

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL: DO MODELO PATRIMONIAL AO GERENCIAL

Ariana Torquato Rocha Cruz

Concludente do curso de Especialização em Direito Público Contemporâneo (FA7), orientada pelo prof. Ms. André Dias Fernandes (FA7). Servidora pública federal.
arianatorquato@hotmail.com

Sumário: Introdução. 1. Noções de Administração Pública. 2. A evolução da Administração Pública no Brasil. 3. Princípios Constitucionais correlatos. 4. Controle jurisdicional da Administração Pública. 5. Concurso Público. 6. Código de Ética, Programa de Capacitação do servidor público e Processo Administrativo Disciplinar. Conclusão. Referências.

Resumo: O artigo descreve a formação da Administração Pública no Brasil, sua evolução e como se apresenta hoje no país. Esta abordagem demonstrará as mudanças ocorridas ao longo do tempo e a importância da conscientização de toda a sociedade de abandonar a ideia primária de que serviço público significa má prestação de atendimento às necessidades sociais, corrupção da máquina estatal e despreparo dos servidores públicos. Demonstrará as medidas que foram tomadas pelo Estado para que seja possível o resgate da credibilidade nas ações do Estado, desde a adoção de princípios constitucionais até a necessidade de um cidadão prestar concurso público de provas ou de provas e títulos para ser ocupante de cargo efetivo ou de emprego público, bem como o controle jurisdicional da Administração Pública que hoje ocorre no país e a existência de um Código de Ética, programas de capacitação para os servidores públicos e a instauração de Processo Administrativo Disciplinar para inibir os comportamentos reprováveis.

Palavras-chave: Administração Pública. Servidores Públicos. Concurso. Controle jurisdicional. Código de Ética.

INTRODUÇÃO

O tema Administração Pública tem se mostrado bastante atraente devido ao surgimento de um Estado cada vez mais plural na prestação de serviços públicos à sociedade.

O presente trabalho tem como objetivo geral estudar as formas de administração que já guiaram o país, as mudanças advindas com o tempo e as situações que hoje representam um maior controle do funcionamento da máquina pública.

A metodologia utilizada está fundamentada em uma pesquisa aplicada, tendo-se utilizado estudos dos conceitos pertinentes à Administração Pública, baseados em respeitável material bibliográfico para a compreensão do tema.

A estrutura do artigo compreende seis capítulos. Inicialmente serão abordados os conceitos geral e específico de Administração Pública apontando os órgãos que a compõem; depois, discorrer-se-á sobre a relevante forma de nascimento da Administração Pública brasileira sob influência da Coroa Portuguesa; demonstrar-se-á como os princípios constitucionais são a principal fonte do Direito Administrativo, frisando que o reconhecimento da má aplicação desses princípios constitucionais, assim como dos princípios implícitos, pode frustrar a finalidade para a qual foram criados, resultando em um arbítrio administrativo.

Posteriormente, relatar-se-á que o Poder Judiciário é incumbido de exercer o controle de constitucionalidade e a correção dos atos públicos irregulares, além de se envolver nas situações contenciosas entre a Administração Pública e o indivíduo; que o Judiciário atua como guardião da Constituição Federal e sua atividade corretiva exercida no controle dos atos administrativos integra o sistema de freios e contrapesos necessários ao Princípio da Separação dos Poderes, tal como positivado na Constituição Federal vigente.

No último capítulo, serão apresentados o Código de Ética, o Programa de Capacitação de Servidores e o Processo Administrativo Disciplinar que alertam os servidores públicos sobre o que está estabelecido no ordenamento jurídico e como deve ser o seu comportamento na representação que exerce em nome do Estado.

1 NOÇÕES DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Inicialmente, convém compreender o conceito de Administração Pública tendo como referência a finalidade do Estado, sua organização e funcionamento dos serviços públicos a serem prestados, expressando em sentido amplo tanto os órgãos governamentais quanto os administrativos.

A atual Constituição Federal da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988 - CF/88, registra, em seu art. 18, que os entes que compõem a Federação são: União, Estados, Municípios e Distrito Federal, todos dotados de autonomia para organizarem seus governos, além de elegerem seus dirigentes, sendo capazes de ter suas próprias administrações, identificando-se, assim, o que é a Administração Pública.

A Administração Pública pode ser vista tanto num sentido amplo, abrangendo os órgãos do Governo aos quais cabe traçar os planos e diretrizes de ação, quanto em sentido estrito, referindo-se aos órgãos administrativos de execução. Segundo Carvalho Filho (2008, p. 5), “[...] num sentido geral, considerando-se todos os aparelhos administrativos de todas as entidades federativas e, num sentido específico, abrangendo cada pessoa da Federação, tomada isoladamente”.

Essa classificação da Administração Pública, em sentido amplo e estrito, é definida por Di Pietro (2007, p. 49):

Deixando de lado a ideia de Administração Pública em sentido amplo, que abrange, em sentido subjetivo, os órgãos governamentais (Governo), e os órgãos administrativos (Administração Pública em sentido estrito e próprio), e, em sentido objetivo, a função política e a administrativa, levar-se-á em consideração, doravante, apenas a Administração Pública em sentido estrito, que compreende: a) em sentido subjetivo: as pessoas jurídicas, órgãos e agentes públicos que exercem a função administrativa; b) em sentido objetivo: a atividade administrativa exercida por aqueles entes.

Não se deve deixar de lado a possibilidade de além da União, Estados, Municípios e Distrito Federal, as atividades administrativas serem transferidas para pessoas jurídicas com personalidade de direito público ou privado que compõem a chamada Administração Indireta do Estado: autarquias, sociedades de economia mista, empresas e fundações públicas. Essas entidades também integram a Administração Pública, assim como os serviços públicos prestados sob regime de permissão ou concessão.

2 A EVOLUÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL

Até a metade do século XX, prevaleceu, no Brasil, uma forma de gestão pública que ficou conhecida como Administração Patrimonialista.

Patrimonialismo representa o desconhecimento do governante de fazer distinção entre o patrimônio público e os seus bens privados, o que fez com que o Estado fosse, por longo tempo, considerado uma extensão do poder do rei, gerando uma vinculação entre os cargos públicos e o parentesco entre os nobres.

A Administração Pública era tratada como um assunto pessoal do governante. O monarca não cometia erros, portanto não havia responsabilização alguma do governo perante o cidadão. Desse modo, os tributos arrecadados eram incorporados aos bens reais pessoais, já que não era necessário haver uma prestação de contas com os cidadãos sobre como esses tributos eram gastos.

Como o rei não podia ser submetido aos tribunais, o patrimônio do Estado era administrado como sendo patrimônio real e os cargos públicos refletiam ocupações rendosas e de pouco trabalho. O poder concedido ao rei era tão inquestionável, tanto no Brasil quanto em outros países, que Luís XIV, o maior monarca absolutista da França, que reinou de 1643 a 1715, chegou a proclamar: “O Estado sou eu!”

Apesar de considerados públicos, os cargos pertenciam ao governante, que conferia grande poder aos seus funcionários de acordo com a confiança que depositava em cada um. Assim, os funcionários públicos tratavam suas funções administrativas como dever de obediência e respeito ao governante; portanto, exploravam o poder que detinham como se tratassem de um assunto pessoal.

E foi durante esse período da administração patrimonialista que nasceu o Estado brasileiro, quando, na era colonial, Portugal enviava seus funcionários para ocuparem cargos públicos no Brasil. Eles logo se corrompiam, devido ao status de nobreza que, no país, recebiam. Isso porque os cargos públicos eram negociáveis, comprovando que não havia limites entre a esfera pública e a esfera privada. O patrimonialismo foi a característica marcante do desenvolvimento do Estado Brasileiro, antes da Independência, durante o Império e no surgimento da República. Em virtude dessa má origem da administração e prestação de serviços públicos, os servidores públicos brasileiros ainda hoje arcam com uma imagem de desconfiança e descrédito por parte da sociedade, razão pela qual ainda se luta para que esse estigma de ineficiência da máquina pública e corrupção do seu corpo funcional sejam afastados da imagem do país.

Para reverter esse cenário de nepotismo, empirismo, corrupção e de incredulidade popular, decorrentes do abuso de poder do soberano, surgiu, a partir da década de 90, a Administração Burocrática.

Voltada exclusivamente para o fiel cumprimento das leis e para a rigidez formal dos processos, a Administração Burocrática tinha como princípios básicos a prestação de um serviço público confiável e um sistema formal. Como havia uma prévia desconfiança quanto à eficiência dos funcionários e o compromisso público assumido pelos administradores, era necessário que o Estado demonstrasse que tinha controle rígido sobre os serviços que estavam sendo prestados. Mas esse rigor exagerado foi ineficiente diante das necessidades dos cidadãos.

Assim, embora possuísse o mérito de ser efetiva no controle administrativo, a Administração Burocrática se distanciou dos objetivos fundamentais do Estado já que o controle era o seu foco principal. Com isso, a Administração Pública não oferecia nem rapidez no atendimento nem boa qualidade nos serviços nem economia aos cofres públicos. O modelo burocrático perdeu o sentido, a partir do momento em que o Estado acrescentou às suas funções básicas a prestação de educação pública, de cultura, de saúde, de seguridade social, de incentivo à tecnologia e de proteção ao meio ambiente.

Diante da evolução econômica e social do Estado, da globalização e do desenvolvimento tecnológico, surgidos na segunda metade do século XX, teve início, no Brasil, a era da Administração Pública Gerencial.

Essa forma de gestão teve seu primeiro marco no ano de 1967, quando foi editado o Decreto-Lei nº 200, resultado da necessidade de haver uma reforma gerencial na Administração Pública brasileira através da qual se suplantasse a rigidez apresentada na burocracia.

O citado Decreto-Lei possibilitou o planejamento da gestão orçamentária e o controle de resultados, além de descentralizar parte do serviço público para a Administração Pública indireta. Porém, uma situação indesejável foi se formando na administração descentralizada: o ingresso de pessoas no serviço público por indicação pessoal, ou seja, sem qualquer forma de seleção de funcionários aptos ao serviço público, o que demonstrava um retrocesso do Estado às práticas patrimonialistas. Não eram selecionados funcionários públicos de alto nível nem desenvolvidas carreiras no serviço público, o que levou ao enfraquecimento do núcleo estratégico do Estado e ao fracasso da reforma administrativa proposta pelo Decreto-Lei nº 200.

Somente a partir da edição do Decreto nº 3.507, de 13 de junho de 2000, atualmente revogado pelo Decreto nº 6.932, de 11 de agosto de 2009, o Brasil iniciou uma mudança mais concreta em relação à Administração Pública, de forma que ela representasse uma busca da eficiência estatal mediante a melhoria da qualidade dos serviços prestados e a redução de custos, evoluindo assim do modelo burocrático para o gerencial, dessa vez voltado para o interesse na qualidade no serviço público e no atendimento de excelência.

A Administração Pública Gerencial foi apresentada como uma solução para os problemas da burocracia, baseada na descentralização e no controle dos resultados em substituição ao controle dos procedimentos. Não satisfazia mais apenas a ideia do combate ao nepotismo e à corrupção. Tinha que ser priorizada a eficiência da prestação dos serviços, mediante o reconhecimento do Princípio da Eficiência, que deve nortear toda a Administração Pública. Mas, para que isso fosse possível, foi necessária a adoção de critérios de gestão capazes de reduzir custos, satisfazer os anseios da sociedade, definir prioridades e cobrar os resultados. Daí se iniciou uma busca por uma capacidade gerencial eficiente e confiável, com o objetivo firme de mudança de mentalidade da sociedade, dos funcionários públicos e dos governantes, motivo pelo qual o cidadão começou a ser visto como peça essencial para o bom desempenho da atividade pública.

Na realidade, o cidadão passou a ser mais consciente dos seus direitos e a exigí-los junto ao Estado, gerando uma nova demanda por serviços públicos e fazendo nascer um Estado plural. Consequentemente, os órgãos públicos não podiam mais admitir a inércia de determinados funcionários que não acompanhavam a evolução tecnológica, a qual modificava consideravelmente as rotinas de trabalho ou dos que resistiam a se adaptarem à nova realidade.

O avanço dessas mudanças não seria possível se apoiado apenas em bases legais. Por isso, foi preciso haver uma conscientização de todo o País de que era preciso abrir mão das vantagens pessoais e do clientelismo em prol do interesse nacional, colocando a ética social numa posição indispensável.

A conduta pública adequada e transparente, tendo o profissionalismo como meta e, principalmente, proporcionando o resgate da confiança popular nos serviços prestados pelo Estado, tinha que ser incorporada à missão de todos os funcionários públicos, no exercício das suas atribuições funcionais. O trabalho efetivo, a imparcialidade, a transparência e o decoro deveriam ser características indispensáveis na condução das atividades dos funcionários para tornar possível o resgate da confiança nas atividades públicas.

À medida que o modelo gerencial ia se consolidando, exigia-se mais do papel do gestor público, que começou a se preocupar com as resistências dos seus funcionários subordinados.

Destarte, o cidadão não estava mais tolerante à espera e à falta de respostas para as suas necessidades e, assim, o papel do líder passou a ser fundamental para diluir as resistências, não só dos cidadãos como, também, do seu próprio corpo funcional.

O líder tinha que distribuir as atribuições de cada cargo e, principalmente, estimular a equipe a exercer a sua missão pública, além de dar respostas efetivas e céleres à sociedade. Restou afastada a imagem da atuação do modelo anterior de chefia, que se limitava a dar ordens sem qualquer planejamento estratégico.

Para a liderança do gestor público ser respeitada, necessário seria passar por um processo de convencimento da sociedade na busca da credibilidade. Isso significava preparar a nova Administração Pública para superar os modelos anteriormente existentes, ou seja, promover a ruptura com as práticas do patrimonialismo e a superação da rigidez burocrática.

Passou também a ser relevante não só a busca pela capacitação profissional dos talentos individuais, mas também o entusiasmo dos funcionários públicos no exercício das suas funções administrativas, visando a um reflexo positivo na qualidade do serviço prestado e na produtividade.

Importante ressaltar que, nesse momento, o gerencialismo não aniquilou a existência da burocracia, pois não rejeitava a real necessidade da existência de um controle eficaz sobre a máquina estatal. Certas práticas burocráticas como instituição de concurso público, estruturação de carreiras e sistemas de treinamentos, precisavam ser mantidas; o que necessitava de sepultamento era o patrimonialismo com todos as suas práticas imorais.

A incorporação de recursos tecnológicos, a capacitação de funcionários voltada para as suas competências, a mudança do papel do chefe cedendo lugar para o líder, o reconhecimento da necessidade da prestação de serviços públicos de qualidade, o trabalho em equipe, o incentivo e a motivação, dentre outros, foram se tornando essenciais para o funcionamento da máquina pública, permitindo abrir espaço para a criatividade e as inovações no serviço público brasileiro.

A responsabilidade social do governo passou a ser reconhecida como um direito de cidadania, o que tirava do Estado a posição de superior à sociedade e aniquilava de vez com a Teoria da Irresponsabilidade Social do Estado.

O termo *accountability*, representa o dever que hoje os governantes, os servidores públicos e os políticos têm de prestar contas da sua gestão administrativa não apenas à sociedade, mas, também, aos órgãos fiscalizadores do governo, como forma de manter a transparência governamental e permitir que haja o acompanhamento de todos os interessados na aplicação da equidade e da probidade administrativa, afinal o patrimônio público pertence à coletividade. Nesse sentido, a internet permitiu a disponibilização das informações referentes aos atos e fatos públicos.

No entanto, nada disso seria possível sem a adoção de Princípios que deveriam reger a Administração Pública, além da luta pela mudança da mentalidade coletiva quanto ao papel do Estado na busca do bem-estar comum.

3 PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS CORRELATOS

A Constituição Federal é o guia que norteia o Direito Administrativo, devendo os seus princípios básicos e valores fundamentais estabelecerem as diretrizes das ideias centrais do sistema de governo, de modo que haja uma compreensão clara de como o país se organiza.

Além dos princípios implícitos que regem a Administração Pública, no art. 37 da atual Carta Constitucional, é possível encontrar-se alguns princípios orientadores da atividade administrativa que devem ser respeitados como condições básicas para a tomada de decisões e para a emissão de atos administrativos: Princípios da Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Princípio da Eficiência.

O Princípio da Legalidade nasceu da ideia de combate ao absolutismo monárquico, ao dispor que a Administração Pública deveria atuar observando rigorosamente as regras ditas pelo Direito, já que o Estado tinha o dever de respeitar as próprias leis que editava.

Porém, ressalte-se que o Princípio da Legalidade não foi capaz de conter os abusos existentes na Administração Pública antiga. Assim, foi que esse princípio começou a abranger também os conceitos de juridicidade, proporcionando ao juiz a possibilidade de verificar a conformidade do ato administrativo não só com a lei restrita, como também com os outros princípios constitucionais existentes, dando amplitude ao controle jurisdicional da atividade administrativa.

No exercício da função administrativa, o administrador deve agir com estrita observância e aplicação do preceito legal, sem abrir margem de observação à conveniência, interesse público e oportunidade da conduta, resultando em um poder vinculado a que se submete toda a Administração Pública. Esse poder vinculado faz com que o legislador obedeça a todos os requisitos da lei, sendo necessário, para fins de sua validação, o confronto entre o ato administrativo editado e a lei.

Sob essa ótica, esclarece Moraes (2004, p. 30):

A moderna compreensão filosófica do Direito, marcada pela normatividade e constitucionalização dos princípios gerais do Direito e pela hegemonia normativa e axiológica dos princípios, com a consequente substituição, no Direito Administrativo, do princípio da legalidade pelo princípio da juridicidade, demanda, por um lado, uma redefinição da discricionariedade, e por outro lado, conduz a uma redelimitação dos confins do controle jurisdicional da Administração Pública.

O Princípio da Impessoalidade é contrário às práticas administrativas da época patrimonialista, já que faz referência ao fato de que a atuação administrativa não pode ser voltada especificamente para determinadas pessoas, mas para a defesa do interesse comum, objetivando proporcionar tratamento isonômico àqueles que se encontram em idêntica situação, evitando discriminações que favoreçam ou prejudiquem alguém. Tal princípio impõe ao administrador que pratique um ato voltado somente para o seu fim legal, evitando o desvio de finalidade, o excesso de poder, a omissão administrativa ou o favorecimento pessoal.

Sob essa ótica, o Princípio da Publicidade dispôs sobre a necessidade da ampla divulgação dos atos oficiais da Administração Pública para o estabelecimento do início dos seus efeitos e para sua submissão ao controle externo, ressalvadas as hipóteses de sigilo previstas em lei. Sobre o assunto, frise-se que a partir dos anos 1950, esse princípio começou a ser reforçado com forte carga de moralidade administrativa e, desse modo, a regra do sigilo foi substituída pela ideia da necessidade da publicidade dos atos do governo.

Incluído no texto constitucional por meio da Emenda Constitucional no 19, de 4 de junho de 1998, o Princípio da Eficiência tem o sentido sobre a satisfação dos usuários dos serviços públicos em obterem atendimento de qualidade, ao necessitarem do Estado. Pode também ser relacionado quanto à economia e competência por parte dos servidores na realização dos serviços internos, ou seja, quanto ao modo de atuação do agente público na economia dos gastos públicos.

Convém lembrar que, atualmente, muito se tem questionado quanto ao controle jurisdicional do Princípio da Eficiência, em relação à possibilidade de intervenção do Poder Judici-

ário em atos administrativos dotados de legalidade, já que há de se ter respeito às prioridades e ao poder discricionário atribuído aos administradores públicos. Tem se consagrado, ultimamente, na doutrina relativa ao assunto, que o Poder Judiciário não pode compelir a tomada de decisão só por entender ser de maior grau de eficiência, é preciso que tenha sido observada a proporcionalidade entre os meios utilizados pelo administrador e os fins que se pretendem alcançar.

Quanto aos Princípios implícitos da Razoabilidade e da Proporcionalidade, é necessário esclarecer que razoável significa a relação entre a realidade do caso concreto apresentado e a solução escolhida pelo administrador para solucioná-lo, enquanto que proporcional remete ao sentido de que o meio empregado no exercício da função administrativa seja compatível com o fim desejado e que as vantagens da utilização desse meio superem as desvantagens.

No que diz respeito à proporcionalidade e razoabilidade, perfeita é a colocação de Dias (2008, p. 64):

Os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade impõem a análise de **todos os aspectos** do ato administrativo, pois nenhum desses aspectos pode subsistir validamente se ultrapassar as fronteiras da proporcionalidade e da razoabilidade: tais princípios constitucionais aplicam-se a toda a atividade administrativa.

Até mesmo a conveniência e a oportunidade do ato administrativo (= mérito) submetem-se aos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade. Contemporaneamente, assim como já não se pode falar em mera “reserva legal”, que foi substituída pela “reserva legal proporcional e razoável”, também já não se pode falar em mera “conveniência e oportunidade”, mas em “**conveniência e oportunidade proporcionais e razoáveis**”, porquanto o juízo irrazoável ou desproporcional de conveniência ou de oportunidade é inconstitucional.

Por seu turno, o art. 70 da CF/88 determina que haja controle externo dos atos da Administração Pública, exercido pelo Congresso Nacional, auxiliado pelo Tribunal de Contas, nos aspectos de legalidade, legitimidade e economicidade, e ainda, sistema de controle interno dentro de cada Poder.

4 CONTROLE JURISDICIONAL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Alguns governantes, quando acumulam certo poder em suas mãos, tendem a usá-lo em proveito próprio, e, movidos pela imprevisível natureza humana, desobedecem ao que foi estabelecido por eles mesmos, atitude que conduz à violação da legislação.

O Judiciário Brasileiro tem amplo poder de fiscalização e correção da atividade administrativa. Portanto, é notório que a sua inafastável atuação é exercício democrático de direito do Estado, vital para a existência da segurança jurídica dos atos emanados da Administração Pública, para a proteção dos direitos fundamentais de todo cidadão, e que, na ocorrência de ameaça ou dano a esses direitos, o Poder Judiciário reprimirá a atividade administrativa. Ademais, quando houver violação de direitos subjetivos do administrado resultando em situações contenciosas, caberá a ele promover a apreciação jurisdicional.

Em algumas situações, a atividade administrativa estará presa aos dispositivos legais, definindo ao administrador público o único comportamento possível, não restando opções para agir de uma ou outra forma ou avaliar conveniência e oportunidade na sua conduta. O seu desempenho será efetuado por intermédio de atos vinculados inteiramente definidos em lei, nos seus elementos e requisitos necessários à formalização do ato. Se esse ato resultou de bases não jurídicas, longe, pois, da vontade constitucional, deverá ser considerado nulo, já que primordialmente se faz o cumprimento fiel da Constituição Federal vigente, observando os direitos fundamentais nela constantes e os valores dos princípios consagrados para que haja uma forma legítima e efetiva da produção dos efeitos dos atos da Administração Pública.

Alexandrino e Paulo (2007, p. 161), completam o sentido desse entendimento:

Devemos lembrar que todos os atos administrativos são vinculados quanto aos requisitos competência, finalidade e forma. Os atos ditos vinculados também o são quanto aos requisitos motivo e objeto, ou seja, não cabe à Administração tecer considerações de oportunidade e conveniência quanto à sua prática nem escolher seu conteúdo. O poder vinculado apenas possibilita à Administração executar o ato vinculado nas estritas hipóteses legais e observando o controle rigidamente estabelecido na lei. O ato que se desvie minimamente dos requisitos minuciosamente previstos na lei será nulo e caberá à Administração ou ao Poder Judiciário declarar sua nulidade.

Em determinados casos, a lei confere ao administrador certa margem de liberdade de agir, condicionando sua apreciação subjetiva a limites legais estabelecidos. Esse é o poder de discricionariedade, conferido ao administrador para optar entre várias soluções possíveis, avaliando os atos que irá praticar de acordo com a maior conveniência e a melhor oportunidade, visando sempre a atender ao interesse coletivo. Nesses casos, se houver arbitrariedade, deve ser contida pelo Judiciário sempre que ultrapassar o limite que a lei impõe.

A partir da ideia de que o ato administrativo possui elementos vinculados e discricionários, o mérito do ato administrativo pode ser entendido como a obrigação do Estado em exercer uma boa administração por meio da conveniência e da oportunidade; a adequação da norma expedida com as regras positivadas de boa gestão. No sistema brasileiro, a cognição judicial sobre o ato administrativo incide sobre todos os aspectos do ato administrativo, sem exceção. Portanto, mesmo o mérito está sujeito ao controle, à apreciação, à sindicância, ao exame judicial. Assim, não há ato administrativo que, por sua natureza, seja insuscetível de controle pelo Poder Judiciário.

Quando se diz que o mérito do ato administrativo é insindicável pelo Judiciário, significa dizer que não pode ser substituído tendo como guia o juízo de valor do juiz envolvido, o que caracterizaria uma atividade decisória advinda do controle judicial. Dessa forma, o mérito do ato administrativo é também passível de anulação, correção ou substituição pelo Judiciário, mas somente quando ameaçar os Princípios da Proporcionalidade e da Razoabilidade, embora, repita-se, esse poder seja limitado, já que só será exercido se houver ofensa a tais princípios constitucionais. Não há, pois, no ato administrativo discricionário, um núcleo inexamínável pelo Judiciário. O que há é um núcleo imodificável: aquele núcleo que tenha observado os limites da proporcionalidade e da razoabilidade.

Outro esclarecimento que merece atenção é que, quando se qualifica um ato como discricionário ou vinculado, não se quer dizer que não haja aspectos vinculados nos atos discricionários nem que inexistam aspectos discricionários nos atos denominados vinculados, pois não há a expedição de um ato que seja totalmente vinculado ou outro que seja totalmente discricionário.

5 CONCURSO PÚBLICO

Todo o exposto acima mexeu com a estrutura da Administração Pública do país, que passou a exigir definições e atribuições para a ocupação dos cargos públicos.

Na antiguidade, visando afastar os parentes dos administradores dos cargos públicos, foi utilizado o método de sorteio para que uma pessoa exercesse uma função pública. Mas esse procedimento logo foi abandonado, já que não podia garantir a qualidade do exercício das atribuições do cargo pela pessoa que fora sorteada.

Na Idade Média, a Administração Pública trouxe pessoas providas de riquezas para ocupar cargos públicos, quando adotou o método de compra e venda dos cargos. Porém, esse método se mostrou tão falho quanto o do sorteio, já que riqueza não significava competência no desempenho das atividades públicas. Posteriormente, a herança do exercício da função pública, passada de geração para geração, também não garantiu a entrada de pessoas comprometidas no quadro funcional da Administração Pública.

Semelhante ao método de compra e venda, houve também a tentativa de se utilizar o arrendamento de cargos públicos como forma de escolha de funcionários públicos. Esse processo consistia no aluguel do exercício da função pública pelo Estado para um particular por prazo determinado.

O nepotismo teve sua força maior quando a nomeação indistinta de pessoas pelo governo foi possível, já que não havia critérios para escolha de quem iria ocupar os cargos públicos disponíveis.

As eleições diretas e indiretas para os cargos também já foram um método utilizado para a seleção de funcionários públicos, porém, assim como todos os métodos acima descritos, não asseguravam a escolha de pessoas competentes para fazer parte dos quadros da Administração Pública.

Finalmente, passou a ser adotado o método do concurso público para que um cidadão fosse considerado servidor público ocupante de cargo efetivo ou empregado público. Mesmo que o concurso público não esteja isento de vícios e falhas, é o instrumento mais eficiente e justo de recrutamento de pessoas, pois seleciona pessoas que realmente tenham condições adequadas ao exercício de uma função pública.

O objetivo da escolha de servidores por meio de concurso público é o de avaliar democraticamente as capacidades individuais reveladas nas resoluções das provas para atender às necessidades de execução de serviços específicos do órgão, além de garantir também o atendimento dos Princípios da Impessoalidade, Imparcialidade, Moralidade e Eficiência.

Atualmente, segundo o art. 37, II, da Constituição Federal, a aprovação em concurso público e a posterior nomeação do servidor para o cargo é a única forma possível para que exista vínculo inicial entre um indivíduo e um cargo público.

Consta em Meirelles (2006, p. 434) que:

O concurso é o meio técnico posto à disposição da Administração Pública para obter-se moralidade, eficiência e aperfeiçoamento do serviço público e, ao mesmo tempo, propiciar igual oportunidade a todos os interessados que atendam aos requisitos da lei, fixados de acordo com a natureza e a complexidade dos cargos ou empregos, consoante determina o art. 37, II da CF. Pelo concurso afastam-se, pois, os ineptos e os apaniguados que costumam abarrotar as repartições, num espetáculo degradante de protecionismo e falta de escrúpulos de políticos que se alçam e se mantêm no poder leiloando cargos e empregos públicos.

São mantidas no Brasil ainda as técnicas de seleção da nomeação e da eleição nos seguintes casos: nomeação para os membros dos tribunais do Poder Judiciário, além de outros cargos de relevo, e nas eleições para escolha de agentes políticos e públicos, como exemplo desse último os juizes de paz, membros do Conselho da República e dos Conselhos Nacionais de Justiça e do Ministério Público.

6 CÓDIGO DE ÉTICA, PROGRAMA DE CAPACITAÇÃO DO SERVIDOR PÚBLICO E PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR

Em 13 de abril de 1990, foi publicada a Lei nº 8.027, que dispõe sobre normas de conduta dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas e

estabelece as penas aplicáveis às faltas administrativas, de cargo em comissão, de acordo com o ilícito disciplinar cometido.

Visando ao resgate da confiança no serviço desempenhado pelos servidores públicos, que carregam até hoje a imagem da corrupção, do favoritismo, do apadrinhamento e da incompetência do passado, foi editado o Decreto nº 1.171, de 22 de junho de 1994, que aprovou o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal, alterado posteriormente pelo Decreto nº 6.029, de 1/2/2007, que instituiu o Sistema de Gestão de Ética do Poder Executivo Federal, estabelecendo ainda os deveres e vedações que deverão ser observados por todo servidor.

Em resumo, o Código de Ética pode ser considerado como um conjunto de normas morais que ordena o comportamento dos servidores públicos no exercício das suas atribuições, ao dispor que todos os órgãos e entidades que exerçam atribuições delegadas pelo poder público deverão possuir a sua própria Comissão de Ética com a finalidade de orientar e acompanhar a ética profissional existente no ambiente de trabalho.

No ano de 2006, foi expedido o Decreto nº 5.707, que trata da gestão por competências e do programa de capacitação do servidor público, cria escolas de governo, programas de treinamentos regularmente instituídos e concede a licença remunerada para capacitação.

Tudo isso demonstra o quanto a Administração Pública está cada vez mais vigilante ao cumprimento do Princípio da Moralidade. Ao recomendar a instauração de um Processo Administrativo Disciplinar – PAD, sempre que houver qualquer transgressão administrativa cometida pelos servidores públicos no exercício das suas funções, a Administração Pública garante estar alerta também ao bom desempenho das atividades administrativas, sempre direcionadas ao bem-comum.

Convém lembrar, nesse momento, que qualquer premiação ao servidor como elogios por escrito, entrega de medalhas ou menções honrosas devido ao cumprimento exemplar da função pública exercida por servidores comprometidos com os deveres do Estado, fica a critério do poder discricionário do administrador público, enquanto que a sanção disciplinar exige a sua atuação imediata, não sendo permitida a omissão da administração diante de um ilícito administrativo.

CONCLUSÃO

A Administração Pública evoluiu muito desde o tempo colonial até os dias atuais. O Estado absolutista exercia profunda intromissão na vida social dos cidadãos, além de não possuir qualquer necessidade de prestação de contas ou responsabilização perante os cidadãos. A partir da segunda metade do século XX é que o Estado se voltou às funções sociais e assistenciais, buscando efetivamente o bem-comum.

Por meio da administração gerencial, hoje o serviço público brasileiro é administrado com foco na qualidade dos serviços públicos prestados e na qualificação dos servidores públicos brasileiros.

Além disso, hoje conta-se com o Código de Ética, o Programa de Capacitação dos Servidores Públicos e o Processo Administrativo Disciplinar como forma de orientar a conduta dos representantes do Estado na prestação de serviços públicos e repreender qualquer desvio cometido.

É preciso haver conscientização e comprometimento quanto à finalidade do Estado e o exercício da função pública, não só por parte dos servidores públicos, mas também por toda a sociedade, para que a máquina estatal mude essa imagem negativa dos serviços públicos prestados e do corpo funcional que possui e passe, finalmente, a ser respeitada e dotada de credibilidade.

Mas essa não é uma tarefa fácil. É um desafio que exige atenção permanente do Estado quanto às necessidades humanas e sociais, driblando a tensão social que existe na relação sociedade e serviço público.

REFERÊNCIAS

- ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito Administrativo**. 13. ed. Niterói: Impetus, 2007.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 19. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.
- BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil**. 34. ed. São Paulo: Atlas, 2011.
- _____, Decreto nº 1.171, de 22/6/1994. Aprova o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal e dá outras providências. Disponível em <www.presidencia.gov.br> Acesso em: 13.nov.2011.
- _____, Decreto nº 3.507, de 13 de junho de 2000. Dispõe sobre o estabelecimento de padrões de qualidade do atendimento prestado aos cidadãos pelos órgãos e pelas entidades da Administração Pública Federal direta, indireta e fundacional, e dá outras providências. Disponível em <www.presidencia.gov.br> Acesso em: 13.nov.2011.
- _____, Decreto nº 5.707, de 23 de fevereiro de 2006. Institui a Política e as Diretrizes para o Desenvolvimento de Pessoal da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e regulamenta dispositivos da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Disponível em <www.presidencia.gov.br> Acesso em: 13.nov.2011.
- _____, Decreto nº 6.029, de 1.2.2007. Institui o Sistema de Gestão de Ética do Poder Executivo Federal, e dá outras providências. Disponível em <www.presidencia.gov.br> Acesso em: 13.nov.2011.
- _____, Decreto nº 6.932, de 11 de agosto de 2009. Dispõe sobre a simplificação do atendimento público prestado ao cidadão, ratifica a dispensa do reconhecimento de firma de documentos produzidos no Brasil, institui a “Carta de Serviço ao Cidadão” e dá outras providências. Disponível em <www.presidencia.gov.br> Acesso em: 1º.dez.2011.
- _____, Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece as diretrizes da reforma administrativa e dá outras providências. Disponível em <www.presidencia.gov.br> Acesso em: 1º.dez.2011.
- _____, Lei nº 8.027, de 12 de abril de 1990. Dispõe sobre normas de conduta dos servidores públicos civis da União, das Autarquias e das Fundações Públicas, e dá outras providências. Disponível em <www.presidencia.gov.br> Acesso em: 1º.dez.2011.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 20. ed. São Paulo: Atlas, 2007.
- FERNANDES, André Dias. **Da aplicação dos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade no controle jurisdicional dos atos administrativos**. Rio de Janeiro, 2009. Pós-Graduação Lato Sensu, nível especialização em Poder Judiciário – Fundação Getúlio Vargas Rio.
- MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.
- MORAES, Germana de Oliveira. **Controle Jurisdicional da Administração Pública**. 2. ed. São Paulo: Dialética, 2004.
- PEREIRA, Cláudia Fernanda de Oliveira; BRESSER, Luís Carlos; SPINK, Peter. **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. 2. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1998.

http://artigos.netsaber.com.br/resumo_artigo_3431/artigo_sobre_patrimonialismo. Acesso em 13.fev.2012.

http://editoraferreira.com.br/publique/media/luciano_toq27.pdf. Acesso em 13.fev.2012.

ASPECTS OF PUBLIC ADMINISTRATION IN BRAZIL

Abstract: The article describes the formation of public administration in Brazil, its evolution and as it stands today in the country. This approach will demonstrate the changes over time and the importance of awareness of the whole society to abandon the primary idea that public service is noted by poor services, corruption of the state machine and unpreparedness of public servants. It demonstrates the measures adopted by the State to rescue the credibility of its actions since the adoption of constitutional principles for the jurisdictional control of the Public Administration, of a code of ethics, training programs for civil servants and the establishment of Administrative Disciplinary Process.

Keywords: Public Administration. Public Servants. Contest. Jurisdictional control. Code of Ethics.