



UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E SOCIAIS
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO
E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

OLÍVIA MARIA SARMENTO DE SÁ FIGUEIREDO

OS NOVOS DISPOSITIVOS ASSEGURADORES DA CELERIDADE
PROCESSUAL NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA

SOUSA - PB
2011

OLÍVIA MARIA SARMENTO DE SÁ FIGUEIREDO

OS NOVOS DISPOSITIVOS ASSEGURADORES DA CELERIDADE
PROCESSUAL NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA

Monografia apresentada ao Curso de Especialização em Gestão e Administração Pública, do Centro de Ciências Jurídicas e Sociais da Universidade Federal de Campina Grande, como requisito parcial para obtenção do título de Especialista em Gestão e Administração Pública.

Orientadora: Professora Ma. Jacyara Farias Souza.

SOUSA - PB
2011

OLIVIA MARIA SARMENTO DE SÁ FIGUEIREDO

OS NOVOS DISPOSITIVOS ASSEGURADORES DA CELERIDADE PROCESSUAL
NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA

Trabalho de conclusão apresentado ao
Curso de Pós-Graduação em Gestão e
Administração Pública, da Universidade
Federal de Campina Grande, Centro de
Ciências Jurídicas e Sociais, como
exigência parcial da obtenção do título
de Especialista em Gestão e
Administração Pública.

Aprovado em: _____ de _____ de _____

Banca Examinadora:

Profa. MSc. Jacyara Farias de Souza

Membro

Membro

Dedico este trabalho ao meu esposo
Pedro Figueiredo e aos nossos: Pedro e
Catharina.

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus, com sua infinita misericórdia e amor permitiu-me concluir o presente trabalho cumprindo mais uma etapa da minha vida, a ele agradeço tudo o que sou e tenho.

Ao Pedro, meu amado esposo, que sempre estimula com seu apoio, atitudes, palavras de fé e coragem; obrigada pela paciência, felicidade, carinho e amor. Aos nossos Catharina e Pedro Filho, que são os mais belos presentes que Deus nos concedeu.

Ao Flávio e a minha irmã Isabel, com saudades, por estarem sempre cumprindo os desafios que a vida lhes impõe, por serem exemplo de disciplina, perseverança e amor, mesmo distante, se fazem constantemente presente.

Ao casal Silvio e Ana Valéria, pela amizade, confiança e apoio nos momentos difíceis do curso.

As amigas: Nádia, Gorete e Débora pelo apoio, incentivo e gratidão.

À minha estimada amiga e orientadora Professora Jaciara, muito obrigada, pela disponibilidade e orientação essenciais ao desenvolvimento do trabalho, sem seu apoio não seria possível a conclusão do curso.

**“Justiça atrasada não é justiça, senão
injustiça qualificada e manifesta.”**

(Rui Barbosa)

RESUMO

Neste trabalho, enfoca-se a utilização dos novos dispositivos asseguradores da celeridade processual na Administração Pública brasileira, observando conceitos, características, princípios norteadores e, principalmente os novos mecanismos que garantem a celeridade processual, compreendidos na dinâmica da sociedade moderna e essenciais à gestão que busca aperfeiçoar as novas tendências de uma sociedade que necessita acompanhar o seu tempo. Para o alcance dos objetivos propostos foram utilizados os métodos: histórico-evolutivo e o exegético-jurídico, visando à coleta de informações necessárias à consecução da pesquisa. Nesse contexto, ganha relevância o princípio da celeridade, sua aplicabilidade no âmbito da Administração Pública. O trabalho encontra-se dividido em três partes: na primeira, faz-se algumas considerações sobre a caracterização da Administração Pública, enfocando definição, características e princípios norteadores; na segunda, aborda-se o delineamento legal da Administração Pública brasileira, no qual dispõe-se conceitos acerca de desconcentração e descentralização, evidenciando características e diferenças, Administração Pública Direta e Administração Pública Indireta; na terceira parte analisa-se os mecanismos que asseguram a celeridade processual, o princípio da eficácia, a aplicação da eficácia horizontal dos direitos fundamentais na Administração Pública, a legislação e a aplicabilidade desses dispositivos na Administração Pública Brasileira. Conclui-se que os novos dispositivos asseguradores da celeridade processual são necessários à Administração Pública, especialmente no tocante à sua aplicabilidade, objetivando uma administração mais célere, eficiente e menos burocrática.

Palavras-chave: Princípios Administrativos. Celeridade. Administração Pública.

ABSTRACT

At the present work, it is focused the utilization of the new ensuring devices of the procedural celerity on the Brazilian Public Administration, observing concepts, characteristics, guiding principles and, mainly, the new mechanisms that ensure the procedural celerity, comprehended on the dynamic of the modern society, essential to the management that seeks the improvement of the new tendencies of a society that needs to follow its time. In order to reach the proposed objectives, were used the historical-evolutionary and the profound juridical methods, viewing the collection of the necessary information to the consecution of the research. Within this context, gains relevance the principle of celerity, its applicability on the Public Administration scope. The present work is divided in three parts; on the first, it is made some considerations about the characterization of the Public Administration, focusing definition, characteristics and guiding principles; on the second, it is observed the legal delineation of the Brazilian Public Administration, in which are disposed concepts about the non-concentration and the decentralization, evidencing characteristics and differences, Direct Public Administration and Indirect Public Administration; on the third part it is analyzed the mechanisms that ensure the procedural celerity, the principle of efficacy, the application of horizontal efficacy of the fundamental rights on the Public Administration, the legislation and the applicability of these devices on the Brazilian Public Administration. It is concluded that the new devices that ensure the procedural celerity are necessary to the Public Administration, especially on the regards of its applicability, objectifying a faster, helpful and less bureaucratic administration.

Key-words: Administrating Principles, Celerity, Public Administration.

LISTA DE ABREVIATURAS

CF - Constituição Federal

EC - Emenda Constitucional

STF- Supremo Tribunal Federal

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	10
2 CARACTERIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	12
2.1 Definição	13
2.2 Características	17
2.3 Princípios norteadores	19
3 O DELINEAMENTO LEGAL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA.....	29
3.1 Desconcentração e Descentralização	29
3.2 Administração Pública Direta	32
3.3 Administração Pública Indireta	35
4 MECANISMOS QUE ASSEGURAM A CELERIDADE PROCESSUAL.....	48
4.1 Princípio da Eficácia	48
4.2 A aplicação da eficácia horizontal dos direitos fundamentais na Administração Pública	50
4.3 Legislação que desburocratiza a Administração Pública	55
4.4 A aplicabilidade dos dispositivos asseguradores da celeridade processual na Administração Pública Brasileira.....	58
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	60

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho documenta o estudo direcionado a análise acerca dos dispositivos asseguradores da celeridade processual na Administração Pública brasileira.

O foco do trabalho centra-se na oportunidade de se observar a relevante questão dos princípios e demais dispositivos que asseguram a celeridade processual compreendidos na dinâmica social atual como uma necessidade iminente, na qual se exige presteza e celeridade praticamente em todos os serviços percebidos ou oferecidos.

Na constante necessidade de desenvolver uma gestão objetivando o alcance necessidades atinentes a sociedade moderna, atenta-se à celeridade e demais dispositivos como meio de assegurar uma Administração Pública mais próxima da sociedade. Torna-se relevante o questionamento acerca da aplicabilidade dos dispositivos asseguradores da celeridade processual na Administração Pública Brasileira.

O trabalho possui como objetivo geral a análise da aplicabilidade dos novos dispositivos asseguradores da celeridade processual na Administração Pública Brasileira e, como objetivos específicos: A caracterização da Administração Pública Brasileira, o respeito do delineamento legal da Administração Pública Brasileira; e, por último, o estudo dos mecanismos que asseguram a celeridade processual e a sua aplicabilidade.

Para a realização da investigação utilizar-se-á o método exegético-jurídico, com a observação da legislação que desburocratiza a Administração, o método histórico-evolutivo na análise histórica dos princípios da Administração Pública brasileira, sua caracterização nos dias atuais e, a técnica bibliográfica, desenvolvendo pesquisas de forma indireta, com o objetivo de coletar informações doutrinárias e legais, relevantes para o desenvolvimento do tema.

No enfoque à Administração Pública se abordarão suas peculiaridades, características e principalmente, os dispositivos asseguradores da celeridade processual. O trabalho será estruturado em três partes: na primeira parte far-se-á uma análise a respeito da caracterização da Administração Pública brasileira; no

segundo momento serão expostas algumas considerações a respeito do delineamento legal da Administração Pública e, na terceira parte, será examinado a possibilidade do uso dos mecanismos asseguradores da celeridade processual, por fim, as considerações finais.

O texto disporá, portanto, na primeira parte acerca da caracterização da Administração Pública Brasileira, bem como acerca da definição, conceito, principais características e princípios norteadores, buscando-se um liame com a realidade social.

Na segunda parte, apresentar-se-á o delineamento legal da Administração Pública Brasileira, serão observados conceitos acerca da desconcentração e descentralização, Administração Pública Direta e Administração Pública indireta.

Na terceira parte menciona especificamente os mecanismos que asseguram a celeridade processual, analisar-se-á o princípio da eficácia, assim como a aplicação da eficácia horizontal dos direitos fundamentais na Administração Pública e a legislação atual, momento em que se observará a possibilidade da aplicabilidade desses dispositivos na Administração Pública Brasileira. Por fim, as considerações finais.

O estudo deverá mostrar como resultado os novos dispositivos asseguradores da celeridade processual, como alternativa de disponibilidade para uma gestão administrativa que busca aperfeiçoar-se as novas tendências e necessidades de uma sociedade cada vez mais exigente.

2 CARACTERIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A Administração Pública Brasileira pressupõe a compreensão da definição de Estado soberano, através do qual se disciplina o funcionamento e toda organização estrutural dos serviços públicos destinados à sociedade. O Estado brasileiro federativo, amplo, abarca toda a estrutura que compõe a Administração Pública, na gestão de bens e interesses da comunidade.

A sociedade atravessou mudanças ao longo do tempo, ficou mais exigente e as necessidades se multiplicaram, ao Estado restou caminhar junto às necessidades sociais, buscar na sua Administração mecanismos voltados a uma prestação eficaz, célere, com foco no social.

O Estado compreendido sob uma análise constitucional constitui-se soberano, detentor de leis próprias, juridicamente e administrativamente organizado. Nesse sentido Marinela escreve (2006, p. 14):

O Estado, sob o prisma constitucional, é pessoa jurídica territorial soberana; é uma nação politicamente organizada, dotada de personalidade jurídica própria, sendo pessoa jurídica de direito público que contém seus elementos e três poderes. Como ente personalizado, o Estado tanto pode atuar no campo do direito público, como no do direito privado, mantendo sempre sua personalidade de direito público, pois a teoria da dupla personalidade do Estado acha-se definitivamente superada.

Destarte, o Estado teria decorrido pela primeira vez no século XVI, na obra O Príncipe, de Maquiavel, norteando comunidades constituídas através das cidades-estado. Entretanto, não há delimitação do exato momento do seu surgimento, havendo diversas correntes. Assim dispõe Carvalho Filho (2008, p. 01):

Discutem os pensadores sobre o momento em que apareceu o Estado, ou seja, qual a precedência cronológica: o estado ou a Sociedade. Informa-nos DALMO DALLARI que para certa doutrina o Estado, como a sociedade, sempre existiu; ainda que mínima pudesse ser, teria havido uma organização social nos grupos humanos. Outra doutrina dá à sociedade em si precedência sobre a formação do Estado: este teria decorrido de necessidade ou conveniência de grupos sociais. Uma terceira corrente de pensamento ainda retarda o nascimento do Estado, instituição que passaria a existir com características bem definidas.

Observa-se a concepção de que o Estado evoluiu juntamente com a humanidade, culminando com o surgimento do Estado de direito, fundamenta-se na regra de obediência as próprias leis que cria, todos os componentes da federação se materializam com o Estado, nos quais se constituem dentro dos limites de competência estabelecidos através da Constituição Federal, constituindo juridicamente organizado, como bem explica Meirelles (2009, p. 61):

O conceito de Estado varia segundo o ângulo em que é considerado. Do ponto de vista sociológico, é corporação territorial dotada de um poder de mando originário (Jellineck); sob o aspecto político, é comunidade de homens, fixada sobre um território, com postestade superior de ação, mando e de coerção (Malberg); sob o prisma constitucional, é pessoa jurídica de Direito Público Interno (art. 41.I). Como ente personalizado tanto pode atuar no campo do Direito Público como no do Direito Privado, mantendo sempre sua única personalidade de Direito Público, pois a teoria da dupla personalidade do Estado acha-se definitivamente superada.

O Estado, na sociedade moderna, organiza-se e funciona por meio dos serviços públicos, através dos quais a Administração Pública realiza-os no intuito de satisfazer as necessidades coletivas, constitui, esse, seu principal objetivo, norteado por princípios e leis, o bom administrador conduz sua gestão, focado na eficácia, eficiência e na busca da excelência dos serviços.

2.1 Definição

A Administração consiste no aparelhamento do Estado que viabiliza a realização de serviços, com a função de atender necessidades coletivas. Constitui-se como instrumento através do qual conduz a prática de políticas públicas visando o bem comum, não realiza atos de governo, mas com autonomia funcional pratica os atos de execução, pode ser conceituado como uma atividade que apenas se vincula a lei ou norma técnica, desempenhando uma função hierarquizada, constituindo-se neutra, entretanto detém responsabilidade técnica e legal pela sua execução. O poder de decisão da administração limita apenas a área de suas atribuições e competência executiva, não ocorrendo à faculdade de oposição política nos

assuntos jurídicos, técnicos, financeiros ou de conveniência Administrativa. (MARINELA, 2006).

A organização dos poderes inerentes ao Estado constitui uma divisão estrutural, que possui como objetivo o exercício das funções estatais e impede que ocorra uma concentração desse poder em determinado órgão ou pessoa. Esses poderes essenciais ao Estado foram definidos ao longo do tempo. Assim dispõe Alexandrino (2009, p. 15): “No clássico modelo de tripartição, concebido em 1749 por Charles de Montesquieu, esses Poderes do Estado são: o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”.

O decorrer do tempo e a história do constitucionalismo, propiciou como uma idéia primordial, a rígida separação entre esses poderes que foi modificando , cada poder, contudo tornou a desempenhar não apenas as suas próprias funções, mas passou a possuir características de outros poderes, integrando uma divisão flexível das funções estatais, nas quais, cada um desses poderes passa a exercer as três funções do Estado. O modelo de separação flexível foi o adotado através da Constituição Federal de 1988. Como bem explica Alexandrino (2009, p. 15):

[...] Tanto o judiciário quanto o legislativo desempenham além de suas funções próprias ou típicas (jurisdicional e legislativa, respectivamente), funções atípicas administrativas, quando, por exemplo exercem a gestão de seus bens, pessoal e serviços. Por outro lado, o Executivo e o Judiciário desempenham também função atípica legislativa (este, na elaboração dos regimentos dos tribunais; aquele, quando expede, por exemplo, medidas provisórias e leis delegadas). Finalmente o Executivo e o Legislativo também exercem, além de suas funções próprias, a função atípica de julgamento (o Executivo, quando profere decisões nos processos administrativos; o Legislativo, quando julga autoridades nos crimes de responsabilidade, na forma do art. 52, I, II e parágrafo único, da Constituição).

O Poder Executivo dispõe predominantemente da função administrativa, entretanto os demais poderes, também se utilizam, indiretamente dessa função e esse fato atribui-se ao não acatamento de um modelo rígido de separação por parte da Constituição Federal em vigor.

Todos os bens pertencentes à comunidade, ao bem comum, em função dos interesses da coletividade são protegidos e geridos através da função administrativa, que desempenha a gestão desses bens, seja no âmbito federal, estadual ou municipal, devido à forma do governo brasileiro. Conforme Alexandrino (2009, p.17):

[...] “República é a forma de governo caracterizada pela eletividade e pela temporariedade dos mandatos do Chefe do Poder Executivo, com o dever de prestação de contas (responsabilidade do governante).”

A Administração Pública apresenta como natureza o múnus público, visando defesa e conservação dos bens, o desempenho de serviços postos ao alcance da coletividade em busca da satisfação de suas necessidades, não podendo ter como foco ou objetivo a ser alcançado a percepção de interesses diversos. Assim, define Marinela (2006, p. 18):

Administração é todo aparelhamento do Estado pré-ordenado à realização de serviços, visando a satisfação de suas necessidades coletivas. Não pratica atos de governo; pratica atos de execução, com maior ou menor autonomia funcional. Conforme competência dos órgãos de seus agentes, é o instrumental de que dispõe o Estado para colocar em prática as opções políticas do governo.

Ocorre dentre a doutrina vigente, diversos conceitos acerca da Administração Pública, destacando-se ainda, a possibilidade de constituir-se como uma atividade neutra, vinculada a lei ou norma técnica, de maneira hierarquizada, com responsabilidade legal através da sua execução, não há para a Administração a possibilidade de opção política.

O conceito de Administração Pública abrange segundo a doutrina alguns critérios que são adotados, o critério formal define que a Administração constitui um conjunto de órgãos instituídos com o objetivo de governo, no sentido material dispõe de um conjunto de funções para o desempenho dos serviços públicos e o critério operacional define a Administração como sendo um desempenho sistemático, legal e técnico de serviços exclusivos do Estado ou por esse assumido, desempenhando, em defesa da comunidade. (MARINELA, 2006).

Destarte, há outros critérios utilizados pelos doutrinadores com a finalidade de conceituar a Administração Pública, conforme explica o doutrinador Diógenes Gasparini (*apud* Marinela, 2006, p. 18):

[...] diversos critérios devem ser utilizados para conceituar a Administração Pública: o critério negativista ou residual, segundo o qual a Administração é toda atividade do Estado, excluídas a Legislativa e a jurisdicional. O autor também indica o critério formal, orgânico ou subjetivo, em que administração é um complexo de órgãos responsáveis por funções administrativas. E, por fim, o critério material ou objetivo que a define como

um complexo de atividades concretas e imediatas, desempenhadas pelo Estado, sob os termos e condições da Lei, visando ao atendimento de necessidades coletivas (ex.: exercício do poder de polícia, os serviços públicos etc).

O conceito de Administração Pública dar-se também através de dois sentidos, o objetivo e o subjetivo, isso ocorre devido o grande acúmulo de tarefas e atividades inerentes ao Estado, com um vasto número de órgãos e agentes públicos. O sentido objetivo pressupõe a própria atividade administrativa, que o Estado exerce através dos seus agentes e órgãos, nos quais se desenvolve a função administrativa. Conforme Carvalho Filho (2008, p. 10): O verbo administrar indica gerir, zelar, enfim uma ação dinâmica de supervisão. O adjetivo pública pode significar não só algo ligado ao Poder Público, como também a coletividade ou ao público em geral.

O sentido subjetivo pressupõe o sujeito da função administrativa, não importando para isso, o poder no qual é exercido, embora o Poder Executivo seja o Poder incumbido da Administração, evidencia-se que nos Poderes Legislativo e Judiciário existem tarefas que são atividades administrativas. Conforme Carvalho Filho (2008, p. 11):

Os órgãos e agentes a que temos referido integram as entidades estatais, ou seja, aquelas que compõem o sistema federativo (União, Estados, Distrito Federal e Municípios). Entretanto existem algumas pessoas jurídicas incumbidas por elas da execução da função administrativa. Tais pessoas também se incluem no sentido de Administração Pública. São elas as autarquias, sociedades de economia mista, empresas públicas e fundações públicas. No primeiro caso temos a Administração Pública Direta, responsável pelo desempenho das atividades administrativas de forma centralizada, no segundo se forma a Administração Indireta, exercendo as entidades integrantes a função administrativa descentralizadamente.

Pode-se apontar mais critérios na tentativa de se conceituar a Administração Pública, o critério formal e o critério material, nesse sentido, afirma Marinela (2006, p. 19): "O critério formal, orgânico ou subjetivo vislumbra a Administração pública como conjunto de órgãos, a estrutura estatal que alguns autores até admitem como sinônimo de Estado, quando pensado no aspecto físico, estrutural." O critério material ou objetivo vislumbra a Administração como atividade desenvolvida pelo Estado, ou seja, a própria função administrativa.

Como se vê, o conceito acerca da Administração Pública, não oferece algo bem definido, já pronto. Em sentido lato, administrar significa gerir interesses, observando a lei, a moral e a finalidade dos bens a serem geridos, que pertence a toda coletividade, os interesses sociais, como bem menciona Meirelles (2009, p. 85): "A Administração Pública, portanto, é a gestão de bens de interesses qualificados da comunidade no âmbito federal, estadual ou municipal, segundo preceitos do Direito e da Moral, visando o bem comum".

No âmbito jurídico, o conceito de administração encontra-se oposto ao de propriedade, enquanto a primeira encontra-se ligada a idéia de zelo e conservação de bens e interesses, a de propriedade indica disponibilidade e alienação.

Constata-se, pois, que natureza e os fins da Administração Pública implicam na defesa e conservação do múnus público, buscando o bem comum, atingindo as necessidades e interesses da coletividade, imprescindível a Administração comprometida com a sociedade.

2.2 Características

A Administração Pública apresenta como característica a sua natureza, a finalidade a qual lhe é reservada, seus objetivos e metas a serem realizados. A natureza da Administração Pública está diretamente relacionada com o múnus público, para quem a exerce, destinando-se a defesa, conservação e aprimoramento dos seus bens que são postos as necessidades da coletividade, abrangendo também os serviços. Conforme explica Meirelles (2009, p.86):

[...] A natureza da Administração é a de um múnus público, para quem a exerce, isto é, a de um encargo de defesa, conservação e aprimoramento dos bens, serviços e interesses da coletividade [...] Ao ser investido em função ou cargo público, todo o agente do poder assume para com a coletividade o compromisso de bem servi-la, porque outro não é o desejo do povo, como legítimo destinatário dos bens, serviços e interesses administrados pelo Estado.

O administrador público possui a incumbência de cumprir todos os preceitos ligados ao Direito e a Moral Administrativa na execução de sua gestão, ao ser

investido do cargo público ou função pública, esse agente assume a partir desse momento o compromisso de servir bem as necessidades da coletividade, pautando sempre pelo direito, nas leis, decretos, regimentos, regulamentos, atos especiais, dentre demais formalidades, agindo conforme a idoneidade moral da instituição ao qual pertence, decorrendo o dever da obediência aos direito e a moral administrativa. (MEIRELLES, 2010).

A finalidade da Administração Pública encontra-se restrita a um objetivo essencial que consiste no bem comum da coletividade administrada, na qual as atividades geridas pelo administrador precisam estar voltada para esse objetivo, não devendo desviar-se ou ignorar-se, pois a Administração constitui o meio através do qual o bem público deve ser alcançado. Como bem expõe Meirelles (2009, p. 87):

[...] Os fins da Administração Pública resumem-se num único objetivo: o bem comum da coletividade administrada. Toda atividade do administrador público deve ser orientada para esse objetivo. Se dele o administrador se afasta ou desvia, trai o mandato de que está investido, porque a comunidade não institui a Administração senão como meio de atingir o bem-estar social. Ilícito e imoral será todo ato administrativo que não for praticado no interesse da coletividade.

A finalidade da Administração Pública não constitui a vontade do administrador, pressupõe obediência as regras jurídicas que disciplinam essa atividade, atribuindo-a uma finalidade própria, condicionando o agente do Poder Público ao cumprimento do objetivo que lhe é imposto, não podendo dar-lhe uma finalidade diversa do que se encontra descrito na lei.

Os deveres que são determinados através da administração ao agente do Poder Público, não pode deixar de ser realizado, não há uma liberdade de escolha que possa conduzir a uma finalidade diversa, não devendo deixar de cumprir o que o que a lei lhe impõe, nem mesmo renunciar parcela dos poderes que lhe são conferidos, pois não são estabelecidos em consideração pessoal, mas em prol da comunidade que precisa ser administrada, o não cumprimento dos poderes, deveres e prerrogativas que são impostos equivale a desconsiderar toda incumbência aceita quando da sua posse no cargo público. Conforme Meirelles (2009, p. 88):

Em última análise, os fins da administração consubstanciam-se na defesa do interesse público, assim entendidas aquelas aspirações ou vantagens lícitamente almejadas por toda a comunidade administrada, ou por uma

parte expressiva dos seus membros. O ato ou contrato administrativo realizado sem interesse público configura desvio de finalidade.

O interesse público pressupõe interesse primário do Estado, esse também possui interesse secundário, que se caracteriza como interesse particular, que pode ser buscado quando coincidem com os interesses primários. É importante mencionar que o ato administrativo realizado sem o respeito ao interesse público constitui desvio de finalidade. Conforme Mello (*apud* Meirelles 2009, p. 87):

Como mostra Celso Antônio Bandeira de Mello, com base em Renato Alessi, de longa data distingue-se interesse primário, ou simplesmente interesse público, do interesse secundário do Estado, o qual, tal como os particulares, sendo pessoa jurídica, têm interesses que lhe são particulares, individuais, daí porque esses interesses secundários só podem ser buscados pelo Estado quando coincidentes com os interesses primários, isto é com os interesses públicos propriamente ditos.

Destarte, o administrador público precisa observar princípios que constituem em regras de observância obrigatória ao desempenho de uma excelente administração. Os cinco primeiros princípios estão previstos no artigo 37, *caput*, da Constituição Federal vigente, os demais encontram previstos na Lei 9.784 de 29 de janeiro de 1999.

A legalidade para o particular diverge com relação a essa no âmbito do Poder Público, definem para esse um dever, pois às leis de ordem pública constituem poder-dever não há possibilidade do seu descumprimento. Conforme ensina Meirelles (2009, p. 89):

Na Administração Pública não há liberdade nem vontade pessoal. Enquanto na administração particular é lícito fazer tudo que a lei não proíbe, na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza. A lei para o particular significa "pode fazer assim"; para o administrador público significa "deve fazer assim". (grifos do autor)

No que diz respeito ao particular, que assume responsabilidades legais, principalmente no tocante as suas dívidas, cabe ao credor buscar no patrimônio do devedor o seu crédito; podendo se estabelecer o instituto da falência. Como explica Ramos (2009, p. 619):

A falência, pois, é um instituto típico do regime jurídico empresarial, aplicável tão somente aos devedores empresários. Ao devedor civil, o arcabouço jurídico processual reserva o concurso de credores, não estando os mesmos, por conseguinte, submetidos a legislação falimentar.

Diante o exposto, percebe-se que o bom administrador ou agente público persevera na natureza e finalidade da Administração pública, buscando desenvolver sua atividade em observância ao social, cujo objetivo encontra-se focado nas necessidades da comunidade.

2.3 Princípios Norteadores

Os princípios administrativos constituem postulados fundamentais, os quais norteiam a Administração Pública, podem ser encontrados de forma explícita ou implícita, encontra-se na Constituição Federal vigente e nas várias leis dispõem acerca de princípios administrativos.

Dente os princípios norteadores destacam os que se encontram expressos no artigo 37, da Constituição Federal vigente, que são: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (acrescentado através da emenda constitucional 19/1999).

A Lei 9.784/1999 que disciplina os processos administrativos incluiu no artigo 2º, outros princípios administrativos entre eles, a eficiência, legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, da segurança jurídica e do interesse público. Conforme Alexandrino (2009, p. 189):

Os princípios são idéias centrais de um sistema, estabelecendo suas diretrizes e conferindo a ele um sentido lógico, harmonioso e racional, o que possibilita uma adequada compreensão de sua estrutura. Os princípios determinam o alcance e o sentido das regras de um determinado subsistema do ordenamento jurídico, balizando a interpretação e a própria produção normativa.

O Princípio da Legalidade indica que o administrador público no desempenho de sua atividade precisa obedecer a lei e exigências do bem comum, não podendo

desviar-se, observando também os princípios. Não deve haver a oportunidade de satisfazer vontade pessoal, particular, pois só lhe é permitido fazer o que a lei autoriza, as leis administrativas possuem um caráter de ordem pública, não facultando seus preceitos que devem prontamente ser cumpridos. Como dispõe Carvalho Filho (2008, p.17):

Não custa lembrar, por último, que na teoria do Estado moderno, há duas funções estatais básicas: a de criar a lei (legislação) e a de executar a lei (administração e jurisdição). Esta última pressupõe o exercício da primeira, de modo que só pode conceber a atividade administrativa diante dos parâmetros já instituídos pela atividade legisferante. Por isso, é que administrar é função subjacente a de legislar. O princípio da legalidade denota exatamente essa relação: só é legítima atividade do administrador público se estiver condizente com o disposto na lei.

O Princípio da Impessoalidade demonstra a isonomia aos administrados que possuem uma situação jurídica idêntica, evitando privilégios, desse modo representa o princípio da isonomia, entretanto esse princípio também deve ser entendido no sentido do princípio da finalidade, no qual o administrador público pratique apenas o ato no qual expressa o objetivo, o fim legal, de forma impessoal. Conforme Meirelles (2009, p. 93):

Desde que o princípio da finalidade exige que o ato seja praticado com finalidade pública, o administrador fica impedido de buscar outro objetivo ou de praticá-lo no interesse próprio ou de terceiros. Pode, entretanto, o interesse público confundir com o de particulares, como ocorre normalmente nos atos administrativos negociais e nos contratos públicos, casos em que é ilícito conjugar pretensão do particular com o interesse coletivo.

O Princípio da Finalidade exige que o ato praticado tenha sempre como objetivo certo o interesse público, de modo que não ocorra desvio de finalidade, configurando-se como um fim diverso do previsto, na regra de competência do agente, por conseguinte, o administrador fica impossibilitado de buscar fim diverso, beneficiando-se pessoalmente ou terceiros. Há casos nos quais os interesses particulares coincidem com o interesse público, como exemplo dos contratos públicos. (MEIRELLES, 2009).

A prática vedada nesse princípio consiste na proibição do interesse e da conveniência, utilizado para satisfazer os interesses privados, através de influências, proteção ou perseguições por parte do agente público, consistindo esse

comportamento um desvio de finalidade, não coincidindo com os interesses próprios da Administração Pública. Relaciona-se diretamente ao princípio da igualdade (art. 5º, I e 19, III, da Constituição Federal), pois deve haver tratamento igualitário aos que se encontram numa mesma situação fática e jurídica. Como ensina Meirelles:

A mencionada Lei 9.784/99 refere-se ao princípio da finalidade, dizendo que os processos administrativos deve-se observar o critério de "interpretação da norma administrativa da forma que melhor garanta o atendimento do fim público a que se dirige", vedada "a promoção pessoal de seus agentes ou autoridades (CF, art. 2º, parágrafo único, XIII e III).

O Princípio da Moralidade indica ao administrador público a observância aos preceitos éticos, com uma conduta de distinção entre o honesto e o desonesto, averiguando critérios de conveniência, oportunidade e justiça, devendo manter essa conduta nas relações com os administrados e internamente com os agentes públicos que integram a Administração Pública.

O artigo 37, *caput*, da Constituição Federal vigente disciplina o princípio da moralidade, com o objetivo de coibir os desmandos e desvios de finalidades do administrador público, esse princípio encontra-se intimamente ligado ao conceito de bom administrador, que deve conhecer os princípios éticos norteadores da função administrativa assim como a lei. (CARVALHO FILHO, 2008).

A denominada moral administrativa, devido ser jurídica e pautar-se pela possibilidade de pleitear anulação dos seus atos juridicamente, difere da moral comum, não se encontrando vinculada aos pensamentos e convicções do agente público, mas na condução adequada e ética do grupo social, conforme escreve Alexandrino (2009, p. 15):

A moral administrativa liga-se a idéia de probidade e boa fé. É freqüente a asserção de que o princípio da moralidade complementa o princípio da legalidade, ou amplia materialmente sua efetividade (às vezes o princípio da finalidade também é apontado como complementar ao da legalidade).

A moralidade administrativa pressupõe a restrita observância aos padrões éticos assim como lealdade e boa-fé garantindo por parte do administrador uma Administração Pública comprometida com sua finalidade, à imoralidade nos atos administrativos comprometem esse desempenho que acabam por promover

prejuízos ao erário público, conduta disciplinada através da Lei 8.429 de 02 de janeiro de 1992. (CARVALHO FILHO, 2008).

Ocorrem outros instrumentos de controle, entre eles destacam-se a Ação Popular (art. 5º, LXXIII, da CF/88) e a Ação Civil Pública¹ (art. 129, III, da CF/88). Através da Ação Popular é facultado a qualquer cidadão a pretensão de anular um ato administrativo, que se encontre eivado de vício. Através da Ação Civil Pública o Ministério Público pode defender a moralidade administrativa anulando atos administrativos que tenham sido realizados contaminados de imoralidade administrativa. Há também regras sobre a improbidade administrativa, crimes de responsabilidade do Presidente da República e de outros agentes políticos, remédios constitucionais, Lei de Responsabilidade Fiscal, entre outros mecanismos. Como se vê, são vários os meios de controle judicial dispostos no ordenamento jurídico para impedir a imoralidade. (MARINELA, 2006).

O Princípio da Publicidade encontra-se mencionado na constituição Federal vigente, ao qual indica a respeito da publicidade dos atos administrativos, que merecem uma ampla divulgação possuindo como finalidade o conhecimento público, representando também o início da produção de efeitos, objetivando tornar-se conhecido para que possa produzir efeitos, tornando-se operante a partir do momento da sua publicação ou divulgação oficial.

A publicidade envolve toda a Administração Pública, com a publicação dos resultados, seja através de divulgação oficial de seus atos ou por conhecimentos da sua conduta interna através dos seus agentes, podendo ser alcançado com o instrumento de petição ou com certidões, isso ocorre para que os responsáveis pelos atos possam ser responsabilizados. Consoante Meirelles (2009, p.95):

Publicidade é a divulgação oficial do ato para conhecimento público e início de seus efeitos externos. Daí porque as leis, atos e contratos administrativos que produzem consequências jurídicas fora dos órgãos que os emitem exigem publicidade para adquirirem validade universal, isto é, perante partes e terceiros.

Os instrumentos constitucionais que viabilizam a busca de tais direitos, efetivando a restauração da legalidade, são o mandado de segurança (art. 5º, LXIX, CF) e o habeas data (art. 5º, XXXIII, CF).

1. A Lei 7.347/85 - Disciplina a Ação Civil Pública

O Princípio da Eficiência pressupõe que a atividade administrativa possa ser realizada com rendimento, presteza, produtividade, economia, foi estabelecido através da Emenda Constitucional nº 19 de 1998. O seu núcleo, seu objetivo consiste principalmente na exigência de se reduzir os desperdícios conferidos ao dinheiro público, que os resultados voltam-se para o bem comum.

O artigo 41 da CF/88 disciplina que para os servidores o princípio da eficiência consiste em perda da estabilidade do servidor, que para conquistar a sua estabilidade precisa de nomeação no cargo de provimento efetivo, ultrapassar três anos de serviços prestados e ser avaliado com relação ao seu desempenho, sua eficiência.

Destarte, o Princípio da Eficiência não se restringe apenas aos serviços prestados à coletividade, primando, sobretudo, a qualidade dos serviços administrativos prestados internamente, seja das pessoas federativas ou pertençam aos entes vinculados, o objetivo pleiteado consiste na busca e alcance da qualidade total dos serviços prestados, nesse contexto, há ferramentas que possibilitam a sua total execução, consiste em técnicas, métodos, treinamento e capacitação profissional e tecnologia que viabilizam a excelência na qualidade dos serviços que são prestados. Conforme elucida Carvalho Filho (2008, p. 26):

Tais objetivos é que ensejaram as recentes idéias a respeito da administração gerencial nos Estados modernos (public management) segundo a qual se faz necessário identificar uma gerência pública compatível com as necessidades comuns da Administração, sem prejuízo para o interesse público que impede toda a atividade administrativa.

A denominada Reforma do Judiciário, que já foi implementada, ensejou através da Emenda Constitucional nº 45, o Princípio da Eficiência, principalmente no tocante a demora dos processos seja, judicial ou administrativo, de modo que surgiram à necessidade de se adotar outras medidas no intuito de ampliar e corroborar com o acesso a justiça e proporcionar uma efetiva prestação jurisdicional, devendo, contudo, obedecer a um controle , que por vezes não se pode invalidar atos administrativos apenas pautado no princípio da eficiência, é preciso também que a segurança jurídica seja analisada, necessitando, todavia de um controle judicial.

Além dos Princípios expressos na Constituição Federal ocorrem outros Princípios necessários à Administração Pública, que a conduz e orienta, portando a mesma relevância daqueles, são usualmente explanados nas doutrinas e jurisprudências vigentes revelando-se como regras à Administração Pública.

O Princípio da Supremacia do Interesse Público conduz a finalidade das atividades administrativas, que objetivam a primazia do interesse público, o Estado encontra-se voltado em benefício da coletividade, mesmo havendo o interesse estatal, a sua finalidade não deve se desviar o fim ao qual é destinado. Conforme explica Carvalho Filho (2008, p. 27):

Desse modo, não é o indivíduo em si o destinatário da atividade administrativa, mas sim o grupo social num todo. Saindo da era do individualismo exacerbado, o Estado passou a caracterizar-se como o Welfare State (Estado do bem-estar), dedicado a atender ao interesse público. Logicamente, as relações sociais vão ensejar, em determinados momentos, um conflito entre interesse público e interesse privado, mas, ocorrendo esse conflito, deve prevalecer o interesse público.

O Princípio da Autotutela confere a Administração Pública o dever de pautar-se pela correção de seus equívocos no exercício da sua atividade, devendo rever os seus atos e restaurar-se buscando a regularidade, não podendo excluir-se da obrigação, desinteressar-se, deixar passar, pois é através da autotutela que a Administração põe em prática o Princípio da Legalidade. Ao sanar tais irregularidade o faz de ofício não necessitando de provocação pra que possa revê-los, analisando o mérito, atos anteriormente realizados, conveniência, manutenção e, sobretudo a sua legalidade. Conforme dispõe Alexandrino (2009, p.212):

É importante frisar que não é só em relação aos atos ilegais que a Administração Pública exerce o poder dever de auto-tutela, anulando-os. Os atos válidos, sem qualquer vício, que, no entender da Administração se tornarem inconvenientes ao interesse público também podem ser retirados do mundo jurídico no uso da autotutela. Nessa hipótese, de revogação de um ato válido que se tornou inconveniente- verdadeiro poder da Administração pública, exercido com suporte, também no poder discricionário – somente a própria Administração que editou o ato tem a possibilidade de controle. Vale dizer o Poder Judiciário não pode retirar do mundo jurídico atos válidos editados por outro poder.

Contudo, o Princípio da Segurança Jurídica impõe limites ao Princípio da Autotutela vez que propõe limites a sua prática, conforme dispõe a Lei 9.784, de 29

de janeiro 99, na regulamentação do Processo Administrativo Federal, que consignou em cinco anos o prazo para que a Administração Pública possa rever os seus atos realizados erroneamente, decorrido esse prazo, fica impossibilitada de anulá-los.

O Princípio da Indisponibilidade prevê que os bens e interesses públicos não se encontram dispostos aos agentes administrativos e não pertencem a Administração Pública, sendo-lhes conferido apenas a obrigação de geri-los, administrá-los em virtude da comunidade a qual se destinam, constituindo essa seu verdadeiro possuidor e titular. O gestor administrativo não possui esses bens, não detém sua alienação, ao qual é permitido apenas na forma que a lei dispuser, como exemplo os contratos administrativos que obrigam a realização de licitação para que possa se executar obras ou serviços, demo do que beneficiem a Administração Pública.

O Princípio da Continuidade dos Serviços Públicos dispõe que os serviços públicos não podem ser interrompidos, devendo manter-se constante e contínuo, pois detém o objetivo de atender as necessidades dos indivíduos perante necessidades sociais, que não suportam adiamento, que são iminentes. Como bem menciona Carvalho Filho (2008, p.29):

Os serviços públicos buscam atender os reclamos dos indivíduos em determinados setores sociais. Tais reclamos constituem muitas vezes necessidades prementes e inadiáveis da sociedade. A consequência lógica desse fato é o de que não podem os serviços públicos ser interrompidos, devendo, ao contrário, ter normal continuidade.

A Constituição Federal vigente dispôs a respeito do direito de greve, no entanto ressalvou no artigo 9º, § 1º: "A lei definirá os serviços ou atividades essenciais e disporá sobre o atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade." Denota-se que ocorre uma precaução no tocante a continuidade da prestação dos serviços públicos. Os contratos administrativos por vezes fazem estabelecer o particular opor-se a Administração, com exceção do contrato não cumprido.

Embora tenha que constituir regra geral, a continuidade não denota caráter absoluto, há ocasiões nas quais é permitido a paralisação do serviço, como consiste

nos casos de reparo técnico ou realização de obras para o melhoramento e expansão da prestação dos serviços.

O Princípio da Segurança Jurídica consiste na proteção à confiança, que procura estabelecer as relações jurídicas, de modo que a Administração Pública possui o prazo de cinco anos, desde que tenha havido boa-fé, como limite conferido ao poder da autotutela, não mais podendo interferir nos efeitos provocados através do determinado ato. Conforme Carvalho Filho (2008, p. 30):

As teorias jurídicas modernas sempre procuraram realçar a crise conflituosa entre os princípios da legalidade e da estabilidade das relações jurídicas. Se de um lado, não se pode relegar o postulado de observância dos atos e condutas aos parâmetros estabelecidos na lei, de outro é preciso evitar que situações jurídicas permaneçam por todo o tempo em nível de instabilidade, o que, evidentemente provoca incertezas e receios entre os indivíduos. A prescrição e a decadência são fatos jurídicos através dos quais a ordem jurídica confere destaque ao princípio da estabilidade das relações jurídicas, ou como se tem denominado atualmente, ao princípio da segurança jurídica.

A questão da estabilidade de determinadas situações jurídicas tem se constituído uma necessidade diante da realidade, em detrimento desse comportamento, o princípio da proteção a confiança abrange o poder normativo da Administração, no intuito de conferir proteção aos indivíduos.

O Princípio da Razoabilidade confere um juízo de valor no qual se encontra submetido determinado ato ou situação, como bem explica Carvalho Filho (2008, p. 33): "Razoabilidade é a qualidade do que é razoável, ou seja aquilo que se situa dentro de limites aceitáveis, ainda que os juízos de valor que provocaram sua conduta possam dispor-se de forma um pouco diversa."

A Razoabilidade significa que uma valoração do que é razoável para uns não possui a mesma conotação para outros, de modo que a falta de razoabilidade em determinada decisão administrativa certamente acarretará uma violação ao princípio da legalidade, de modo que a vontade não segue a razão, o razoável, e sim foi plagiada pelo vício e pela vontade, de modo que se torna eivado de interesse particular, atingindo também o princípio da moralidade.

O Princípio da Razoabilidade necessita de ser observado pela Administração, desde que a conduta esteja apresentada nos padrões de aceitabilidade, não provocando nenhum comportamento inadequado à Administração Pública, conduz a referência de que não existindo violação ao referido

princípio, a função administrativa pauta pela licitude. Na lição de Meirelles (2009, p. 94):

Sem dúvida pode ser chamado de princípio da proibição dos excessos, que em última análise, objetiva aferir a compatibilidade entre os meios e os fins, de modo a evitar restrições desnecessárias ou abusivas por arte da Administração Pública, com lesões aos direitos fundamentais. Como se percebe, parece-nos que a razoabilidade envolve a proporcionalidade, e vice-versa.

O Princípio da Proporcionalidade encontra-se em evolução, refletindo alguns pontos semelhantes com o princípio da razoabilidade, fundamenta-se no excesso de poder e consiste no seu combate, impondo limites as condutas exacerbadas dos agentes públicos, que desafiam os limites adequados, significando a atuação adequada do Poder Público, processando-se com equilíbrio ao fim ao qual merece ser atingido.

No que pertine aos Princípios da Razoabilidade e Proporcionalidade, vê-se que constituem instrumentos de controle das condutas estatais abusivas, independentemente da natureza que possuam, destacam-se na doutrina Alemã, três fundamentos aos quais refletem que a conduta estatal deve primar pelo Princípio da Proporcionalidade, como explana Carvalho Filho (2008, p. 35):

[...] 1) Adequação, significando que o meio empregado na atuação deve ser compatível com o fim colimado; 2) exigibilidade, porque a conduta de ter-se por necessária, não havendo outro meio menos gravoso ou oneroso para alcançar o fim público, ou seja, o meio escolhido é o que causa o menor prejuízo possível para os indivíduos; 3) proporcionalidade em sentido estrito, quando as vantagens a serem conquistadas superarem as desvantagens.

Os Princípios constituem um importante instrumento à Administração Pública ao qual o bom administrador ao observá-los pauta-se pela busca de excelência na prestação dos seus serviços, seja de modo externo ou interno, de modo que o administrador público deve-se valer de todos esses Princípios no desempenho de sua gestão.

3 O DELINEAMENTO LEGAL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA

A organização da Administração Pública é constituída da estruturação de entidades e órgãos que a compõem, no desempenho de suas atribuições através dos agentes públicos, essa organização é delineada por lei, decretos e normas inferiores.

A Administração Pública conduz a idéia de atividade, ação, serviço, que constitui a função administrativa, a finalidade o objetivo, o destino que os gestores buscam alcançar, embora possua no seu sentido subjetivo o conjunto de órgãos e pessoas dos quais se vale o Estado para conseguir realizar os seus fins.

O Estado através dos seus órgãos exerce a função administrativa, as entidades administrativas, essa organização administrativa obedece ao conjunto de normas jurídicas que regem o exercício de sua função administrativa, adotando as formas de atuação delineadas como a descentralização e desconcentração.

O Estado disponibiliza, a Administração Direta que é composta por órgãos integrantes das pessoas federativas, no caso brasileiro e a Administração Indireta constituída por pessoas administrativas ligadas a Administração Direta.

3.1 Desconcentração e Descentralização

O Estado atua através da organização administrativa regido por um conjunto de normas e princípios que determinam competência, relações hierárquicas, formas de atuação, enfim, a função administrativa, de modo que os agentes e toda organização fundamenta-se na centralização, descentralização e desconcentração.

O serviço centralizado é aquele prestado diretamente pelo Estado através dos seus próprios órgãos e com sua responsabilidade, nesse caso delega-se ao estado a função de titular e prestador do serviço, ao qual pertence à Administração Direta. (MEIRELLES, 2010).

O serviço público descentralizado desenvolve-se quando o Estado por meio de lei delega a outra entidade determinado serviço público ou de utilidade pública, transferindo a sua titularidade ou execução. Conforme Alexandrino (2009, p.23):

Ocorre a chamada descentralização administrativa quando o estado desempenha algumas atribuições por meio de outras pessoas, não pela sua administração direta. A descentralização pressupõe duas pessoas distintas: o Estado (a União, o Distrito Federal, um estado ou município) e a pessoa que executará o serviço, por ter recebido do Estado essa atribuição.

A descentralização dos serviços pode ocorrer através da outorga, ou mediante delegação que é denominada de descentralização por colaboração. O Estado ao criar uma pessoa jurídica ou entidade, transferindo a esse ente determinado serviço público, é obrigatório que se faça mediante lei, que autorize a criação da entidade, tal procedimento acontece na Administração Indireta, na qual o Estado outorga serviços a outras entidades (autarquias, fundações públicas, empresas públicas, sociedades de economia mista).

Conquanto a delegação desenvolve-se no momento no qual o Estado transfere através de contrato, a concessão ou permissão da realização de serviços públicos, ou também por meio de ato unilateral, que consiste na autorização de execução de serviços públicos, prestados à população sob fiscalização do Estado, não havendo determinação de prazo, já que existe a possibilidade de revogação deste ato a qualquer tempo.

O serviço outorgado acontece mediante transferência imposta por lei, exigindo para sua revogação ou modificação que também seja através da lei, contudo, não se aplica para o serviço delegado, que basta ato administrativo, bilateral ou unilateral, para que possa ser executado ou revogado, modificado, anulado, do modo como geralmente aplicam-se esses atos.

Registra-se ainda que a delegação consista em transitoriedade, com prazo determinado, no seu término retorna ao delegante, já o outorgado não há menção de prazo, tem-se por indeterminado. Ambas as formas de prestação de serviços, constituem serviços públicos, de utilidade pública, portando-se sujeito as modificações e regulamentações impostas pelo Poder público. Meirelles (2010, p. 345), explica:

A descentralização pode ser territorial ou geográfica (v.g., da União aos Estados – membros e destes aos Municípios) ou institucional, que é a que se opera com transferência do serviço ou simplesmente de sua execução da entidade estatal para suas autarquias, fundações, empresas, entes paraestatais e delegados particulares.

No que pertine ao direito comparado há várias formas que caracterizam a descentralização, a geográfica consiste na entidade local, que se encontra geograficamente limitada, é detentora de personalidade jurídica própria de direito público e capacidade administrativa exercendo os encargos públicos que consistem em interesse da coletividade, ocorrendo nos estados unitários a exemplo entre outros da França, de Portugal, do Brasil Império.

A descentralização por serviços, funcional ou técnica aplica-se no momento em que a Administração cria uma pessoa jurídica de direito público ou privado transferindo para esse novo ente a titularidade e execução daquele serviço público. Registre-se, ainda a descentralização por colaboração definida quando ocorre a transferência através da Administração de certo serviço público, delegado a uma pessoa jurídica de direito privado, que já existia anteriormente, embora, permaneça a titularidade para o Poder Público, ao qual é permitido à Administração dispor sobre ele de acordo com interesse público, a sua formalização registra-se por contrato ou um ato administrativo unilateral, que é a delegação de serviços. (MARINELA, 2006).

Cumprе salientar que o serviço desconcentrado consiste naquele ao qual a Administração pública realiza centralizadamente, mas delega-o aos seus órgãos objetivando que a sua realização seja de modo mais facilitado, assim como a sua utilização pelo usuário. Conquanto a descentralização destaca-se pela retirada do determinado serviço e delegação para outra entidade que possua condições de desempenhá-lo melhor.

Constata-se, pois, que a descentralização administrativa é divergente do conceito de descentralização política. Conforme ensina Marinela (2006, p. 60):

A descentralização política ocorre sempre que pessoas jurídicas de direito público concorram com competências políticas, com soberania ou autonomia para legislar, para ditar seus propósitos e para governar, o que é feito pela Constituição Federal.

O serviço desconcentrado caracteriza-se por ser executado centralizadamente, a Administração Pública distribui entre os seus órgãos (da mesma entidade), com o intuito de facilitar a sua execução e o acesso dos usuários. Meirelles (2010, p. 145), afirma:

A desconcentração é uma técnica administrativa de simplificação e aceleração do serviço, dentro da mesma entidade, diferentemente da descentralização, que é uma técnica de especialização, consistente na retirada do serviço dentro de uma entidade e transferência a outra para que o execute com mais perfeição e autonomia.

A desconcentração e descentralização refletem aspectos da Administração Pública, que por vez pode ser direta ou indireta, de modo que possui como objetivo e interesse primordial voltado ao serviço público e seu destinatário, a coletividade. Contudo, constata-se que a Administração Pública Brasileira utiliza mais os serviços descentralizadamente do que desconcentradamente.

3.2 A Administração Pública Direta

A Administração Direta identifica-se por meio do conjunto de órgãos públicos que a constitui, integrando as pessoas federativas que detêm competência para o desempenho das atividades administrativas executadas pelo Estado, esse constitui ao mesmo tempo a titularidade e a execução do serviço público. Conforme Marinela (2006, p. 63):

A doutrina estabelece como Administração Direta ou centralizada os serviços integrados à estrutura da Presidência, seus Ministérios e demais órgãos inferiores, no plano federal; as governadorias, suas secretarias e respectivos órgãos, no âmbito municipal.

Os órgãos que compõem a Administração Pública direta fundamentam a estrutura política do Estado, compreendendo União, Estados, Distrito Federal e Municípios, os quais desenvolvem nas atividades que lhes são inerentes, de forma centralizada, a competência que lhes fora atribuída. Às esferas estadual e federal, destacam organização semelhante, na municipal, contudo, reserva-se sem demais diferenças, distinguindo-se no tocante a inexistência de órgão do Poder Judiciário.

Contudo acerca das relações desenvolvidas entre o Estado e seus agentes, a doutrina desenvolveu algumas teorias, as quais se destacam a teoria do mandato, a teoria da representação e a teoria do órgão.

A teoria do mandato, que no ordenamento brasileiro não prosperou, consistindo na idéia de que o agente público é um mandatário da pessoa jurídica, não admitindo que o Estado possua vontade própria (MARINELA, 2006).

A teoria da representação descreve que o agente público consiste no representante do Estado, agindo através da força da lei, compara o agente a um tutor ou curador e o ente estatal ao incapaz, essa teoria denota várias críticas por parte dos doutrinadores e, não prosperou. Conforme expõe Marinela (2006, p. 63):

[...] nessa teoria, o agente público é representante do Estado por força de lei, equiparando o agente ao tutor ou curador, que representam os incapazes. [...] Quando o representante ultrapassar os poderes da representação, a pessoa jurídica não responderá por esses atos perante terceiros, por tratar-se de um incapaz, o que é incompatível com o fator de ser o Estado considerado sujeito responsável pelo texto constitucional, sendo impossível ser incapaz e responsável ao mesmo tempo.

A teoria do órgão prevê que a pessoa jurídica expõe a sua vontade por meio dos seus órgãos, de forma que no momento em que o agente se manifesta, é o próprio Estado que o realiza, classifica-se numa relação orgânica, registra-se uma substituição de uma representação por parte do Estado por uma imputação direta, essa teoria é aceita pelos publicistas e foi realizada na Alemanha, como relata Marinela (2006, p. 64): “o órgão é parte do corpo da entidade e por isso as suas manifestações de vontade são consideradas como sendo da respectiva entidade”.

O Estado organiza-se distribuindo em seu interior várias funções em suas diferentes unidades, aplicando-se a cada uma dessas, a sua função específica, denominando essas unidades de órgãos públicos, na lição de Bandeira de Melo (*apud* Marinela, 2006, p. 65): “[...] *“unidades abstratas que sintetizam os vários círculos de atribuições”*, de poderes funcionais do Estado, repartidos no interior da personalidade estatal e expressos por meio dos agentes neles providos. (grifos do autor).

A Lei nº 9.784/99, no art. 2º, inciso I, estabelece que: “órgão é a unidade de atuação integrante da estrutura da Administração Direta e da estrutura da Administração Indireta.” Esse conceito demonstra a possibilidade da existência de órgãos nos entes políticos e nas demais pessoas de jurídicas integrantes da Administração Pública.

Os órgãos públicos não possuem personalidade jurídica própria, registram-se como meios dos quais se vale o Estado para a consecução dos seus objetivos, não se classificam como sujeitos de direitos e obrigações, nesse sentido, todos os atos por esses realizados pertencem ao ente estatal, são também vetados de celebrarem contratos podendo realizá-los a pessoa jurídica por meio dos seus agentes, encontram-se representados pelo ente estatal (pessoa jurídica), facultando estabelecer representação própria, ou estarem representados por seus procuradores.

Com relação à posição estatal, várias classificações são atribuídas aos órgãos públicos: órgãos independentes, autônomos, superiores, subalternos; conforme a sua esfera de atuação: órgãos centrais e órgãos locais; quanto a sua estrutura: órgãos simples e órgãos compostos; com relação à atuação funcional divide-se em: órgãos singulares e colegiados, e, por fim, conforme suas funções: órgãos ativos, órgãos consultivos e órgãos de controle. (MARINELA, 2006).

Os órgãos independentes originam-se na Constituição Federal vigente, representam cada um dos poderes do Estado (Executivo, Legislativo e Judiciário), com atribuições delegadas por agentes políticos são: Corporações Legislativas, tribunais Judiciários, Chefias do Executivo, e Juízes Singulares. Os órgãos autônomos justificam-se por ter ampla autonomia administrativa, técnica e financeira, são órgãos diretivos, cuja função consiste em planejamento, supervisão, coordenação e controle nas suas atividades, são: Ministérios, Consultoria-Geral da República, entre outros. Os órgãos subalternos caracterizam-se por permanecer hierarquizados a outros órgãos mais elevados, destaca-se por não deter poder de decisão e predomina as atribuições de execuções que lhes são atribuídas, como exemplos as ações e serviços.

Os órgãos públicos quanto à atuação os órgãos centrais que executam as suas atribuições no território nacional, estadual ou municipal, são: Secretarias e Ministérios e, os órgãos locais definem a sua atuação em determinada parte do território, são: Delegacia de Polícia, Delegacias Regionais da Receita, entre outros.

A classificação dos órgãos no tocante a sua estrutura consiste em órgãos simples ou unitário, quando constituído por um único centro de competência, não há outros órgãos agregados na sua estrutura, como por exemplo, a seção administrativa. Contudo, classifica-se em órgão composto no momento no qual se

reúne a outros órgãos e proporciona uma desconcentração, com o exercício de várias funções auxiliares. (MARINELA, 2006).

Registra-se quanto à função interna a divisão dos órgãos em singulares, cuja atuação é desempenhada através de um único agente, um só titular, como a Presidência da República, Prefeitura, entre outros, já os órgãos colegiados destacam-se por decidirem pela vontade da maioria dos seus membros, de acordo com a regência legal, são eles: os tribunais, as Assembléias e, outros.

Os órgãos públicos no tocante as funções que exercem dividem-se em órgãos ativos constituem atividades primordiais, expressam decisões que buscam realizar o objetivo da pessoa jurídica, são os órgãos de direção superior e os órgãos de execução; contudo os órgãos constitutivos desempenham a atividade de aconselhamento e elucidação, auxiliam e exprimem a sua vontade (tecnicamente ou juridicamente) e, os órgãos de controle que são responsáveis pelo controle e fiscalização dos agentes e órgãos (MARINELA, 2006).

A Administração Pública Direta delinea-se através do conjunto de órgãos que a constitui, distinguindo-se da Administração Pública Indireta, que se identifica por ser formada de entidades com personalidade jurídica própria, ambas conferem ao Estado, à organização da Administração.

3.3 A Administração Pública Indireta

A Administração Pública Indireta pressupõe que a prestação do serviço aos usuários desempenha-se por terceiros, que a realiza de modo regulamentado e desenvolve uma execução indireta, compõe-se de entidades com personalidade jurídica própria, e executa os serviços de forma descentralizada. Conforme explica Meirelles (2009, p. 346):

A possibilidade de execução indireta depende, entretanto da natureza do serviço, pois alguns existem que não admitem a substituição do seu executor, como p. ex., os de polícia, e para outros a própria outorga ou delegação proíbe o traspasse da execução. Mas o que se deseja acentuar é que a execução indireta é meio de realização do serviço, que tanto pode ser empregado pelo Estado como por aqueles a quem ele transferiu o serviço ou sua prestação aos usuários, observando-se, ainda, que execução indireta não se confunde com prestação descentralizada, desconcentrada e

centralizada de serviço, que se referem à forma de prestação desse mesmo serviço, e não ao seu meio de execução.

Contudo, a Administração Indireta é composta de entidades, denominação comumente utilizada para designar pessoa jurídica (Decreto-Lei nº 200/67)² essas pessoas jurídicas continuam vinculadas as pessoas políticas da federação, cujo objetivo fundamenta-se na atuação estatal descentralizada, conforme Carvalho Filho (2009, p. 430): “Administração Direta do Estado é o conjunto de pessoas administrativas que, vinculadas à respectiva Administração Direta, tem o objetivo de desempenhar as atividades administrativas de forma descentralizada.”

O objetivo do Estado no tocante a Administração Indireta justifica-se no desempenho de serviços do seu interesse através de outras pessoas jurídicas, às quais transfere a sua titularidade ou a sua execução no qual se aplica a delegação, podendo ocorrer por contrato ou ato administrativo, e como delegatários registra-se os concessionários ou permissionários do serviço público. No tocante a abrangência, é conferido as entidades federativas a faculdade da Administração indireta, com a ressalva, de que possua o interesse na descentralização, pois a pessoa política pode criar as entidades na sua Administração descentraliza, podendo haver a Administração Indireta Federal, Estadual do Distrito Federal, e se os recursos possibilitarem, dos Municípios. (CARVALHO FILHO, 2008).

As entidades que compõem a Administração Indireta possuem características em comum aplicável a autarquias, fundações públicas, empresas públicas e sociedade de economia mista, essas pessoas identificam-se por possuir personalidade jurídica própria, podendo assumir direitos e obrigações; detém patrimônio próprio, capacidade de auto-administração e receita própria, vez que objetiva cumprir as previsões legais e viabilizar o interesse público; também terão autonomia administrativa, com relação à receita pode ser decorrente da Administração Direta ou da participação do orçamento de sua atividade, em ambas possibilidades sob regras postas pelo ordenamento jurídico.

Conquanto, as entidades paraestatais assumem uma constituição híbrida, pois localizam-se ao lado do Estado, situando-se paralelo a esse, colaborando no desempenho de suas atividades. No tocante a sua definição há divergências por parte dos doutrinadores, que preferem por vezes não utilizar a expressão, de modo que observando o seu significado Alexandrino (2009, p. 435) explica:

2. Decreto-Lei 200/67- Define a Organização Administrativa Federal

[...] a expressão tendo em vista o seu significado, deveria abranger toda pessoa jurídica que tivesse vínculo institucional com a pessoa federativa, de forma a receber desta os mecanismos estais de controle. Estariam, pois enquadradas como entidades paraestatais as pessoas da administração indireta e os serviços sociais autônomos.

A Administração Pública norteia-se por princípios administrativos de caráter genérico, além dos já mencionados do artigo 37, da Constituição Federal vigente, merecendo destaque três postulados que se aplicam a administração indireta, são: princípio da reserva legal, princípio da especialidade e princípio do controle.

O Princípio da Reserva Legal vincula todas as pessoas que integram a Administração Pública Indireta a obediência a lei, para que sejam instituídas apenas através da previsão legal, conforme artigo 37, XIX, da CF/88: “Somente por lei específica poderá ser criada autarquia e autorizada a instituição de empresa pública, de sociedade de economia mista e fundação, cabendo a lei complementar, nesse último caso, definir as áreas de sua atuação.”

Ressalte-se que tanto pra a criação, quanto para extinção há a exigência da previsão legal, não facultando fazê-lo via ato administrativo, considerando que o ato administrativo não poderá desfazer o que foi estabelecido por lei. (MARINELA, 2006).

A Administração Direta *consigna* a atividade que pode ser passível de ser desenvolvida pela Administração Indireta, avaliando o que deve ser executado centralizadamente ou transferido ao ente descentralizado. Nesse sentido dispõe o princípio da especialidade, conforme expõe Carvalho Filho (2008, p. 407):

O princípio da especialidade aponta para a absoluta necessidade de ser expressamente consignada na lei a atividade a ser exercida, descentralizadamente, pela entidade da Administração Indireta. Em outras palavras, nenhuma dessas entidades pode ser instituída com finalidades genéricas, vale dizer, sem que se defina na lei o objeto preciso de sua atuação.

No que diz respeito às pessoas políticas, essas não se encontram restritas quanto ao objeto de atuação, podem ter ao seu cargo funções genéricas com diversidade de natureza, diferentemente, das pessoas constituidoras da Administração Indireta, que se encontram restritas ao limite dos recursos para as quais foram criadas, com finalidade específica de atuação.

O princípio do controle, denominado de tutela administrativa, assegura que a Administração Direta assume o controle e o poder de fiscalizar toda pessoa integrante da Administração Indireta, que esteja vinculado, distribui-se nos seguintes aspectos: controle político no qual os dirigentes das entidades da Administração Indireta são escolhidos e, conseqüentemente nomeados através da Administração Direta; o controle institucional define que a entidade possui a obrigação de buscar realizar os fins para os quais foi criada, não podendo desviar-se; já o controle administrativo permite a fiscalização de todas as rotinas e agentes administrativos; e, por fim, o controle financeiro que se destina a fiscalizar o setor contábil e administrativo da entidade. (CARVALHO FILHO, 2008).

A administração Direta compõe-se por órgãos diferenciando-se da Administração Indireta que se identifica por ser constituída de entidades detentoras de personalidade jurídica própria, as quais estão classificadas em quatro categorias distintas, que são: autarquias, empresas pública, sociedade de economia mista e fundações públicas.

As Autarquias que integram a Administração Indireta fundamentam-se por desenvolver um serviço público que lhe fora delegado, através da administração centralizada, de modo que lhes são destinados apenas serviços públicos e não atividades econômicas, mesmo que sejam detentoras de finalidade pública. As autarquias, em função de sua personalidade jurídica de direito público, também recebem da Administração Direta, privilégios e restrições, que lhes são atribuídos por meio do ordenamento jurídico. Sobre esse aspecto preceitua Alexandrino (2009, p. 38): "As autarquias são entidades administrativas autônomas, criadas por lei específica, com personalidade jurídica de direito público, patrimônio próprio e atribuições estatais determinadas".

É importante, ainda a redação do artigo 5º, inciso I, do Decreto-Lei 200/1967, que define:

Autarquia – o serviço autônomo, criado por lei, com personalidade jurídica, patrimônio e receita próprios para executar atividades típicas da Administração pública, que reiteram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada.

As autarquias estacam-se por estarem sujeitas ao controle exercido através da pessoa política que a criou, as quais estão vinculadas, denominado de controle finalístico, fundamentado em lei, não havendo relação de hierarquia, ocorre uma mera vinculação, que pode utilizar-se de um controle legal, expresso no poder de correção da finalidade do serviço autárquico (MEIRELES, 2009).

Menciona-se algumas subdivisões da autarquia, que são: autarquia comum ou ordinária, autarquia sob regime especial, autarquia fundacional, e associação pública. As autarquias comuns caracterizam-se por estarem sujeitas ao regime geral que o respectivo ente federado estabeleça para as suas entidades de Administração Indireta; as autarquias sob regime especial são definidas aquelas que apresentam peculiaridades distintas comparando-se ao regime jurídico geral; as autarquias fundacionais consistem numa fundação pública instituída por lei, possuindo personalidade jurídica de direito público e, as associações públicas que relatam como uma espécie de autarquia; há, ainda as agências reguladoras, que cuidam da regulação de determinado setor econômico, englobando os serviços públicos em sentido estrito, e por fim as agências executivas, que não se referem a uma entidade específica, mas denotam uma qualificação destinada pelo poder Público as autarquias em geral (ALEXANDINO, 2009).

As autarquias são criadas e extintas por meio de lei específica, com previsão no artigo 37, parágrafo XIX, da CF/88. Na esfera federal, ocorre por iniciativa do Presidente da República, podendo aplicar-se aos Estados, Distrito Federal e Municípios, conforme o artigo 61, § 1º, inciso II, alínea e, da Constituição Federal vigente.

As autarquias encontram-se sujeitas ao controle pela Administração Pública, tanto de ordem interna, quanto externo, seja através dos Poderes Judiciário ou Legislativo, ou por meio do povo (MARINELA, 2006).

A natureza jurídica da autarquia possui características de pessoas públicas, com regime jurídico de direito público, a personalidade inicia-se com a lei que a instituiu, encontra-se apta a adquirir direitos e assumir obrigações, dentre as diversas providências realizadas pelo Poder Executivo (caso esteja autarquia vinculada a esse poder), são adotadas medidas de implantação e instalação mediante decreto, veiculando o regulamento ou a estrutura regimental da autarquia.

O patrimônio da autarquia forma-se inicialmente pela transferência dos bens do ente que a criou, passando a partir desse momento a fazer parte da autarquia,

contudo, no momento no qual a autarquia foi extinta, o seu patrimônio retorna ao ente federado que lhe deu origem, convém mencionar que os bens pertencentes às autarquias constituem bens públicos, e em decorrência, detém os mesmos privilégios como imprescritibilidade e impenhorabilidade.

As atividades as quais são destinadas são descritas como típicas da Administração Pública, com uma prestação de serviço ampla, providas de interesse social, com o envolvimento de prerrogativas públicas, devendo executar com habilidade, serviços típicos do Estado. Destacam-se: Banco Central do Brasil (BACEN), Instituto Nacional de Seguro Social (INSS), Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), entre outros. (ALEXANDRINO, 2009).

As autarquias praticam em regra determinados atos administrativos, com observância das normas que lhes são atribuídas, com observância da legitimidade condicionada aos requisitos de validade, envolvendo competência, finalidade, forma, presunção de legitimidade, imperatividade, e auto-executoriedade. As autarquias, quando necessitam de ajustes, realizam contratos administrativos, que são sujeitos ao regime jurídico de direito público, com aplicação dos contratos administrativos feitos pela Administração direta.

O Orçamento das autarquias estabelece-se pela Lei orçamentária anual, conforme prevê a Constituição Federal, no artigo 165, § 5º, I, determina: “o orçamento fiscal referente aos Poderes da União seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder público”. É feito da mesma forma dos órgãos da Administração Direta, integra suas despesas e receitas ao orçamento fiscal, com parâmetros na lei orçamentária anual (ALEXANDRINO, 2009).

O regime de pessoal registra no artigo 39 da Constituição Federal a exigência do regime jurídico único para os servidores da administração direta, autarquias e fundações públicas, contudo o texto foi modificado com a Emenda constitucional 19 de 1998, que estabelece que o regime de pessoal das autarquias poderá ser instituído de acordo com a lei que estabeleceu o ente federativo, podendo ser estatutário ou trabalhista, posteriormente foi editada a Lei 9.962/00 que expressamente prevendo a contratação com vínculo (CLT) pela Administração Direta, a lei 8.112/90 acrescentou que o regime jurídico para os funcionários das autarquias, fundações públicas e administração direta seria o estatutário, porém , atualmente entende-se que voltou a vigorar a adoção do regime jurídico único

(julgamento da ADI 2.135/DF, em 02 de agosto de 2007). Aplica-se independente do regime de pessoal a obrigatoriedade para a admissão a obrigatoriedade do concurso público, bem como a vedação da acumulação de cargos remunerados (ALEXANDRINO, 2009).

A nomeação e exoneração dos dirigentes que compõem as autarquias encontra-se prevista na lei instituidora, descreve a nomeação dos dirigentes que nas autarquias federais é privativa do Presidente da República, com exigência de aprovação prévia do Senado (artigo 84, inciso XIV, da Constituição Federal); e, simetricamente ao Governador, Distrito Federal, Prefeito com exigência de aprovação pela Assembléia Legislativa.

As autarquias identificam-se por constituir um ente meramente administrativo que se exclui da atividade política e detém uma capacidade exclusivamente administrativa, na qual se destaca a auto-administração.

A relação das autarquias com o ente estatal instituidor caracteriza-se por não registrar uma relação de subordinação, hierarquia entre a União, Estados Distrito Federal e Municípios, vinculando-se administrativamente, com o domínio de um controle finalístico, que assegura a entidade controlada o controle da atuação na consecução dos seus fins, para os quais foi criada.

O controle de desempenho das autarquias visa assegurar o controle finalístico por parte da pessoa política matriz, que é a detentora da possibilidade de autonomia gerencial e financeira mediante celebração do contrato de gestão, com o objetivo de fixar metas de desempenho e cumpri-las em prazo determinado, com critérios e avaliações estabelecidos em contrato de gestão.

A autarquia sob regime especial se refere a entes autárquicos cujo regime jurídico apresente alguma peculiaridade, quando comparado com o regime jurídico geral ou comum ordinário (previsto no Decreto-Lei 200/67). Contudo, as Universidades constituem autarquias de regime especial com gestão autônoma. São exemplos de autarquias sob regime especial: Banco Central do Brasil (BACEN) e a Universidade de São Paulo (USP).

A atuação das autarquias estão sujeitas ao controle judicial no qual se observa quanto a sua legalidade, correção ou prevenção; os atos das autarquias são controlados pelo judiciário por meio da legislação processual ou por vias especiais. Alguns elementos do ato autárquico advém da conveniência e oportunidade, nos

quais descreve o regular exercício da função administrativa e por tal motivo exclui-se da apreciação do judiciário (CARVALHO FILHO, 2008).

O foro eleito para os litígios judiciais com relação as autarquias federais pertence a justiça federal (art. 109, I, da CF/88); diferenciando-se das autarquias estaduais e municipais, as quais não há regra específica e são processados e julgados pela justiça comum, já os litígios trabalhistas destinam-se à justiça do trabalho .

As autarquias são reservadas alguns privilégios processuais, como prazo em quádruplo para contestar e em dobro para recorrer nos processos em que é parte, isenção de custas processuais, dispensa de exibição de instrumento de mandato em juízo, dispensa de depósito prévio, para interposição de recurso, e não sujeição a concurso de credores ou à habilitação em falência, liquidação, recuperação judicial, inventário ou arrolamento, para cobrança de seus créditos; existe apenas concurso de preferência nas pessoas jurídicas de direito público, com prioridade para as federais, posteriormente, estaduais, distritais e por fim, municipais. Respondem por suas dívidas judicialmente pelo regime de precatórios (ALEXANDRINO, 2009).

Sobre as dívidas e direitos contra as autarquias e a favor de terceiros sabe-se que prescreve em cinco anos, passando esse período ocorre a extinção do direito de ação.

As autarquias beneficiam-se da imunidade recíproca, através da qual registra a vedação de impostos sobre o seu patrimônio, rendas e serviços, que estejam vinculados com finalidades essenciais (art. 150, VI, alínea a, da CF/88). Ainda responderão por danos que seus agentes causarem a terceiros, com o direito de ter assegurado o regresso contra o responsável, envolve casos de dolo e culpa. (ALEXANDRINO, 2009).

As empresas públicas e sociedades de economia mista são entidades dotadas de personalidade jurídica de direito privado, as quais o Estado delega algumas de suas atividades. Conforme Carvalho Filho (2008, p.464):

Empresas públicas são pessoas jurídicas de direito privado integrantes da Administração Indireta do Estado, criadas por autorização legal, sob qualquer forma jurídica adequada a sua natureza, para que o governo exerça atividades gerais de caráter econômico ou, certas situações, execute a prestação de serviços públicos.

As empresas públicas federais, entre várias, destacam-se: Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos; a Casa da Moeda do Brasil; A Caixa Econômica Federal. Contudo, as sociedades de economia mista, conforme Alexandrino (2009, p. 74):

[...] é possível definir sociedades de economia mista como pessoa jurídica de direito privado, integrantes da Administração Indireta, instituídas pelo Poder Público, mediante autorização de lei específica, sob a forma de sociedade anônima, com participação obrigatória de capital privado e público, mediante autorização de lei específica, sob a forma de sociedade anônima, com participação obrigatória de capital privado e público, sendo da pessoa política instituidora ou de entidade da respectiva administração indireta ou de entidade da respectiva administração indireta o controle acionário, para a exploração de atividades econômicas ou para a prestação de serviços públicos.

As empresas públicas e as sociedades de economia mista, embora sejam reconhecidas como categorias distintas, suas diferenças são unicamente formais, não se distinguem com relação ao objeto ou possíveis áreas de atuação. Em síntese registra-se que as empresas públicas e sociedades de economia mista constituem pessoas jurídicas de direito privado, e pertencem a Administração Pública Indireta, dividem-se conforme o seu objeto em exploradoras de atividade econômica conforme disciplina o art. 173 da CF/88 cuja atividade é determinada pelo direito privado; e, prestadora de serviços públicos (art. 175 da CF/88), com atividade regida através do direito público. Quanto ao controle administrativo, ambas seguem normas de direito público. (ALEXANDRINO, 2009).

A criação das empresas públicas e sociedade de economia mista decorre de autorização de lei específica, conforme o artigo 37, XIX, da CF/88 vigente, com a redação da Emenda Constitucional 19/99. O ente federado editará uma lei ordinária cuja finalidade consiste na criação dessa entidade, registra todas as diretrizes relacionadas aos fins, competência e no que concerne a sua estrutura. É importante mencionar que a sua extinção também ocorre através da lei específica que autorizará o seu fim, é feita pelo Poder executivo com observância ao princípio da simetria das formas jurídicas, sua iniciativa pertence ao chefe do Poder Executivo.

O objeto consiste em promover ao Estado a exploração de atividades econômicas em sentido estrito, são meios de atuação do Estado no domínio

econômico, define-se como agente normativo e regulador da atividade econômica (art. 174, *caput*, da CF/88).

As empresas públicas e sociedades de economia mista identificam-se por possuírem natureza híbrida, são formalmente descritas como pessoas jurídicas de direito privado, não atuando integralmente sob a regência do direito privado, o seu regime jurídico é determinado pela natureza do seu objeto, consecutivo de suas atividades fim. A relação ente esses entes e a Administração Direta, consiste na vinculação finalística e não de subordinação, aplica-se o controle finalístico ou tutela administrativa de supervisão.(ALEXANDRINO, 2009).

Sobre a imunidade tributária é consagrado o entendimento pelo Supremo Tribunal Federal acerca da aplicabilidade da imunidade tributária recíproca (art. 150, VI, a e § 2º, da CF/88) às empresas públicas e sociedades de economia mista, prestadoras de serviço público.

As sociedades de economia mista e empresas públicas organizam-se conforme o regime jurídico das empresas privadas e posiciona-se como regra a obrigatoriedade ao procedimento licitatório. (ALEXANDRINO 2009)

Cumprir analisar outro aspecto relevante acerca da regra geral que impõe sujeição a empresa pública e sociedade de economia mista exploradoras de atividade econômica, no que diz respeito às obrigações civis, pois não estão sujeitas a responsabilidade civil objetiva (art. 37, § 6º CF/88).

Outro ponto importante diz respeito à falência dessas empresas, que se encontra expresso no artigo 173 da CF/88, que sujeita as empresa públicas e sociedades de economia mista ao regime próprio das empresas privadas quanto aos direitos e obrigações, entretanto, a Lei 11.101/2005 , no artigo 2º dispõe que: “ Esta lei não se aplica a empresas públicas e sociedades de economia mista”. Demonstrando que as empresas públicas e sociedades de economia mista não estão sujeitas a Lei de Falência, ao contrário das empresas privadas, que se encontram sujeitas a ocorrência da falência e obedientes a respectiva lei. (ALEXANDRINO, 2009).

Quanto ao pessoal o regime jurídico das sociedades de economia mista e a empresa pública é o mesmo, exige a contratação mediante concurso público, os seus empregados são equiparados a funcionários públicos para fins penais, podendo os seus atos constituir improbidade administrativa. Conforme Alexandrino (2009, p. 93):

É próprio das entidades administrativas com personalidade jurídica de direito privado o regime de emprego público, caracterizado pela existência de um vínculo funcional de natureza contratual entre o agente público e a entidade administrativa, ou seja, a relação jurídica funcional é formalizada em um contrato de trabalho, sujeito a legislação trabalhista.

As empresas públicas e sociedades de economia mista definem os seus dirigentes conforme a lei ou o que seus estatutos estabelecem, ressalte-se nas entidades vinculadas ao Poder Executivo, compete ao chefe desse Poder, determinar o seu dirigente, já no Legislativo e Judiciário esse critério é definido por Lei ou Estatuto.

Os bens das empresas públicas e sociedades de economia mista não se constituem bens públicos, não se sujeitam ao regime jurídico dos bens públicos, podendo em alguns casos assemelhar-se a esse, quando prestadoras de serviço público, e esses bens sejam utilizado com finalidade da prestação do serviço público, sofrem restrições, como impenhorabilidade, em função do princípio da continuidade.

Com efeito, ocorre algumas distinções entre a sociedade de economia mista e as empresas públicas, no tocante a forma jurídica, a composição do capital e, o foro processual. Quanto ao foro jurídico as sociedades de economia mista assumem a forma de sociedade de economia mista, regida pela Lei das Sociedades por Ações (Lei nº 6.404/1976), conquanto as empresas públicas registra as formalidades admitas no nosso ordenamento jurídico, os seus atos são inscritos no registro público. A composição do capital das sociedades de economia mista constitui obrigatoriamente por capital público e privado, na qual existe ações de propriedade do Estado e de propriedade de pessoas físicas, particulares; já nas empresas públicas é integralmente público, não havendo participação de particulares. O foro processual para as empresas públicas federais consiste na Justiça Federal, exceto causas que envolvam acidente de trabalho, falência e, as de competência da Justiça eleitoral e da Justiça do Trabalho; já as empresas públicas e sociedades de economia mista estaduais e municipais compete ao foro da Justiça estadual. (ALEXANDRINO, 2009).

As fundações são constituídas por um patrimônio personalizado, seu fundador destina esse patrimônio para finalidade específica, pode ser pública ou privada, conforme seja sua instituição, todavia reconhece-se que apenas a pública compõe a Administração Indireta, define como características das fundações: a

figura do instituidor, o fim social da entidade e, a ausência de fins lucrativos. Nesse sentido afirma Carvalho Filho (2008, p. 485): "Foi com esse parâmetro que nasceram as fundações públicas, sem alteração, inclusive, dos citados elementos básicos caracterizadores, que agora passou a ser o Estado".

No âmbito privado, as fundações são estabelecidas por meio da personificação de um patrimônio, cuja finalidade específica, caracteriza-se por não ser lucrativa e ter por objetivo a finalidade social, nesse sentido, resulta da iniciativa de um particular, pode ser pessoa física ou jurídica, que com a participação de bens que são retirados do seu patrimônio, adquirem personalidade jurídica para desenvolver fins sociais determinados no seu estatuto (ALEXANDRINO, 2008, p.55).

O Poder Público vêm instituindo as fundações com a finalidade de conseguir realizar objetivos que envolvam o interesse coletivo, entre esses, registra-se a educação, ensino, pesquisa, assistência social, entre outros, havendo o fornecimento de subsídios para essas entidades. (MEIRELLES, 2009).

É conveniente enfatizar, com relação à natureza jurídica da fundação que a Constituição Federal vigente, não relata, nem anteriormente a Emenda Constitucional nº 19, nem depois, distinção em seu texto entre fundações públicas com personalidade jurídica de direito privado e fundação pública com personalidade jurídica de direito público, enfatiza-se que todas as disposições se referem apenas a fundações públicas, não importando a natureza de sua personalidade jurídica. (ALEXANDRINO, 2009).

As fundações públicas que detém personalidade jurídica de direito público constituem uma espécie de autarquia, encontram-se sujeitas ao regime jurídico imposto a essas, o regime de direito público, com todas as prerrogativas e restrições que o caracterizam. As funções públicas de direito privado, estão sujeitas a um regime híbrido, em parte são reguladas através das normas de direito privado, e em parte por normas de direito público, assim como ocorre com as entidades da administração indireta que ostentam personalidade jurídica de direito privado (ALEXANDRINO, 2009).

As fundações públicas têm como exemplo: Fundação Nacional do Índio, Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Fundação Nacional da Saúde, entre outras.

Constata-se, pois, diante da organização da Administração Pública brasileira a necessidade e relevância pertinente ao papel da Administração Pública Indireta,

perfazendo uma prestação de serviço essencial a toda coletividade pertinente ao desenvolvimento da sociedade.

4 MECANISMOS QUE ASSEGURAM A CELERIDADE PROCESSUAL

A celeridade processual constitui-se imprescindível para a realidade social atual, no qual se evidencia relevantes modificações, mudanças decorridas ao longo do tempo, que se tornaram necessárias no âmbito da Administração Pública.

O direito não é uma ciência estática, compreende o dinamismo da sociedade, atualmente destacam-se os mecanismos asseguradores da celeridade processual postos à Administração Pública.

A Administração Pública Brasileira vem sofrendo modificações, registre-se nesse aspecto o modelo de administração gerencial, fundamentado no princípio da eficiência, cujo objetivo consiste na busca da excelência da gestão pública.

4.1 Princípio da Eficácia

Os princípios constituem uma etapa inicial na concretização dos valores, de modo que detêm um elevado conteúdo axiológico, tornando-se imprescindível no critério de tomada de decisões. Conforme Alexy (*apud* Novelino, 2007, p. 73):

Os princípios se caracterizam por possibilitar que a medida de seu cumprimento se dê em diferentes graus. Nesse sentido Alexy observa que ao contrário das regras - que quando válidas, devem ser cumpridas na exata medida de suas prescrições -, os princípios são "mandamentos de otimização", isto é, "normas que ordenam que algo seja realizado na maior medida possível, dentro das possibilidades jurídicas e reais existentes".

Outrossim, os princípios não se aplicam como automáticos, eles se descrevem como um vetor, um meio, no qual aponta a direção a ser seguida, em determinado caso, pode haver a prevalência de um sobre o outro, não significando, contudo sua exclusão, isso acontece devido permitirem uma ponderação de valores a serem aplicado conforme seja o caso delineado naquele momento.

Os princípios que constituem o ordenamento jurídico brasileiro, devem ser observados, e aplicados pelos operadores do direito, conforme enseja cada situação, não devendo ser utilizado genericamente, essa escolha decorre em função

da situação concreta, na qual é avaliado qual princípio encontra-se relacionado ao caso específico. Conforme Dworking (*apud* Novelino, 2007, p. 74):

Dworking explica que enquanto as regras impõe resultados, os princípios atuam na orientação do sentido de uma decisão. Quando se chega a um resultado contrário ao apontado pela regra é porque ela foi mudada ou abandonada; já os princípios, ainda que não prevaleçam permanecem intactos. Assim como aplicadores do Direito devem seguir uma regra que consideram obrigatória, devem também seguir de acordo com os princípios considerados de maior peso, ainda que existam outros (de peso menor) apontando em sentido contrário.

No tocante aos princípios norteadores da Administração Pública, destaca-se no âmbito internacional sua importância, dos quais constituem corpo na Constituição vigente de diversos países.

Nesse sentido, a Constituição Espanhola (promulgada em 27/12/1978) estabelece no artigo 103: "A Administração pública serve com objetividade aos interesses gerais e atua de acordo com os princípios de eficácia, hierarquia, descentralização, desconcentração e coordenação, com obediência plena á lei e ao direito".

Outras Constituições evidenciam a relevância desses princípios no exercício da função pública, destaca-se a Constituição da República das Filipinas ((15/10/1986), que dispõe no artigo IX, B, seção 3, que:

A comissão do Serviço Público, na qualidade de órgão central do Governo encarregado do funcionalismo público, estabelecerá um plano de carreira e adotará medidas destinadas a promover a disposição de ânimo, a eficiência, a integridade, a pronta colaboração, o dinamismo e a cortesia no serviço público.

A Emenda Constitucional nº 19/99, acrescentou dentre os princípios constitucionais, o princípio da eficiência, com a finalidade de prover uma maior qualidade na atividade e prestação dos serviços públicos, no qual registra que a Administração deve observar dentre os demais princípios, o da eficiência.

O princípio da eficiência direciona-se a prestação dos serviços sociais através do Estado, posicionando-se em conjunto com os meios legais e morais uma satisfação às necessidades da população. O bom administrador fundamenta-se na eficiência, busca produzir o resultado desejado, caracteriza-se através da igualdade

de todos perante a lei, com objetividade e imparcialidade. Conforme Morais (2010, p. 333):

Assim, o princípio da eficiência é aquele que impõe a Administração Pública direta e indireta e a seus agentes a persecução do bem comum, por meio de exercício de suas competências de forma imparcial, neutra, transparente, participativa, eficaz, sem burocracia e sempre em busca de qualidade, primando pela adoção dos critérios legais e morais necessários para a melhor utilização possível dos recursos públicos, de maneira a evitar desperdícios e garantir-se uma maior rentabilidade social.

É importante mencionar que o princípio da eficiência denota características básicas como: direcionamento da atividade e dos serviços públicos à efetividade do bem comum, imparcialidade, neutralidade, transparência, participação e aproximação dos serviços públicos da população, eficácia, desburocratização e busca da qualidade.

O princípio da eficácia é costumeiramente confundido, ou aceito como sinônimo com o princípio da eficiência, contudo no âmbito da Administração representam idéias divergentes, pois a eficácia demonstra uma relação com o os meios e instrumentos empregados pelos agentes e estabelece uma análise do alcance dos objetivos buscados com os recursos disponíveis, o resultado obtido com as ações administrativas consiste na efetividade (CARVALHO FILHO, 2008).

Outro ponto importante consiste que o princípio da eficiência desenvolve sua atuação à realização dos objetivos e finalidades da Administração, já o princípio da eficácia denota a necessidade de escolha dos métodos adequados para que se possa atingir esses objetivos através dos recursos que se encontram disponibilizados.

4.2 A aplicação da eficácia horizontal dos direitos fundamentais na Administração Pública

As declarações dos direitos fundamentais resultam de constantes lutas, no decorrer do tempo, para se conseguir conquistar os direitos pleiteados, as condições reais ou históricas (objetivas ou materiais) manifestaram-se em lados opostos, entre

o regime da monarquia absolutista do século XVIII e uma sociedade definida pela expansão comercial e cultural, as condições subjetivas ou ideais (lógicas) registram principalmente as inspirações filosóficas da doutrina francesa, destaca-se o pensamento cristão, a doutrina do direito natural e o pensamento iluminista. (MEIRELLES, 2010).

Posteriormente, com o passar do tempo, o processo histórico dialético e as condições econômicas, (com o surgimento de relações objetivas e o desenvolvimento de industrial) desencadeou uma classe burguesa capitalista e dominadora e um proletariado dominado, contudo, esse parâmetro social denota o fundamento, a origem de outros direitos fundamentais (direitos econômicos e sociais), surgiram novas doutrinas sociais e fontes dos direitos fundamentais. Como afirma Novelino (2007, p. 152):

Com o passar do tempo, surgiram novas fontes fundamentando os direitos econômicos e sociais, como o manifesto comunista e as doutrinas Marxistas (que postulavam uma liberdade e uma igualdade materiais), a doutrina social da igreja (a partir do Papa Leão XIII) e o intervencionismo estatal (o Estado deve atuar no meio econômico/social, mediante prestações maiores para proteger as classes menos favorecidas).

Outras expressões registram sua utilização para designarem o termo direitos fundamentais, dentre elas: direitos humanos, direitos humanos fundamentais, liberdades fundamentais, liberdades públicas, direitos públicos subjetivos, direitos civis e políticos.

A expressão liberdades públicas denotam o uso inadequado para exprimir os direitos fundamentais, constituem conceitos limitativos e insuficientes, pois propõe a idéia de que se refere a apenas algumas liberdades, conforme Jean Rivero (*apud* Novelino (2007, p. 120):

[...] as liberdades públicas são os poderes de autodeterminação (humanos) positivados, sendo que não poderiam ter o mesmo conteúdo dos direitos humanos, uma vez que os direitos sociais não podem ser considerados liberdades públicas, embora sejam direitos humanos.

Diferencia-se os direitos humanos dos direitos fundamentais, pois o primeiro decorre os direitos que se encontram relacionados à liberdade e são positivados no âmbito internacional, já os direitos fundamentais registram os direitos humanos

consagrados e positivados observando o plano interno, estabelecido pela Constituição Federal.

A eficácia e a aplicabilidade das normas detentoras dos direitos fundamentais dependem do seu enunciado, visto que se trata de direito positivo. A Constituição Federal vigente estabelece (art. 5º, § 1º) que as normas as quais definem os direitos e garantias fundamentais possuem aplicação imediata. Destaque-se que os direitos de defesa são auto-executáveis, registram uma eficácia imediata, dispensa-se legislação regulamentadora, enquanto que os direitos a prestação são, na maioria das vezes, detentores de uma eficácia negativa, por dependerem da legislação. Afirma Novellino (2007, p. 154):

“Por essa razão, o art. 5º, § 1º, deve ser entendido como norma principiológica que impõe seja atribuído, na interpretação e aplicação dos direitos fundamentais, o sentido que lhes confira a maior efetividade possível (princípio da máxima efetividade).

Os direitos fundamentais enumeram algumas características relevantes entre elas: a historicidade revela que são históricos, nascem, modificam-se e desaparece, rejeita a fundamentação de que seriam baseados no direito natural; Inalienabilidade demonstra que são direitos intransferíveis, inegociáveis e indisponíveis, não se identifica como conteúdo patrimonial; imprescritibilidade devido não serem atingidos pela prescrição; irrenunciabilidade não admitem renúncia; universalidade definem valores que são universais (liberdade, dignidade humana), relatividade (limitabilidade) devido não serem absolutos, considera limites fáticos e jurídicos existentes que são colocados por meio de outros direitos fundamentais, por fim, proibição de retrocesso reconhece-se que a conquista de tais direitos não pode retroceder. (SILVA, 2010).

Consoante se afirmou, os direitos fundamentais surgiram no decorrer do tempo, simultaneamente, conforme cada época, por tal motivo são enumerados nas seguintes gerações: os direitos fundamentais de primeira geração, os direitos fundamentais de segunda geração e os direitos fundamentais de terceira geração.

Os direitos fundamentais de primeira geração reconhecem os direitos ligados às liberdades (correspondem aos séculos XVII, XVIII e XIX), numa fase inaugural do constitucionalismo do ocidente, emergiram de revoluções liberais francesa e norte-americana, nas quais a burguesia reivindicava o respeito às

liberdades individuais, decorrente da limitação dos poderes absolutos do estado, são os direitos civis e políticos, reconhecidos nas constituições dignas, oponíveis ao estado denotam uma proteção ao seu titular, o indivíduo. Alguns documentos históricos denotam os conflitos da época: Magna Carta de 1215, assinada pelo Rei João Sem Terra, Paz de Westfália (1648), Habeas Corpus Act (1679), Bill of Rights (1688), Declaração americana (1776), Declaração Francesa (1789). Tais documentos demontam o valor da liberdade, principalmente, no tocante a liberdades públicas e aos direitos políticos. (LENZA, 2009)

Os direitos fundamentais de segunda geração destacam os direitos correspondentes ao valor de igualdade, surgiram no século XX, em decorrência da Revolução Industrial europeia, com a luta do proletariado pela conquista dos direitos sociais, econômicos e culturais, tem como titular a coletividade e emergiu as garantias institucionais. Eclodem os movimentos como o cartista - a carta de Paris (1848), o início do século XX é marco pela Primeira Grande Guerra, e pela fixação dos direitos sociais, surgem os documentos: Constituição de Weimar (1919 - Alemanha), Tratado de Versalhes (1919 - OIT), (LENZA, 2009).

Os direitos fundamentais de terceira geração correspondem a fraternidade ou solidariedade, registra como causa a consciência de um mundo dividido, com nações desenvolvidas e subdesenvolvidas, aplicam-se aos direitos difusos, fundamentam-se na titularidade coletiva, nas formações sociais. Engloba a preservação do meio ambiente, a proteção ao consumidor. (MORAIS, 2010)

Contudo, os direitos fundamentais de quarta geração ensejam a globalização política na esfera da normatividade jurídica, compreende o direito a democracia, à informação e ao pluralismo. (NOVELINO, 2007).

A eficácia horizontal dos direitos fundamentais também denominada de eficácia privada consiste no reconhecimento desses direitos, na obrigatoriedade de respeitá-los, não devendo ocorrer apenas a eficácia vertical, que consiste na relação entre o particular e o Estado, mas deve aplicar-se nas relações sociais, entre os particulares, demonstra que apesar do Estado constituir principal destinatários dos deveres decorrentes dos direitos fundamentais, todos os indivíduos tem o dever de respeitá-los. (NOVELINO, 2007).

A eficácia possui duas teorias, da eficácia indireta (mediata) descreve uma dimensão proibitiva e uma dimensão positiva e, da eficácia direta ou imediata,

relaciona-se com a aplicação dos direitos fundamentais às relações privadas, como explica Lenza, (2010, p. 676):

Eficácia indireta ou mediata – os direitos fundamentais são aplicados de maneira reflexa, tanto em uma dimensão proibitiva e voltada para o legislador, que não poderá editar lei que viole os direitos fundamentais, como, ainda, positiva, voltada para que o legislador implemente os direitos fundamentais, ponderando quais devam aplicar-se às relações privadas;
Eficácia direta ou imediata – alguns direitos fundamentais podem se aplicados nas relações privadas sem que haja a necessidade de intermediação legislativa, para a sua concretização.

Cumprido salientar, ainda a respeito da eficácia irradiante dos direitos fundamentais, como uma importante consequência da dimensão objetiva dos direitos fundamentais, com efeitos no Legislativo ao elaborar leis, seja para a Administração Pública ao governar, ou através do Judiciário no momento de resolver os conflitos que lhe são postos, nos quais são promovidos os meios de respeito a dignidade humana, igualdade substantiva com o propósito do alcance da justiça social. Consta-se que ocorre uma aplicação crescente da teoria da aplicação direta dos direitos fundamentais às relações privadas (eficácia horizontal), principalmente no tocante às relações que envolvam a Administração Pública, ou em atividades ou serviços que denotem certo caráter público, seja naqueles serviços postos à sociedade diretamente, ou prestados através da Administração Pública indireta, seja por desconcentração ou descentralização.

O magistrado poderá deparar-se com uma colisão de direitos fundamentais, envolvendo princípios, ressalta-se entre eles o princípio da autonomia da vontade privada e da livre iniciativa, face o princípio da dignidade da pessoa humana e da máxima efetividade dos direitos fundamentais. Diante desse contexto, torna-se indispensável a ponderação de interesses com parâmetros na razoabilidade, na concordância prática ou harmonização, caso seja possível, ao contrário, o Judiciário avaliará qual dos interesses deverá prevalecer na busca da justiça social. (LENZA, 2010).

Constata-se, pois, diante das conquistas ao longo do tempo com relação aos direitos fundamentais, sua eficácia deve registrar-se no âmbito das relações privadas e, entre o particular e a Administração Pública, como meio de alcance da justiça social.

4.3 Legislação que desburocratiza a Administração Pública

A Administração Pública brasileira modificou-se continuamente, constata-se com o advento de Leis e Decretos, a sua constante evolução, contudo, ainda carece de um Código de Processo Administrativo. Dentre as diversas Leis que são utilizadas como instrumento através do qual se pleiteia a sua desburocratização, destaca-se a Lei 9.784 de 1999, que disciplina o processo administrativo no âmbito federal, cumpre ressaltar que essa lei contém importantes normas aplicáveis nos atos administrativos federais e, não apenas nos processos administrativos.

A Lei 9.784 disciplinada no artigo 2º, contém diversos princípios norteadores da atividade administrativa, dos quais, alguns se encontram expressos na Constituição Federal vigente os demais relatam como resultado de construções doutrinárias ou estão considerados implícitos no texto constitucional (ALEXANDRINO, 2009, p. 884). O artigo 2º da referida lei dispõe: “A Administração Pública, obedecerá dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência”.

A existência de outros princípios constitucionais, que se encontram implícitos que são: informalismo, oficialidade, verdade material, e gratuidade.

Cumprindo abordar que o artigo 3º da Lei 9.784/99, define uma lista exemplificativa de direitos dos administrados perante a Administração Pública, dentre esses se destaca a permissão ao administrado a formular alegações e apresentar documentos, em observância ao princípio da verdade material, já com relação ao princípio da publicidade registra-se no artigo 3º, do citado diploma legal, que o administrado tem o direito de ter ciência da tramitação dos seus processos, visto a sua condição de parte interessada, há registros no tocante a presença facultativa do advogado, que lhe é permitido, caso não seja exigência legal. (ALEXANDRINO, 2009).

A Constituição Federal vigente descreve no artigo 5º, inciso LXXVIII a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade na sua tramitação, confirma-se o princípio da celeridade processual, que se aplica no âmbito dos processos administrativos e judiciais. Meirelles (2010, p. 690) descreve o processo administrativo:

A Administração Pública, para registro dos seus atos, controle da conduta dos seus agentes e solução de controvérsias dos administrados, utiliza-se de diversificados procedimentos, que recebem a denominação comum de processo administrativo.

O processo administrativo pode ser iniciado mediante o interessado ou através de ofício pela própria administração (devido o princípio da oficialidade), por meio da iniciativa do administrado, interessado, pode ser feito por escrito ou oralmente, em determinados casos. O art. 9º da Lei 9784/99 define como interessados:

- I – as pessoas que o iniciem como titulares de direitos ou interesses individuais ou no exercício do direito de representação;
- II – qualquer um que possua direitos ou interesses que possam ser afetados pela decisão do processo;
- III – as organizações e associações representativas, no tocante a direitos e interesses coletivos;
- IV – as pessoas ou as associações legalmente constituídas quanto a direitos ou interesses difusos.

O processo administrativo prevê nos artigos 18 e 20, da referida lei (9784/99), o impedimento e a suspeição, que tem como objetivo uma atuação imparcial do agente público no tocante ao processo administrativo, são situações nas quais, há o comprometimento da imparcialidade do agente, de modo que esse deve afastar-se, já a suspeição necessita ser alegada tempestivamente, constitui faculdade do interessado, ao contrário ocorre a preclusão do direito. (ALEXANDRINO, 2009, p.848).

O artigo 22 da Lei 9784/99 disciplina a forma, o tempo e o lugar dos atos do processo, nos quais predomina o princípio da informalidade (os atos do processo administrativo não dependem de forma determinada senão quando a lei expressamente a exigir). Embora a lei exija que seja feito por escrito e em língua vernácula, com data, local, páginas enumeradas e assinadas pelo responsável. Com relação ao horário fica determinado o horário normal de funcionamento da repartição na qual tramita o processo e merecem realizar-se na sede administrativa, entretanto, podem realizar-se em outro local. (ALEXANDRINO, 2009).

A fase de instrução e decisão encontra-se prevista no artigo 29 (Lei 9784/99), a fase de instrução constitui no processo, o momento no qual se analisa as provas, todos os dados necessários à decisão.

O interessado pode desistir do processo manifestando a sua vontade mediante forma escrita, ou renunciar a direitos disponíveis (artigo 51), embora, se a Administração, considerar de interesse público e sua desistência ou renúncia e não prejudicar o prosseguimento do processo, a Administração poderá seguir com o mesmo, caso contrário, poderá extingui-lo (artigo 52), especialmente no momento no qual a sua finalidade é exaurida, o objeto torna-se inútil, impossível ou prejudicado por fato superveniente. (ALEXANDRINO, 2009).

No processo administrativo oferece o direito ao recurso (artigo 56), direito ao duplo grau de jurisdição administrativa, com observância aos princípios de legalidade, e mérito administrativo. (ALEXANDRINO).

Como se vê, destaca-se a importância da citada Lei 9784/99 no âmbito da Administração Pública, no sentido de buscar uma desburocratização do processo e procedimento, entretanto, denota-se a necessidade de algumas atualizações. Ao bom administrador cabe pautar-se na legislação em vigor, especialmente nos princípios norteadores, que conduz a uma gestão com capacidade de atender necessidades e eficaz, eficiente.

Por fim, a Lei 9.784/99 vem sofrendo modificações dentre elas, a Lei 11.417/2006 que regulou a aplicação da súmula vinculante do STF, com intuito de adaptar as decisões proferidas nos processos administrativos e seus preceitos. (MEIRELLES, 2010, p. 693).

Com efeito, urge declinar a importância no âmbito da Administração Pública da Lei 9.784, visto que veio disciplinar a matéria do processo administrativo, considerando a carência de um Código de Processo Administrativo no ordenamento jurídico brasileiro, muito embora a legislação pertinente tenha se modificado no decorrer do tempo, principalmente no que diz respeito à desburocratização da Administração Pública, que já não mais se equipara a realizada em tempos passados, a legislação vigente inseriu modificações no comportamento dos gestores e servidores e o serviço público aprimora-se a cada momento.

4.4 A aplicabilidade dos dispositivos asseguradores da celeridade processual na Administração Brasileira

Consoante se afirmou os novos dispositivos que asseguram a celeridade processual na Administração Pública Brasileira, denotam várias mudanças ao longo do tempo e a necessidade de modificar-se, visto que a sociedade também evoluiu tornando-se mais exigente, ao bom administrador cabe observar os princípios norteadores da Administração Pública e demais normas.

Os princípios, que possuem força normativa, precisam ser considerados e observados, constata-se que através da Emenda Constitucional nº 19/99, que estabelece o princípio da eficiência, torna o serviço público mais preocupado com o objetivo de atender as necessidades sociais, a sua finalidade centra-se no foco de proporcionar uma maior qualidade na prestação do serviço público, assim, esse princípio impõe sua observância à Administração Pública, compreendendo a tanto a Administração Direta quanto a Indireta, na persecução do bem comum.

O Princípio da Eficácia surge no intuito de escolha dos meios adequados, dos instrumentos empregados, para que se possa alcançar o seu destino final com sucesso, registram-se os meios adequados a consecução de determinada finalidade e cuida para que tal objetivo seja alcançado com sucesso, esse resultado, consiste na efetividade. (CARVALHO FILHO, 2008).

A eficácia horizontal dos direitos fundamentais menciona direitos já conquistados, por meio de diversas lutas ao longo da história, não podendo esses direitos fundamentais retroceder, são, portanto, aplicáveis tanto nas relações particulares, quanto com relação à Administração. A eficácia persiste no reconhecimento desses direitos, na obrigatoriedade de que sejam respeitados, aplicando-se nas relações sociais, sejam públicas ou privadas.

O regime jurídico administrativo constitui-se através de dois postulados, o princípio da supremacia do interesse público e o princípio da indisponibilidade do interesse público. Decorre da supremacia do interesse público todas as prerrogativas que conduzem aos poderes administrativos e em decorrência da indisponibilidade do interesse público decorre os deveres administrativos, que são: poder dever de agir, dever de eficiência, dever de probidade e dever de prestar contas. (ALEXANDRINO, 2009).

A legislação no tocante a Administração Pública, vem sofrendo modificações, dentre essas mudanças, destaca-se a Emenda Constitucional nº 19 e, a Lei 9.784/99, que disciplina o processo administrativo no âmbito federal. A Lei

9.784/99 torna importante marco para o Processo Administrativo, ensejando a viabilidade de posteriormente vir a inspirar o Código de Processo Administrativo, ainda inexistente na nossa legislação pátria.

Diante da relevância dos princípios norteadores da Administração Pública Brasileira, vê-se que vários foram abordados pela Lei 9.784/99, dentre os quais alguns se encontram expressos na Constituição Federal vigente, outros se encontram implícitos no texto constitucional, embora não tenham a sua força normativa diminuída, esses são relatados como resultado de construções doutrinárias. (ALEXANDRINO, 2009).

Cumprindo observar a dimensão de tais mudanças, e a constante necessidade da elaboração de um Código de Processo Administrativo na atualidade, percebe-se que os dispositivos asseguradores da celeridade processual na Administração Pública brasileira, compreendidos como princípios normativos, eficácia dos direitos fundamentais, e toda a legislação que propõe uma desburocratização da Administração Pública, dentre as quais, destaca-se a Lei 9.784/99, são mecanismos asseguradores da celeridade processual, portanto, percebe-se que a Administração Pública vem utilizando tais mecanismos, persistindo no compromisso com a função social.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O desenvolvimento da sociedade contemporânea e as mudanças impostas a Administração Pública Brasileira documenta a análise dos novos dispositivos asseguradores da celeridade processual brasileira, como requisitos a uma Administração eficaz e voltada ao cumprimento de seus objetivos, com metas focadas na justiça social.

Isso ocorre já que no presente trabalho se observou conceitos, características, princípios norteadores e os novos mecanismos que buscam a celeridade processual.

A sociedade necessita de mecanismos que tornem a Administração mais eficiente, eficaz, compreendidos na dinâmica social como meio de proporcionar a coletividade serviços atinentes a sua necessidade, com presteza e celeridade.

O bom administrador busca desenvolver uma gestão objetivando o alcance das necessidades pertinentes a coletividade, atenta-se à celeridade e demais dispositivos como meio de assegurar uma Administração Pública mais próxima da sociedade, revelando a necessidade do relevante questionamento acerca da aplicabilidade dos dispositivos asseguradores da celeridade processual na Administração Pública Brasileira.

Como resultado tem-se que os novos dispositivos asseguradores da celeridade processual na Administração Pública denotam mudanças evidentes na gestão pública, que necessitam serem permanentemente observados por parte dos seus gestores, propiciando uma administração eficaz e coerente com a realidade social atual, focada, sobretudo com a justiça social.

Os princípios administrativos expressos ou implícitos na Constituição Federal vigente, principalmente o princípio da eficácia, assim como a eficácia horizontal dos direitos humanos (aplicabilidade no âmbito da Administração pública) e a Legislação pertinente, com observância a Lei 9.784/99, promovem meios para que possibilitem o desenvolvimento de uma gestão administrativa eficaz, comprometida com a comunidade e o fim social.

Evidenciou-se com o presente estudo os resultados que esses novos dispositivos asseguradores da celeridade processual proporcionam, como alternativa de disponibilidade para uma gestão administrativa que busca aperfeiçoar-se as novas

tendências e necessidades de uma sociedade cada vez mais exigente. Conclui-se que ocorre a necessidade do desenvolvimento de um Código de processo Administrativo, para melhor adequar a Administração Pública a observância da Lei, contudo observa-se que existem mecanismos asseguradores de uma gestão pública coerente, eficaz, capaz de alcançar a excelência nos serviços.

O estudo mostrou como resultado que os novos dispositivos asseguradores da celeridade processual, como alternativa de disponibilidade para uma gestão administrativa que busca aperfeiçoar-se as novas tendências e necessidades de uma sociedade cada vez mais exigente, conduzem à Administração eficiente, bastando para o alcance desse resultado o bom administrador observá-los e aplicar na sua gestão.

REFERÊNCIAS

ALEXANDRINO, Marcelo. PAULO, Vicente. *Direito administrativo descomplicado*. 17. ed. São Paulo: Método, 2009.

BRASIL, *Constituição da República Federativa*: texto constitucional promulgado em outubro de 1988, com alterações adotadas pelas emendas Constitucionais 1/1992 a 67/2010 e pelas Emendas de Revisão 1 a 6/1994. Disponível em <[http.: www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)>. Acesso em 20 janeiro. 2010.

_____. Lei 11.417/06. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em 20 de janeiro de 2011.

_____. Lei 11.101/05. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em 20 de janeiro de 2011.

_____. Lei 9.962/00. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em 22 de janeiro de 2011.

_____. Lei 9.784/99. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em 22 de janeiro de 2011.

_____. Lei 8.429/92. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em 23 de janeiro de 2011.

_____. Lei 8.112/90. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em 23 de janeiro de 2011.

_____. Lei 7.343/85. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em 23 de janeiro de 2011.

_____. Lei 6.404/76. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em 23 de janeiro de 2011.

_____. Decreto-Lei 200/67. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em 23 de janeiro de 2011.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 20. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

LENZA, Pedro. *Direito constitucional esquematizado*. 13 ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 35. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2009.

MORAIS, Alexandre. *Direito constitucional*. 26. ed. São Paulo: Atlas S/A, 2010.

NOVELINO, Marcelo. *Direito constitucional para concursos*. Rio de Janeiro: Forense, 2007.

RAMOS, André Luiz Santa Cruz. *Direito empresarial*. 3. ed. Salvador: Juspodvm, 2009

SILVA, José Afonso. *Curso de direito constitucional positivo*, 33. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.