUROCRÁTICA

Esse modelo que tem como um de seus principais doutrinadores Max Weber, surgiu para coibir os excessos do patrimonialismo, principalmente à corrupção e o nepotismo. Ele buscava proporcionar maior eficiência, baseava-se principalmente na celeridade, no baixo custo e na boa qualidade dos serviços prestados pelo Estado. Para tanto, o objetivo era separar aquilo que é público daquilo que é privado. O enfoque desse modelo era o cumprimento de normas e procedimentos, justamente para tentar afastar o nepotismo e a corrupção. (DRUMOND; SILVEIRA, 2012, p. 03)

O caderno do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (1998, p. 09), traz a seguinte explanação a respeito da Administração Burocrática:

A administração burocrática busca enfrentar as distorções e os excessos da administração patrimonialista, por meio de uma clara distinção entre o público e o privado e da separação entre o político e o administrador público. Este modelo levou à formação de burocracias públicas integradas por administradores profissionais, especialmente recrutados e treinados, que devem responder de forma neutra aos políticos.

Chiavenato (2000, p.304) leciona que:

A burocracia é uma forma de organização humana que se baseia na racionalidade, isto é, na adequação dos meios aos objetivos (fins) pretendidos, a fim de garantir a máxima eficiência possível no alcance desses objetivos.

Alexandre Mazza, (2014, p.45) sustenta que a administração pública burocrática foi marcada pelas seguintes características:

a) toda autoridade baseada na legalidade; b) relações hierarquizadas de subordinação entre órgãos e agentes; c) competência técnica como critério para seleção de pessoal; d) remuneração baseada na função desempenhada e não pelas realizações alcançadas; e) controle de fins; ênfase em processos e ritos.

Essas características demonstram que esse modelo tinha como paradigma a lei, e como valores-chaves a hierarquia, a forma e o processo.

Weber ([s/d], [s/p], apud CHIAVENATO, 2000, p. 315) aponta como as principais vantagens da burocracia a racionalidade; a precisão na definição do cargo e na operação; a rapidez nas decisões; a univocidade de interpretação; a continuidade da organização; a redução do atrito entre as pessoas; a constância e a confiabilidade.

No Brasil, o modelo de Administração Pública Burocrática manifestou-se no primeiro governo de Getúlio Vargas, anos 30, com o intuito de implementar uma política centralizadora, porém, moderna e voltada para a inclusão. Foi no governo Vargas que foi criado, em 1936, através do decreto lei nº 579 de 30 de Julho de 1938 o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP). Ele buscava organizar a forma de selecionar e treinar o funcionalismo público e foi a primeira tentativa de uma reforma administrativa no país. De acordo com Bresser Pereira (1995, p. 19) “o DASP representou a tentativa de formação da burocracia nos moldes weberianos, baseada no princípio do mérito profissional”.

No artigo 2º do referido decreto estão descritas as competências do DASP, que eram:

Art. 2º Compete ao D. A. S. P.: a) o estado pormenorizado das repartições, departamentos e estabelecimentos públicos, com o fim de determinar, do ponto de vista da economia e eficiência, as modificações a serem feitas na organização dos serviços públicos, sua distribuição e agrupamentos, dotações orçamentárias, condições e processos de trabalho, relações de uns com os outros e com o público; b) organizar anualmente, de acordo com as instruções do Presidente da República, a proposta orçamentária a ser enviada por este à Câmara dos Deputados; c) fiscalizar, por delegação do Presidente da República e na conformidade das suas instruções, a execução orçamentária; d) selecionar os candidatos aos cargos públicos federais, excetuados os das Secretarias da Câmara dos Deputados e do Conselho Federal e os do magistério e da magistratura; e) promover a readaptação e o aperfeiçoamento dos funcionários civis da União; f) estudar e fixar os padrões e especificações do material para uso nos serviços públicos; g) auxiliar o Presidente da República no exame dos projetos de lei submetidos a sanção; h) inspecionar os serviços públicos; i) apresentar anualmente ao Presidente da República relatório pormenorizado dos trabalhos realizados e em andamento.

A partir da análise do artigo transcrito acima pode-se dizer que foi durante o governo de Getúlio que o país passou a se modernizar, principalmente nas áreas da economia, política e administração, mediante a instauração de procedimentos mais rígidos de governança.

No entanto, esse modelo de administrar não prosperou devido ao excesso de formalidades e porque a burocracia ideal sofre modificações quando operada por homens, assim, tornou-se inviável, uma vez que não mais conseguia atingir as pretensões inicialmente pensadas que era a de uma organização cuja consequência desejada se resumisse na previsibilidade. (CHIAVENATO, 2000, p. 318)

Merton, ([s/d], [s/p], apud, CHIAVENATO, 2000, p. 318) quando estudava as implicações previstas do modelo burocrático-weberiano, que conduziam a máxima eficiência, reparou que também surgiriam situações imprevisíveis e que isso poderia levar à ineficiência e às imperfeições. As situações imprevisíveis que causam anomalias e imperfeições, Merton chamou de disfunções da burocracia.

Chiavenato (2000, p. 323) lista como disfunções da burocracia as seguintes anomalias:

- 1) Internalização das normas; 2) Excesso de formalismo e papelório; 3) Resistência a mudanças; 4) Despersonalização do relacionamento; 5) Categorização do relacionamento; 6) Superconformidade; 7) Exibição de sinais de autoridade; 8) Dificuldades com clientes.

Bresser Pereira (1996, p.10,11) critica o modelo burocrático com as seguintes palavras:

o pressuposto de eficiência no qual se baseava não se revelou real. No momento em que o pequeno Estado liberal do século XIX deu definitivamente lugar ao grande Estado social e econômico do século XX, verificou-se que a administração burocrática não garantia nem rapidez, nem boa qualidade nem custo baixo para os serviços prestados ao público. Na verdade, a administração burocrática é lenta, cara, auto-referida, e pouco ou nada orientada para o atendimento das demandas dos cidadãos.

Assim, ficou demonstrado que, embora esse modelo tenha trazido grandes inovações nas áreas da política, economia e administração, não foi tão bem sucedido como desejado e que, assim como o patrimonialista, ambos tiveram sérios pontos fracos e, ainda, de acordo com Bresser Pereira, (1996, p.09) esse regime, não buscou consolidar uma burocracia profissional no país, utilizando-se de redefinições de carreiras e de um processo sistemático de abertura de concursos públicos para a alta administração, optou por um caminho mais fácil, o de recrutamento de administradores através das empresas estatais que, segundo o autor, inviabilizou a construção no país de uma burocracia civil forte.

2.2.3 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL

Por fim, a Administração Gerencial foi implementada no Brasil no final do século XX, no governo de Fernando Collor de Mello (1990-1991). Esse modelo tinha por propósito maior agilidade e eficiência e obtenção de resultados em detrimento de procedimentos e ritos, mediante a incitação da participação da população na administração dos bens públicos. (MAZZA, 2014, p.45-46)

Luciano Oliveira ([s/d], p. 1) demonstra através das palavras transcritas logo abaixo, qual é o enfoque prioritário do modelo gerencial:

A administração pública gerencial apresenta-se como solução para estes problemas da burocracia. Prioriza-se a eficiência da Administração, o aumento da qualidade dos serviços e a redução dos custos. Busca-se desenvolver uma cultura gerencial nas organizações, com ênfase nos resultados, e aumentar a governança do Estado, isto é, a sua capacidade de gerenciar com efetividade e eficiência. O cidadão passa a ser visto com outros olhos, tornando-se peça essencial para o correto desempenho da atividade pública, por ser considerado seu principal beneficiário, o cliente dos serviços prestados pelo Estado.

Assim, é possível aferir que esse modelo de administrar visa, sobretudo, atender as necessidades da população e defender o interesse público, pois, nele é levado em conta o desempenho do aparelho do Estado que deve buscar

a eficiência em cada ato praticado, sempre no sentido de melhorar a qualidade dos serviços que serão disponibilizados à população e, para tentar atingir a desejada eficiência, é necessário se atentar a algumas peculiares que são próprias do modelo gerencial, por exemplo, se faz necessário definir as atribuições de cada funcionário, bem como, definir quais são os principais objetivos que a organização busca atingir e aumentar a consciência com relação ao valor dos recursos públicos.

Nesse sentido, José Matias Pereira (2010, p. 95) aduz que a Administração Gerencial:

Busca, entre outros, a eficiência, eficácia e efetividade da administração pública em decorrência: da necessidade de redução de custos; do aumento da qualidade dos serviços; do cidadão como beneficiário; do controle baseado nos resultados; da maior participação da sociedade; do deslocamento da ênfase aos procedimentos internos (meios) para os resultados (fins).

Ainda de acordo com José Matias Pereira, (2010, p. 89):

o modelo gerencial da administração pública, em geral, pode ser representado por dois pilares fundamentais: a fixação de objetivos e a realização de avaliação. Ressalta-se que decorre da fixação de objetivos a realização do planejamento estratégico, a descentralização administrativa e a delegação de autoridade. No fundamento avaliação, há necessidade de se considerarem os conceitos de eficiência, eficácia e efetividade

A proposta de introduzir um modelo gerencial no Brasil foi esboçada de forma simplista no “Plano Diretor da Reforma do Estado” e também na obra do ex-ministro Bresser Pereira. (ALEXANDRINO; PAULO, 2008, p. 128)

Foi com o Decreto-Lei 200/1967 que o Brasil deu seus primeiros passos rumo a um modelo mais gerencialista. Este decreto que dispõe sobre a organização da Administração Federal e estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa foi de suma importância, pois procurou superar a rigidez da burocracia e trouxe em seu artigo 4º, incisos I e II uma clara e necessária distinção entre a administração pública direta, (aquela que se constitui dos serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios) e indireta (aquela que compreende as Autarquias; Empresas Públicas, Sociedades de Economia Mista e Fundações Públicas) que serviria para promover a busca pela eficiência através da descentralização que ocorreria por meio da autonomia da administração indireta. No processo de descentralização foram transferidas para as

autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista as atividades de produção de bens e serviços, tornado possível juridicamente uma situação que já vinha sendo aplicada na prática. (PEREIRA, 1996, p. 12-13)

Bresser Pereira (1996, p. 12) aduz o seguinte quanto ao Decreto-Lei 200/67

A reforma iniciada pelo Decreto-Lei 200 foi uma tentativa de superação da rigidez burocrática, podendo ser considerada como um primeiro momento da administração gerencial no Brasil. Toda a ênfase foi dada à descentralização mediante a autonomia da administração indireta, a partir do pressuposto da rigidez da administração direta e da maior eficiência da administração descentralizada. O decreto-lei promoveu a transferência das atividades de produção de bens e serviços para autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista, consagrando e racionalizando uma situação que já se delineava na prática. Instituíram-se como princípios de racionalidade administrativa o planejamento e o orçamento, a descentralização e o controle dos resultados.

O artigo 6º do referido Decreto-Lei, estabelece a descentralização como sendo um princípio fundamental, impondo à Administração Pública obediência a tal princípio. São também princípios fundamentais elencados no artigo 6º planejamento, coordenação, delegação de competência e controle.

Apesar de o Decreto-Lei 200 ter tentando superar a rigidez burocrática através da descentralização e outras inovações, ele também apresentou duas consequências imprevistas, pois ao possibilitar a contratação de empregados sem a exigibilidade de realização de concurso público, abriu-se as portas para que as práticas patrimonialistas estivessem presentes nesse modelo e, opondo-se a isso, não se preocupou com as inovações trazidas pela administração direta que passava a errada imagem de ser burocrática. Diante desses fatos a reforma administrativa que vinha embutida no Decreto-Lei 200 não obteve êxito e foi um fracasso. (PEREIRA, 1996, p. 13)

Foi então em 1998, com a promulgação da Emenda Constitucional 19, que diversos dispositivos da Constituição Federal de 1998 foram alterados e, com isso, trouxeram a modificação do regime e dispuseram sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal.

Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo (2008, p. 128) comentam que

A EC nº 19/1998 foi o mais importante instrumento legitimador da almejada reforma da Administração Pública no Brasil, sendo, por esse motivo conhecida como emenda da “reforma administrativa”. As modificações nas relações Estado-agentes públicos, Estado-agentes econômico e Estado-terceiro setor têm sido gradualmente implementadas desde então, por meio da edição de leis e atos infralegais regulamentadores das diretrizes inseridas na Constituição pela referida emenda.

Assim, nas palavras de Bulos (1998, p.71), “a mudança formal à Carta de 1988 interferiu na admissão de pessoal, na política remuneratória, na estabilidade e na descentralização de funções das entidades administrativas”. Dentre outras medidas, foram aplicados métodos gerenciais às alterações realizadas na Constituição, sob a justificativa de que isso iria melhorar a eficiência e o desempenho do servidor público. (BULOS, 1998, p. 71).

3 PRINCIPAIS PRINCÍPIOS QUE REGEM O DIREITO ADMINISTRATIVO

O Direito Administrativo brasileiro, assim como as demais áreas do Direito, orienta-se por princípios.

Os princípios, para este ramo do direito, têm um papel bastante significativo, pois são eles que permitem que a Administração Pública e o Poder Judiciário cheguem a um equilíbrio no que diz respeito aos direitos dos administrados e os privilégios da Administração. (DI PIETRO, 2015)

Marçal Justen Filho (2015, p.199) destacou a importância dos princípios no domínio do direito administrativo. De acordo com o autor:

Os princípios apresentam enorme relevância no âmbito do direito administrativo. A atividade administrativa traduz o exercício de poderes-deveres, o que significa a vinculação quanto ao fim a ser atingido. Em inúmeras oportunidades, a conduta a ser adotada dependerá das circunstâncias, o que não equivalerá a consagração da liberdade para o agente escolher como bem entender. Nessas situações, pode haver alguma autonomia de escolha quanto ao meio a adotar, e os princípios serão o instrumento normativo apropriado para evitar escolhas inadequadas.

E, para Odete Medauar (2015, p. 148),

No direito administrativo, os princípios revestem-se de grande importância. Por ser um direito de elaboração recente e não codificado, os princípios auxiliam a compreensão e consolidação de seus institutos. Acrescente-se que no âmbito administrativo, muitas normas são editadas em vista de circunstâncias de momento, resultando em multiplicidade de textos, sem reunião sistemática. Daí a importância dos princípios, sobretudo para possibilitar a solução de casos não previstos, para permitir melhor compreensão dos textos esparsos e para conferir certa segurança aos cidadãos quanto à extensão dos seus direitos e deveres.

Importante também destacar o que vem a ser princípio, para tanto, Celso Antônio Bandeira de Mello (2008, p.53) os define da seguinte maneira:

princípio é, pois, por definição, mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que irradia sobre diferentes normas compondo-lhes o espírito e servindo de critério para sua exata compreensão e inteligência, exatamente porque define a lógica e a racionalidade do sistema normativo, conferindo-lhe a tônica e lhe dá sentido harmônico.

O autor ainda complementa sua definição dizendo que:

violiar um princípio é muito mais grave que transgredir uma norma. A desatenção ao princípio implica ofensa não a um específico mandamento obrigatório, mas a todo o sistema de comandos. É a mais grave forma de ilegalidade ou inconstitucionalidade, conforme escalão do princípio violado, porque representa insurgência contra todo o sistema, subversão de seus valores fundamentais, contumélias irremissíveis a seu arcabouço lógico e corrosão de sua estrutura mestra.

De acordo com Hely Lopes Meirelles (2008, p. 88), os princípios basilares da administração pública estão reunidos em doze regras de observância constante e indispensável para o bom administrador, segundo o doutrinador os doze princípios são: legalidade, moralidade, impessoalidade ou finalidade, publicidade, eficiência, razoabilidade, proporcionalidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, motivação e supremacia do interesse público.

No entanto, a Carta Magna trouxe em seu artigo 37, apenas cinco princípios, sendo eles o da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Tal afirmativa é comprovada através da transcrição do referido artigo que abaixo segue:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (...)

Desta forma, Hely Lopes Meirelles (2008, p. 88), leciona, como demonstrado acima, que os cinco primeiros princípios encontram-se previstos no artigo 37, caput da Constituição Federal de 1988, e os outros sete faltantes, de acordo com o autor, “decorrem do nosso regime político, tanto que, ao lado daqueles foram textualmente enumerados pelo art. 2º da Lei Federal 9.784, de 29.1.99”. Dispõe o artigo 2º da Lei Federal 9.784, de 29.1.99 que

A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.

Celso Antônio Bandeira de Mello (2008, p. 95) também reconhece a existência de outros princípios que merecem consagração, além dos taxados no artigo 37 da CF. O autor expressa esse reconhecimento através das seguintes palavras:

O art. 37, caput, reportou de modo expreso à Administração Pública (direita e indireta) apenas cinco princípios: da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência (este último acrescentado pela EC 19/98). Fácil é ver-se, entretanto, que inúmeros outros merecem igualmente consagração constitucional: uns, por constarem expressamente da Lei Maior, conquanto não mencionados no art. 37, caput; outros, por nele estarem obrigados logicamente, isto é, como consequências irrefragáveis dos aludidos princípios; outros finalmente, por serem implicações evidentes do próprio Estado de Direito e, pois, do sistema constitucional como um todo.

Ante a fundamentação trazida acima, com relação aos principais princípios que regem o direito administrativo, os que mais se encaixam ao tema deste trabalho são os que aparecem descritos no artigo 37 da Constituição Federal, e alguns outros que serão tratados de forma complementar, quais sejam: o princípio da razoabilidade, da proporcionalidade, da motivação e da supremacia do interesse público.

3.1 PRINCÍPIO DA LEGALIDADE

O princípio da Legalidade, como mencionado anteriormente, está taxativamente previsto no artigo 37 da Constituição Federal de 1988.

Diogenes Gasparini, (2012, p. 61) elucida o seguinte quanto ao princípio da legalidade:

O princípio da legalidade significa estar a Administração Pública, em toda a sua atividade, presa aos mandamentos da lei, deles não se podendo afastar, sob pena de invalidade do ato e responsabilidade de seu autor. Qualquer ação estatal sem o correspondente calço legal, ou que exceda ao âmbito demarcado pela lei, é injurídica e expõe-se à anulação.

Seguindo esse mesmo raciocínio, Hely Lopes Meirelles (2008, p. 89) traz a seguinte aceção:

A legalidade, como princípio de administração (CF, art. 37, caput), significa que o administrador público está, em toda a sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei e às exigências do bem comum, e deles não se pode afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido e expor-se a responsabilidade disciplinar, civil e criminal, conforme o caso.

Resta, portanto, que a Administração Pública deve sempre observar a lei em qualquer ato que pretenda praticar, em caso de inobservância desta, o ato estará sujeito a pena de nulidade.

Tendo em vista que a Administração Pública somente pode fazer o que lei permite, seu espaço de atuação torna-se restrito, contrariamente a isso, os particulares podem fazer tudo o que a lei não proíbe. (GASPARIN, 2012, p. 61)

Gasparini (2012, p. 62) complementa ainda, dizendo que o princípio da legalidade serviu de orientação para a elaboração do inciso II do art. 5º da CF, quedisserta: "ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei".

O princípio da legalidade "é a tradução jurídica de um propósito político: o de submeter os exercentes do poder em concreto - o administrativo - a um quadro normativo que embargue favoritismos, perseguições ou desmandos". (MELLO, 2008, p. 100)

3.2 PRINCÍPIO DA IMPESSOALIDADE

O princípio da Impessoalidade, também disposto no artigo 37 da Constituição Federal, está atrelado com o princípio da igualdade de que trata os artigos 5º, I e 19, III da Constituição Federal, sendo que esse traz a ideia de tratamento igualitário aos iguais e diferenciado aos desiguais, na proporção de suas desigualdades. Portanto, esse princípio estabelece que a Administração Pública deve tratar com igualdade todos os que se encontrem nas mesmas condições fáticas e jurídicas perante ela. (MEIRELLES, 2008 p. 94)

Para, Dirley da Cunha Júnior (2015, p. 38):

O princípio da impessoalidade exige que a atividade administrativa seja exercida de modo a atender a todos os administrados, ou seja, a coletividade, e não a certos membros em detrimento de outros, devendo apresentar-se, portanto, de forma impessoal. Em razão deste princípio, a Administração deve manter-se numa posição de neutralidade em relação aos administrados, não podendo discriminá-los, salvo quando assim justificar o interesse coletivo, sob pena de cometimento de abuso de poder e desvio de finalidade.

Nas palavras de Di Pietro (2015, p.101), "significa que a Administração não pode atuar com vistas a prejudicar ou beneficiar pessoas determinadas, uma vez que é sempre o interesse público que tem que nortear o seu comportamento".

Marçal Justen Filho (2015, p. 202) também faz um comentário relevante com relação ao princípio da impessoalidade, ele diz que:

A impessoalidade é uma faceta da isonomia, tomando em vista especificamente a aplicação da lei pelo Estado. Todos são iguais perante o Estado, o que não impede discriminações contempladas na norma constitucional ou legal. Onde a norma legal não discriminou, é vedado introduzir inovações diferenciadoras.

Há também o entendimento de que o princípio da impessoalidade resulta do princípio da finalidade, pois ele determina que ato administrativo, quando praticado, observe as disposições legais, buscando evitar a autopromoção de agentes públicos. (BULOS, 2011, p. 993)

Ainda com relação ao entendimento de que o princípio da impessoalidade está diretamente ligado ao princípio da finalidade, Meirelles (2008, p.93) expõe que:

O princípio da impessoalidade, nada mais é do que o clássico princípio da finalidade, o qual impõe ao administrador público que só pratique o ato para seu fim legal. E o fim legal é unicamente aquele que a norma de Direito indica expressa ou virtualmente como objetivo do ato, de forma impessoal.

Assim, fica claro que, o princípio da impessoalidade “visa, pois, coibir o desvio de finalidade de ato comissivo ou omissivo na Administração Pública, impedido que o administrador pratique ação ou omissão para beneficiar a si próprio ou a terceiros.” E também, impõem que os atos a serem praticados sejam aqueles determinados em lei. (BULOS, 2011, p. 993).

3.3 PRINCÍPIO DA MORALIDADE

O princípio da moralidade, definido por Hauriou, ([s/d], [s/p], apud, DI PIETRO, 2015, p. 110) como sendo o “conjunto de regras de conduta tiradas da disciplina interior da Administração”, traz a ideia de que o administrador público deve desempenhar suas atividades, respeitando os preceitos éticos, da razoabilidade, do respeito ao próximo, da justiça e, principalmente da honestidade. (BULOS, 2011, p. 993).

No entanto, a moral tratada por este princípio não se confunde com a moral social. Nesse sentido, Mazza (2014, p.117) ensina que:

A moralidade administrativa difere da moral comum. O princípio jurídico da moralidade administrativa não impõe o dever de atendimento à moral comum vigente na sociedade, mas exige respeito a padrões éticos, de boa-fé, decoro, lealdade, honestidade e probidade incorporados pela prática diária ao conceito de boa administração.

Além de a CF/88 trazer em seu artigo 37 caput que a Administração Pública obedecerá ao princípio da moralidade, é possível encontrar a imposição de observância da moralidade administrativa em outras normas jurídicas, como por exemplo, art. 2º, parágrafo único, IV, da Lei n. 9.784/99 que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. De acordo com o artigo, nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de atuação segundo padrões éticos de probidade, decoro e boa-fé. (DI PIETRO, 2015, p. 112)

A Constituição também se preocupou em instituir ferramentas para penalizar aqueles que não observarem o princípio da moralidade quando da prática de seus atos. Dentre essas ferramentas está a ação popular e a ação de improbidade administrativa. (MEDAUAR, 2015, p. 153)

A aplicação do princípio da moralidade na responsabilização por ato de improbidade administrativa pode ser observada na prática, através do seguinte julgado do STJ, ao firmar entendimento no sentido de que se configura ato de improbidade a lesão a princípios administrativos independente da ocorrência de dano ou lesão ao erário público.

ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. USO DE INFORMAÇÃO PRIVILEGIADA EM RAZÃO DO CARGO. VIOLAÇÃO DO ART. 535 DO CPC NÃO CARACTERIZADA. ART. 11 DA LEI 8.429/1992. VIOLAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA MORALIDADE E IMPESSOALIDADE. CONFIGURAÇÃO DE CULPA E DOLO GENÉRICO. ELEMENTO SUBJETIVO. DESNECESSIDADE DE DANO MATERIAL AO ERÁRIO. COMINAÇÃO DAS SANÇÕES. DOSIMETRIA. ART. 12 DA LIA. PRINCÍPIOS DA RAZOABILIDADE E PROPORCIONALIDADE. SÚMULA 7/STJ. ART. 18 DA LEI 7.347/1985. INAPLICABILIDADE. 1. Não ocorre ofensa ao art. 535 do CPC, se o Tribunal de origem decide, fundamentadamente, as questões essenciais ao julgamento da lide. 2. O posicionamento firmado pela Primeira Seção é que se exige dolo, ainda que genérico, nas imputações fundadas nos arts. 9º e 11 da Lei 8.429/1992 (enriquecimento ilícito e violação a princípio), e ao menos culpa, nas hipóteses do art. 10 da mesma norma (lesão ao erário). 3. A jurisprudência do STJ, quanto ao resultado do ato, firmou-se no sentido de que se configura ato de improbidade a lesão a princípios administrativos, o que, em princípio, independe da ocorrência de dano ou lesão ao erário público.

4. Não havendo violação aos princípios da razoabilidade e proporcionalidade, modificar o quantitativo da sanção aplicada pela instância de origem, no caso concreto, enseja reapreciação dos fatos e provas, obstado nesta instância especial (Súmula 7/STJ). 5. Inaplicável o art. 18 da Lei 7.347/1985 à hipótese, uma vez que a condenação em honorários advocatícios recaiu sobre os réus, em razão de sua sucumbência. 6. Recurso especial não provido.(STJ - REsp: 1320315 DF 2011/0248804-6, Relator: Ministra ELIANA CALMON, Data de Julgamento: 12/11/2013, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJe 20/11/2013)

Di Pietro (2015, p. 112) traz a seguinte conclusão acerca do princípio da moralidade.

Sempre que em matéria administrativa se verificar que o comportamento da administração ou do administrado que com ela se relaciona juridicamente, embora em consonância com a lei, ofende a moral, os bons costumes, as regras de boa administração, os princípios da justiça e da equidade, a ideia comum de honestidade, estará havendo ofensa ao princípio da moralidade administrativa.

Assim, resta claro que o princípio da moralidade está diretamente ligado ao conceito de bom administrador, pois esse, usando de sua competência não objetiva apenas observar as leis vigentes, mas também a moral comum, para que consiga oferecer o que for melhor e mais benéfico para o interesse público. (GASPARINI, 2012, p. 64)

3.4 PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE

O princípio da publicidade é o responsável por impor à administração pública a divulgação de todos os atos praticados por ela. Exceto em alguns casos como, por exemplo, as hipóteses expressas abaixo, todas previstas no artigo 5º, da Constituição Federal de 1988, in verbis

XIV - é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional; XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado; XXXIV - são a todos assegurados, independentemente do pagamento de taxas: a) o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder; b) a obtenção de certidões em repartições públicas, para defesa de direitos e esclarecimento de situações de interesse pessoal;

LX - a lei só poderá restringir a publicidade dos atos processuais quando a defesa da intimidade ou o interesse social o exigirem; LXXII - conceder-se-á "habeas data": a) para assegurar o conhecimento de informações relativas à pessoa do impetrante, constantes de registros ou bancos de dados de entidades governamentais ou de caráter público; b) para a retificação de dados, quando não se prefira fazê-lo por processo sigiloso, judicial ou administrativo.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2015, p. 105) traz a seguinte consideração: "o princípio da publicidade, que vem agora inserido no artigo 37 da Constituição Federal, exige ampla divulgação dos atos praticados pela Administração Pública, ressalvadas as hipóteses de sigilo previstas em lei".

Nesse mesmo viés, Cunha Júnior (2015, p. 42) ensina que

O princípio da publicidade vincula a Administração Pública no sentido de exigir uma atividade administrativa transparente e visível aos olhos do cidadão, a fim de que o administrado tome conhecimento dos comportamentos administrativos do Estado. Assim, todos os atos da Administração Pública devem ser públicos, de conhecimento geral.

Para Bulos (2011, p. 996) o princípio da publicidade administrativa "tem por escopo manter a total transparência na prática dos atos da Administração Pública, que não poderá ocultar do administrado o conhecimento de assuntos que o interessam direta ou indiretamente".

Mazza (2014, p. 124) conclui que

o princípio da publicidade engloba dois subprincípios do Direito Administrativo: a) princípio da transparência: abriga o dever de prestar informações de interesse dos cidadãos e de não praticar condutas sigilosas; b) princípio da divulgação oficial: exige a publicação do conteúdo dos atos praticados atentando-se para o meio de publicidade definido pelo ordenamento ou consagrado pela prática administrativa.

Diante do exposto, é possível constatar que a publicidade é regra em nosso ordenamento jurídico, no entanto a CF/88 comporta exceções, seja no que diz respeito aos interesses sociais, seja no que diz respeito a tratar dos imperativos da segurança do Estado. (CUNHA JÚNIOR, 2015, p. 42)

3.5 PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA

O princípio da eficiência, inserido no artigo 37, caput da Constituição Federal de 1988, adquiriu o status de princípio constitucional a partir da emenda nº 19 de 4 de junho de 1998. (DI PIETRO, 2015, p. 117).

Esse princípio é responsável por impor aos agentes públicos a realização de suas atividades de modo mais preciso mais rápido, e de boa qualidade. (ALEXANDRIO E PAULO, 2011, p. 198)

Hely Lopes Meirelles (2008, p 98.), define o princípio da eficiência como “aquele que exige que a atividade administrativa seja exercida com presteza, perfeição e rendimento funcional”.

Para Medauar (2015, p. 161) “a eficiência é principio que norteia toda a atuação da Administração Pública”, a autora ainda comenta que

[...] o vocábulo liga-se a ideia de ação, para produzir resultado de modo rápido e preciso. Associado a Administração Pública, o princípio da eficiência determina que a Administração deve agir, de modo rápido e preciso, para produzir resultados que satisfaçam as necessidades da população. Eficiência contrapõe-se a lentidão, a descaso, a negligência, a omissão.

A demora na prestação de um serviço público viola o princípio da eficiência. O julgado apresentado a seguir, do TRF da 4ª Região, reafirma esse entendimento.

ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. DEMORA EXCESSIVA E INJUSTIFICADA PARA APRECIÇÃO DO PEDIDO ADMINISTRATIVO. VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA EFICIÊNCIA E DA RAZOABILIDADE. PREQUESTIONAMENTO. . A mora administrativa está sujeita ao controle do judiciário.. Prequestionamento quanto à legislação invocada estabelecido pelas razões de decidir.. Remessa oficial improvida. (TRF-4 - REOAC: 254234720094047000 PR 0025423-47.2009.404.7000, Relator: MARINA VASQUES DUARTE DE BARROS FALCÃO, Data de Julgamento: 02/08/2010, Data de Publicação: D.E. 13/08/2010).

Esse princípio, portanto, tem por objetivo “obter resultados positivos no exercício dos serviços públicos, satisfazendo as necessidades básicas dos administrados”. (BULOS, 2011, p. 996)

3.6 PRINCÍPIO DA RAZOABILIDADE E PROPORCIONALIDADE

Os princípios da Razoabilidade e Proporcionalidade são considerados princípios implícitos, uma vez que não se encontram expressamente previstos na Constituição Federal, e, também, são considerados princípios gerais do direito, visto que podem ser utilizados em diversas áreas da ciência jurídica. (ALEXANDRINO; PAULO, 2011, p. 201).

Os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade são instrumentos utilizados para limitar os excessos e os abusos praticados pelo Estado principalmente na prática de atos discricionários. (CUNHA JÚNIOR, 2015, p.50)

Nesse sentido Dirley da Cunha Júnior (2015, p. 50) comenta que

A razoabilidade, ou proporcionalidade ampla, é um importante princípio constitucional que limita a atuação e discricionariedade dos poderes públicos e, em especial veda que a Administração Pública aja com excesso ou valendo-se de atos inúteis, desvantajosos, desarrazoados e desproporcionais.

Para Mazza(2014, p. 140-141)

No Direito Administrativo, o princípio da razoabilidade impõe a obrigação de os agentes públicos realizarem suas funções com equilíbrio, coerência e bom senso. Não basta atender à finalidade pública predefinida pela lei, importa também saber como o fim público deve ser atendido. Trata-se de exigência implícita na legalidade. Comportamentos imoderados, abusivos, irracionais, desequilibrados, inadequados, desmedidos, incoerentes ou desarrazoados não são compatíveis com o interesse público, pois geram a possibilidade de invalidação judicial ou administrativa do ato deles resultante.

E, quanto à proporcionalidade, Mazza (2014, p. 141) leciona que

A proporcionalidade é um aspecto da razoabilidade voltado à aferição da justa medida da reação administrativa diante da situação concreta. Em outras palavras, constitui proibição de exageros no exercício da função administrativa.

Alguns doutrinadores, como Alexandre Mazza (2014, p. 140-141) distinguem os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, no entanto, outros preferem incluir no princípio da proporcionalidade o sentido da razoabilidade. (MEDAUAR, 2015, p.163)

Para Medauar (2015, p. 162) “Parece melhor englobar no princípio da proporcionalidade o sentido de razoabilidade”. Ela entende que

O Princípio da proporcionalidade consiste, principalmente no dever de não serem impostas, aos indivíduos em geral, obrigações, restrições ou sanções em medida superior àquela estritamente necessária ao atendimento do interesse público, segundo critério da razoável adequação dos meios aos fins. Aplica-se a todas as atuações administrativas para que sejam tomadas decisões equilibradas, refletidas, com avaliação adequada da relação custo-benefício, aí incluído o custo social.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2015, p. 114) esclarece que

Embora a Lei nº 9.784/99 faça referência aos princípios da razoabilidade e proporcionalidade, separadamente, na realidade, o segundo constitui um dos aspectos contidos no primeiro. Isso porque o princípio da razoabilidade, entre outras coisas, exige proporcionalidade entre os meios que se utiliza a Administração e os fins que ela tem que alcançar. E essa proporcionalidade deve ser medida não pelos critérios pessoais do administrador, mas segundo padrões comuns na sociedade em que vive; e não pode ser medida diante dos termos frios da lei, mas diante do caso concreto.

Assim, embora os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade sejam tratados em conjunto ou separados, dependendo do autor, fato é que a finalidade desses institutos está diretamente ligada à imposição de limites ao Estado, para coibir os exageros (proporcionalidade) e determinar que a prática de seus atos seja coerente, equilibrada, e, de acordo com o bom senso (razoabilidade).

3.7 PRINCÍPIO DA MOTIVAÇÃO

O princípio da Motivação impõe a Administração Pública o dever de motivar a prática de todos os seus atos, sejam eles vinculados ou discricionários, fazendo constar “a indicação dos pressupostos de fato e de direito que determinarem a decisão”, com vistas a cumprir o que determina o art. 2º, parágrafo único, VII, da Lei n. 9.784/1999, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, bem como, outras normas esparsas que trazem a mesma obrigatoriedade como, por exemplo, a Lei nº 8.666/93 que trata de licitações e contratos. (DI PIETRO, 2015, p. 115-116)

Assim, para Mazza (2014, p. 132)

O princípio da obrigatória motivação impõe à Administração Pública o dever de indicação dos pressupostos de fato e de direito que determinaram a prática do ato (art. 2º, parágrafo único, VII, da Lei n. 9.784/99). Assim, a validade do ato administrativo está condicionada à apresentação por escrito dos fundamentos fáticos e jurídicos justificadores da decisão adotada. Trata-se de um mecanismo de controle sobre a legalidade e legitimidade das decisões da Administração Pública.

Gasparini (2012, p. 77), nesse mesmo viés, traz o seguinte ensinamento: “Os atos administrativos precisam ser motivados. Devem ser mencionadas para a prática de qualquer ato administrativo as razões de fato e de direito que levaram a Administração a proceder daquele modo”. Ele ainda complementa dizendo que a motivação deve ser feita antes da prática do ato ou em conjunto com este.

Com relação às formalidades da motivação, Di Pietro (2015, p. 115) ensina que

A motivação, em regra, não exige formas específicas, podendo ser ou não concomitante com o ato, além de ser feita, muitas vezes, por órgão diverso daquele que proferiu a decisão. Frequentemente, a motivação consta de pareceres, informações, laudos, relatórios, feitos por outros órgãos, sendo apenas indicados como fundamento da decisão. Neste caso, eles constituem a motivação do ato, dele sendo parte integrante.

Importante, porém, é fazer a distinção entre motivação e motivo. Cunha Júnior (2015 p.52) os distingue com a seguinte explicação

Não confundir motivação com o motivo do ato. Motivo é um dos elementos ou requisitos de todo ato administrativo, que consiste na situação de fato ou de direito que autoriza ou determina a edição do ato. Motivação é a revelação ou exteriorização formal do motivo, integrando a própria forma do ato administrativo (que, na praxe administrativa, vem sob a forma de "considerandos" que antecedem a decisão de expedir o ato). Isso porque, a motivação consiste na exposição, por escrito (que é a forma do ato), do motivo do ato administrativo.

Com relação a esse princípio, de acordo com o exposto, é possível concluir que ele obriga a Administração Pública a apresentar suas razões para a prática de todos os seus atos independentemente de serem eles vinculados ou discricionários.

3.8 PRINCÍPIO DA SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO

O princípio da supremacia do interesse público, não está expressamente previsto na Constituição Federal, ou seja, é um princípio implícito. (ALEXANDRINO; PAULO, 2011, p. 194)

Esse princípio trata da superioridade do interesse da coletividade, fazendo prevalecer o interesse público em detrimento do interesse do particular, como forma de garantir e tornar viável os interesses individuais. (CUNHA JÚNIOR, 2015, p. 35)

Para Cunha Júnior (2015, p.35) “A supremacia do interesse público sobre o interesse privado é pressuposto de uma ordem social estável, em que todos e cada um possam sentir-se garantidos e resguardados nos seus direitos e bens”.

No entendimento de Alexandre Mazza (2014, p. 99-100)

A supremacia do interesse público sobre o privado, também chamada simplesmente de princípio do interesse público ou da finalidade pública, princípio implícito na atual ordem jurídica, significa que os interesses da coletividade são mais importantes que os interesses individuais, razão pela qual a Administração, como defensora dos interesses públicos, recebe da lei poderes especiais não extensivos aos particulares. A outorga dos citados poderes projeta a Administração Pública a uma posição de superioridade diante do particular. Trata-se de uma regra inerente a qualquer grupo social: os interesses do grupo devem prevalecer sobre os dos indivíduos que o compõem. Essa é uma condição para a própria subsistência do grupo social. Em termos práticos, cria uma desigualdade jurídica entre a Administração e os administrados.

Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo (2011, p. 185) elencam alguns benefícios que a Administração Pública detém que derivam do princípio da supremacia do interesse público. De acordo com os autores, são exemplos:

a) as diversas formas de intervenção na propriedade privada, como a desapropriação (assegurada justa e prévia indenização); a requisição administrativa, em que o interesse público autoriza o uso da propriedade privada, sem remuneração, só havendo indenização ulterior, se houver dano; o tombamento de um imóvel de interesse histórico; b) a existência das denominadas cláusulas exorbitantes nos contratos administrativos, possibilitando à Administração, por exemplo, modificar ou rescindir unilateralmente o contrato; c) as diversas formas de exercício do poder de polícia administrativa, traduzidas na limitação ou condicionamento ao exercício de atividades privadas, tendo em conta o interesse público; d) a presunção de legitimidade dos atos administrativos, que impõe aos particulares o ônus de provar eventuais vícios que entendam existir no ato, a fim de obter uma decisão administrativa ou provimento judicial que afaste a sua aplicação.

Assim, basicamente, a finalidade desse princípio é colocar em situação de desigualdade o interesse do particular frente ao interesse da Administração Pública, visto que essa age em nome da coletividade, portanto, o interesse que deve prevalecer é o interesse da coletividade.

4 DEFINIÇÃO DE EFICIÊNCIA, EFICÁCIA E EFETIVIDADE.

No contexto deste trabalho, faz-se necessário trazer a definição e a distinção dos institutos da Eficiência, da Eficácia e da Efetividade. Assim, tem-se que a “eficácia é uma medida do alcance de resultados, enquanto a eficiência é uma medida da utilização dos recursos.” Quanto à efetividade, esta se volta “para os resultados obtidos com as ações administrativas”. (CHIAVENATO, 2000, p. 177; CARVALHO FILHO, 2015, p. 33).

Como exposto brevemente acima, a eficiência é um indicador voltado a demonstrar qual a melhor forma de utilização de recursos. Ela está relacionada à maneira como fazemos as coisas. É a metodologia utilizada na execução do processo. (CHIAVENATO, 2000, p. 177-178)

No entendimento de Park, Bonis e Abud (2000, p. 207) o conceito de eficiência pode ser definido como

a capacidade de fazer as coisas corretamente. No caso da Administração, um administrador eficiente é aquele que consegue produtividade mais elevada (resultado, qualidade, desempenho), relativamente aos insumos (mão-de-obra, materiais, recursos, tempo) necessários à consecução do produto final.

Idalberto Chiavenato (2000, p. 177) ensina que

A eficiência preocupa-se com os meios, com os métodos e procedimentos mais indicados que precisam ser devidamente planejados e organizados a fim de assegurar a otimização da utilização dos recursos disponíveis. A eficiência não se preocupa com os fins, mas simplesmente com os meios.

Portanto, a eficiência tem por propósito realizar as atividades da melhor maneira possível, tendo como enfoque principal os meios que são utilizados para atingir o objetivo.

Já a eficácia está totalmente voltada aos resultados, atingir as metas propostas. (CHIAVENATO, 2000, p. 177)

Torres, (2004, p. 175) comenta o seguinte com relação à eficácia na ação estatal

basicamente, a preocupação maior que o conceito revela se relaciona simplesmente com o atingimento dos objetivos desejados por determinada ação estatal, pouco se importando com os meios e mecanismos utilizados para atingir tais objetivos.

Depreende-se do exposto que eficácia é fazer a coisa certa. Não significa, necessariamente, fazer da maneira mais certa, uma vez que, o que se busca atingir são os resultados não importando quais os meios empregados para tanto.

Fundamental nesse ponto, apresentar a distinção sistemática entre eficiência e eficácia.

Chiavenato (2000, p. 178) distingue esses dois institutos, mas entende que eles se complementam, no entanto, não será sempre que a eficiência e a eficácia estarão juntas, para ele

À medida que o administrador se preocupa em fazer corretamente as coisas, ele está se voltando para a eficiência (melhor utilização dos recursos disponíveis). Porém, quando ele utiliza estes instrumentos fornecidos por aqueles que executam para avaliar o alcance dos resultados, isto é, para verificar se as coisas bem feitas são as que realmente deveriam ser feitas, então ele está se voltando para a eficácia (alcance dos objetivos através dos recursos disponíveis). Contudo, nem sempre a eficácia e a eficiência andam de mãos dadas. Uma empresa pode ser eficiente em suas operações e pode não ser eficaz, ou vice-versa. Pode ser ineficiente em suas operações e apesar disso, ser eficaz, muito embora a eficácia fosse bem melhor quando acompanhada da eficiência. Pode também não ser nem eficiente nem eficaz. O ideal seria uma empresa igualmente eficiente e eficaz, ao qual se poderia dar o nome de excelência.

José dos Santos Carvalho Filho (2015, p. 33) também diferencia a eficiência da eficácia e aproveita também para tratar da efetividade. No entanto, seu posicionamento em relação à eficácia é mais aprofundado, é complementar ao entendimento acima apresentado. Para ele

A eficiência não se confunde com a eficácia nem com a efetividade. A eficiência transmite sentido relacionado ao modo pelo qual se processa o desempenho da atividade administrativa; a ideia diz respeito, portanto, à conduta dos agentes. Por outro lado, eficácia tem relação com os meios e instrumentos empregados pelos agentes no exercício de seus misteres na administração; o sentido aqui é tipicamente instrumental. Finalmente, a efetividade é voltada para os resultados obtidos com as ações administrativas; sobreleva nesse aspecto a positividade dos objetivos. O desejável é que tais qualificações caminhem simultaneamente, mas é possível admitir que haja condutas administrativas produzidas com eficiência, embora não tenham eficácia ou efetividade. De outro prisma, pode a conduta não ser muito eficiente, mas, em face da eficácia dos meios, acabar por ser dotada de efetividade. Até mesmo é possível admitir que condutas eficientes e eficazes acabem por não alcançar os resultados desejados; em consequência, serão despidas de efetividade.

A efetividade, de acordo com o entendimento de Matias-Pereira (2007, p. 157) “é a soma da eficiência e da eficácia, a qual ocorre quando os bens e os serviços resultantes de determinada ação alcançam os resultados mais benéficos para a sociedade”.

O conceito de efetividade voltado para a administração pública, no entendimento de Marcelo Douglas de Figueiredo Torres, (2004, p. 175) “é o mais complexo dos três conceitos, em que a preocupação central é averiguar a real necessidade e oportunidade de determinadas ações estatais, deixando claro que setores são beneficiados e em detrimento de que outros atores sociais”.

Assim, extrai-se do que foi acima apresentado que, a eficiência diz respeito à maneira pela qual determinada coisa é feita. A eficácia está voltada para os resultados; E a efetividade é a capacidade de unir a eficiência e a eficácia e ela se relacionada com o alcance, com os impactos de determinada ação, verificando-se a sua real necessidade e oportunidade, no caso da Administração Pública, para que o ato praticado possa atingir os melhores resultados em benefício da sociedade. Conclui-se também que os conceitos de eficiência, eficácia e efetividade são independentes, no entanto, o ideal seria atrelar os três.

5 VINCULAÇÃO DO DIREITO ADMINISTRATIVO COMO FERRAMENTA PARA UMA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MAIS EFICIENTE, EFICAZ E EFETIVA NO BRASIL.

A partir do conceito de Direito Administrativo e do estudo de sua evolução histórica, da definição dos princípios constitucionais elencados no artigo 37 da CF, bem como, de princípios subsidiários e dos conceitos de eficiência, eficácia e efetividade, todos já anteriormente abordados neste trabalho, torna-se viável demonstrar alguns mecanismos que possibilitam a busca pela efetividade, eficiência e eficácia na Atividade Estatal. Para tanto, tratar-se-á da Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/92), da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000) e da chamada Lei Anticorrupção, que entrou em vigor no ano de 2013 (Lei nº 12.846/13).

5.1 IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Improbidade Administrativa é o ato pelo qual se viola a moralidade Administrativa, bem como todos os princípios que regem a Administração Pública. (CUNHA JÚNIOR, 2015, p. 590)

Os autores Marino Pazzaglini Filho, Márcio Fernando Elias Rosa e Waldo Fazzio Júnior (1999, p. 39) conceituam improbidade administrativa. De acordo com eles

Numa primeira aproximação, improbidade administrativa é o designativo técnico para a chamada corrupção administrativa, que, sob diversas formas, promove o desvirtuamento da Administração Pública e afronta os princípios nucleares da ordem jurídica (Estado de Direito, Democrático e Republicano), revelando-se pela obtenção de vantagens patrimoniais indevidas a expensas do erário, pelo exercício nocivo das funções e empregos públicos, pelo tráfico de influência nas esferas da Administração Pública e pelo favorecimento de poucos em detrimento dos interesses da sociedade, mediante a concessão de obséquios e privilégios ilícitos.

Nesse mesmo sentido, Di Pietro (2015, p. 988) entende que

Qualquer violação aos princípios da legalidade, da razoabilidade, da moralidade, do interesse público, da eficiência, da motivação, da publicidade, da impessoalidade e de qualquer outro imposto à Administração Pública pode constituir ato de improbidade administrativa.

A improbidade Administrativa, na Constituição Federal de 1988, é tratada no artigo 37 § 4º, e esse “prevê lei que estabeleça a forma e graduação das medidas previstas no dispositivo”. (DI PIETRO, 2015, p. 976)

O referido artigo, na íntegra, determina que

Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e graduação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível

Assim, para proporcionar materialidade ao parágrafo 4º do citado artigo foi editada a Lei nº 8.429/92. Esta lei “Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências”. (CUNHA JÚNIOR, 2015, p. 589)

Os atos de improbidade administrativa envolvem três modalidades, sendo elas: os atos que importam em enriquecimento ilícito (art. 9º), os que causam prejuízo ao erário (art. 10º) e os que atentam contra os princípios da Administração Pública (art. 11º). (DI PIETRO, 2015, p. 986)

Importante salientar quem pode ser considerado sujeito ativo e sujeito passivo, capazes de serem atingidos pela aplicação da lei de improbidade administrativa.

O sujeito passivo pode ser extraído do artigo 1º e parágrafo único da lei nº 8.429/92. Assim, abrange

[...] a administração direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, de Território, de empresa incorporada ao patrimônio público ou de entidade para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual. Parágrafo único. [...] entidade que receba subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício, de órgão público bem como daquelas para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com menos de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, limitando-se, nestes casos, a sanção patrimonial à repercussão do ilícito sobre a contribuição dos cofres públicos.

Quanto ao sujeito ativo, a lei considera “o agente público (art. 1º) e o terceiro que, mesmo não sendo agente público, induza ou concorra para a prática do

ato de improbidade, ou dele se beneficie sob qualquer forma direta ou indireta (art. 3º)". (DI PIETRO, 2015, p. 981)

Desta forma, conclui-se que improbidade administrativa é o ato praticado por um agente público, ou por um terceiro, que viola os princípios que regem a administração pública e a moralidade administrativa, em face das pessoas administrativas.

A título de exemplificação, seguem abaixo duas ementas que tratam da improbidade administrativa.

APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PREFEITO MUNICIPAL QUE TERIA UTILIZADO SÍTIO DO MUNICÍPIO NA INTERNET PARA DIVULGAÇÃO DE MATÉRIAS JORNALÍSTICAS COM A FINALIDADE DE PROMOÇÃO PESSOAL, E, AINDA, TERIA SE APROPRIADO DE FOTOGRAFIAS PRODUZIDAS POR SERVIDORES PÚBLICOS PARA UTILIZAR EM SEU SÍTIO PESSOAL NA INTERNET. CONDUTAS QUE, EM TESE, CARACTERIZAM ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. INTELIGÊNCIA DOS ARTIGOS 9º E 11 DA LEI 8.429/1992. PETIÇÃO INICIAL INSTRUÍDA COM AS MATÉRIAS JORNALÍSTICAS QUE ILUSTRAM AS ALEGAÇÕES DO MINISTÉRIO PÚBLICO. IMPOSSIBILIDADE DE SE EXCLUIR, DE PLANO, A EXISTÊNCIA DO ALEGADO DOLO. POSSIBILIDADE DE RECEBIMENTO DA PETIÇÃO INICIAL, NOS TERMOS DO ARTIGO 17, § 9º, DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. SENTENÇA REFORMADA. RECURSO PROVIDO. (TJPR - 4ª C. Cível - AC - 1265263-0 - Toledo - Rel.: Maria Aparecida Blanco de Lima - Unânime - - J. 28.04.2015) (TJ-PR - APL: 12652630 PR 1265263-0 (Acórdão), Relator: Maria Aparecida Blanco de Lima, Data de Julgamento: 28/04/2015, 4ª Câmara Cível, Data de Publicação: DJ: 1562 12/05/2015)

Nesse caso, o ato de improbidade administrativa ficou caracterizado pelo enriquecimento ilícito, tratado no artigo 9º, e pelo prejuízo ao erário, inteligência do artigo 11º da lei 8.429/1992.

APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ESCRIVÃ DE POLÍCIA QUE SUBTRAIU, AO LONGO DA CARREIRA, DOCUMENTOS QUE INSTRUÍAM INQUÉRITOS POLICIAIS E OUTROS PROCEDIMENTOS, OCULTANDO-OS EM SUA RESIDÊNCIA. FALTA DE INTIMAÇÃO DA APELANTE SOBRE A JUNTADA DE CERTIDÕES SOLICITADAS PELO MINISTÉRIO PÚBLICO. ACESSO AO TEOR DA PROVA NO MOMENTO DAS RAZÕES FINAIS. INEXISTÊNCIA DE PREJUÍZO À DEFESA. APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA "PAS DE NULLITÉ SANS GRIEF".

PRECEDENTES DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA.PRESCRIÇÃO INEXISTENTE. PRAZO QUE SOMENTE TEVE INÍCIO COM O CONHECIMENTO DOS FATOS PELA AUTORIDADE COMPETENTE. INTELIGÊNCIA DO ARTIGO 272, § 2º, DA LEI COMPLEMENTAR 14/1982, E ARTIGO 23, II, DA LEI 8.429/1992.DOCUMENTOS APRESENTADOS POR CIDADÃO, NA QUALIDADE DE TERCEIRO, QUE TOMOU CONHECIMENTO DOS FATOS E FORMALIZOU A "DELATIO CRIMINIS".INEXISTÊNCIA DE ILICITUDE DA PROVA.FATOS QUE FORAM DEVIDAMENTE COMPROVADOS E QUE CONSUBSTANCIAM OFENSA AOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. ARTIGO 11 DA LEI 8.429/1992.DOLO GENÉRICO EVIDENCIADO.SENTENÇA MANTIDA. RECURSO DESPROVIDO. (TJPR - 4ª C.Cível - AC - 1248942-2 - Marechal Cândido Rondon - Rel.: Maria Aparecida Blanco de Lima - Unânime - - J. 24.11.2015)

No caso em tela, ficou comprovado que houve ofensa aos princípios da Administração Pública, bem como ofensa ao artigo 11º (Prejuízo ao Erário), situações que caracterizam Improbidade Administrativa.

Por fim, pode-se inferir que quando um agente público pratica um ato de improbidade administrativa, esse ato reflete negativamente nos objetivos da administração pública, que é o de atender aos interesses da coletividade. Tal atitude remete ao modelo patrimonialista que ficou marcado pelo atendimento das vontades de poucos (soberanos) em face da maioria (sociedade).

Atos de improbidade também prejudicam o adequado cumprimento do modelo gerencial, que tem por base a eficiência, a agilidade e o alcance de resultados no serviço público. Essas finalidades ficam comprometidas a partir do momento em que há um desvio de conduta/ finalidade, fazendo com que a sociedade fique à mercê do desejado serviço público eficiente, ágil e com resultados adequados.

5.2 A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL (LRF)

A Lei Complementar nº 101, de 4 de Maio de 2000, que tem por finalidade “estabelecer normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal”, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) veio para regulamentar o artigo 163 da CF/88 (MAZZA, 2014, p. 915). Abaixo, a literalidade do artigo.

Art. 163. Lei complementar disporá sobre: I - finanças públicas; II - dívida pública externa e interna, incluída a das autarquias, fundações e demais entidades controladas pelo Poder Público; III - concessão de garantias pelas entidades públicas; IV - emissão e resgate de títulos da dívida pública; V - emissão e resgate de títulos da dívida pública; V - fiscalização das instituições financeiras; V - fiscalização financeira da administração pública direta e indireta; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 40, de 2003) V - fiscalização financeira da administração pública direta e indireta; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 40, de 2003) VI - operações de câmbio realizadas por órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; VII - compatibilização das funções das instituições oficiais de crédito da União, resguardadas as características e condições operacionais plenas das voltadas ao desenvolvimento regional.

A referida lei surgiu da necessidade de controlar os gastos públicos e dar maior transparência na aplicação dos recursos públicos, e através disso criar um Estado mais eficiente e econômico. (ZIVIANI, 2004, [s/p])

Medauar (2015, p. 364) com base no parágrafo 1º da anunciada lei, leciona que a LRF

Determina a ação planejada e transparente em matéria de finanças públicas, de modo que se previnam riscos e se corrijam desvios, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e sejam obedecidos limites e condições quanto a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, com seguridade social, com operações de crédito etc. Essa lei complementar diz respeito precipuamente ao direito financeiro, com algumas decorrências no direito administrativo.

A lei em questão tem natureza jurídica de lei nacional, portanto aplica-se aos três poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. (MAZZA, 2014, p. 918)

É adequado neste momento apresentar o entendimento de Sanches (2004, [s/p]) quanto ao que vem a ser Responsabilidade Fiscal. De acordo com ele, Responsabilidade Fiscal “é a utilização correta e eficiente dos recursos públicos, buscando efetividade na arrecadação das receitas e ação responsável e pragmática na programação e execução de despesas”.

Portanto, apesar da sucinta ponderação quanto a Lei de Responsabilidade Fiscal, é possível inferir que tal lei tem por objetivo adequar as arrecadações públicas aos gastos públicos e às necessidades públicas, mediante ações planejadas, que previnam riscos e corrijam desvios. Assim, à medida que as ações da administração pública sejam pautadas nessa lei, os serviços ofertados a população serão permeados de eficiência, eficácia e conseqüentemente efetividade.

5.3 DA LEI ANTICORRUPÇÃO

Inicialmente, antes de tratar especificamente da lei anticorrupção, faz-se imprescindível traçar algumas observações quanto ao conceito de corrupção.

A palavra corrupção no dicionário Caldas Aulete apresenta diversos significados, dentre eles significa: “Ação ou resultado de corromper(-se)”; “Degeneração moral; Depravação; Imoralidade; Perversão”. E, o mais adequado ao âmbito administrativo: “Ato ou efeito de subornar, vender e comprar vantagens, desviar recursos, fraudar, furtar em benefício próprio e em prejuízo do Estado ou do bem público”. Portanto, corrupção é a prática de determinado ato com vistas a angariar vantagens em benefício próprio e em detrimento de outrem.

De acordo com Diogo de Figueiredo Moreira Neto e Rafael Vêras de Freitas (2014, p. 01) a corrupção “contraria os objetivos de uma sociedade independente, justa, livre e solidária, que persegue o seu desenvolvimento”. Ela tem efeito prejudicial, pois favorece a apropriação privada de recursos públicos que poderiam ser utilizados em políticas que visem funcionalizar os direitos fundamentais de que o País tanto necessita, principalmente na prestação dos serviços de saúde educação, segurança, transporte, alimentação e moradia. (MOREIRA NETO; FREITAS, 2014, p. 1)

Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves (2013, p. 70) ensinam que “A corrupção, assim, gera um elevado custo social, sendo os seus malefícios sensivelmente superiores aos possíveis benefícios individuais que venha a gerar”.

Garcia e Alves(2013, p. 51), também ensinam, que

A corrupção está associada à fragilidade dos padrões éticos de determinada sociedade, os quais se refletem sobre a ética do agente público. Por ser ele, normalmente, um mero “exemplar” do meio em que vive e se desenvolve, um contexto social em que a obtenção de vantagens indevidas é vista como prática comum dentre os cidadãos, em geral, certamente fará com que idêntica concepção seja mantida pelo agente nas relações que venha a estabelecer com o Poder Público. Um povo que preza a honestidade provavelmente terá governantes honestos. Um povo que, em seu cotidiano, tolera a desonestidade e, não raras vezes, a enaltece, por certo terá governantes com pensamento similar.

Quanto à lei anticorrupção (lei nº 12.846/2013) esta veio para disciplinar os ilícitos praticados pelas pessoas jurídicas inclusive as que advêm de

alteração contratual, transformação, incorporação, fusão ou cisão societária, uma vez que a lei de improbidade administrativa, embora já tratasse do combate à corrupção, é responsável apenas pelas punições aplicáveis às pessoas físicas. Assim, tal lei “Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira”. (DI PIETRO, 2015, p. 998)

Sobre a referida lei, Di Pietro (2015, p. 998) leciona que

A Lei Anticorrupção amplia a responsabilização nas esferas administrativas e civil, na medida em que alcança as pessoas jurídicas, inclusive as que resultam de alteração contratual, transformação, incorporação, fusão ou cisão societária (art. 4º); e alcança também os respectivos dirigentes, com previsão expressa da desconsideração da personalidade jurídica (art. 3º e 14).

A lei anticorrupção aborda em seu artigo 5º quais práticas constituem atos lesivos à administração pública.

Para os fins da lei, todos aqueles atos praticados pelas pessoas jurídicas sejam elas sociedades empresárias, sociedades simples, personificadas ou não, bem como a quaisquer fundações, associações de entidades ou pessoas, ou sociedades estrangeiras, que tenham sede, filial ou representação no território brasileiro, constituídas de fato ou de direito, ainda que temporariamente, que atentem contra o patrimônio público nacional ou estrangeiro, contra princípios da administração pública ou contra os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, constituem atos lesivos à administração pública.

A citada lei, de acordo com Dirley da Cunha Júnior (2015, p. 602), “adotou no direito brasileiro, ineditamente, a responsabilidade objetiva, administrativa e civil, de pessoas jurídicas pela prática de atos lesivos à administração pública (nacional ou estrangeira)”. Ainda de acordo com o autor,

[...] significa dizer que a responsabilização administrativa e civil das pessoas jurídicas, pela prática de atos lesivos à administração pública, não depende de culpa e não exclui a responsabilidade individual de seus dirigentes ou administradores ou de qualquer pessoa natural, autora, coautora ou partícipe do ato ilícito.

Nesse sentido, Medauar (2015, p. 156) complementa dizendo que “sendo objetiva, a responsabilização não exige comprovação de dolo ou culpa; basta provar o nexo de causalidade entre a conduta e o dano, efetivo ou pretendido”.

A lei anticorrupção prevê em seus artigos 16 e 17 o chamado acordo de leniência. Tal acordo pode ser celebrado com as pessoas jurídicas que tenham praticados atos lesivos à administração pública, para instigá-las a cooperar com as investigações. (DI PIETRO, 2015, p. 999)

Quanto ao acordo de leniência, Cunha Júnior (2015, p. 605) leciona que

o acordo de leniência ensejará inúmeras vantagens para a pessoa jurídica, pois isentará a empresa da obrigação de publicar na imprensa o extrato da decisão condenatória e evitará que ela fique impedida de receber empréstimos de instituições públicas e incentivos fiscais. Também poderá reduzir em até dois terços o valor da multa aplicável. Todavia, o acordo de leniência não exime a pessoa jurídica da obrigação de reparar integralmente o dano causado.

De acordo com, Luís Inácio Adams (advogado-geral da União) ([s/d], [s/p], apud,CAVALCANTI, 2015, [s/p]), o acordo de leniência cria um recurso que busca proporcionar mais efetividade às investigações que envolvam esquemas de corrupção praticados por pessoas jurídicas que tenham causado prejuízos ao Estado. Segundo ele, "A lei detalha a necessidade de as empresas indicarem como vão colaborar com a investigação. Não basta apenas dizer que vai colaborar, tem que mostrar isso".

O acordo de leniência vem ganhando repercussão nacional com as investigações da Operação Lava Jato tendo em vista que algumas empresas investigadas já aderiram tal acordo como, por exemplo, a Empreiteira Andrade Gutierrez que em virtude de ter fechado acordo de leniência com a Procuradoria-Geral da República precisou pagar uma multa civil de R\$ 1 Bilhão de Reais como forma de ressarcir os prejuízos causados à Petrobrás.(G1 PR, 2015, [s/p])

A relevância de tratar desta lei neste trabalho liga-se ao fato de que a corrupção é um fenômeno social que esta diretamente relacionada com a eficácia e a com a confiança da gestão pública, uma vez que sua propagação além de elevar o custo social favorece a redução de investimentos no País e também agrava as desigualdades sociais. (MOREIRA NETO; FREITAS, 2014, p. 1).

Ante o exposto, é possível constatar que a lei anticorrupção é um forte instrumento na busca pela eficiência, eficácia e efetividade no âmbito administrativo, bem como no civil, pois ao tratar da responsabilização das pessoas jurídicas que

tenham praticado atos contra a administração pública, seja ela nacional ou estrangeira proporciona segurança, no sentido de que as pessoas jurídicas, assim como as pessoas físicas, não estão isentas de serem responsabilizadas pela prática de atos corruptos.

6 CONCLUSÃO

O presente trabalho tratou de alguns mecanismos no âmbito do Direito Administrativo que possibilitam a busca pela eficiência, eficácia e efetividade na gestão pública Brasileira. Para tanto, preliminarmente, foi indispensável abordar, sobre a evolução histórica dos modelos de administrar no Brasil, que como versado, é pautada sobre três diferentes formas de administrar, sendo elas: a administração patrimonialista, a burocrática e a gerencial.

Verificou-se que a Administração Patrimonialista por ser uma forma de administrar que não visava o bem comum, que não se pautava pela igualdade, nem pela justiça e muito menos pela meritocracia, voltando-se apenas para a satisfação das vontades de uma única pessoa que detinha em suas mãos o poder, fazia do Estado uma ampliação de suas posses. Assim, o soberano fazia apenas o que melhor atendia aos seus interesses, razão pela qual o foco desse modelo não estava na eficiência, na eficácia ou na efetividade.

Quanto a Burocracia, foi possível perceber que este modelo, em desacordo com o modelo Patrimonialista, buscava oportunizar eficiência, baseando-se principalmente na celeridade, no baixo custo e na boa qualidade dos serviços prestados pelo Estado. Para tanto, fez-se necessário dissociar o público do privado. Em decorrência de esse modelo ter por enfoque o cumprimento de normas e procedimentos para tentar destituir o nepotismo e a corrupção, características marcantes do modelo Patrimonialista, o propósito de eficiência não triunfou, uma vez que a administração burocrática não garantiu celeridade, não trouxe qualidade e nem custo baixo para os serviços prestados a sociedade.

Em relação ao modelo Gerencial, ficou esclarecido que quando o Decreto Lei 200 entrou em vigor em 1967, reformando a maneira de administrar através da busca pela eficiência por meio da descentralização da autonomia da administração indireta, foi ali que o Brasil deu seus primeiros passos rumo a esse modelo, que tem por finalidade atender as necessidades da população e defender os interesses públicos, uma vez que nele é analisado o desempenho do Estado. Porém, algumas situações fizeram com que a reforma administrativa implícita no referido Decreto Lei não alcançasse seus objetivos, como por exemplo, o fato de os

empregados poderem ser contratados sem a exigibilidade de realização de concurso público, pois tal prática se relacionava com o modelo patrimonialista.

Adveio então a Emenda Constitucional 19 de 1988, que modificou o regime e dispôs sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, objetivando melhorar a eficiência e o desempenho do serviço público. Para tanto, tal emenda incluiu no caput do artigo 37 da Constituição Federal de 1988 a eficiência como um princípio a ser observado pela Administração Pública, reforçando com isso o objetivo de uma gestão pública mais eficiente.

Com relação aos princípios, após fazer a abordagem individualizada dos princípios elencados no caput do artigo 37 da CF/88 e dos princípios da razoabilidade e proporcionalidade, da motivação e da supremacia do interesse público tratados no segundo capítulo deste trabalho, foi possível concluir que os princípios para o Direito Administrativo são de fundamental importância para o entendimento e para estabilização dos institutos de tal disciplina, uma vez que o Direito Administrativo não é codificado.

Sobre a eficiência, eficácia e efetividade foi necessário tratar de tais institutos devido a importância de seus conceitos na busca pela gestão pública voltada para ações planejadas, que visem alcançar os resultados favoráveis e de forma que melhor atendam aos interesses públicos.

Verificou-se que a eficiência tem por objetivo realizar as atividades da melhor maneira possível, priorizando os meios que foram adotados para realizar tais atividades. A eficácia está ligada aos resultados. E, a efetividade diz respeito aos impactos, ao alcance de determinada ação. E, assim, chegou-se a conclusão de que o adequado serviço público seria aquele que é capaz de engloba os três institutos.

Por fim, ao vincular o Administrativo como ferramenta para uma gestão pública mais eficiente, eficaz e efetiva no Brasil, foi destacada a importância de algumas leis (Lei de Improbidade Administrativa, Lei de Responsabilidade Fiscal e a Lei Anticorrupção) que direta ou indiretamente auxiliam na aplicabilidade de uma gestão pública que vise garantir a adequada prestação das atividades administrativas de modo que, os objetivos do Estado sejam atingidos da melhor maneira possível e a sociedade seja a beneficiada, uma vez que tais legislações encontram-se inseridas no conglomerado de normas que regem a Administração Pública.

Verificou-se que os atos enquadrados como improbidade administrativa prejudicam o adequado cumprimento do modelo gerencial, que tem por base a eficiência, a agilidade e o alcance de resultados no serviço público. Finalidades essas que ficam comprometidas a partir do momento em que há um desvio de conduta, fazendo com que a sociedade fique à mercê do desejado serviço público eficiente, ágil e com resultados adequados. Em relação à lei de responsabilidade fiscal, foi possível inferir que tal lei tem por objetivo adequar as arrecadações públicas aos gastos públicos e às necessidades públicas, mediante ações planejadas, que previnam riscos e corrijam desvios. Assim, à medida que as ações da administração pública sejam pautadas nesta lei, os serviços ofertados a população serão permeados de eficiência, eficácia e conseqüentemente efetividade. E, quanto à lei anticorrupção constatou-se que ela é um forte instrumento na busca pela eficiência, eficácia e efetividade no âmbito administrativo, bem como no civil, pois ao tratar da responsabilização das pessoas jurídicas que tenham praticado atos contra a administração pública, seja ela nacional ou estrangeira proporciona segurança, no sentido de que as pessoas jurídicas, assim como as pessoas físicas, não estão isentas de serem responsabilizadas pela prática de atos corruptos.

Assim, conclui-se que o Direito Administrativo contribui para uma gestão pública mais eficiente, eficaz e efetiva no Brasil, através da aplicação dos princípios norteadores dessa disciplina, bem como, através da implementação de legislações capazes de atrelar o adequado cumprimento dos princípios e normas atinentes ao direito administrativo (eficiência), de modo que sejam atingidos os objetivos esperados pela Administração Pública (eficácia), impactando em mudanças/ transformações que beneficiem sempre, em primeiro lugar, os interesses da sociedade (efetividade).

REFERÊNCIAS

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito Administrativo Descomplicado**. 16ª Ed. São Paulo. Método, 2008.

ALVERGA, Carlos Frederico Rubino Polari de. **O patrimonialismo no Brasil da colônia ao fim do Segundo Reinado**, 2011. Disponível em: <http://ambitojuridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=14742>. Acesso em: 28 fev. 2016.

AULETE, Caldas. Dicionário online. Disponível em: <<http://www.aulete.com.br/corrupção>>. Acesso em: 27 mar. 2016.

AURÉLIO, Dicionário do. Disponível em: <http://dicionariodoaurelio.com/patrimonialismo>. Acesso em: 02 mar. 2016

BARBOSA, Rui. **Obras Completas de Rui Barbosa**, 1914. Disponível em: <http://www.casaruibarbosa.gov.br/scripts/scripts/rui/mostrafrasesrui.idc?CodFrase=883>. Acesso em: 27 abr. 2016.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988.

BRASIL. Constituição (1998). Emenda constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm. Acesso em: 04 mar. 2016.

BRASIL. Decreto-Lei n. 579/1938, de 30 de julho de 1938. Organiza o Departamento Administrativo do Serviço Público, reorganiza as Comissões de Eficiência dos Ministérios e dá outras providências. Disponível em: http://www12.senado.gov.br/orcamento/documentos/outros/linha-do-tempo/Decreto-Lei_579_de_30_de_julho_de_1938.pdf. Acesso em: 04 mar. 2016.

BRASIL. Decreto-Lei n. 200/1967, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0200compilado.htm. Acesso em: 04 mar. 2016.

BRASIL. Lei nº 8.429/92, de 02 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8429compilado.htm>. Acesso em: 22 mar. 2016.

BRASIL. Lei n. 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Disponível em: <<http://trf4.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/17477057/remessa-ex-officio-em-acao-civel-reoac-7000-pr-0025423-4720094047000-trf4>>. Acesso em: 09 mar. 2016.

BRASIL. Lei n. 12.846, de 1º de agosto de 2013. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm. Acesso em: 29 mar. 2016

BRASIL. Presidência da República. Ministério da Administração e da Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**, de novembro de 1995. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/PlanoDiretor/planodiretor.pdf>>. Acesso em: 02 de nov. 2015.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1.320.315 - DF (2011/0248804-6). Recorrente: Luiz Estevão de Oliveira Neto. Recorrido: Ministério Público Do Distrito Federal E Territórios. Relatora: Ministra Eliana Calmon. Brasília, 13 de novembro de 2013. Disponível em: <<http://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/24686015/recurso-especial-resp-1320315-df-2011-0248804-6-stj/inteiro-teor-24686016>>. Acesso em: 10 mar. 2016.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Paraná. Apelação Cível n 1.248.942-2. Marechal Cândido Rondon. Apelante: JaineFrajuca Lopes. Apelado: Ministério Público do Estado do Paraná. Relatora: Desembargadora Maria Aparecida Blanco De Lima. Curitiba, 24 de novembro de 2015. Disponível em: <<http://tj-pr.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/268457855/apelacao-apl-12489422-pr-1248942-2-acordao/inteiro-teor-268457872>>. Acesso em: 22 mar. 2016.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Paraná. Apelação Cível nº 1265263-0 - Toledo . Apelante: Ministério Público do Estado do Paraná. Apelado: José Carlos Schiavinato. Relatora: Desembargadora Maria Aparecida Blanco de Lima. Curitiba, 28 de abril de 2015. Publicado em 12 mai. 2015. Disponível em: <<http://tj-pr.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/126526300-apelacao-civel-126526300-pr-126526300>>.

pr.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/187951482/apelacao-apl-12652630-pr-1265263-0-acordao/inteiro-teor-187951488.>. Acesso em: 22 mar. 2016.

BRASIL. Tribunal Regional Federal (4^a Região). Reexame Necessário Cível Nº 0025423-47.2009.404.7000/Pr. Autora: Gisele Percegon. Réu: Instituto Nacional Do Seguro Social – Inss. Relatora: Juíza Federal Marina Vasques Duarte De Barros Falcão. 16 de agosto de 2010. Disponível em: <<http://trf4.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/17477057/remessa-ex-officio-em-acao-civil-reoac-7000-pr-0025423-4720094047000-trf4>>. Acesso em: 10 mar. 2016.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Da Administração Pública Burocrática à Gerencial**. Disponível em:<<http://www.bresserpereira.org.br/papers/1996/95.AdmPublicaBurocraticaAgerenail.pdf>>Acesso em:06 de out. 2015.

BULOS, UadiLammêgo. **Reforma Administrativa**. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/47267/45372>. Acesso em: 05 Mar. 2016.

_____. **Curso de Direito Constitucional**. 6 Ed. São Paulo. Saraiva, 2011.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 28 Ed. São Paulo: Atlas, 2015.

CAVALCANTI, Hylda. **MP do Acordo de Leniência é a 1ª Resposta de Dilma a fórum de centrais e empresas**. Disponível em:<<http://www.redebrasilatual.com.br/politica/2015/12/acordo-de-leniencia-e-primeira-resposta-de-dilma-as-centrais-e-entidades-empresariais-8240.html>>. Acesso em 29 mar.2016

CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à Teoria Geral da Administração**. 6ª Ed. Rio de Janeiro. Campus, 2000.

CUNHA JÚNIOR. Dirleyda. **Curso de Direito Administrativo**. 14ª Ed. Salvador: Jus Podivm, 2015.

DIMOULIS, Dimitri. **Manual de introdução ao Estudo do Direito**. 3ª Ed. São Paulo. Revista dos Tribunais, 2010.

DRUMOND, Alexandre Matos; SILVEIRA Suely de Fátima Ramos. **Predominância ou Coexistência? Modelos de Administração Pública Brasileira na Política Nacional de Habitação**, 2012. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/diversos/trabalhos/EnAPG/enapg_2012/2012_EnAPG286.pdf>. Acesso em: 17 Fev. 2016

FACULDADES INTEGRADAS SANTA CRUZ DE CURITIBA. **Normalização de apresentação de trabalhos científicos do curso de Direito**, Curitiba, 2015. Disponível em: < <http://www.santacruz.br/v4/download/manual-de-normalizacao-do-curso-de-direito.pdf>>. Acesso em: 03 set. 2015.

GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade Administrativa**. 7 Ed. Saraiva, 2013.

GASPARINI, Diogenes. **Direito Administrativo**. 17 Ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

GIL, Antonio Carlos. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa**. 4. Ed. São Paulo: Atlas, 2010.

G1PR. Andrade Gutierrez fecha acordo e deve pagar multa de R\$ 1 bilhão. **G1PR**, 2015 Disponível em:<<http://g1.globo.com/pr/parana/noticia/2015/11/andrade-gutierrez-fecha-acordo-e-deve-pagar-multa-de-r-1-bilhao.html>>. Acesso em: 29 mar. 2016

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 11 Ed. São Paulo. Revista dos Tribunais, 2015

MARE, Cadernos da Reforma do Estado -**Programa de Reestruturação e Qualidade dos Ministérios**.Disponível em:<http://www.escoladegoverno.pr.gov.br/arquivos/File/Ministerio_do_Planejamento/MARE/Programa_de_Reestruturacao_e_Qualidade_dos_Ministerios.pdf>. Acesso em 01 mar. 2016.

MAZZA, Alexandre, **Manual de Direito Administrativo**. 4 Ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 19Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**, 34 Ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 25 Ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2008.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo; FREITAS, Rafael Vêras de. **A juridicidade da Lei Anticorrupção – Reflexões e interpretações prospectivas**. Disponível em: <http://www.editoraforum.com.br/ef/wp-content/uploads/2014/01/ART_Diogo-Figueiredo-Moreira-Neto-et-al_Lei-Anticorruptao.pdf>. Acesso em: 31 mar. 2016.

OLIVEIRA, Gustavo Justino. **Modelos Teóricos de Administração Pública**.

Disponível em:

<<http://nepmaranhao.jimdo.com/app/download/7306507468/Adm+P%C3%BAblica+-+Modelos+Te%C3%B3ricos.pdf?t=1387205708>>. Acesso em: 05Abril 2015.

OLIVEIRA, Luciano. **Evolução da Administração Pública no Brasil**. Disponível em:<https://www.editoraferreira.com.br/Medias/1/Media/Professores/ToqueDeMestre/LucianoOliveira/LucianoOliveira_toque_27.pdf>. Acesso em 18 Fev. 2016

PARK, KilHyang; BONIS, Daniel Funcia de; ABUD, Marcelo Reschini. **Introdução ao Estudo da Administração**. São Paulo: Pioneira, 2000.

PAZZAGLINIFILHO, Marino; ROSA, Márcio Fernando Elias; JÚNIOR, Waldo Fazzio. **Improbidade Administrativa: Aspectos Jurídicos da defesa do patrimônio Público**. São Paulo: Atlas, 1999.

PEREIRA, José Matias, **Governança no Setor Público**. São Paulo: Atlas, 2010

_____. **Manual de Gestão Pública Contemporânea**. São Paulo: Atlas, 2007

PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. **Direito Administrativo**. 28 Ed. São Paulo: Atlas, 2015.

SANCHES, Osvaldo Maldonado. **Dicionário de orçamento, planejamento e áreas afins**. 2. Ed. Brasília: Prisma/OMS, 2004.

SARTURI, Claudia Adrieli. **Os Modelos de Administração Pública: patrimonialista, burocrática e gerencial**. Disponível

em:<<http://www.conteudojuridico.com.br/artigo,os-modelos-de-administracao-publica-patrimonialista-burocratica-e-gerencial,43523.html>>. Acesso em: 28 Fev.2016

TORRES, Marcelo Douglas de Figueiredo. **Estado, democracia e administração pública no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2004.

ZIVIANI, Juliardi. **Lei de Responsabilidade Fiscal - planejamento, controle, transparência e responsabilização**. Disponível em:<<https://jus.com.br/artigos/6026/lei-de-responsabilidade-fiscal>>. Acesso em: 28 mar. 2016