

IMPLICAÇÕES DO PRINCÍPIO DA LEGALIDADE: O impacto da burocracia no acesso aos serviços públicos pelos cidadãos

MAXSUEL MARQUES MOREIRA DOS SANTOS

RESUMO

O presente artigo foi desenvolvido com a finalidade de analisar os impactos negativos causados pelo excesso de burocracia e a dificuldade de acesso à prestação de serviço estatal pela população de forma geral. Este trabalho utilizou-se de pesquisa exploratória, através do levantamento bibliográfico sobre o tema para traçar um perfil histórico e sua evolução como também nutriu-se da sabedoria dos principais autores que se debruçaram sobre o tema e, complementarmente, pesquisa qualitativa através de entrevista com usuários do serviço de alguns órgãos estatais das três esferas, a saber: Instituto Nacional do Seguro Social - INSS (federal), Hemocentro Regional de Uberlândia (estadual) e Centro de Controle de Zoonoses (municipal) buscando a percepção dos usuários a respeito da dificuldade de acesso bem como a satisfação com o serviço recebido.

Palavras chaves: Impactos. Burocracia. Serviço. Público.

INTRODUÇÃO

Todo Estado que valoriza e propicia a participação democrática do cidadão na trajetória de sua nação calca seus atos em leis de maior ou menor complexidade. Surge assim o princípio da legalidade, que pode ser compreendido como a própria manifestação do Estado Democrático de Direito, através do qual é dada aos indivíduos a garantia de uma sociedade justa e estável.

A lei é a maneira pela qual o Estado expõe o Direito. Em sentido formal, a lei pode ser compreendida como todo ato legislativo emanado pelos órgãos competentes para, dentre outros objetivos, regular situações, criar obrigações e conceder

benefícios. Há também a previsão da criação de atos normativos por órgãos fora da esfera legislativa, a exemplo das medidas provisórias, editadas pelo Presidente da República.

Uma das principais consequências da possibilidade de diversas fontes de edição legislativa é a produção do fenômeno da inflação legislativa. Tal fenômeno traz em seu bojo uma série de desdobramentos, como o conflito aparente de normas, a dificuldade de acompanhamento da evolução legislativa pelo cidadão comum e, dentre outros, o objeto de estudo do presente trabalho, que seria o possível excesso de processos e rotinas que dificultam ou tornam inacessível o acesso a determinado serviço público pelo cidadão.

O ordenamento brasileiro traz o princípio da legalidade expresso em sua carta magna, no art. 37 da Constituição Federal, em sua abordagem clássica, segundo o qual a atuação da administração pública deve fiel cumprimento à lei. Consoante com o conceito clássico, o doutrinador Hely Lopes Meirelles entende que o gestor 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” (MEIRELLES, 1996, p. 127).

O entendimento atual a respeito do princípio da legalidade aponta que o mesmo pode receber diversas concepções, destacando-se duas concepções básicas, notadamente o princípio da Supremacia da Lei, segundo o qual a lei encontra posição superior aos atos administrativos e também o princípio da Reserva Legal que implica que o gestor público somente poderá atuar em cumprimento estrito ao exposto em lei, concepção consagrada pelo já mencionado doutrinador Hely Lopes Meirelles.

A missão central deste trabalho será traçar um paralelo entre os modelos de administração pública passados e vigente, buscando evidenciar sua “evolução” histórica, bem como apontar os principais princípios que cercam e amoldam o serviço público e, através da perspectiva contemporânea dos principais autores que trabalham o tema, concluir sobre os impactos que a malha normativa, também compreendida como burocracia, provoca no acesso ao serviço público pela sociedade.

1 Considerações iniciais

1.1 A Legalidade no Regime Jurídico Administrativo

O controle da administração pelo Poder Judiciário, calcado no princípio da legalidade, constitui uma das principais garantias de proteção aos Direitos Individuais, tanto para o cidadão que busca os mais diversos níveis de satisfação de seus interesses quanto para a própria administração pública, que precisa de um parâmetro de prestação de serviço. Assim, a vontade da administração pública é aquela que decorre da lei.

Em razão disso, via de regra, não pode a administração pública conceder direitos, criar obrigações ou impor vedações aos cidadãos sem que haja previsão expressa em lei. Discute-se, nesta seara, o grau de discricionariedade na atuação do agente público

1.2 Transformações e desafios atuais do Direito Administrativo

Ao lançar olhos sobre a evolução histórica do Direito Administrativo verificamos que a matéria tradicionalmente acompanha o perfil vigente de Estado. Desde o Estado absoluto até o Estado social, o Direito Administrativo cumpriu funções diversificadas.

No panorama atual o Estado afasta-se do papel de centralizador de serviços e assume a postura de gestor, delegando parte de suas atribuições à iniciativa privada e descentralizando funções administrativas a órgãos estatais especializados.

Para desempenhar o papel de gestão são criadas as agências reguladoras, cuja finalidade é fiscalizar a atividade de determinado ramo da economia, exercendo funções típicas de regulação.

Nesse contexto, o Direito Administrativo passa a contar com uma multiplicidade de entes, dotados de certa autonomia e poder de regulação, cada qual com vistas às suas competências específicas, tendo assim que lidar com o fenômeno da

pluralização do Direito, uma vez que não há mais um regime único e global que possa ser aplicado a todos.

Uma vez que não se concebe mais a possibilidade de um regime unívoco e global surge o principal desafio no Estado regulador: atender ao interesse público balizando sua atuação por princípios.

É neste ponto que o Direito Administrativo aproxima-se da teoria da ponderação dos princípios de Robert Alexy que, em uma breve síntese, estabelece que em determinada situação objetiva a colisão de princípios deve ser superada por meio da ponderação, admitindo-se peso maior a determinado princípio em relação a outro (ALEXY, 1993).

Nesta senda, demonstra-se importante traçar um breve paralelo expositivo da evolução histórica do Direito Administrativo, abordando as principais características dos três modelos de Administração bem como analisar os principais princípios que norteiam o atual modelo de gestão pública brasileiro.

2 Modelos de Administração

2.1 Administração Patrimonialista

A expressão “patrimonialismo” foi cunhada pelo sociólogo Max Weber, na obra intitulada Economia e Sociedade (*Wirtschaft und Gesellschaft*), em que aborda as formas de poder político e legitimidade. Prevalece neste modelo de administração a confusão entre o público e o privado, ou seja, entre o governante e o Estado. (SOUZA, 2015 apud WEBER, 1864-1920)

No Brasil o termo “patrimonialismo” é amplamente utilizado ao se falar sobre temas que envolvem corrupção, ausência das classes populares na vida política ou a concentração de poder nas mãos de alguns grupos. No entanto, para o sociólogo Jessé Souza (2015) a noção de patriarcalismo é subutilizada ao ser empregada neste sentido uma vez o debate fica empobrecido por uma ideia de que o termo refere-se apenas a uma suposta ação de exploração do Estado por um grupo elitizado.

Afastado da perspectiva científica dada ao termo por Jessé Souza e mais próximo da perspectiva política, o patrimonialismo traduz-se na confusão patrimonial entre o patrimônio do governante e o patrimônio público, contribuindo para a ineficácia na prestação de serviços, a má gestão, a corrupção e o clientelismo.

Com o avanço da sociedade, práticas como a nomeação a cargos em comissão de pessoas despreparadas devido ao grau de parentesco; licitações manipuladas para que empresas financiadoras de campanhas eleitorais vençam; desvio de verbas públicas para fins particulares distintos do atendimento do interesse coletivo; além de serem mal vistas, passaram a ser amplamente criticadas e combatidas pela população, que obrigou a administração pública a adotar princípios com vistas a tornar a prestação de serviços mais impessoal tais como a isonomia, a moralidade e a publicidade.

2.2 Administração Burocrática

O modelo burocrático da administração pública tem embasamento no exercício racional, isto é, acredita-se que através da dominação racional-legal o processo legislativo cria as leis segundo normas mais alinhadas com a realidade social.

Soma-se a isso o fato de que o poder legislativo recebe o condão da representatividade popular, uma vez que, passam por critérios de escolha, a exemplo das eleições.

O modelo burocrático é orientado por três “princípios”:

OS PRINCÍPIOS DO **MODELO BUROCRÁTICO**

FORMALISMO	IMPESSOALIDADE	PROFISSIONALISMO
Os deveres e as atribuições são determinados por normas e regulamentos.	As relações são definidas pela posição institucional e pela competência dos profissionais, não por afinidade pessoal ou relações afetuosas.	O acesso aos cargos ocorre através da competência técnica, valorizando a especialização.
As normas são responsáveis pela padronização da rotina e procedimentos da administração pública.		
A comunicação é também padronizada e devidamente documentada.		

Disponível em:

<https://www.clp.org.br/entendendo-a-administracao-publica-e-seus-modelos-mlg2/>

Assim, houve um afastamento do patrimônio público do privado, pertencente ao gestor, que recebeu uma perspectiva mais profissional.

O modelo burocrático tem como cerne o controle dos processos atinentes aos atos públicos através da padronização. A racionalidade deste modelo tem como vantagens em relação ao modelo patrimonialista a redução de custos, a eficiência e a precisão na execução dos procedimentos. Como desvantagem é possível apontar a inflexibilidade organizacional, o desaproveitamento de qualidades pessoais dos agentes públicos.

2.3 Administração Gerencial

O modelo gerencial é um modelo fundamentado em normas, mais especificamente em leis que volta seus olhos para o controle dos resultados obtidos pelos serviços prestados pela administração pública. Tal modelo está em pauta nas últimas décadas como opção para superar a falta de efetividade provocada pelo excesso de controle.

Este modelo contrasta-se ao modelo burocrático, principalmente, pela maior autonomia conferida aos administradores e agentes públicos de forma geral. Através desta mudança de paradigma, o modelo em voga reduz os níveis hierárquicos,

característica do modelo burocrático, conferindo ao gestor e ao serviço como um todo mais flexibilização e efetividade.

A administração gerencial caminhou na direção da descentralização política e administrativa do aparato estatal, concedendo flexibilidade organizacional através do controle de resultados em substituição do controle minimalista dos processos administrativos. Adotou também a confiança limitada em detrimento da desconfiança total no que tange aos agentes públicos em seus respectivos níveis hierárquicos que, por sua vez, teve sua estrutura achatada.

Uma particularidade que merece destaque no modelo gerencial é a capacidade de participação ativa da sociedade, seja por meio da fiscalização dos atos públicos, seja pela atuação dos chamados agentes sociais na elaboração de políticas públicas e nas tomadas de decisão.



Disponível em: <https://www.clp.org.br/entendendo-a-administracao-publica-e-seus-modelos-mlg2/>

3. Principiologia

Sendo a Administração Pública um conjunto de instituições que exercem a chamada função pública visando suprir o interesse público, podemos concluir que seu principal objetivo é atender o interesse da coletividade.

Para tanto, a Constituição Federal estabeleceu princípios fundamentais que devem ser estritamente observados pela administração pública no trato com a res pública para que, assim agindo, atenda às necessidades da sociedade e dos administrados. In verbis:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998).

3.1 Legalidade enquanto princípio

O Princípio da legalidade é um dos pilares do ordenamento jurídico brasileiro em adição a outros princípios não menos importantes. Isto nos ensina o professor Bandeira de Mello (2006, p.115-116), que o considera como “princípio capital para a configuração do regime jurídico-administrativo”, dando ao Estado de Direito identidade própria por ser, nas palavras do autor, a essência deste instituto.

A Administração Pública é regida pelo princípio da legalidade, que estabelece para seus órgãos e funcionários os limites de sua atuação. Tal limitação faz-se muito importante uma vez que a atuação do Poder Público possui a capacidade de restringir juridicamente interesses individuais de seus administrados, pautando para estes, direitos e obrigações.

Diz-se no jargão popular que enquanto o particular possui a liberdade para fazer tudo o que não for proibido por lei e a Administração Pública somente pode atuar conforme expressa previsão legal. Assim, em tese, toda e qualquer atividade da Administração deve estar estritamente prevista e vinculada à lei, não cabendo aos agentes públicos realizarem atos ou atividades sem previsão legal.

Tal acepção é retirada da leitura rasa dos artigos 5º, inciso II e o artigo 37, caput, ambos da Constituição Federal. Vejamos:

“Art. 5, II - ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei.”

“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.”

Essa obrigatoriedade está intimamente ligada tanto ao princípio da indisponibilidade do interesse público quanto ao princípio da vinculação dos atos administrativos. Pelo princípio da indisponibilidade do interesse público os bens, serviços e interesses da coletividade devem ser resguardados pelo administrador,

cabendo a este dar fiel execução à “vontade da lei”. Já pelo princípio da vinculação dos atos administrativos a atuação do agente público é estipulada por lei de forma objetiva ou é conferida ao agente certa margem de escolha (ato discricionário), dentro dos limites legalmente previstos como veremos adiante.

3.2 Previsão Constitucional do Princípio da Legalidade

Conforme disposto acima, a Constituição brasileira de 1988 estabelece o princípio da legalidade para todos os indivíduos em território nacional, segundo o texto do artigo 5º, inciso II “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”.

Desta forma, podemos dizer que o princípio da legalidade tem um campo de aplicação distinto a depender do seu destinatário. De um lado confere liberdade ao particular, que poderá fazer tudo o que a lei não proibir, tido como liberdade “ampla”, de outro lado confere limitação à atuação administrativa, visto que a Administração Pública está sujeita durante toda sua atuação funcional aos ditames da lei, compreendido como legalidade “estrita”.

Outrossim, é possível concluir que o dispositivo trata-se de um comando geral e abstrato que indica que somente a lei pode criar direitos, deveres e proibições aos indivíduos, ou seja, o princípio da legalidade é uma verdadeira garantia constitucional através do qual procura-se proteger os indivíduos contra arbitrariedades cometidas tanto nas relações interpessoais quanto nas relações cidadão-Estado. Assim sendo, desde que não seja uma conduta legalmente vedada, têm os indivíduos ampla liberdade para agirem.

3.3 Princípio da Reserva Legal

O princípio da legalidade possui uma estreita relação com o princípio da reserva legal, entretanto, tratam-se de institutos distintos. Façamos então esta distinção.

Existe a previsão do princípio da reserva legal em diversos itens da Constituição Federal, a exemplo do art. 5º, inciso XVIII que estabelece que as

associações serão criadas na forma da lei bem como o art. 37, inciso XIX, que determina que somente por lei específica poderá ser criada autarquia e autorizada a instituição de empresa pública, de sociedade de economia mista e de fundação.

Dessarte, estará configurado o princípio da reserva legal sempre que a Constituição Federal estabelecer que “lei específica” disciplinará determinado conteúdo. Dessa forma, somente o Poder Legislativo da esfera correspondente poderá regulamentar as matérias que possuírem tal reserva.

Aduz-se que o princípio da legalidade é gênero que sujeita indivíduos, órgãos e entidades estatais às leis e que comporta espécie do princípio da reserva legal que, por sua vez, estabelece quanto ao direcionamento a determinado legislador, ou seja, qual será o legislador responsável por editar determinada matéria.

Cabe ao momento distinguir as modalidades tidas no princípio da reserva legal. Inicialmente, a reserva absoluta da lei utiliza-se de termos como: a lei organizará ou a lei complementar regulará. A reserva relativa da lei possui fórmula mais genérica, tal como: na forma da lei ou nos termos da lei. Por fim, a reserva indelegável da lei estabelece que somente o Congresso Nacional será competente para legislar sobre determinadas matérias.

Em uma breve síntese podemos concluir que a reserva legal trata-se de uma espécie de repartição de competência legislativa, em que a Constituição Federal determina o ente responsável por legislar determinado assunto, devendo portanto, ser interpretado como decorrente do princípio da legalidade

3.4 Princípio da Eficiência

Dentre os princípios elencados no artigo 37 da Constituição Federal destaca-se o princípio da eficiência. Princípio cada vez mais abordado nos dias atuais e um dos pilares deste estudo.

O princípio da eficiência foi inserido na CF 88 através da promulgação da Emenda Constitucional nº 19, de 1998 – Reforma Administrativa, sendo assim o mais recente princípio a ser adotado pela administração pública do Brasil.

A inserção deste princípio inaugurou no Brasil o modelo de administração pública gerencial, uma concepção de Estado que já vigorava em outros países da Europa e Américas como Inglaterra e Estados Unidos, em substituição ao modelo burocrático adotado inicialmente na carta magna de 1988.

Neste modelo os atos administrativos deveriam ser constantemente controlados pelo gestor público visando atingir maior qualidade, competência e eficácia com o fim de atender de maneira satisfatória a coletividade.

Francisco Mafrá trouxe o seguinte conceito sobre a Administração Gerencial:

Administração pública gerencial é aquela construída sobre bases que consideram o Estado uma grande empresa cujos serviços são destinados aos seus clientes, outrora cidadãos; na eficiência dos serviços, na avaliação de desempenho e no controle de resultados, suas principais características.

A Administração gerencial seria consequência dos avanços tecnológicos e da nova organização política e econômica mundial, para tornar o Estado capaz de competir com outros países. (Administração pública burocrática e gerencial, 2005)

Em outras palavras, o autor defende que o gestor público deve gerir a res pública visando atender às metas estabelecidas através da efetividade, economicidade, transparência e moralidade. Seu posicionamento vai ao encontro do que leciona Maria Sylvia Zanella Di Pietro,

o princípio apresenta-se sob dois aspectos, podendo tanto ser considerado em relação à forma de atuação do agente público, do qual se espera o melhor desempenho possível de suas atuações e atribuições, para lograr os melhores resultados, como também em relação ao modo racional de se organizar, estruturar, disciplinar a administração pública, e também com o intuito de alcance de resultados na prestação do serviço público... (DI PIETRO, 2002, p. 83).

Di Pietro também acrescenta ponto fulcral à discussão asseverando que “a eficiência é um princípio que se soma aos demais princípios impostos à administração, não podendo sobrepor-se a nenhum deles, especialmente ao da legalidade, sob pena de sérios riscos à segurança jurídica e ao próprio Estado de direito” [...] (DI PIETRO, 2002, p. 83).

Nesse íterim, a autora afirma que mesmo que o princípio da eficiência tenha tamanha relevância para a atuação da prestação estatal, não deve se sobrepor aos demais princípios.

Em adição, Hely Lopes Meirelles entende que o princípio da eficiência se caracteriza como:

o que se impõe a todo o agente público de realizar suas atribuições com presteza, perfeição e rendimento profissional. É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros (MEIRELLES, 1996, p. 90).

Meirelles ensina que o princípio da eficiência adiciona modernidade na tratativa com a coisa pública e a prestação de serviços do Estado em que já não é o suficiente que o agente público desempenhe suas funções com fulcro apenas da legalidade e acrescenta que “o dever da eficiência corresponde ao dever da boa administração” (MEIRELLES, 1996, p. 90).

Cumpra-se destacar a importância dos controles interno e externo da administração pública como forma de aumentar a eficiência da prestação estatal.

O controle externo da administração pública possui três dimensões: o controle normativo exercido pelo poder legislativo de forma direta, o controle fiscalizatório exercido pelo tribunal de contas e o controle de legalidade exercido pelo poder judiciário. Estes órgãos fiscalizam os atos administrativos com mecanismos próprios que não cabe aqui pormenorizar visando não apenas a adequação constitucional e legal como também a eficiência do serviço.

Igualmente temos o controle interno que é realizado pelo próprio órgão que realizou o ato que, através da hierarquia, propicia à autoridade superior rever atos de seus subordinados por meio da avocação de competência.

Uma maneira de aumentar a eficiência dos atos estatais é através dos chamados controles externos e internos.

O controle parlamentar direto, o controle pelo tribunal de contas e o controle jurisdicional são órgãos externos que fiscalizam os atos administrativos. Estes órgãos compõem o controle externo da administração pública. Complementarmente, o controle interno é realizado pelo próprio órgão praticante do ato, podendo ser revisto pela autoridade superior através do instituto da avocação, decorrente da hierarquia.

É importante observar, que esses controles são fundamentais para garantir maior eficiência das atividades estatais com moralidade, transparência e principalmente publicidade, respeitando sempre a primazia da legalidade, pois todo ato administrativo está submetido ao princípio da legalidade.

3.5 Princípio da Supremacia e Indisponibilidade do Interesse Público

Conforme vimos acima, o princípio da eficiência visa atender de maneira satisfatória os interesses da coletividade, ou seja, o interesse público. Trata-se, portanto, de princípios relevantes a serem conceituados: o Princípio da Supremacia do Interesse Público sobre o Interesse Privado bem como a Indisponibilidade do Interesse Público.

A supremacia do interesse público estabelece que os interesses coletivos devem prevalecer sobre os interesses individuais, quer seja do administrador, quer seja da própria Administração Pública. Nesse sentido, o princípio da indisponibilidade do interesse público consagra a ideia de que o interesse público está fora do espectro de disponibilidade do administrador e até mesmo da administração pública.

O interesse público pode ser definido como a aglomeração dos interesses individuais, ou seja, os interesses condensados de cada membro da sociedade.

Nesse sentido, Maria Sylvia Zanella Di Pietro afirma que o direito tornou-se instrumento de busca pela justiça social e do bem-estar comum e coletivo. Nas palavras da autora “o Direito deixou de ser apenas instrumento de garantia dos direitos do indivíduo e passou a ser visto como meio para consecução da justiça social, do bem comum, e do bem-estar coletivo” (2014, p. 66).

3.5.1 Princípio da Supremacia do Interesse Público:

O direito Administrativo encontra norte em princípios basilares, dentre eles o princípio da Supremacia do Interesse Público. Trata-se de um princípio implícito na Constituição Federal de 1988 retirado por dedução lógica do regime democrático e do

sistema representativo no qual presume-se que todos os atos administrativos devem basear-se no interesse público.

Conforme Celso Antônio Bandeira de Mello:

O princípio da supremacia do interesse público é apresentado como pressuposto de uma ordem social estável, no sentido de que em sua posição privilegiada, conferida pela ordem jurídica, a Administração Pública pode assegurar a conveniente proteção aos interesses públicos, bem como porque a manifestação de vontade do Estado tem em vista o interesse geral, como expressão do interesse do todo social (MELLO apud MELLO, 2005, p. 59-60)¹.

Em outras palavras, havendo conflito entre o interesse particular e o público, este deve prevalecer em detrimento daquele, respeitando-se as garantias constitucionais individuais. Isto porque o princípio da supremacia do interesse público possui o condão de garantir a estabilidade da ordem social uma vez que o Estado visa proteger o interesse da coletividade.

Entretanto, o princípio da supremacia do interesse público não possui caráter absoluto. Sobre isto, ALEXANDRINO assevera:

É interessante notar, ainda, que, embora o princípio da supremacia do interesse público seja um dos dois postulados fundamentais do denominado regime-jurídico administrativo, ele não está diretamente presente em toda e qualquer atuação da Administração Pública (ALEXANDRINO, 2008, p. 188).

Dessa forma, o princípio da supremacia do interesse público incide diretamente nos atos de império, ou seja, nos atos em que a Administração pública impõe suas determinações ao administrado independentemente de sua vontade com o fim de atender ao interesse público. ALEXANDRINO explica:

¹São atos de império todos os que a Administração impõe coercitivamente ao administrado, criando unilateralmente para ele obrigações, ou restringindo ou condicionando o exercício de direitos ou de atividades privadas; são atos que originam relações jurídicas entre o particular e o Estado caracterizadas pela verticalidade, pela desigualdade jurídica (...) (ALEXANDRINO, 2008, p.188).

O Direito Público recebeu espaço com a superação de paradigmas do individualismo defendidos pelo Direito Civil inaugural, que propunha a ideia de homem como fim único do direito pelo princípio da supremacia do interesse público sobre os

¹ MELLO, Oswaldo Aranha Bandeira de, 1964, p. 36 apud MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 19. ed., São Paulo: Saraiva, 2005, p. 59-60.

individuais, princípio este que norteia todo o direito público e vincula todas as tomadas de decisões pela Administração Pública. Maria Sylvia Zanella Di Pietro sintetiza todo esse conceito dizendo que “O Direito deixou de ser apenas instrumento de garantia dos direitos do indivíduo e passou a ser visto como meio para consecução da justiça social, do bem comum, e do bem-estar coletivo” (2014, p.66).

Destarte, surge o interesse público, que aglutina em si os interesses individuais em um interesse coletivo com a finalidade de oferecer um serviço público capaz de suprir as necessidades da coletividade.

3.5.2 Princípio da Indisponibilidade do Interesse Público:

O princípio da indisponibilidade do interesse público está presente em toda e qualquer ato administrativo diferentemente do princípio da supremacia do interesse público, uma vez que manifesta-se tanto no desempenho de atividades-fim, como em atividades-meio, tanto quando a Administração pública atua visando interesses primários quanto interesses secundários.

Tido com um dos pilares do regime-jurídico administrativo juntamente com o princípio da supremacia do interesse público, o princípio da indisponibilidade do interesse público determina todas as balizas normativas dos atos administrativos, pois uma vez que a *res* pública seja patrimônio público, afasta-se a ideia de pertencimento da Administração pública e a coloca como gestora. Assim nos ensina Celso Antônio Bandeira de Mello:

(...) significa que sendo interesses qualificados como próprios da coletividade - internos ao setor público - não se encontram à livre disposição de quem quer que seja, por inapropriáveis. O próprio órgão administrativo que os representa não tem disponibilidade sobre eles, no sentido de que lhe incumbe apenas curá-los - o que é também um dever - na estrita conformidade do que dispuser a *intentio legis* (MELLO, 2004, p. 69)

Isto posto, é incabível ao gestor público praticar quaisquer atos que se configurem, tanto a renúncia a direitos do Poder Público quanto a atos que indevidamente onerem os cofres públicos e a sociedade. Ao contrário, os administradores públicos possuem o poder-dever de gestão do patrimônio público

atendendo a diversos outros princípios como o da legalidade, eficiência moralidade e impessoalidade. Maria Sylvia Zanella Di Pietro conceitua este poder-dever como:

(...) a autoridade não pode renunciar ao exercício das competências que lhe são outorgadas por lei; não pode deixar de punir quando constate a prática de ilícito administrativo; não pode deixar de exercer o poder de polícia para coibir o exercício dos direitos individuais em conflito com o bem-estar coletivo; não pode deixar de exercer os poderes decorrentes da hierarquia; não pode fazer liberalidade com o dinheiro público. Cada vez que ela se omite no exercício de seus poderes, é o interesse público que está sendo prejudicado (DI PIETRO, 2014, p. 67-68).

4. A legalidade e a discricionariedade dos atos administrativos

Conforme exposto anteriormente, a fonte dos poderes administrativos é a ordem jurídica que, tanto pode restringir totalmente a possibilidade de escolha do gestor público como pode proporcionar ao mesmo certa margem de subjetividade. Temos assim, os conceitos de atos vinculados e discricionários.

A lei, em sentido amplo, oferece as balizas que precisam ser observadas na aplicação dos atos vinculados, cabendo ao gestor público somente identificar a situação que requer a prática do ato e praticá-lo nos devidos moldes já pré-estabelecidos. Nestes termos, Hely Lopes Meirelles nos ensina que:

A legalidade do ato administrativo, cujo controle cabe ao Poder Judiciário, compreende não só a competência para a prática do ato e de suas formalidades extrínsecas, como também de direito e de fato, desde que tais elementos estejam definidos em lei como vinculadores do ato administrativo (MEIRELLES, 1996, p. 102)

Neste ponto cabe as seguintes ressalvas: todos os atos administrativos possuem uma parcela de vinculação e, em contrapartida, raramente encontramos atos totalmente vinculados.

Dessa forma, quando a lei proporciona ao administrador maior possibilidade de escolha classifica-se o ato como discricionário.

Entretanto, a lei brasileira, em regra, indicará pelo menos três dos cinco elementos dos atos administrativos, quais sejam: a competência, que é a indicação do agente público competente para prática de ato; a forma, que é o meio pelo qual o ato se apresenta e a finalidade, que é aquilo que o ato busca alcançar, que deve sempre representar o interesse público.

José Cretella Júnior afirma que:

Denomina-se discricção a faculdade outorgada ao agente público de decidir ou deixar de decidir dentro do âmbito demarcado pela norma jurídica, entendendo-se por arbítrio a faculdade de operar sem qualquer limite, em todos os sentidos, com inobservância de qualquer norma de direito.

Conclui-se que não se pode confundir discricionariedade com arbitrariedade. A arbitrariedade acontece quando o agente público extrapola sua esfera de competência, fazendo uso de mecanismos inadequados para alcançar a finalidade almejada, legal ou não. Tão importante quanto a fiel obediência ao parâmetro assertivo estipulado para o ato vinculado é o respeito às balizas definidas para a prática dos atos discricionários.

É importante destacar a controvérsia existente quanto à matéria finalidade. Parte da doutrina afirma ser possível o juízo de oportunidade na apreciação desta matéria em contraponto ao posicionamento mais conservador de que a finalidade trata-se de um elemento vinculado.

Victor Nunes Leal, ao comentar sobre o voto do Ministro Miguel Seabra Fagundes em acórdão proferido na ap. Cível nº1.422 pelo Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte, defende que:

Entretanto, segundo esclarece o des. Seabra Fagundes, apoiado nos melhores autores, 'no que concerne à competência, à finalidade e à forma, o ato discricionário está tão sujeito aos textos legais como qualquer outro'. Quanto à finalidade dos atos administrativos (discricionários ou vinculados), está ela sempre expressa ou implícita na lei; por isso mesmo, o fim legal, que é necessariamente um fim de interesse público, também constitui aspecto vinculado dos atos discricionários, susceptíveis, portanto, de apreciação jurisdicional.²

Podemos perceber que os órgãos judiciários tendem a ocupar um lugar de preservação no que tange à finalidade administrativa posicionando-se pelo viés legal, ou seja, pelo limite imposto pela lei, mesmo para os atos discricionários.

Inegável é o argumento de que a vida cotidiana oferece uma gama de fatos juridicamente relevantes, para os quais o direito e a administração pública precisam

² Apelação Cível No 5000123-90.2021.8.21.0041/RS. Publicado em 24/03/2022. Disponível em: <<https://tj-rs.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/1477128225/apelacao-civel-ac-50001239020218210041-rs/inteiro-teor-1477128250>>

dar uma resposta. Para aqueles (fatos) que tiveram certo grau de previsibilidade como também para aqueles novos, que surgem com a constante mudança da sociedade.

Devido à obrigatoriedade de atuação do poder público, principalmente ao ser provocado para atuar em determinada situação, a lei prevê certo grau de liberdade ao administrador público com vistas a atender a demanda de situações inusitadas e não previstas de forma específica pelo ordenamento jurídico até então.

Tal liberdade é limitada, pautada sempre pelos princípios regentes da administração pública e, por conseguinte, dos atos públicos. O interesse público ganha destaque nesta lista como sendo a finalidade basilar a ser atingida por todo ato administrativo.

Assim, é perante o caso concreto que o agente público deverá interpretar a lei, que poderá apresentar conceitos indeterminados, imprecisões, concessões e proibições dúbias, para tomar uma medida que atenda ao interesse público e, à medida do possível, do cidadão.

Tem-se que a administração pública está incondicionalmente subordinada aos dispositivos legais e que deve garantir que o ato administrativo atinja o interesse público ao exercer os poderes inerentes ao chamado “mérito administrativo”.

O ato discricionário oferece ao agente público maior desafio do que o ato vinculado e, até mesmo, mais de uma possibilidade de resposta sem que, necessariamente, descumpra a finalidade ao qual se pretende. Diz-se que ao agente público que pratica um ato vinculado só cabe uma escolha, no entanto, se escolha é a capacidade de optar entre um ou outro caminho a seguir, logo, não existe possibilidade de escolha na prática de tais atos.

Cumprir lembrar que o interesse público ainda não possui um sentido totalmente determinado em lei e que sua concretização decorre do emprego do juízo de juridicidade através de um processo teleológico da lei, ou seja, de estudo e tentativa de atribuição do fundamento que melhor subsuma o texto normativo ao caso concreto.

Motivo e objeto são os elementos do ato administrativo que admitem a aplicação da discricionariedade. Isto porque a aplicação do juízo de oportunidade é fundamental para permitir a aproximação entre a norma e o fato, ou seja, entre a previsão normativa e a demanda da sociedade, atribuindo ao administrador a capacidade de selecionar os fatos que se amoldam à lei bem como possibilitando ao mesmo o embasamento político-normativo para a prática do ato correspondente.

5. Concepções Teóricas Contemporâneas

No contexto de urbanização e adensamento demográfico ocorrido no Brasil a partir da década de 60 viu-se a população cada vez mais consciente e reivindicante de seus direitos, exigindo da administração pública maior atuação. Gradualmente, o pensamento liberal foi sendo internalizado, direcionando o aparato estatal à uma mudança do “modelo burocrático de administração pelo modelo gerencial, caracterizado pelo abrandamento do controle dos processos e uma atenção maior no controle dos resultados, ou seja: autonomia com responsabilidade” (DALLARI, 2003, p. 688).

A escola gerencial trouxe consigo novos princípios, como a eficiência, e a relativização de princípios antigos na concepção jurídica administrativista como o princípio da legalidade. Desse modo, tornou-se incabível ao administrador público o uso do argumento de “inflexibilidade da lei” para justificar ingerências.

Se a concepção clássica de legalidade administrativa aduzia que os agentes públicos só estariam autorizados a fazer aquilo que a lei autoriza expressamente, tornando-se inclusive a premissa maior no ordenamento brasileiro assim como anteriormente exposto, a relativização do Princípio da Legalidade Administrativa ao longo do tempo deu à administração pública nova modelagem, denotando um papel que se opõe ao imobilismo ou o automatismo de pensamento do Administrador Público.

Uma das exceções à regra que foi criada e que pode ser citada como exemplo da relativização do conceito clássico de legalidade é a autorização para a administração pública editar decretos autônomos para organização interna da própria administração sem a necessidade de prévio decreto legislativo. Tal inovação foi

inserida no ordenamento jurídico brasileiro pela emenda constitucional 32/2001, que alterou o art. 84, VI, "a" da Constituição Federal de 1988.

Celso Antônio Bandeira de Mello alinha seu conceito com a perspectiva mais restritiva, ou seja, conceitos que confinam o serviço público entre as atividades desenvolvidas pela administração pública, com a exclusão das funções legislativa e jurisdicional, assim como considera o serviço público como uma das atividades administrativas totalmente afastada do poder de polícia do Estado, do fomento e da intervenção.

Moreira Neto (2007, p. 18-19), ao tratar do novo Direito Administrativo, assim dispõe:

Os novos e importantes princípios começaram a ser desunidos dos fenômenos em curso, levantados a partir dos estudos e discussões sobre a governabilidade, suscitados pelas crises de poder ocorridas nas novas democracias surgidas após o fim dos modelos totalitários e autocráticos de Estado dominante neste século.

Com o levante de novos princípios não se pretende desprezar os princípios tradicionais do direito administrativo, ou seja, não se pretende abandonar uma interpretação em favor de outra, mas sim, propiciar a consonância de ideias complementares entre si. Na verdade, a complementação dos princípios basilares tem por fundamento possibilitar ao administrador público o poder/dever de ponderar principiologicamente com vistas no caso concreto, amoldando o serviço à situação cotidiana. Esse é o viés de pensamento que conduz a evolução da interpretação da legalidade estrita para a nova concepção de juridicidade.

A mudança de paradigma foi necessária uma vez que, em tempos remotos, o interesse social era posto em segundo plano e a lei atendia aos interesses da própria administração. Assim, os atos públicos, apesar de legais, na maioria das vezes não representavam o interesse público. O administrador de outrora limitava sua conduta somente ao comando jurídico previsto na lei e por vezes deixava de atender ao interesse público, que é a verdadeira finalidade da atividade administrativa.

Através de uma nova hermenêutica jurídica administrativa, passou-se a buscar a legitimidade na atuação estatal assumindo os princípios da administração pública gerencial. Moreira Neto (2007, p.143-144) afirma que:

Assim, a perspectiva da interpretação pós-positivista reclama uma visão material no direito público, pois que voltada a resultados e à busca da eficiência, informada pelo conceito de legitimidade, por uma nova visão do Estado, do poder político e das relações entre Sociedade e Estado, ou seja, a perspectiva de um novo Direito e de uma nova hermenêutica para aplicá-lo.

Trata-se então de conferir racionalidade em substituição à mecanicidade pré-existentes nas organizações políticas, concedendo a aptidão necessária para a produção de decisões legítimas e eficientes para as demandas da sociedade.

Hodiernamente, o gestor público deve observar a finalidade do Direito, compreendido como um conjunto de normas dentre as quais se incluem os princípios, implícitos e explícitos, baseado na legitimidade social, não servindo mais a aplicação do conceito primário da legalidade, em que era suficiente dar cumprimento à regras isoladas.

Moreira Neto (2007, p. 146-147) contribui para o tema:

São assim redescobertas para o Direito certas palavras que se haviam perdido na tentativa de erigir uma ciência pura? apenas arrimada sobre produtos legislativos dos parlamentos, reabilitando-se conceitos tão densos como legitimidade, valores, princípios, direitos humanos e tantos outros mais, que passaram a povoar a ciência jurídica contemporânea e o imaginário de todos os profissionais do direito.

O autor esclarece que a busca por efetividade e ressignificação da atuação pública revigorou conceitos e valores da legislação pertinente, até então, obscuros, sem aplicabilidade prática.

Nesse íterim, Suzana Tavares da Silva (2010, p. 3-4) acresce que:

A originalidade desta nova realidade não radica, porém, na existência dos conflitos, pois a eles já se referia Santi Romano, mas sim no modo de resolução dos mesmos, que é diferente das teses defendidas por este autor, e justifica que as mesmas não ganhem novamente atualidade. De facto, a originalidade da nova era assenta em dois pólos: por um lado, na juridicização de quase todos os conflitos, reduzindo substancialmente o papel da diplomacia e acentuando o processo de destinação do direito, o qual passa a transcender o nível estadual; e, por outro, na modificação do conteúdo da função judicial, que deixa de se concentrar exclusivamente na aplicação do direito, para passar a assumir, também, uma tarefa criativa na construção de “passerelles jurídicas” entre ordenamentos (expressão de Cassese).

A professora serve-se da expressão do consagrado jurista Antonio Cassese para explicar que o novo direito administrativo identifica-se, em grande medida, com o novo direito público, fundado na construção judicial de novos princípios em matéria de fontes de direito.

Na era burocrática primava-se pela supremacia e unilateralidade da Administração frente aos administrados, noutra ponta, na era gerencial busca-se o consenso e a bilateralidade através da interpretação do direito administrativo. Assim, o novo direito administrativo tem a perspectiva de reverter o mal estar criado pela aplicação do princípio da legalidade de forma desmedida, que tornou a burocracia o vilão da relação entre administração e administrado.

Portanto, o novo direito administrativo tem por escopo a conformação entre a aplicação das leis e dos princípios administrativos e, simultaneamente, atender aos critérios da eficiência, da economicidade e da legalidade.

6. Legalidade versus Burocracia

Diferente da ideia pejorativa que se formou ao longo do tempo, a burocracia trata-se de uma estrutura organizativa caracterizada por regras e procedimentos regularizados, divisão de tarefas, especialização do trabalho, estrutura hierarquizada e relações pessoais que tem por objetivo organizar as etapas de um processo. Esta característica pode ser encontrada em todos os tipos de organização segundo o que dispõe a sociologia das organizações.

Popularmente, o termo foi ressignificado para representar as organizações que possuem divisões, regras e procedimentos redundantes e desnecessários ao funcionamento da estrutura, bem como o excesso de documentos e tramitações, que impõem dificuldades de acesso ao serviço pelos usuários.

A perspectiva popular não é infundada. Como já exposto anteriormente, na década de 1960 o modelo administrativo implantado no Brasil possuía a característica de “engessamento”, ou seja, um modelo que estabeleceu uma grande quantidade de regramentos com a finalidade de conceder segurança jurídica ao usuário do serviço público, combatendo a informalidade do modelo anterior, que propiciava a

despadronização e, até mesmo, o uso do aparato público para fim diverso do atendimento ao interesse público.

O modelo burocrático durou cerca de 20 anos e, a partir da década de 1980 começou a ser desconstruído. O governo empregou esforços nesta senda, criando o Ministério da Desburocratização, que visava simplificar a rotina pública e acelerar os trâmites legais, de forma a tornar mais ágil e eficiente a máquina governamental. O órgão suprimiu muitas práticas, eliminando algumas exigências, documentos e rotinas.

Certamente, o órgão não resolveu todos os problemas, que já estavam entranhados nas estruturas e agentes públicos integrantes da máquina pública, sendo que alguns destes problemas persistem até os dias atuais.

7. Legalidade e Segurança Jurídica

O Princípio da segurança jurídica trata-se de um norteador, não apenas do direito administrativo, mas de todo o ordenamento jurídico, sendo impossível a concepção de direito sem se pensar em segurança jurídica.

Ruy Cirne Lima contribui para o entendimento do princípio em questão aduzindo que:

O princípio da segurança jurídica encontra-se espalhado em todo o ordenamento jurídico, de forma direta, como no caso do art. 2º, da Lei nº 9.784/99 – Lei do Processo Administrativo, que consagra o princípio da segurança jurídica como norte condutor da administração pública brasileira ou de forma implícita, quando no texto constitucional, art. 5º, XXXIX, garante que o crime a pena depende da lei prévia em tal sentido. (2008, p. 104)

Conforme o autor, o princípio da segurança jurídica pode ser encontrado explícito ou implicitamente no ordenamento jurídico pátrio, principalmente pela norma basilar do ordenamento brasileiro, a Constituição Federal de 1988.

Complementarmente aos dizeres de Lima, José Afonso da Silva assevera que: a segurança jurídica consiste no 'conjunto de condições que tornam possível às pessoas o conhecimento antecipado e reflexivo das consequências diretas de seus atos e de seus fatos à luz da liberdade reconhecida'. Uma importante condição da segurança jurídica está na relativa certeza que os indivíduos têm de que as relações realizadas

sob o império de uma norma devem perdurar ainda quando tal norma seja substituída (SILVA, 2006).

Silva ressalta a importância da segurança jurídica no que concerne à certeza que os indivíduos guardam com relação à norma e à sua aplicabilidade durante sua vigência. Trata-se da garantia de que, realizada determinada conduta sob a égide de determinada norma, esta será respeitada e cumprida em detrimento de outros institutos ou até mesmo de arbitrariedades do agente público.

A Constituição Federal traz um exemplo clássico de segurança jurídica no art. 5º, inciso XXXVI, vejamos:

Art. 5º, XXXVI - a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada;

No entanto, é possível citar diversas previsões com o mesmo conteúdo basilar, qual seja, a segurança jurídica, tais como as regras sobre prescrição e decadência e o prazo fixado para revisão dos atos administrativos.

Cumpre-nos mencionar que o princípio da segurança jurídica possui o viés objetivo, que diz respeito à estabilidade das relações jurídicas; e o viés subjetivo, conforme fora anteriormente mencionado, concernente à confiança legítima ou a proteção à confiança, sendo este último originário do direito alemão.

O princípio da proteção da confiança possui menção expressa no art. 927, § 4º do CPC, tendo recebido influência direta do direito administrativo para sua previsão. Este princípio considera a boa-fé do cidadão que acredita que os atos públicos sejam praticados de forma lícita e, por este motivo, serão mantidos e respeitados.

8. A necessária relação entre Juridicidade e Eficiência

Se agora a eficiência dos atos públicos é tão importante quanto sua legalidade, a interdisciplinaridade com matérias alheias ao direito, principalmente da Economia, faz-se necessária, uma vez que, a subsunção aos institutos jurídicos, isolada de outros ramos do saber, deixou de ser o único quesito para tornar o ato público apropriado.

Assim, surgem aparatos principiológicos que passam a balizar a atuação da Administração Pública, a exemplo, a teoria da ponderação de princípios e a utilização de instrumentos do direito econômico. Tais institutos tanto conferem ao administrador certa margem de discricionariedade no sentido legal, como traz novas balizas sociais e recursais, compelindo-o guiar sua atuação e os recursos públicos a seu dispor com fulcro em proporcionar um serviço mais eficiente e mais suscetível a amoldar-se ao caso concreto.

Com a mudança paradigmática do cumprimento estrito da lei para o viés do bem-estar social, o Direito Administrativo tradicional mostrou-se incapaz de, *per se*, estabelecer um planejamento econômico adequado, tampouco, realizar análises de impacto capazes de balizar as decisões tomadas. Nessa senda, criou-se a necessidade de valer-se de instrumentos da economia, surgindo desta junção o chamado Direito Econômico, com a principal missão tanto de permitir quanto de garantir que o Direito, ao estabelecer normas de conduta, levará em conta os impactos econômicos que dela derivarão.

Diogo R. Coutinho pontua que o Direito Econômico representa uma “variável importante na determinação da eficácia das políticas de desenvolvimento e, por extensão, no grau de efetividade dos direitos que elas visam garantir e fomentar”. Conforme defendido pelo autor, o Direito Econômico é uma ferramenta de construção institucional biangular, ou seja, na mesma proporção que depende de decisões políticas úteis à coletividade também depende que o molde das estruturas institucionais estabelecido pelo Direito seja adequado a trazer as decisões políticas para o plano material.

Em outras palavras, a Administração pública depende tanto de boas decisões no campo político quanto da adequação do Direito às necessidades factuais da sociedade com fulcro em direcionar seus entes a oferecer um serviço útil, atual e adequado para o usuário do serviço público.

Abandonado o absolutismo legal característico da Administração burocrática, fundamenta-se o novo modelo administrativo no sopesamento de princípios, afinal, com mais um princípio norteando o ato público é natural que emergjam conflitos entre aqueles, surgindo a chamada Ponderação de Princípios.

Na óptica de Fernando Leal o método racionalizado, através de um roteiro previamente fixado, possui o condão de “tornar a ponderação mais organizada, transparente, compreensível e clara; por outro, eles podem limitar, mesmo que de maneira fraca, a discricionariedade do tomador de decisões, na medida em que podem reduzir o conjunto de alternativas decisórias disponíveis”

Nesse ínterim, algumas questões permearão a atividade administrativa, tais como a solução de conflitos principiológicos que atendam tanto o interesse público, como a realização de direitos sociais; assim como, dar uma resposta que vise suprir à complexidade que se apresenta na relação entre administração e administrado

CONCLUSÃO

O presente trabalho buscou avaliar, de forma sistemática, a interação do cidadão com o aparato público brasileiro desde sua formação pós-imperialista até sua composição mais contemporânea, com o fim de expor sua evolução histórica bem como apontar um norte do que pode ser compreendido como “serviço público ideal” através de um paralelo traçado entre os principais princípios que o norteia, com ênfase nos princípios da legalidade e da eficiência.

Em linhas gerais, o princípio da legalidade pode ser compreendido como a manifestação do Estado Democrático de Direito que, através de atos normativos, possibilitam a atuação participativa da sociedade no direcionamento do país de maneira justa e equânime.

Como o interesse público torna-se a necessidade a ser suprida pelos atos públicos e o guia da Administração pública, não há mais espaço para o gestor justificar a ineficácia do serviço com base somente no texto legal, uma vez abandonada a legalidade estrita como base da atividade pública, que deu lugar ao sopesamento de princípios para a definição da conveniência e oportunidade dos atos administrativos.

A lei continua sendo o instrumento pelo qual o Estado exprime a vontade coletiva de forma ampla. Todavia, a complexidade de interação nos diversos níveis sócio-culturais tornou impraticável a regulação específica de todas as formas de

interação, trazendo consigo algumas consequências, dentre elas a inflação legislativa e esta causou, em alguns casos, a inviabilização do acesso ao serviço público pelo cidadão.

Temos pois que, para suprir o interesse público com eficiência sem abandonar o princípio da legalidade, que baliza todo ato público, o viés orgânico mostrou-se fundamental. Em outras palavras, a redução do controle rígido dos atos públicos pelo princípio da legalidade em face da ponderação dos demais princípios que também regem o ato público permite que o administrador direcione os recursos públicos a si confiados para melhor atender ao interesse público.

O respeito com a coisa pública é indispensável, principalmente pelos agentes públicos, pois lhes foram confiados o manejo do patrimônio comum a todos nós, ou seja, do patrimônio público. Sendo assim, é salutar manter uma malha legislativa com regramentos apropriados, para que não permita arbitrariedades e o direcionamento da res pública para fim estranho ao interesse público, sem causar a inviabilidade do serviço pelo excesso de regras.

REFERÊNCIAS

Administração pública burocrática e gerencial. Disponível em:

<<https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-administrativo/administracao-publica-burocratica-e-gerencial/amp/>>. Acesso em 20 jun. 2022.

ALEXY, Robert. **Teoria de los derechos fundamentales.** Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1993

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito Administrativo Descomplicado.** 16. ed. rev. e atual, São Paulo: Método, 2008.

COUTINHO, Diogo Rosenthal. **O Direito Econômico e a Construção Institucional do Desenvolvimento Democrático.** Revista Estudos Institucionais, vol. 2, n.1, p. 217-253, julho 2016.

DALLARI, Adilson Abreu. **Privatização, Eficiência e Responsabilidade.** In: MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Uma avaliação das tendências contemporâneas do direito administrativo. Rio de Janeiro: Renovar, 2003. 688 p.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo.** São Paulo: Atlas, 2002.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo.** São Paulo: Atlas, 27a ed. 2014.

Interesse público: supremacia e indisponibilidade. Disponível em:

<<https://jus.com.br/artigos/34605/interesse-publico-supremacia-e-indisponibilidade>>. Acesso em 20 jun. 2022.

José Cretella Júnior, **O "Desvio de Poder" na Administração Pública**, 4 ed., Rio de Janeiro, Forense, 1997, p. 35.

LIMA, Ruy Cirne. **Princípios do Direito Administrativo – 7ª Edição**, São Paulo: Malheiros, 2008. p. 104

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro.** São Paulo: Malheiros, 1996.

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

MELLO, Oswaldo Aranha Bandeira de, 1964, p. 36 apud MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo.** 19. ed., São Paulo: Saraiva, 2005, p. 59-60.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Mutações do direito administrativo**. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

SILVA, **Raquel Veloso da. Uma visão contemporânea do direito administrativo**. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 19, n. 4180, 11 dez. 2014. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/34682>>. Acesso em: 4 out. 2021.

SILVA, Suzana Tavares. **Um Novo Direito Administrativo?. Sumários desenvolvidos de Direito Administrativo** – 2º Ciclo. Portugal, 2009/2010. p. 3-4. Disponível em: <http://www.estig.ipbeja.pt/~ac_direito/SuzanaAdm.pdf>.

SOUZA, Jessé. **A tolice da inteligência brasileira: ou como o país se deixa manipular pela elite**. São Paulo: LeYa, 2015