

A NOVA ROUPAGEM CONFERIDA AOS PRINCÍPIOS QUE REGEM A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

NEW CLOTHING CONFERRED TO THE PRINCIPLES GOVERNING PUBLIC ADMINISTRATION

Eliezer Nunes Barros

RESUMO

Este trabalho visa contextualizar a nova roupagem que se tem atribuído aos princípios que regem a Administração Pública com o julgado proferido pela 1ª Câmara Especial do Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia, de relatoria do Desembargador Eurico Montenegro Junior. A Administração Pública carece de instrumentos que efetivem práticas administrativas aptas a atender com efetividade a coletividade. Pretende-se demonstrar que o regime jurídico-administrativo adotado pelo Brasil foi idealizado com base no modelo burocrático de gestão pública, que é pautado na rigidez no trato da coisa pública, o que finda por causar morosidade e ineficiência no serviço público. Por meio de pesquisa bibliográfica, será demonstrado o acerto no acórdão conduzido pelo voto do referido Desembargador, que afastou decisão extremamente burocrática proferida pela Administração Pública Estadual, no bojo de processo licitatório.

PALAVRAS-CHAVE: Princípios do Direito Administrativo. Nova roupagem. Jurisprudência.

ABSTRACT

This work aims to contextualize the new appearance that has been attributed to the principles governing Public Administration with the judgment handed down in the 1st Special Chamber of the Court of Justice of the State of Rondônia, reporting by Judge Eurico Montenegro Junior. The Public Administration lacks instruments that implement administrative practices capable of effectively serving the community. It is intended to demonstrate that the legal-administrative regime adopted by Brazil was designed based on the bureaucratic model of public management, which is based on rigidity in dealing with public affairs, which ends up causing slowness and inefficiency in the public service. Through bibliographical research, it will be demonstrated the correctness of the decision conducted by the vote of the aforementioned Judge, who ruled out an extremely bureaucratic decision rendered by the State Public Administration, in the midst of the bidding process.

KEYWORDS: Principles of Administrative Law. New dress. Jurisdiction.

INTRODUÇÃO

Este trabalho tem como base o acórdão proferido nos autos da Apelação Cível nº 7020603-22.2019.8.22.0001, de relatoria do Desembargador EURICO MONTENEGRO JUNIOR. (APELAÇÃO CÍVEL, Processo nº 7020603-22.2019.822.0001, Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia, 1ª Câmara Especial, Relator (a) do Acórdão: Des. Eurico Montenegro, Data de julgamento: 02/02/2021).

Busca-se contextualizar o referido julgado com a nova roupagem que a doutrina tem atribuído aos princípios que regem a Administração Pública, sobretudo no sentido de superar o protagonismo que o princípio da legalidade estrita desempenha no direito administrativo.

Hodiernamente a doutrina e a jurisprudência têm sustentado que as demandas administrativas devem ser analisadas à luz de todo o sistema jurídico, que inclui vários outros princípios que também se mostram fundamentais para que se consiga alcançar o interesse da coletividade.

A relevância e a atualidade do tema são facilmente perceptíveis, na medida em que a sociedade clama por melhoria na gestão pública, o que exige uma atuação mais eficiente por parte Estado (em sentido amplo), o qual desempenha um papel fundamental na promoção do bem-estar social.

Ademais, a obediência cega ao princípio da legalidade estrita pode violar outros princípios, como a finalidade, a prevalência do interesse público, dentre outros.

Influenciou, ainda, na escolha do referido julgado o fato de que a sociedade tem suportado as consequências advindas da má prestação de serviços públicos, como a falta de apoio em determinadas áreas claramente essenciais para sobrevivência em sociedade, sendo que essa ineficiência está intimamente ligada à burocracia administrativa, que, por sua vez, é pautada pela rigidez em cumprir rigorosamente os procedimentos previamente previstos em lei.

Conforme será demonstrado, o cidadão arca com os custos da máquina pública por meio da alta carga tributária que lhe é imposta e, mesmo assim, é obrigado a suportar os efeitos nefastos advindo da má prestação de serviços públicos, mormente porque não se adota no Brasil a administração pública gerencial como modelo principal.

A ideia central é demonstrar a dificuldade que se tem para gerir a coisa pública, principalmente pelo fato de que o gestor, numa visão tradicional de Administração Pública, é tido como escravo do princípio da legalidade procedimental, como se fosse o único princípio a ser observado na atividade administrativa.

Dessa forma, os princípios que regem a Administração Pública serão contextualizados e correlacionados com as práticas gerenciais (foco no resultado e atingimento da finalidade), que dão ao gestor maior flexibilidade na tomada de decisão, sem, contudo, banalizar a coisa pública.

Para tanto, foi adotada como metodologia a pesquisa bibliográfica, visto que serão necessários estudos aprofundados sobre algumas obras já publicadas, nas quais o tema aqui desenvolvido também foi discutido, para que assim se concretize o processo de conhecimento que se pretende alcançar.

1 ENTENDENDO O CASO

Segue parte do voto do relator que permite compreender com precisão o cerne da causa decidida pela Corte rondoniense:

Segundo consta na inicial, a apelante e a apelada participaram do processo administrativo de licitação nº 01-2101.02297-0000/2017/SEJUS, identificação eletrônica nº 0033.002408/2017-95, na modalidade de pregão, na forma eletrônica sob o nº 538/2017/SUPEL/RO. O objeto do certame é a contratação de empresa para fornecimento de refeições, a fim de atender as unidades prisionais do Município de Ariquemes, orçada no valor de R\$ 5.288.863,52 (cinco milhões, duzentos e oitenta e oito mil, oitocentos e sessenta e três reais e cinquenta e dois centavos). A empresa apelada sagrou-se vencedora no certame, pois apresentou a proposta mais vantajosa. Todavia, a empresa apelante manejou recurso administrativo, sob o argumento de que a empresa vencedora teria deixado de apresentar cópia de cédula de identidade de seu procurador. A autoridade coatora deu provimento ao recurso e desclassificou a apelada. Em razão disso, a empresa apelante foi considerada a nova vencedora do certame. Diante disso, a apelada impetrou Mandado de Segurança, uma vez que, segundo ela, o documento faltante não afetou a higidez do procedimento administrativo, mormente porque apresentou a melhor proposta à Administração.

Verifica-se que a Autoridade Administrativa deu provimento ao recurso apresentado por uma das empresas licitantes, a qual impugnou a ausência de cópia da Carteira de Identidade do procurador da empresa que se logrou vencedora no processo licitatório. Argumentou a empresa impugnante que houve violação ao princípio da legalidade, uma vez que a lei geral de licitação (Lei 8.666/1992) em seus arts. 3º e 41 dispõe que a Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada (princípio da vinculação ao instrumento convocatório).

Na origem, a Magistrada Inês Moreira da Costa concedeu a segurança e anulou a decisão que deu provimento ao recurso administrativo. Ressalta-se que a Julgadora foi cirúrgica ao discorrer sobre superação de aparente conflito entre princípios, conforme se verifica no trecho da sentença:

A presente ação está em campo de conflito entre esses dois princípios. A autoridade coatora entende que as diretrizes do edital devem ser cumpridas conforme está disposto no Edital de Pregão Eletrônico n. 538/2017/SUPEL/RO. Já a impetrante vê prevalecente o caráter competitivo do certame. O princípio do formalismo moderado garante a possibilidade da correção de falhas ao longo do processo licitatório, isso sem desmerecer o princípio da vinculação ao instrumento convocatório. No caso sob análise, conclui-se que a adoção do rigor formal poderá prejudicar a Administração, pois ao impedir que se contrate licitante que apresentou a melhor proposta, no caso, a impetrante, a Administração necessariamente realizará uma contratação menos vantajosa.

A não apresentação de documento de identidade do procurador representa falha que não traz reflexos importantes no objeto da licitação, diferente do que ocorre, por exemplo, com certidões que comprovem a capacidade técnica do licitante, cuja ausência compromete toda análise da proposta.

O que se constata é que a Administração privilegiou os princípios da legalidade estrita e vinculação ao instrumento convocatório, desprezando por completo vários outros princípios que também devem ser observados pelos gestores públicos, como eficiência, proposta mais vantajosa, competitividade, supremacia do interesse público sobre o privado, dentre outros.

Para se chegar à atual interpretação que a doutrina e a jurisprudência têm dado aos princípios aplicáveis ao Direito Administrativo, mostra-se imprescindível que se apresente um breve apanhado da evolução da Administração Pública no Brasil.

2 Evolução Histórica da Administração Pública no Brasil

Tomam-se como ponto de partida da breve contextualização histórica as reformas administrativas pós Getúlio Vargas. Isso porque até a reforma administrativa de 1930, vigorava no Brasil oligarquias agrárias que dominavam a política, não guardando significativa relevância para o desenvolvimento deste trabalho.

A crise oriunda do baixo preço do café, que até então era exportado para os Estados Unidos e para a Europa, fez com que Getúlio Vargas voltasse os olhos para o mercado interno por meio da implementação de incentivos às indústrias e às empresas de modo geral.

O crescimento interno incentivado pelo Governo Federal serviu de motivo ao movimento migratório das famílias rurais para as cidades. Por sua vez, a urbanização desenfreada forçou Vargas a promover uma reforma na máquina pública.

Vale dizer que o próprio Governo chamou para si a responsabilidade de promover o desenvolvimento do país por meio de intervenção na economia, razão pela qual se fez necessário aprimorar a Administração Pública para atingir a finalidade pretendida.

É possível concluir que o governo Vargas utilizou o modelo da teoria da burocracia desenvolvida por Max Weber, acreditando que a rigidez administrativa promovida pela teoria da burocracia, pautada na obediência rígida a procedimentos previamente determinados, seria útil no combate à corrupção e ao patrimonialismo (MARTINS, 1997. P.16).

Nessa linha:

Tendo em vista as práticas patrimonialistas (rent-seeking ou privatização do Estado - leia-se: usar a máquina administrativa com fins privados, escusos) correntes em nossa cultura, Vargas optou pela adoção de um modelo que pautasse pelo controle minucioso das atividades-meio. Ou seja, para “colocar ordem na casa”, buscou referências no modelo idealizado por Weber, acreditando que a burocracia, dado seu caráter rígido e hierarquizado, poderia ordenar a máquina administrativa em nosso País. (CHIAVENATO, 2003.p.97).

Não se pode olvidar que a burocracia desempenha um papel importante na Administração Pública, mas seu rigor e inflexibilidade, por vezes, contribuem negativamente para o alcance da eficiência e agilidade que o serviço público requer.

A base da teoria da burocracia foi a implementação de uma gestão mais racional e impessoal. Tanto é assim, que Max Weber estabeleceu as seguintes características da burocracia: formalidade, impessoalidade e profissionalização (CHIAVENATO, 2003.p.254).

Em 1946, o governo de Juscelino Kubitschek ficou marcado pelo que se chamou de período da redemocratização. Na era JK, os principais pontos referentes à Administração Pública que se pode comentar nesta pesquisa foi o fato de que o Estado continuou, assim como no governo de Getúlio Vargas, a intervir em questões econômicas para impulsionar a economia com enfoque na descentralização de órgãos públicos por meio da criação de várias autarquias, empresas públicas e sociedades de economia mista.

Quanto à reforma de 1967, promovida pelo Decreto Lei 200/67, constata-se que o Governo Militar assumiu a gestão com a proposta de modernizar a máquina estatal, tentando dar uma resposta às dificuldades enfrentadas pelo modelo burocrático weberiano que estava ancorado na Administração Pública desde 1930 (era Vargas).

Há quem defenda que a reforma de 1967 foi uma tentativa de implementar o modelo gerencial na Administração Pública no Brasil (MARTINS, 1997.p.21).

A reforma administrativa promovida pelo DL 200/67 fracassou principalmente devido à crise enfrentada pelo governo militar, não se esquecendo das crises do petróleo de 1973 e 1979, que fizeram com que os juros internacionais aumentassem, ficando inviável o país tomar dinheiro emprestado, o que prejudicou ainda mais o crescimento interno.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, foi concretizada a ideia amplamente aplicada nos países europeus, a de retirar os indivíduos da condição de colonos e súditos e transformá-los em cidadãos.

A Carta Cidadã trouxe essa garantia expressamente, contudo já se passaram 30 anos e ainda se estar tentando ser uma democracia plena e sem uma prestação positiva do Estado na amplitude em que foi proposta pelo Constituinte Originário. Porém, há clara evolução que certamente ainda será devidamente apontada neste trabalho.

3 Princípios que Regem a Administração Pública

É certo que os princípios desempenham um papel relevante em qualquer regime jurídico, sobretudo por serem normas abstratas que permitem ampliar o alcance que se busca. Tanto é assim que Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo ensinam que:

Exatamente em razão de seu acentuado grau de abstração e, por conseguinte, da abrangência muito ampla de sua força normativa, os princípios jurídicos configuram núcleo valorativo e racional de um subsistema jurídico. Eles estabelecem as suas diretrizes, conferem a ele um sentido lógico, sistêmico e harmonioso, o que possibilita uma adequada compreensão de sua estrutura. (2016, p. 208)

No regime jurídico-administrativo, os princípios visam garantir o necessário equilíbrio entre a atuação dos gestores públicos e as garantias asseguradas aos administrados.

Muitos dos princípios do Direito Administrativo têm fundamento na Constituição Federal de 1988, mas, neste trabalho, fez-se necessário a análise de outros princípios eminentemente doutrinários que foram incluídos no ordenamento jurídico pátrio, até mesmo por decorrerem implicitamente da Constituição Federal. Obviamente, serão analisados apenas alguns princípios que se reputaram mais relevantes para o desenvolvimento de um raciocínio coeso com a ideia defendida (ampliação do princípio da legalidade).

3.1 Princípio da Legalidade

De forma bem direta, tem-se que o princípio da legalidade nada mais é do que a obrigatoriedade de atuação pautada na lei. Para isso, toda e qualquer atividade a ser desenvolvida pela Administração Pública deve estar prevista e autorizada em lei. Assim, a Administração só pode agir segundo a lei (*secundum legem*) e não contra a lei (*contra legem*) ou além da lei (*praeter legem*).

Em um estado democrático de direito, as leis são elaboradas pelos representantes do povo. Logo, em tese, as vontades dos ci-

dados devem ser rigorosamente obedecidas. Além disso, os gestores públicos atuam em nome da coletividade, sendo este o fundamento da legalidade na atuação do gestor.

Vale aqui a menção da clássica frese apresentada pela doutrina administrativista que distingue de maneira precisa a gestão no setor público da gestão nas empresas privadas, qual seja: enquanto os indivíduos nas empresas privadas podem fazer tudo o que a lei não veda, o administrador público só pode atuar se houver autorização legal.

Pode-se dizer, portanto, que na esfera privada existe autonomia de vontade, enquanto no setor público a vontade deve derivar da lei (vontade do povo).

Marinela explica que o princípio da legalidade é a base do Estado Democrático de Direito e garante que todos os conflitos sejam resolvidos pela Lei (2013, p.30).

Nota-se que o princípio da legalidade está, de certa forma, ligado a toda a atuação do gestor público a ponto de inviabilizar a adoção de abordagens do modelo gerencial na Administração Pública, a não ser que o legislador consiga estabelecer todos os critérios que devem ser observados na lei de implementação de eventuais práticas ou abordagens gerenciais no setor público, o que é impossível.

3.2 Princípio da impessoalidade

Neste trabalho, o princípio da impessoalidade deve ser analisado sob o aspecto de conformidade entre os atos praticados e o interesse público. Nesse sentido, o referido princípio estabelece que os atos devam ser praticados de acordo com o interesse público, e não de acordo com o interesse pessoal do gestor responsável pelo ato.

A devida observância ao princípio da impessoalidade garante a isonomia entre os administrados, de sorte que, se os atos forem praticados visando ao interesse público, e é isso que se espera, evita-se favorecimento de determinada pessoa em detrimento das demais que venham a se encontrar em situações idênticas.

Tanto é assim que o princípio da impessoalidade deve nortear a atuação do agente público sem subjetivismo (MARINELA, 2013, p.34).

3.3 Princípio da eficiência

O princípio da eficiência exige que a atividade administrativa seja exercida com presteza, perfeição e rendimento funcional (MARINELA 2013, p. 44).

Nota-se que toda a atividade desenvolvida na Administração Pública deve acontecer de forma eficiente, a fim de gerar mais benefícios aos administrados. O modelo gerencial é uma tentativa de efetivar o princípio da eficiência, tanto é que o referido princípio ganhou status constitucional com a Emenda Constitucional 19 de 1998, que ficou conhecida como “minirreforma administrativa”.

3.4 Princípio da indisponibilidade do interesse público

Basicamente, o regime jurídico-administrativo adotado pelo Brasil é estruturado sobre os pilares dos princípios da indisponibilidade e da supremacia do interesse público.

Como pilar do regime jurídico-administrativo, do princípio da indisponibilidade do interesse público derivam as restrições impostas ao gestor público no exercício da atividade administrativa. Os bens e interesses públicos são do povo, cabendo ao gestor tão somente conservá-los em prol da coletividade. Nesse ponto, Marinela ensina: “Os bens, direitos e interesses públicos são confiados ao administrador para gestão, nunca para disposição” (2013, p. 28).

Por isso que a doutrina afirma não ser possível ao agente público dispor dos interesses públicos e dos poderes que lhe são atribuídos, pois se trata de poder-dever e por isso não podem ser renunciados. Certas prerrogativas eventualmente atribuídas a determinado agente público não são para atender a interesses pessoais dos agentes e sim necessárias ao exercício do cargo, entendido assim pelo legislador.

Desse modo, o princípio da indisponibilidade do interesse público está presente em toda e qualquer atividade desenvolvida pela Administração Pública. Assim, até mesmo nos contratos de gestão em que a Administração atua em pé de igualdade com o particular, a indisponibilidade do interesse público deve ser observada.

3.5 Princípio da supremacia do interesse Público

O princípio da supremacia do interesse público significa que a Administração Pública goza de certos privilégios em relação ao particular, isso porque a atuação da Administração se dá em conformidade com o interesse da coletividade, razão pela qual deve prevalecer.

A supremacia é considerada um princípio geral do direito, inerente a qualquer sociedade, como condição de sua existência, e como pressuposto lógico do convívio social (MARINELA, 2013.p.27)

Assim, entende-se que havendo conflito entre o interesse público e o interesse do particular, aquele deve prevalecer, tendo em vista que a Administração atua em prol da coletividade, para se evitar que o interesse de um indivíduo se sobreponha ao interesse de todos.

Cumprе ressaltar que a supremacia do interesse público não é ilimitada, sendo que o devido processo legal, o contraditório e a ampla defesa devem servir como garantia para que os direitos individuais sejam respeitados.

Ademais, mesmo na atividade legislativa, a supremacia do interesse público deve estar presente, pois quando da elaboração das leis os parlamentares são representantes do povo e devem agir de acordo com a vontade deste.

4 Da Interpretação Contemporânea Empregada aos Princípios do Direito Administrativo, aplicada no Julgado Comentado neste Trabalho

De início, é importante ressaltar que não se pretende sustentar que o princípio da legalidade perdeu importância no ordenamento jurídico pátrio. Pelo contrário, o que se pretende dizer é que os demais princípios devem ser somados ao princípio da legalidade, o que substancia em maior legitimidade na gestão da coisa pública.

Por este viés, mostra-se inconcebível uma atuação pautada unicamente na legalidade, sem observar os demais princípios, como eficiência, interesse público, razoabilidade, proporcionalidade, dentre outros. Mormente pelo fato de que os princípios foram alçados à categoria de normas jurídicas e, como tal, devem ser interpretados conjuntamente sem protagonismo exacerbado de um em detrimento do outro.

Nesse sentido, ensinam Alexandrino e Paulo:

Esse conjunto de todas as normas jurídicas a que se submete a atuação administrativa é chamado, por alguns administrativos, de “bloco de legalidade”. E parte da doutrina utiliza a expressão “princípio da jurisdição administrativa”, a fim de traduzir essa noção de que as atividades da administração pública devem observância à totalidade do ordenamento jurídico, e não apenas a determinadas categorias de normas. (2016, p. 2016).

Também é importante que ficar claro, que legalidade é uma das mais importantes conquistas das sociedades modernas, figurando como marco de superação de um estado absolutista para um estado de direito, hodiernamente consubstanciado em um estado democrático de direito.

No caso aqui abordado, o Desembargador Eurico Montenegro Junior, Relator do Acórdão, foi incisivo ao afirmar a existência de conflito entre os princípios inerentes à licitação e o interesse da Administração Pública, pontuando que é dever da Administração Pública agir conforme o que a lei permite e, no caso da licitação, deve-se observar os princípios norteadores estampados no art. 3º da Lei 93/8.666.

Ressaltou ainda que “o objetivo principal da licitação nada mais é do que a Administração ter a proposta mais vantajosa para contratar, viabilizada pela concorrência entre os participantes”.

No caso concreto, a Administração deu provimento ao recurso administrativo interposto por uma das empresas participantes do procedimento licitatório e desclassificou a empresa impetrante do Mandado de Segurança apreciado pela Corte rondoniense, pela simples constatação da ausência de cópia da Carteira de Identidade do procurador da empresa vencedora do processo licitatório.

Verifica-se que o gestor, presidente do procedimento licitatório, desprezou por completo o princípio da proposta mais vantajosa, o princípio da eficiência, bem como o princípio da supremacia do interesse público, ao argumento de que a previsão legal da vinculação ao instrumento convocatório deveria prevalecer pelo argumento frio de cumprimento da lei.

De acordo com Simão Neto (2011, p. 184) “Hodiernamente, no entanto, é pacífico que os princípios integram o Direito, constituindo verdadeiros comandos jurídicos. Passaram eles, portanto, a integrarem a jurisdição”.

Ademais, tem-se ainda que a desclassificação da empresa vencedora por mera irregularidade fere de morte o princípio da eficiência disposto no art. 37 da Constituição Federal, o qual exige que a atividade administrativa seja exercida com presteza e rendimento, mormente porque a proposta mais vantajosa certamente traz em seu bojo a ideia de economicidade. Vale dizer, cumpriria o mesmo contrato por um valor menor.

O que se pretende demonstrar por meio desta análise é que o modelo de Administração Pública pautado exclusivamente no modelo burocrático, nos moldes estabelecidos por Max Weber, que é dotado de desconfiança em relação aos agentes públicos, não se sustenta hodiernamente, tendo em vista que a sociedade é extremamente dinâmica e complexa, o que impossibilita a criação prévia de procedimentos pelo legislador a ponto de abarcar todas as necessidades que surgem no dia a dia no trato com a coisa pública.

Chiavenato explica que o contexto político e social em que o modelo burocrático surgiu já não existe mais, daí a razão do surgimento do modelo gerencial.

No plano administrativo, a administração pública burocrática surgiu no século passado conjuntamente com o Estado liberal, exatamente como uma forma de defender a coisa pública contra o patrimonialismo. Na medida, porém, em que o Estado assumia a responsabilidade pela defesa dos direitos sociais e crescia em dimensão, foi-se percebendo que os custos dessa defesa podiam ser mais altos que os benefícios do controle. Por isso, neste século as práticas burocráticas vêm sendo substituídas por um novo tipo de administração: a administração gerencial. (CHIAVENATO, 2003. p. 105)

No caso em análise, não obstante tenha constado no edital a necessidade de apresentação dos documentos pessoais dos responsáveis pelas empresas licitantes, a ausência nos autos de cópia da Carteira de Identidade do procurador da empresa vencedora não influenciou negativamente no resultado do procedimento que aferiu a proposta mais vantajosa para a Administração.

Ao que parece, faltou bom senso por parte do gestor ao optar por desclassificar a impetrante. Aliás, o Desembargador Isaias Fonseca Moraes (2010, p.48) elege o bom senso à categoria de princípio não escrito e afirma “Um dos princípios não escritos, mas basilar para a ciência jurídica, é o do bom senso. Sempre se houve falar que o juiz tem que ter bom senso ou que o administrador “de bom senso” terá grandes possibilidades de bem gerir a coisa pública.”

Como ressaltou o Desembargador Eurico Montenegro Junior em seu voto: “Desse modo, está comprovado que o apelado trouxe os documentos exigidos e necessários, pois a irregularidade encontrada não passa de um mero erro formal incapaz de prejudicar o fim maior da licitação, ou mesmo os demais licitantes.” Ou seja, a desclassificação da empresa impetrante ocorreu mesmo tendo apresentado a cópia do documento que a empresa vencedora não apresentou no processo licitatório.

Também se mostra incabível a existência de protagonismo de determinado princípio em detrimentos de outros, como ocorreu neste caso analisado pela Corte rondoniense, até porque, a principal característica das normas-princípio é o fato de elas possuírem maior grau de abstração, o que possibilita o exercício da ponderação, para evitar que o sacrifício total de determinado princípio.

Vale dizer que, diante de determinada situação concreta, em que a aplicação isolada de determinado princípio possa causar danos à Administração e, conseqüentemente, à coletividade, faz-se necessário que a decisão seja tomada com base em todo regime jurídico aplicável à matéria, o que a doutrina tem chamado de jurisdição.

O setor privado, por outro lado, normalmente é mais eficiente e produtivo que a máquina pública. É exatamente por isso, que alguns países começaram a trazer para a Administração Pública técnicas usadas nas empresas privadas que estavam dando certo, como, por exemplo, a descentralização de atividades, adoção de estruturas mais enxutas e flexíveis, foco no “cliente” (cidadão), o que a doutrina chama de administração pública gerencial.

É importante pontuar que o modelo gerencial não rompeu por completo o modelo burocrático, mesmo nos países que o adotou como modelo administrativo principal (CHIAVENATO, 2003, p. 107).

Tanto é assim que vários princípios ou fundamentos do modelo burocrático foram adotados no modelo gerencial em sua totalidade. Como exemplo, cita-se a profissionalização por serviços e a meritocracia que lastreava o modelo burocrático também são fundamentos de peso no modelo gerencial de administração.

As principais características do modelo gerencial de administração são: cobrança de resultados; maior autonomia e flexibilidade; incentivo à inovação; foco na qualidade; descentralização; e preocupação com o cliente. A cobrança por resultados a posteriori faz com que a atuação dos agentes públicos se torne flexível.

No modelo burocrático, o controle é feito antes da prática do ato, sendo apontada como a principal causa da morosidade nos processos e procedimentos adotados pela Administração Pública. Por esse motivo, a burocracia é vista como excessivamente rígida e centralizada, o que torna a máquina pública lenta e pouco eficiente.

A ideia que permeia o modelo burocrático é de que os agentes públicos devem se comprometer com o cumprimento de regras e não na busca do resultado pretendido. Por isso que o modelo gerencial está fundamentado nos princípios da confiança e da descentralização, que exigem formas mais flexíveis de gestão (CHIAVENATO 2003, p. 108).

É dessa busca por cobrança ou controle de resultados a posteriori que surgiu o que se chama de administração voltada para o resultado, a fim de que os objetivos e metas sejam alcançados com mais eficiência.

A busca por maior eficiência é característica marcante da fase evolutiva do modelo gerencial. No entanto, focar apenas na eficiência não resolve todos os problemas da sociedade, é preciso que as ações do Estado tragam em seu bojo mais efetividade relacionada ao impacto produzido no meio social.

Chiavenato ensina que:

O modelo gerencial tomou-se realidade no mundo desenvolvido quando, através da definição clara de objetivos para cada unidade da administração, da descentralização, da mudança de estruturas organizacionais e da adoção de valores e de comportamentos modernos no interior do Estado, se revelou mais capaz de promover o aumento da qualidade e da eficiência dos serviços sociais oferecidos pelo setor público. (2003, p. 108)

A Administração Pública deve estar voltada ao bem atender os cidadãos e a proporcionar meios para o atingimento dos resultados com eficiência e efetividade.

Desse modo, o apego cego a determinado procedimento, determinada lei ou determinado princípio pode comprometer gravemente o resultado que tanto se busca na gestão da coisa pública, que é promover o bem de todos.

O princípio da eficiência está muito atrelado ao modelo gerencial de administração, na medida em que o Estado deve pautar sua atuação de forma eficiente, mormente porque os recursos são escassos, mas as necessidades são ilimitadas.

Tanto é assim que o Desembargador Isaias Fonseca Moraes (2010, p.73) afirma que “O princípio da eficiência seria então o agregador dos demais princípios, pois a finalidade eficaz dos atos públicos requer a conjugação da legalidade, da moralidade, da impessoalidade, da razoabilidade e da proporcionalidade”.

Considerações Finais

Verifica-se que o acórdão proferido nos autos da Apelação Cível nº 7020603-22.2019.8.22.0001, de relatoria do Desembargador EURICO MONTENEGRO JUNIOR, caminhou ao encontro da evolução interpretativa que vindo sendo empregada aos princípios aplicáveis ao Direito Administrativo, que amplia o campo de aplicação do princípio da legalidade.

A Corte rondoniense reputou juridicamente inadequada a aplicação rigorosa de determinada regra prevista no edital de licitação, sem a devida demonstração de efetiva violação ao regime jurídico administrativo como um todo, considerando que a ausência de cópia do documento impugnado não passa de mera irregularidade que, inclusive, foi sanada após a impugnação.

Ou seja, a aplicação pura e simples do princípio da legalidade pode comprometer a efetiva prestação de serviço à coletividade, na medida em que não se mostra possível estabelecer previamente todas

as situações fáticas que podem ocorrer no dia a dia da Administração. Em razão disso, os princípios aparecem como importantes instrumentos para o exercício da ponderação, que resulta na escolha do resultado que mais se amolda ao atingimento do interesse coletivo.

Pretendeu-se, portanto, demonstrar que a Administração Pública no Brasil carece de instrumentos que efetivem práticas administrativas com foco no resultado e na eficiência na gestão da coisa pública.

Não obstante o Brasil tenha adotado o regime jurídico administrativo pautado no modelo burocrático de administração, por se tratar de um país de grande dimensão, a rigidez procedimental e interpretação engessada dificultam a implementação de políticas públicas adequadas para atender à população.

Pautado nessa nova roupagem interpretativa, o julgado analisado neste artigo confirmou a sentença anulatória da decisão da Administração que, presa à rigidez do edital, desclassificou a empresa vencedora pela simples ausência de cópia da Carteira de Identidade do seu procurador, desconsiderando por completo vários outros princípios que também deveriam ter sido observado, para garantir jurisdição ao ato.

É certo que os princípios desempenham um papel de grande relevância para o Direito Administrativo, pois garantem o necessário equilíbrio entre a atuação dos gestores públicos e as garantias asseguradas aos administrados. No entanto, a aplicação deve levar em conta o conjunto de princípios, sem protagonismo exacerbado, evitando, assim, o sacrifício total de determinada norma-princípio, sob a pena de carecer de jurisdição o ato praticado.

Conclui-se que um sistema engessado e rígido não evita a corrupção, pois quem, na essência, é corrupto sempre dará um “jeitinho” para desviar recursos públicos, de modo que não se sustenta, na atual conjuntura social extremamente dinâmica e complexa, a rigidez procedimental tão defendida pelo modelo burocrático de administração pública.

A gestão pública pautada no princípio da jurisdição, que consiste numa análise ponderada do conjunto de normas jurídicas (normas-regras e normas-princípios), certamente proporcionará mais eficiência na prestação de serviços públicos de que a sociedade tanto necessita.

Referências

ALEXANDRINO, Marcelo. PAULO, Vivente. Direito Administrativo Descomplicado. Ed. rev. e atual. – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método 2016.

CARBONE, Pedro Paulo. BRADÃO, H. P., Leite, J. B., & VILHENA, R. M. (2009). Gestão por competências e gestão do conhecimento (3º Ed. ed.). Rio de Janeiro: FGV.

CHIAVENATO, Idalberto. Introdução à teoria geral da administração: uma visão abrangente da moderna administração das organizações. 7. ed. rev. e atual. - Rio de Janeiro: Elsevier, 2003.

MARINELA, Fernanda. Direito Administrativo. 7. Ed. – Niterói: Impetus, 2013.

MARTINS, Luciano. Reforma da Administração Pública e cultura política no Brasil: uma visão geral. Brasília: ENAP, 1997.

MORAES, Isaias Fonseca. Manual de direito administrativo. 2ª edição. Curitiba: Juruá, 2010.

SIMÃO NETO, Calil. Improbidade administrativa: teoria e prática: de acordo com a Lei 12.120 de 15 de dezembro de 2009, com a Lei Complementar nº 135 de junho de 2010: Ficha Limpa / Calil Simão Neto. Leme: J.H. Mizuno, 2011.

WEBER, Max. Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva/ Max Weber. Tradução de Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa; Revisão técnica de Gabriel Cohn - Brasília, DF : Editora Universidade de Brasília: São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 1999.