

O uso dos princípios constitucionais explícitos na tomada de decisão dos ordenadores de despesas da Marinha do Brasil.

Autoria: C-ApA-IM 2023 – DAdM-32

RESUMO

A tomada de decisão dos ordenadores de despesas é constituída por atos administrativos discricionários no concernente às despesas públicas. Destarte, é imperativo que sejam observados os princípios constitucionais, haja vista que os agentes públicos devem ter particular atenção na gestão desses recursos, uma vez que se trata do patrimônio do povo. Este estudo buscou realizar uma pesquisa bibliográfica e documental abordando diversas lentes teóricas desses preceitos, os quais devem nortear e influenciar todas as decisões que derivam da Administração Pública Direta e Indireta. Nesse contexto, ressalta-se a relevância da conduta dos ordenadores de despesas ser pautada de acordo com as normas legais, com o interesse público e com a eficiência da gestão.

Palavras-chave: Direito Constitucional. Direito Administrativo. Agentes públicos. Princípios. Administração Pública.

1 INTRODUÇÃO

Nos tempos atuais, a população brasileira está cada vez mais tecnológica e politizada, com isso, os atos administrativos ficam em evidência aos olhos da sociedade, ou melhor, em evidência às lentes das câmeras dos celulares e das redes sociais. Logo, quaisquer atos ou decisões observadas de um ângulo diferente, têm a possibilidade de serem interpretados de forma ambígua, errônea ou equivocada. O impacto disso é a cobrança exacerbada por bilhões de ângulos – quantidade de pessoas conectadas – que podem causar o desgaste da imagem de uma instituição ao longo do tempo, indo de encontro com a ideia de Foucault no que tange a assuntos que não deveriam ser discutidos dentro de alguns grupos sociais:

Temos consciência de que não temos o direito de dizer o que nos apetece, que não podemos falar de tudo em qualquer circunstância, que quem quer que seja, finalmente, não pode falar do que quer que seja. (FOUCAULT, 2004, p. 2).

Com o advento das redes sociais, a ideia supracitada ficou obsoleta, uma vez que as mídias eletrônicas transmitem a falsa ideia que a sociedade, em sua totalidade, pensa daquela maneira.

Assim, a Marinha do Brasil (MB), instituição inserida no contexto da Administração Pública, com o propósito de zelar e de resguardar a sua imagem e a de seus militares, edita em normas internas os princípios que seus agentes responsáveis devem observar para a consecução dos gastos públicos a fim de obedecer fielmente os preceitos delineados pela Constituição Federal de 1988 (CF) e pelos normativos infraconstitucionais dela decorrentes. Um exemplo atual disso é a sexta e mais nova revisão da SGM-102 – normas sobre licitações, acordos e atos administrativos (NOLAM) – que abordou de forma contemporânea e brilhante a Nova Lei de Licitações e Contratos, mas não se limitou a apenas isso e buscou abarcar a respeito da interpretação de outros conceitos importantes, tais quais: sobre os princípios, sobre os atos discricionários do OD, elencou os princípios de forma didática e abordou sobre sanções

administrativas. Isso demonstra a preocupação da Força quanto à legalidade de seus atos, juntamente com a priorização de um Controle Interno eficaz a fim de responder possíveis questionamentos do Controle Externo.

O autor Canotilho (1999) entende que todos os atos devem estar em concordância e harmonia com a Constituição. Em seu caput do artigo 37, a CF elencou os cinco princípios que norteiam a Administração Pública em todas as suas esferas: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Serão os regramentos básicos e obrigatórios que irão governar as atividades da Administração Pública (BRASIL, 1988). Segundo Meirelles (1999), os princípios constitucionais são os sustentáculos da atividade pública.

Hodiernamente, a instrumentalização dos princípios constitucionais como forma de controle democrático sobre a atividade administrativa do Estado é um grande desafio, uma vez que as regras estão descritas nas normas, mas a interpretação dos princípios nos casos concretos está a cargo dos agentes públicos e do entendimento que eles e seus assessores possuem sobre o tema em lide, além de pareceres jurídicos e técnicos.

Diante da problemática relatada e dado o cenário citado anteriormente, o seguinte problema de pesquisa foi levantado: qual é a relevância de interpretar e aplicar corretamente os princípios constitucionais pelos ordenadores de despesas (OD) da MB?

Dada a amplitude do tema e uma infinidade de material encontrado, foram selecionados como foco de análise os seguintes autores e doutrinadores: Di Pietro, Moraes, Mello, Dworkin, Canotilho, Barroso, além da análise de acórdãos e de decisão do TCU, bem como artigos encontrados em sítio eletrônico para estudo e para fundamentarem os entendimentos da matéria.

A partir da questão, foi estabelecido o objetivo geral que pretende realizar uma pesquisa bibliográfica e documental a fim de verificar e ratificar a importância e a pertinência dos princípios constitucionais elencados em 1988 no exercício dos ordenadores de despesas como agentes responsáveis da Marinha do Brasil. Para isso, foram instituídos os seguintes objetivos específicos:

- a) Examinar o arcabouço legal sobre os princípios constitucionais da CF;
- b) Estudar e analisar os entendimentos dos doutrinadores acerca dos princípios constitucionais;
- c) Entender o papel do ordenador de despesas, sua finalidade pública e sua responsabilidade;
- d) Mostrar a relevância do cumprimento dos princípios da administração pública em função do interesse público e contribuir para maior conhecimento sobre o assunto.

Em relação ao Direito Administrativo no Brasil, um dos principais pontos da discussão sobre a hermenêutica constitucional é a questão dos princípios constitucionais (BERCOVICI, 2000).

Face ao exposto, a problemática levantada em relação a relevância dos princípios constitucionais da Administração Pública é de que existem lacunas na interpretação destes, o que dificulta o cumprimento da finalidade administrativa, ou seja, de uma correta administração em prol da coletividade.

Destarte, a relevância desta pesquisa se resume em apresentar o entendimento e a convergência de pensamento de doutrinadores, o que as fontes de direito primárias versam sobre o tema, discorrer sobre o lapso percebido sobre o que está escrito e a interpretação dos princípios e, por fim, mostrar a grande responsabilidade que um OD está incumbido ao gerir o patrimônio público.

Esta pesquisa foi estruturada em quatro partes:

- a) A Introdução, onde se justifica a intenção da pesquisa e a contextualiza no cenário brasileiro;
- b) O referencial teórico, onde são definidos os conceitos necessários para o desenvolvimento desse estudo;
- c) A metodologia que tipifica a pesquisa e descreve os métodos utilizados em sua realização;
- d) A análise das informações, onde o conteúdo teórico é exposto e entrelaçado às visões doutrinárias, documentais e normativas; e
- e) A Conclusão do estudo que sintetiza as ideias apresentadas ao longo da pesquisa e finda com a observação principal percebida por uma visão holística do assunto em lide.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Constituição Federal

Na obra de direito constitucional de Moraes (2006), Constituição, *lato sensu*, é o ato de constituir, de firmar; ou, ainda o modo pelo qual se constitui algo. De acordo com Guetzévitch, a Constituição de cada país é sempre um compromisso entre as tradições políticas existentes:

“Juridicamente, a Constituição deve ser depreendida como a lei suprema e fundamental de um Estado de Direito que versa sobre: estruturação do Estado, formação dos Poderes Públicos, forma de governo, governabilidade, distribuição de competências, direitos, garantias e deveres dos cidadãos.” (Guetzévitch, 1933, p.45)

2.2 Contexto da Reforma Administrativa em 1988

A Carta Magna de 1988 – a “Constituição Cidadã” – diferencia-se por ser o produto da redemocratização do Brasil, diretamente influenciada pela mudança do clima político, e por refletir, na sua confecção, o fruto de um aprendizado histórico ao olhar a história, a qual justifica a necessidade de desburocratizar o maquinário público e erradicar problemas da época como corrupção, clientelismo e outras formas de patrimonialismo e fisiologismo no âmbito da Administração Pública (OLIVEIRA; SANT’ANNA; VAZ, 2010).

Nesse contexto, a gestão pública empreendedora imiscuiu com o processo de redemocratização de 1988, que trouxe novos ideais à Administração Pública, em particular, as diretrizes constitucionais representadas por uma série de princípios que fornecem valor axiológico para as normas administrativas (OLIVEIRA; SANT’ANNA; VAZ, 2010).

2.3 Administração Pública

A ideia de Administração Pública está alinhada com o próprio surgimento do Estado. Rousseau (2014) ensina que o Estado surgiu por meio de um Contrato Social, no qual a sociedade abre mão, parcialmente, de sua liberdade ao Estado em troca de garantia de direitos fundamentais e de proteção estatal.

Segundo Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2013), a Administração Pública pode ter dois ramos distintos:

“Em sentido subjetivo, formal ou orgânico, ela designa os entes que exercem a atividade administrativa, compreendendo pessoas jurídicas, órgãos e agentes públicos incumbidos de exercer umas das funções em que se triparte a atividade estatal: a

função administração e em sentido objetivo, material ou funcional, ela designa a natureza da atividade exercida pelos referidos entes; nesse sentidos, a administração Pública é a própria função administrativa que incumbe, predominantemente, ao Poder Executivo.”(Di Pietro, 2013, p.50)

2.4 Agente Público

Segundo Di Pietro (2013), agente público é a pessoa física que presta serviços ao Estado e às pessoas jurídicas da Administração Indireta. Conforme versa a Emenda Constitucional nº 18/1998, existem quatro categorias dessa figura: agentes políticos, servidores públicos, militares e particulares em colaboração com o Poder Público.

2.5 Ordenador de Despesas

De acordo com o Decreto-Lei Federal nº 200/67, em seu §1º do artigo 80:

“Ordenador de despesas é toda e qualquer autoridade de cujos atos resultarem emissão de empenho, autorização de pagamento, suprimento ou dispêndio de recursos da União ou pela qual esta responda.” (BRASIL, 1967, p.1).

Para Mileski (2002, p. 886), ordenador de despesas é a autoridade com competência e atribuição para ordenar despesas de patrimônio e de recursos públicos com a obrigação de prestar contas desses atos com julgamento perante o Tribunal de Contas, sob pena de responsabilização nas esferas cível, administrativa e penal.

2.6 Gestor e o Interesse Público

No setor público, o gestor possui como competência a gestão de recursos humanos e materiais existentes para que as finalidades sejam cumpridas e a expectativa da coletividade seja atendida (BARROS, 2009).

Segundo Santos (2015), a função dos agentes responsáveis na MB, especialmente, a de Ordenador de Despesas que é o grupo focal abordado nesta pesquisa, deve realizar o planejamento, a organização, a direção e o controle dos bens e interesses públicos, agindo conforme o princípios administrativos, visando ao bem comum por meio de seus modelos delimitados no tempo e no espaço.

2.7 Atos administrativos vinculados e atos administrativos discricionários

Os atos administrativos mais usuais, ou ainda, as decisões de efeito da Administração Pública mais comuns podem ser elencadas em: admissão, concessão, permissão, autorização, aprovação, licença e homologação (MELLO, 2012).

Conforme versa Di Pietro (2013), a diferença reside em que nos atos vinculados, o estado não dispõe de alternativa, posto que a lei regulara previamente todo o seu aspecto a ser adotado; enquanto nos atos discricionários, a disciplina legal deixa ao agente público certa liberdade para decidir diante das circunstâncias concretas do caso, impondo ao mesmo tempo, a faculdade de utilizar de critérios próprios para avaliar ou decidir a maneira que lhe pareça ser o melhor meio de satisfazer o interesse público que a norma legal visa concretizar.

2.7.1 Atos vinculados

Mello (2012) cita que esses atos por existirem prévia e objetiva tipificação do único comportamento da Administração, não têm interferência subjetiva nenhuma. Não existe qualquer tipo de liberdade, dúvida ou situação subjetiva. O autor ressalta ainda que a lei previu, de modo incontroverso, a situação em caso concreto e o fato que dá margem ao ato quanto ao conteúdo. Não cabe averiguação, cabe apenas o cumprimento legal versado previamente.

2.7.2 Atos discricionários

Segundo a obra de curso de direito administrativo de Celso Antônio Bandeira de Mello:

“São os atos que a Administração prática com certa liberdade de avaliação ou decisão segundo critérios de conveniência e oportunidade, ainda que adstrita à lei reguladora da expedição deles.” (Mello, 2012, p. 434)

2.7.3 Discricionariedade

Seguindo o raciocínio do autor acima, discricionariedade é:

“A margem de liberdade conferida pela lei administrador a fim de que este cumpra o dever de integrar com sua vontade ou juízo a norma jurídica, diante do caso concreto, segundo critérios objetivos próprios, a fim de dar satisfação aos objetivos consagrados no sistema legal.” (MELLO, 2017, p. 436).

2.8 A Moral e o Direito

A priori, é fundamental salientar a discussão teórica no que tange ao instituto jurídico dos princípios constitucionais que adquire especial relevância em razão do impacto das esferas de normatização da conduta humana, conforme ensina o Prof. Peña de Moraes (2013):

“A conduta humana, à luz da doutrina de Kant, é regulada por esferas de normatização, principalmente a Moral e o Direito. Ainda segundo o mesmo autor: A Moral é unilateral, cujo objetivo mira na liberdade psíquica da pessoa, de forma que o dever moral é de foro interno, excluído o cumprimento pelo instituto da coerção. O Direito é bilateral, cujo objeto é assegurar a liberdade física da pessoa, de sorte que o dever jurídico é de foro externo, exigível o cumprimento pelo instituto da coerção.” (Moraes, 2013, p.3)

Conforme aborda Di Pietro (2013) em seu livro *Direito Administrativo*, antiga é a distinção entre Moral e Direito, representados por círculos concêntricos, sendo o maior correspondente à moral e o menor ao direito. Por conseguinte, a doutrinadora traz luz que honestidade e licitude seriam a diferença nesses conceitos, numa máxima do qual *non omne quod licet honestum est* (nem tudo que é legal é honesto).

Portanto, observa-se a existência de força normativa não só no campo da ciência do direito, mas também no campo da moral, influenciando e conduzindo o comportamento do ser humano por meio de princípios e regras expressas ou implícitas.

2.9 Distinção entre Princípios e Regras

Dworkin (2002) afirma que, entre regras e princípios há uma diferença lógica, em sentido amplo, em que aponta que as regras são aplicáveis de um modo “tudo ou nada”, ou seja, a consequência jurídica deveria ser aceita. Os princípios, por outro lado, não determinariam necessariamente a decisão, eles simplesmente contêm razões que indicam uma decisão sugerida mediante apresentação de concordância majoritária das fontes de direito.

Para o autor supracitado, através do positivismo, o Direito se restringia tão somente ao que estava expresso na legislação, deixando de lado outros direitos ou situações que mereciam ser apreciadas, isto porque, havendo situações excepcionais ou diferenciadas, em virtude do fato de não estarem no conjunto formal de regras existentes, não deveriam ser apreciadas.

De acordo com Dworkin, os princípios são dotados de uma dimensão que as regras não têm, uma dimensão de peso, que se revelaria em seu comportamento no caso de colisão. Neste caso, entre dois princípios, o que possuisse o maior peso relativo prevaleceria, sem que, com isso, o de menor peso relativo se tornasse inválido.

Em suma, enquanto um conflito de regras se resolve na dimensão da validade, o de princípios se resolve na dimensão do valor, sendo importante destacar que entre estes inexistem uma hierarquia.

2.10 Dos princípios constitucionais explícitos

2.10.1 Legalidade

Segundo Di Pietro (2013), este princípio concomitantemente com o controle pelo Poder Judiciário, nasceu com o Estado de Direito, constituindo assim, uma das principais garantias de respeito aos direitos individuais, uma vez que a lei define e limita a atuação administrativa que vise a sujeição desses direitos em prol da coletividade.

Segundo Meirelles (2016), a legalidade versa que o administrador público em sua atividade funcional está sujeito aos mandamentos da lei e exigências do bem comum, logo, não pode se cometer desvio de finalidade ou afastar, sob pena de ilegalidade ou praticar ato inconveniente e inoportuno. Portanto, pode ensejar a responsabilização, tanto na esfera disciplinar, na civil ou na criminal.

Em que pese a autonomia da vontade permita fazer tudo o que a lei não proíba na relação entre particulares, a autora citada anteriormente salienta que segundo o princípio da legalidade, o agente público só pode fazer o que a lei permite. Infere-se, portanto, que a vontade da Administração é aquela que decorre da lei pela vontade do interesse público.

A observância do preceito supra é assegurada pelo mesmo artigo da CF/1988 em seu inciso XXXV: a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”, além dos remédios constitucionais e do controle pelo Poder Legislativo, com o auxílio do Tribunal de Contas da União e do controle pela própria Administração.

2.10.2 Impessoalidade

Esse princípio é frequentemente chamado de finalidade administrativa, conforme disserta Hely Lopes Meirelles:

“O princípio da impessoalidade, referido na Constituição de 1988 (art. 37, caput), nada mais é eu o clássico princípio da finalidade, o qual impõe ao administrador público que so pratique o ato para o seu fim legal. E o fim legal é unicamente aquele

que a norma de direito indica expressa ou virtualmente como objeto do ato, de forma impessoal.”(MEIRELLES, 1995, p.82)

Uma vez que existe a supremacia do interesse público e sua indisponibilidade, a finalidade pública deve nortear a atividade administrativa, ou seja, a Administração não pode atuar beneficiando ou prejudicando determinadas pessoas. (DI PIETRO, 2017).

No mesmo tom, Calçada (2016, p. 10) afirma que “a impessoalidade aponta que o agente público deve ser imparcial e neutro em suas atividades”, buscando uma igualdade de tratamento entre os administrados.”

Por fim, Moraes (1996) versa que a impessoalidade finda a ideia que o administrador é um executor do ato, que serve de veículo de manifestação da vontade pública, e, portanto, os feitos administrativos e governamentais não são do agente, mas sim da entidade pública.

2.10.3 Moralidade

A inclusão desse princípio na Constituição foi um reflexo da preocupação com a ética e com o combate à corrupção e à impunidade no setor público. Alexy (2011, p. 241) defende a tese de que “existe uma conexão necessária entre direito e moral, em relação à qual o positivismo jurídico falha enquanto teoria abrangente”. Ou seja, enquanto o positivismo jurídico pregava a total separação entre Direito e Moral, doutrinadores como Robert Alexy afirmavam a necessidade de uma conexão entre tais elementos. Somado a isso, Di Pietro (2013) aborda a relação existente entre legalidade, moralidade e probidade no último capítulo de seu livro, em que no ordenamento jurídico prevê através de leis, sanções e punições para atos ilegais, imorais e ímprobos.

Moraes cita que:

“A conduta do administrado público em desrespeito ao princípio da moralidade administrativa enquadra-se nos atos de improbidade e sancionados com a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário público, na forma e gradação definidos em lei, sem prejuízo de ação penal cabível, permitindo ao Ministério Público propositura de ação civil pública por ato de improbidade administrativa para que o Poder Judiciário exerça o controle jurisdicional sobre lesão ou ameaça de lesão ao patrimônio público.” (MORAES, 1995, p. 299)

2.10.4 Publicidade

De acordo com Meirelles (2015), publicidade é a divulgação oficial de atos para conhecimento público e início de seus efeitos externos. Ocorre porque os resultados jurídicos dos atos administrativos são externos à Administração Pública e devem ser públicos, não somente às partes envolvidas, mas também para a sociedade. A base de um governo democrático e, conseqüentemente, da Administração Pública, é a publicidade dos atos, ou seja, torná-los públicos e ao alcance do controle e fiscalização do povo, real titular do poder. Há exceção dessa regra quando o interesse público assim o determinar, prevalecendo esse em detrimento do princípio da publicidade.

Consagra-se assim o dever administrativo de manter plena transparência em suas atitudes. Não pode haver um Estado de Direito, no qual o poder reside no povo – artigo 1º, parágrafo único da Constituição Federal - ocultação dos assuntos aos administrados dos assuntos que a todos interessam, e muito menos em relação aos sujeitos individualmente afetados por alguma medida.

2.10.5 Eficiência

Segundo Meirelles (2016, p. 105), a eficiência exige presteza, perfeição e rendimento funcional. É um dos princípios modernos da função administrativa, inserido na Constituição Federal através da Emenda Constitucional n. 45, de 2004.

Conforme leciona Alexandre de Moraes:

“Impõe ao agente público um modo de atuar que produza resultados favoráveis à consecução dos fins que cabem ao Estado alcançar, advertindo, porém, que a eficiência é princípio que se soma aos demais princípios impostos a Administração, não podendo sobrepor-se à nenhum deles, especialmente ao da legalidade, sob pena de riscos irreparáveis à segurança jurídica e ao próprio Estado de Direito.”(MORAES, 2003, p.248)

Alinhada à uma reforma administrativa ocorrida em âmbito mundial, a eficiência foi incrementada na Constituição como um reforço à plenitude e à total aplicabilidade em defesa dos direitos fundamentais e serviços essenciais prestados pelo Estado, uma vez que a não observância desses gera um questionamento do aparato público e da própria utilidade da Administração Pública (DI PIETRO, 2013).

3 METODOLOGIA

Para Fonseca (2002), *methodos* significa organização, e *logos*, estudo sistemático, pesquisa; ou seja, metodologia seria o estudo da organização, dos caminhos a serem percorridos, para se realizar uma pesquisa ou um estudo, ou para se fazer ciência.

O presente capítulo tem como propósito a apresentação da metodologia usada para a consecução desse artigo científico. A pesquisa se ateve aos elementos que influenciam a tomada de decisão pelos OD da MB considerando a regência dos princípios constitucionais como pilar em seus atos administrativos e suas posteriores intercorrências.

Segundo Remenyi (1998), antes de elaborar qualquer atividade de pesquisa, é fundamental que considere a estratégia principal e estabeleça de forma clara, concisa e objetiva em seu propósito.

Consoante o objetivo deste estudo, optou-se por considerar a abordagem conceitual, a qual remete aos conceitos e entendimentos da literatura, a qual se extrai a convergência de ideias que os pensadores e doutrinadores entendem de determinado assunto.

De acordo com Gil (2008, p. 17), “pesquisa é definida como o procedimento racional e sistemático que tem como objetivo proporcionar respostas aos problemas que são propostos”. Quanto a classificação o estudo em lide seguirá a taxonomia elaborada por Gerhardt e Silveira (2009), em que o tipo de pesquisa foi definido conforme a abordagem, a natureza, os objetivos e os procedimentos.

A abordagem se baseará na pesquisa qualitativa uma vez que se caracteriza por não se preocupar “com representatividade numérica, mas sim, com o aprofundamento da compreensão de um grupo social, de uma organização”, proporcionando uma melhor visão e compreensão do contexto do problema (GERHARDT E SILVEIRA, 2009, p. 31).

Quanto à natureza, por ressaltar conhecimentos para a aplicação prática, dirigidos à solução de questões específicas Gerhardt e Silveira (2009), é classificada como uma pesquisa aplicada. A fim de proporcionar maior proximidade com o problema em lide e a fim de levantar o diversas fontes de informações, segue a taxonomia de pesquisa exploratória, conforme versam

os mesmos autores. A pesquisa bibliográfica e documental será o norteador procedimental em virtude de haver trato indireto, ela é um método utilizado para dominar o conhecimento disponível e utilizá-lo como base na elaboração de um modelo teórico explicativo de um problema, conforme Köche (1997).

Esse tipo de pesquisa é uma modalidade de pesquisa que se baseia na análise de fontes documentais, tais como livros, artigos, leis, jurisprudências e outras fontes escritas que tratam do tema em questão (RICHARDSON, 2008). Segundo o mesmo autor, o método qualitativo não aplica instrumentos estatísticos para análise de um problema, uma vez que seu objetivo não é medir nem numerar os eventos estudados.

Neste artigo é a escolha metodológica mais adequada, uma vez que visa analisar o conhecimento acumulado sobre os princípios constitucionais explícitos na Administração Pública, em especial, na atuação dos OD da Marinha do Brasil. Dada a natureza normativa e doutrinária do tema, essa abordagem permite a compilação, síntese e interpretação das existentes, o que é essencial para uma análise abrangente e aprofundada (LAKATOS; MARCONI, 2017).

Para o professor Vergara (1997), o universo é um grupo de informações que possuem as características que serão o alvo de um estudo e a amostra é uma parte do universo escolhido selecionada a partir de um critério de representatividade. Segundo Lakatos e Marconi (2003, p.183), “a pesquisa bibliográfica, ou de fontes secundárias, abrange toda bibliografia já tornada pública em relação ao tema de estudo”.

Será apresentada a base metodológica utilizada na estrutura do estudo a fim de propiciar ao leitor subsídios para a compreensão da essência do trabalho. Para construção do estudo, foram utilizados os seguintes materiais: Constituição Federal de 1988, Decreto-Lei nº 200/67, Lei nº 14.133/2021, Lei nº 8.429/92, além de Acórdãos e Decisão do Tribunal de Contas da União para servirem de estrutura ao modelo e fundamentar os ensinamentos transcritos neste artigo. Foi realizada uma pesquisa bibliográfica utilizando o banco de dados do IBMEC, o EBSCO, tendo como termo de busca as expressões: “princípios constitucionais”, “Administração Pública” e “princípios administrativos. No início, mais de 400 mil resultados foram encontrados, os quais necessitaram ser tratados a fim de reduzir o universo de literatura. Com isso, utilizei os operadores booleanos “e” nos termos, alterei o período entre os anos de 1988 (data da promulgação da CF) até 2023, restringi o idioma para português e selecionei os termos de busca para buscarem nos resumos. Depois dessas restrições, obtive 285 artigos, dos quais, ao selecionar os assuntos de interesse, sendo eles: Administração Pública, Processo Administrativo, direito constitucional e princípios constitucionais, restaram apenas 23 artigos para a leitura.

De crítica dos princípios constitucionais na tomada de decisão dos ordenadores de despesas da marinha do Brasil será guiada com base nas contribuições teóricas dos autores citados acima, que fornecem insights valiosos sobre a correta interpretação e a aplicação desses princípios no contexto da administração pública brasileira. Suas obras e artigos são fundamentais para referenciar e embasar o estudo das práticas administrativas em conformidade com as normas constitucionais.

Pelos estudos apresentados no Referencial Teórico e pelos dados colhidos por meio dos estudos obtidos na Base de Dados da IBMEC, é considerável quantidade de publicações encontradas dada a preocupação que existe na observância dos princípios constitucionais administrativos quando da função pública, inserindo, neste contexto, o próprio agente público.

Os análise obtida demonstra a preocupação de desenvolvimento contínuos de estudos no que tange à Administração Pública voltados para a aplicabilidade dos princípios constitucionais pelos agentes públicos sendo evidenciado que, quando do não cumprimento das normativas norteadores, há possibilidade de aplicação da Lei de Improbidade Administrativa,

instrumento legal importante no combate aos desvios de finalidade, afronta aos princípios constitucionais, enriquecimento ilícito, dentre outros.

4 ANÁLISE BIBLIOGRÁFICA E DOCUMENTAL

Tendo em vista todo o conhecimento e informações salientadas no Referencial Teórico desta pesquisa, nesta seção será realizada uma análise bibliográfica e documental a fim de verificar, ressaltar e ratificar a importância, a pertinência e, por conseguinte, a imperatividade da aplicação dos princípios elencados na Constituição Federal de 1988 pelos ordenadores de despesas.

O administrador público, como profissional apto ao planejamento estratégico e a gerir os Órgãos e as Entidades, deve possuir o cuidado de executar as ações e gerenciar as atividades com o manejo e cuidado de respeitar a probidade, mantendo assim os valores morais e éticos que a sociedade e o ordenamento jurídico lhes cobram. Isto porque, “onde houver um único centavo em dinheiro público envolvido, a lei terá incidência, independente de a entidade exercer atividade de natureza pública ou privada” (PAZZAGLINI FILHO, 2007, p. 24).

Com a passagem acima e vivenciando o contexto atual brasileiro no que tange à transparência e ao controle social, destaca-se a importância do fiel cumprimento dos princípios constitucionais explícitos, uma vez que eles resguardam a figura do agente público a fim de delimitar sua conduta para, unicamente, atender ao interesse público, cumprindo dessa forma ao seu fim público e, trazendo uma visão empreendedora que o gerencialismo trouxe, tornar a máquina pública mais eficiente, eficaz e efetiva. Abordando um pouco mais do princípio trazido pela Emenda Constitucional nº 18/1998, a eficiência da “empresa” Estado não é pautada no lucro financeiro, mas no lucro de propiciar um serviço público essencial de qualidade e regular a atividade econômica da melhor maneira possível.

Nos estudos selecionados de Olivo e Orsatto (2011), a moralidade administrativa é vista como a prestação dos serviços de interesse público com transparência, boa-fé, lealdade e responsabilidade, atendendo as expectativas da coletividade. Agir com probidade é, portanto, agir com moralidade.

Face ao exposto acima, cabe destacar uma lei de suma importância que combate contra atos atentatórios à probidade: a Lei de Improbidade Administrativa (LIA). A responsabilização por atos ímprobos pode ocorrer concomitantemente nas diversas esferas, sejam elas administrativa, penal e civil, como pode ser inferido do caput do artigo 12 da LIA:

“Independentemente das sanções penais, civis e administrativas previstas em legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade administrativa sujeito às seguintes cominações, que podem ser aplicadas isoladas ou cumulativamente, de acordo com a gravidade do fato” (BRASIL, 1992).

Sendo assim, ensina a doutrina:

Repita-se, a existência da mesma sanção em áreas diferentes não torna da mesma natureza o processo que as impõe. Na improbidade administrativa (CF, art. 37, § 4º), as sanções, ainda que de suspensão de direitos políticos e de perda da função pública, são hipotéticas, uma vez que o juiz não é obrigado a aplicá-las à luz do princípio da proporcionalidade. Ademais, sua natureza não é política, surgida da vontade do parlamento de controlar a onipotência do Executivo ou do Judiciário, como nos crimes de responsabilidade (origem do impeachment); sua natureza é de proteção ao Erário (material ou imaterial), evitando o enriquecimento sem causa e o dano ao patrimônio público à custa do mau desempenho de funções estatais[...]. A natureza civil, penal, administrativa ou política não pode ser deduzida somente com base na sanção aplicada (com exceção da pena privativa de liberdade, exclusiva do direito penal, embora ela

exista também na prisão civil), sendo equivocada a confusão da natureza da improbidade administrativa (CF, art. 37, § 4o) com os crimes de responsabilidade que atentam contra a probidade administrativa (CF, art. 85, V), somente por terem penas parecidas (uma vez que inabilitação para exercício de cargo não se confunde com a suspensão de direitos políticos, sanção muito mais ampla), ou iguais (perda do cargo) (BIM, 2007, p. 223-224).

Como explicitado anteriormente, o caráter discricionário do ordenador de despesas o responsabiliza pelo fato dele tomar a decisão final. O princípio da autotutela é um preceito que a Administração possui de anular os atos ilegais insanáveis, ou seja, com vícios de motivo, objeto e finalidade. Além disso, dada a conveniência e a oportunidade da situação, é possível revogar o ato. Outro fator que é considerável são as experiências pretéritas do agente ocupante dessa posição, que formula respostas e ações a fim de resolver os desafios decorrentes da atividade pública a fim de fornecer o melhor para a coletividade.

Caso esse ato de autocontrole da Administração não seja efetivo, a Constituição em seu artigo 5º, inciso XXXV, não afasta o controle por parte do Poder Judiciário a fim de apreciar atos que causem dano ou ameacem a direito (BRASIL, 1988). Portanto, mostra-se aqui um ponto de extrema atenção para o agente público, principalmente, para o objeto de estudo desse artigo: os ordenadores de despesa. Uma vez que se reflete sobre o princípio da supremacia do poder público sobre o privado, pode-se destacar que o causador do dano ao erário público deve responder pelo dano ao patrimônio público com seus bens pessoais, responsabilizando à pessoa física que foi incumbida de exercer tal função pública.

Com a Decisão 667/1995-P (TCU, 1995) infracitada, o Tribunal evidenciou que a responsabilidade por irregularidades na aplicação de recursos é do ordenador de despesas. Esse posicionamento foi reforçado pelo Acórdão 484/2007-1C, no qual, ressaltou a obrigação de ressarcimento com seus bens próprios ao erário público pela pessoa que gerou o dano (TCU, 2007a). Em momento posterior, por ocasião do Acórdão 1194/2009- 1C (TCU, 2009b), o entendimento é ratificado, o TCU assentou que ao agente público, além do dever de ressarcimento, cabe o ônus de prova, ou seja, demonstrar que agiu com conduta correta e legal:

“É obrigação do ordenador de despesa ressarcir o erário dos prejuízos a que tenha dado causa por ação ou omissão no cumprimento da lei ou das normas do direito financeiro. É responsabilidade pessoal do gestor a comprovação do bom e regular emprego dos valores públicos que, nessa condição, tenha recebido, cabendo-lhe, em consequência, o ônus de prova”(TCU, 2009b).

Tendo em vista essa discussão das decisões dos OD, os pareceres jurídicos e técnicos auxiliam de sobremaneira a sua tomada de decisão, o que a torna relevante e fundamentada. Contudo, por não ter natureza vinculante, não é obrigatória, como versa o seguinte trecho:

A função de ordenador de despesa não está adstrita ao mero acatamento ou acolhimento das solicitações de outras instâncias administrativas, devendo exercer um verdadeiro controle quanto à regularidade e à legalidade da despesa pública (TCU, 2007b).

Além disso, é razoável dizer que a responsabilidade de um agente público – e, com isso, sua consequente responsabilização - deva aumentar proporcionalmente à sua posição hierárquica na Administração Pública. Nos dizeres de Maria Sylvia Zanella Di Pietro:

“Todos os agentes públicos que praticam infrações estão sujeitos a responder nas esferas penal, civil, administrativa e político-administrativa. Nenhuma razão existe para que os agentes políticos escapem à regra, até porque, pela posição que ocupam, têm maior compromisso com a probidade administrativa, sendo razoável que respondam com maior severidade pelas infrações praticadas no exercício de seus cargos.” (DI PIETRO, 2013, p. 901)

Carvalho (2017), ao abordar a história de um dos maiores gestores públicos brasileiros, Graciliano Ramos, buscou enfatizar a relação entre os princípios constitucionais administrativos e a gestão pública. Para o autor, “a sociedade moderna aspira a uma administração pública que cumpra a lei de forma inteligente, sem favoritismos, com probidade e transparência” (CARVALHO, 2017, p. 197). Face ao exposto, o autor foi objetivo e claro em seus versos a importância e a pertinência dos princípios da legalidade, eficiência, impessoalidade, moralidade e publicidade, respectivamente, entrelaçando o conteúdo entre a Gestão Pública e a observância dos Princípios Constitucionais, mostrando assim, uma concordância legal e administrativa nos conceitos que convergem em prol da sociedade brasileira.

A problemática do estudo se apresenta na análise acerca da aplicabilidade dos princípios constitucionais administrativos aos agentes públicos. Diante da análise estudada, foi considerada que as ações dos agentes públicos devem ser fundamentadas na legalidade, no planejamento e no empreendedorismo, respeitando sempre os princípios constitucionais explícitos. Caso haja o respeito dessas diretrizes e se a atuação for de modo comprometido com a finalidade pública, o gestor público se torna peça fundamental para o sucesso da Administração Pública e o bem estar da coletividade.

A partir do estudo, entende-se que ao assumir como um agente responsável pelo patrimônio público, o ordenador de despesas deve ter conhecimento de que a partir daquela data de compromisso junto à sociedade, ele desempenhará uma parcela do poder do Estado e, assim sendo, de responsabilidade quanto à guarda e à gestão do bem público, função que demanda inúmeras responsabilidades e deveres, dos quais o agente não pode apartar-se.

Diante do exposto, considera-se que ao identificar lacunas na aplicabilidade dos princípios constitucionais, os agentes responsáveis devem observar, primeiramente, o fiel cumprimento dos princípios constitucionais, os quais são mandatórios para o serviço público de excelência prestado à sociedade e para a consecução do fim administrativo, o estudo das fontes de direito secundárias que, embora não sejam regras explícitas, são costumes, doutrinas e jurisprudências que rodeiam o entendimento jurídico e decisões judiciais, as quais poderão estar em posição de sujeição, tendo assim que ter tomado a melhor decisão possível e embasada.

Por fim, outra análise do artigo foi o papel de destaque dos Princípios Constitucionais no exercício do agente público ao representar os valores essenciais da sociedade e da ordem pública. Conforme examinado, a Administração Pública exerce suas funções por meio de seus agentes, órgãos, entes e atividades, garantindo a direta e imediata realização plena dos fins alçados pelo Estado, funções essas que sempre serão exercidas em harmonia com os princípios que regem o Direito Administrativo. Consequentemente, os princípios fundamentais possuem auto grau de relevância, atrelando importância, influência e pertinência na garantia da atividade pública.

Desse modo termina-se concluindo que o agente público deve acatar em sua atuação a estrita observância dos princípios constitucionais. Primeiramente, pelo preceito do poder-dever que o agente público se subordina quando inserido na esfera da Administração Pública, norteados pelos princípios explicitados no caput do artigo 37 da CF, mais uma vez citados a fim de mostrar a importância deles. Também pode ser citado a responsabilização e a

penalização pessoal, pois há a fiscalização pelos controles interno e externo, conforme consta em na Carta Magna brasileira.

O princípio da legalidade, sendo-lhe proibido praticar comportamentos não aprovados por lei. Deve atuar com transparência na publicidade de seus atos e agir com impessoalidade na sua função a fim de buscar alcançar a finalidade administrativa e zelar pelo interesse público, além de zelar para que suas atividades se coadunem com a moralidade que rege a atuação administrativa. O princípio da eficiência também se compõe um importante vetor empreendedor de performance para a melhoria contínua do serviço público, quantificando fazer mais, melhor, com menor custo e minimizando as redundâncias.

5 CONCLUSÃO

O teor de um trabalho científico não se limita à produção de conhecimento, mas também envolve uma reflexão sobre o tema abordado. Este objetivo principal foi alcançado ao se examinar as fontes do direito, permitindo sublinhar os enfoques que o ordenamento jurídico prega acerca das decisões que a Administração deve tomar.

Ante o exposto, no presente estudo foi ratificada a relevância da correta interpretação dos princípios constitucionais por meio do estudo das diversas fontes de direito, que formam o conjunto de leis, costumes, doutrinas e jurisprudências. Dessa forma, foi possível observar que as diversas visões doutrinárias acerca do tema são convergentes entre si em um esforço interpretativo para a melhor aplicação desse instituto jurídico, vital para nortear os agentes públicos, especialmente, os do grupo focal desta pesquisa: os ordenadores de despesas.

É de grande valia situar o contexto em que a Carta Magna brasileira foi confeccionada, uma vez que os princípios administrativos constitucionais brasileiros aludem os mesmos prepostos constantes no desenvolvimento na Administração Pública, advindo, em especial, do processo de redemocratização. Foi a Constituição Federal de 1988 que reestruturou todo o setor público brasileiro, trazendo novas concepções e moldes de observância, com vistas ao atendimento da satisfação pública, ou seja, à percepção do que a sociedade clamava.

Os princípios, no contexto do ordenamento jurídico, precisam ser entendidos como valores axiológicos que norteiam as normas. Conforme os estudos apresentados por Robert Alexy e Ronald Dworkin, a ideia de valoração dos princípios quebra o paradigma trazido com o positivismo de que só as regras mereciam observância. Para eles, as normas eram a junção de regras e princípios, sendo estes últimos utilizados como parâmetro para interpretação das regras.

Com esse debate, conclui-se que é imperativa a aplicação dos princípios constitucionais na função do administrador público, sendo que este deve, por força de lei, observar as normas, sob pena de aplicação das sanções relacionadas à improbidade administrativa. Os preceitos da legalidade, da impessoalidade, da publicidade, da moralidade e da eficiência devem ser o suporte de qualquer conduta pública, sendo utilizados, portanto, como métodos norteadores do cumprimento adequado da função pública, sempre em prol do interesse comum da coletividade.

Complementa-se que é de importante enaltecer quem cumpre o papel de agente público, afinal, é nobre se dispor com o propósito de prestar serviço à população com qualidade e com dedicação de forma veemente.

Por fim, a finalidade deste trabalho foi enaltecer que o debate acerca da aplicabilidade dos princípios jurídicos, embora esteja longe de se encerrar, é importante e necessário para que, especialmente à luz do Direito brasileiro, os agentes públicos consigam desempenhar sua função jurisdicional com cada vez mais precisão, aplicando os princípios jurídicos para assegurar o funcionamento equilibrado do sistema normativo brasileiro e em prol de sempre buscar o melhor para a população brasileira, ou seja, em prol do interesse público.

REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. **Teoria Discursiva do Direito**, 1ª Edição, Rio de Janeiro, Editora Forense, 2014, Parte III, 1.2. Da distinção entre regras e princípios.

ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

BARROS, Caetano Magalhaes de. **Gestor Público: uma análise das principais competências requeridas nos dias atuais**. 2009. 42 fl. Trabalho de Conclusão de Curso (Pós-Graduação) – Fundação Getúlio Vargas, Belo Horizonte, 2009.

BERCOVICI, G. **O princípio da unidade da Constituição**. Revista de Informação Legislativa, v. 37, n. 145, p. 95-99, jan./mar. 2000. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/559>> Acesso em: 09 nov 2023.

BIM, Eduardo Fortunato. **A possibilidade de cumulação dos crimes de responsabilidade (impeachment) e da improbidade administrativa dos agentes políticos por distinção de suas naturezas jurídicas**. Revista de Direito do Estado, Rio de Janeiro, ano 2, n. 5, p. 223-224, jan./mar. 2007.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 10 nov. 2023.

BRASIL. **Decreto-Lei n. 200, de 25 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Diário oficial da União, Brasília, 27 fev. 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto- lei/Del0200.htm>. Acesso em: 10 nov. 2023.

BRASIL. **Constituição (1988) Emenda Constitucional n.18, de 05 de fevereiro de 1998**. Brasília, 1998. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc18.htm>. Acesso em 10 out. 2023.

CALÇADA, Luís Antonio Zanotta. **Os princípios constitucionais administrativos frente à Gestão Pública**. 2016. Disponível em: < <https://repositorio.ufsm.br>>. Acesso em: 09 nov 2023.

CAMPOS, Suzana Magalhães; ROSADAS, Vivian Dutra Soares; PIRES, Felipe de Carvalho. **A importância do gestor público: diferentes percepções sobre a carreira no Estado do Rio de Janeiro**. VI Congresso CONSAD de Gestão Pública, Brasília, 2013.

CANOTILHO, J. J. G. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 3. ed. Coimbra: Almedina, 1999.

CUNHA JÚNIOR, Dirley da. **Curso de Direito Administrativo**. 7. ed. Salvador: JusPodivm, 2009.

- CURY-MENDES, Camila Capucho. **Princípios do processo administrativo federal e a formalidade dos atos processuais: uma discussão com foco no desenvolvimento.** Revista Brasileira de Planejamento e Desenvolvimento, Curitiba, v. 4, n. 2, p. 132-157, jul./dez., 2015.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo.** 26. ed. São Paulo: Atlas, 2013.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo.** 30. ed. São Paulo: Atlas, 2017.
- DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério.** São Paulo: Martins Fontes, 2002.
- FERREIRA, André Ribeiro. Modelo de excelência em gestão pública. Revista Eixo, n. 1, v. 1, p. 31-43, jan./jun., 2012.
- FOUCAULT, Michel. **A ordem do discurso.** Aula inaugural no College de France, pronunciada em 2 de Dezembro de 1970. Tradução de Laura Fraga de Almeida Sampaio. Edições Loyola, São Paulo, 2004.
- GERHARDT, T. E.; SILVEIRA, D. T. **Métodos de pesquisa.** Porto Alegre: UFRGS, 2009. ISBN 978-85-386-0071-8
- GUETZÉVITCH, B. Mirkine. **As novas tendências do direito constitucional.** São Paulo: Nacional, 1933. P. 45.)
- GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa.** São Paulo: Atlas, 2008.
- KÖCHE, J. C. **Fundamentos de metodologia científica: teoria da ciência e prática da pesquisa.** 14. ed. rev. e ampl. Petrópolis: Vozes, 1997
- LAKATOS, E. M. MARCONI, M. de A. **Fundamentos de Metodologia Científica.** Atlas, 5. Ed. São Paulo, 2003.
- MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo Brasileiro.** 21. ed. São Paulo: Malheiros, 1995.
- MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro.** 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo.** 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.
- MILESKI, Hélio Saul. **O Ordenador de Despesas e a Lei de Responsabilidade Fiscal.** Biblioteca Digital Fórum de Contratação e Gestão Pública, Belo Horizonte, ano 1, n. 8, ago. 2002.
- MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional** – 19. Ed. – São Paulo: Atlas, 2006.
- MORAES, Guilherme Pena de. **Curso de direito constitucional** - 7. ed. - São Paulo: Atlas, 2013.

OLIVO, Luis Carlos Cancellier de; ORSSATTO, João Henrique Carvalho. **A responsabilidade dos agentes políticos pelos atos de improbidade administrativa**. Espaço Jurídico, Joaçaba, n. 12, n. 2, p. 67-90, jul./dez., 2011.

PAZZAGLINI FILHO, Marino. **Lei de improbidade administrativa comentada**. São Paulo: Atlas, 2007.

RICHARDSON, R. J. **Pesquisa Social - Métodos e Técnicas**. 3a edição. São Paulo, Atlas, 2008. 334 p.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **O contrato social**. Porto Alegre: L&PM, 2008. SANTOS, C. S. **Introdução à gestão pública**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

SANTOS, Clézio Saldanha dos. **Introdução à gestão pública – 2º ed.**- São Paulo: Saraiva, 2015.

TCU. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 1194/2009-TCU-1ª Câmara**. Tomada de Contas Especial. Ministro-Relator Valmir Campelo. Brasília: TCU, 2009b.

_____. **Acórdão 484/2007-TCU-1ª Câmara**. Tomada de Contas Especial. Ministro-Relator Marcos Vilaça. Brasília: TCU, 2007a.

_____. **Decisão 667/1995-TCU-Plenário**. Tomada de Contas Especial. Ministro-Relator Carlos Átila Álvares da Silva. Brasília: TCU, 1995.

VERGARA, S. C. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. São Paulo: Atlas, 1997.