

XXV ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI - BRASÍLIA/DF

DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA I

MARIA TEREZA FONSECA DIAS

EDINILSON DONISETTE MACHADO

EMERSON GABARDO

Todos os direitos reservados e protegidos.

Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI

Presidente - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UNICAP

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Ingo Wolfgang Sarlet – PUC - RS

Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim – UCAM

Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Maria dos Remédios Fontes Silva – UFRN

Vice-presidente Norte/Centro - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes – IDP

Secretário Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba – UFSC

Secretário Adjunto - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

Representante Discente – Doutoranda Vivian de Almeida Gregori Torres – USP

Conselho Fiscal:

Prof. Msc. Caio Augusto Souza Lara – ESDH

Prof. Dr. José Querino Tavares Neto – UFG/PUC PR

Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini Sanches – UNINOVE

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS (suplente)

Prof. Dr. Fernando Antonio de Carvalho Dantas – UFG (suplente)

Secretarias:

Relações Institucionais – Ministro José Barroso Filho – IDP

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho – UPF

Educação Jurídica – Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues – IMED/ABEDI

Eventos – Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta – FUMEC

Prof. Dr. Jose Luiz Quadros de Magalhaes – UFMG

Profa. Dra. Monica Herman Salem Caggiano – USP

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr – UNICURITIBA

Comunicação – Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro – UNOESC

D598

Direito administrativo e gestão pública I [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/UnB/UCB/IDP/UDF;
Coordenadores: Edinilson Donisete Machado, Emerson Gabardo, Maria Tereza Fonseca Dias – Florianópolis:
CONPEDI, 2016.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-149-4

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: DIREITO E DESIGUALDADES: Diagnósticos e Perspectivas para um Brasil Justo.

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Brasil – Encontros. 2. Direito Administrativo. 3. Gestão Pública. I. Encontro Nacional do CONPEDI (25. : 2016 : Brasília, DF).

CDU: 34



Florianópolis – Santa Catarina – SC
www.conpedi.org.br

XXV ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI - BRASÍLIA/DF

DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA I

Apresentação

O Grupo de Trabalho “Direito Administrativo e Gestão Pública” I reuniu no XXV Encontro Nacional do CONPEDI um conjunto de artigos de alto nível. Reunidos na cidade de Brasília, pesquisadores de diferentes partes do país apresentaram temas originais e polêmicos mediante a construção de textos com alto requinte intelectual.

As discussões que se seguiram aos comunicados científicos também foram muito profícuas e propiciaram debates interessantes a respeito de questões como discricionariedade administrativa, participação popular, arbitragem, responsabilidade do Estado, parcerias público-privadas, competências federativas, desenvolvimento, serviços públicos, direitos fundamentais, licitações, contratos públicos, modelos de gestão, processo administrativo e sistemas de controle da atividade pública. De forma dialética, alunos de graduação, mestrado e doutorado, bem como professores e profissionais com diferentes formações colocaram suas posições com respeito e mediante a adoção de uma perspectiva dialógica horizontal, ou seja, manifestando posições convergentes e divergentes de forma democrática.

Como resultado deste processo estão sendo publicados neste volume os trabalhos selecionados pela comissão de avaliadores do Conpedi e que contou com a coordenação dos debates dos professores abaixo nomeados, que procuraram aprofundar as colocações feitas e apontar aprimoramentos importantes para a área do Direito Administrativo. Foi grande honra e satisfação da comissão ter compartilhado dos debates com os autores e demais participantes.

Destacou-se, neste grupo de trabalho, a interdisciplinaridade das temáticas do direito com as da gestão pública, mostrando os rumos para os quais caminha a pesquisa e as discussões da Administração Pública.

Merece parabéns o CONPEDI por realizar um evento tão sério e que já pode ser considerado o mais relevante momento de divulgação de investigações científicas brasileiras na área do Direito.

Bom proveito aos leitores.

Cordialmente,

Brasília, julho de 2016.

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado

Centro Universitário Eurípedes de Marília

Universidade Estadual do Norte do Paraná

Prof. Dr. Emerson Gabardo

Pontifícia Universidade Católica do Paraná

Universidade Federal do Paraná

Profa. Dra. Maria Tereza Fonseca Dias

Fundação Mineira de Cultura

Universidade Federal de Minas Gerais

O SISTEMA DE CONTROLE INTERNO COMO INSTRUMENTO DE GESTÃO FISCAL RESPONSÁVEL: MANUTENÇÃO DA LEGALIDADE X MANUTENÇÃO DO INTERESSE PÚBLICO.

THE SYSTEM OF INTERNAL CONTROL AS A RESPONSIBLE FISCAL MANAGEMENT TOOL: LEGAL MAINTENANCE AGAINST MAINTENANCE OF PUBLIC INTEREST.

Rodrigo Marcelo Batista Pereira ¹

Resumo

As dificuldades enfrentadas pelos gestores públicos tanto na compreensão quanto na aplicação efetiva do sistema de controle interno revelam uma busca contínua pelo aperfeiçoamento da máquina pública. Sabe-se que o sistema de controle interno na administração pública é corolário da legalidade, da eficiência e da moralidade administrativa, além de coibir os atos de agressão ao dinheiro público, buscando excelência na atuação administrativa. Ocorre que há o lado adverso da inserção do sistema de controle interno que se revela como verdadeira angústia para os gestores públicos em decorrência do seu caráter manifestamente rigoroso na apreciação dos atos administrativos.

Palavras-chave: Gestores públicos, Controle interno, Administração pública, Interesse público

Abstract/Resumen/Résumé

The difficulties faced by public managers both in understanding and in the effective application of the Internal control system show a continuous search for improvement of public administration. It is known that the Internal control system in public administration is a corollary of legality, efficiency and administrative morality as well as curbing acts of aggression against public money, seeking excellence in administrative operations. It turns out that there is the adverse side of the insertion of the internal control system that becomes true anguish for public managers due to their manifestly rigorous character in the assessment of administrative acts.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Public managers, Internal control, Public administration, Public interest

¹ Mestrando em Direito pela Universidade FUMEC.

1. Introdução

O presente artigo tem por objetivo realizar análise acerca dos atos administrativos relacionados à gestão fiscal responsável do sistema de controle interno destacando de maneira pormenorizada o contraponto cada vez mais expressivo entre a manutenção da letra da lei e a finalidade pública ou interesse público.

Diante de uma administração pública contemporânea e versátil, que se coloca à disposição do cumprimento fidedigno do interesse público há manifestos embargos à realização desse interesse por parte dos gestores, pois, é frequente a cultura política de que administrar é aplicar a norma ao caso em concreto como se na administração pública as rotinas da atividade administrativa possuísem roteiros e modelos prévios e preparados de gestão. Essa logística clássica da administração pública ainda é sustentada por autores conceituados, entretanto, revela-se muitas vezes angustiante aos gestores públicos que, receosos de não cumprirem mandamento legal, afastam a manutenção do interesse público e, ato contínuo, deixam de atender interesse maior da coletividade.

Para tanto, indispensável será a verificação manifesta do instrumento de controle interno da administração pública, iniciando, evidentemente, por sua matriz constitucional que está legitimada entre os artigos 70 e 75 da Constituição da República Federativa do Brasil. Ainda nessa perspectiva é medida imperativa apresentar as funções do sistema de controle da administração pública que visem à otimização dos serviços públicos e ao auxílio na gestão pública administrativa como reflexos de gestão fiscal eficiente e responsável.

Será também apresentado o antagonismo da doutrina acerca do tema, a partir dos posicionamentos clássicos e contemporâneos visando atenuar a distância existente entre o marco da legalidade e a manutenção do interesse público.

Certo é que a gestão pública moderna resente de instrumentos hábeis de singularização de seus procedimentos e aperfeiçoamento de suas técnicas, institutos contemporâneos como a segurança jurídica, a boa fé, o princípio da juridicidade e o consensualismo, atributos de uma administração pública manifestamente preocupada com o interesse público.

Por fim, concluiremos este artigo a partir das observações delineadas ao longo deste trabalho.

2. O controle da Administração Pública na atividade administrativa

De forma abrangente a administração pública está sujeita a controle por parte dos Poderes Legislativo e Judiciário, além, evidentemente, do exercício do controle realizado concomitantemente sobre os seus próprios atos.

Em verdade, existem duas formas distintas de controle que são realizadas pelo Estado e que se apresentam como fundamentos determinantes para a compreensão do tema.¹

De um lado, o controle político, que possui como fundamento o equilíbrio entre os três Poderes da República Federativa do Brasil, o Executivo, o Legislativo e o Judiciário. Esses Poderes são harmônicos e independentes entre si, consagrando o sistema de freios e contrapesos que adveio da teoria da separação dos poderes desenvolvida por Charles Montesquieu e John Locke, nos séculos XVII e XVIII. De sorte que o poder soberano é uno e indivisível, mas, este poder deve possuir funções diversificadas capazes de realizar a atividade administrativa, legislativa e jurisdicional do Estado. Assim entendido, o Estado promove as suas funções democraticamente como quando por exemplo o Poder Executivo exerce o controle sobre o Poder Legislativo através de vetos aos projetos desse Poder, *ex vi* do artigo 66, § 1º da CR/88. De outra forma quando o Poder Legislativo controla os atos do Poder Executivo através de rejeição ao veto do chefe deste Poder, *ex vi* do artigo 66, § 4º da CR/88. Ou, mesmo quando o Poder Judiciário exerce o controle de legalidade sobre os atos praticados pelas autoridades administrativas do Poder Executivo e do Legislativo.²

Segundo parte considerável da doutrina o controle político se apresenta como mantenedor do equilíbrio das instituições democráticas do país.

De forma não menos abrangente, mas, diferente, é o controle administrativo que visa a atacar as entidades administrativas que exercem as funções administrativas no âmbito dos Poderes acima citados. Assim é que o controle administrativo se consuma por muitas formas, em especial através da fiscalização fiscal, financeira, contábil, patrimonial, orçamentária e operacional.

Vê-se, portanto que o controle político está necessariamente ligado às instituições políticas enquanto que o controle administrativo está relacionado às instituições

¹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. São Paulo: atlas, 2014, p.808.

² FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. São Paulo: atlas, 2013, p. 939.

administrativas, tanto na administração pública direta quanto na administração pública indireta.

Importante ressaltar que o controle da administração pública é instrumento do Estado, entretanto a Constituição da República Federativa do Brasil outorgou ao cidadão a possibilidade de participar desse processo de controle, bastando, para tanto, provocá-lo para a manutenção dos seus direitos quer seja individual, quer seja coletivo. Outros instrumentos também traduzem a participação popular no controle de administração pública como por exemplo a inserção do § 3º no artigo 37 da Constituição da República Federativa do Brasil, através da Emenda Constitucional nº. 19/98 que conferiu ao cidadão, usuário do serviço público, proceder à reclamação quanto à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica da qualidade do serviço, interna e externamente.

Não há rigor doutrinário para conceituar o controle da administração pública. No entanto, a doutrina é pacífica ao descrevê-lo como um instrumento jurídico utilizado para viabilizar a fiscalização e a revisão da atividade administrativa em qualquer das esferas de Poder. Nota-se, portanto que a fiscalização e a revisão são elementos indissociáveis do controle administrativo acrescentando-se, ainda que a abrangência do controle é quase infinita alcançando toda a atividade administrativa, em todas as esferas do Poder. Assim é que todos os atos administrativos praticados no âmbito dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário são afetos ao controle da administração pública.

Partindo dessa premissa, se é certo que à administração pública incumbe o poder de gerir a “coisa pública”; o interesse coletivo livremente, não pode Ela fazer da forma como entenda à melhor. Deve agir pautada na lei, na persecução do interesse da coletividade e, agindo assim, promove a fixação das garantias jurídicas tanto para a administração pública quanto para os administrados.

Maria Tereza Fonseca Dias³, esclarece que o controle da administração pública é um tema que pode ser estudado sob os pontos de vista gerencial – afeto ao campo de abordagem da Ciência da Administração; financeiro e orçamentário – relacionados não só à Ciência da Administração, como também à Contabilidade e à Economia; e sob o enfoque jurídico-

³ DIAS, Maria Tereza Fonseca. *Terceiro Setor e Estado: Legitimidade e Regulação. Por um novo marco jurídico*. Belo Horizonte: Editora fórum, 2008, p. 351.

político – derivado da relação interna entre a política e o direito, oriundo dos postulados da Teoria Discursiva do Direito e da Democracia.

Segundo a autora há duas vertentes de entendimento no tocante à função do controle da administração pública sendo certo que a administração deve fazer valer o seu poder no processo de implementação de políticas públicas e nos mecanismos de controle institucionais previstos no direito vigente, que visam orientar as consequências e os resultados da ação administrativa. E continua: Quando se trata de transferência de atividades anteriormente desempenhadas diretamente pelo Estado, deve surgir, concomitantemente, um Estado regulador, com força coercitiva direcionada à plena consecução dos objetivos ora deferidos a entidades privadas sem fins lucrativos.⁴

No cenário nacional, os estudos mais expressivos mostram que esse instrumento passou por transformações, sobretudo com o advento da Constituição Federal de 1988, pois, tais transformações são reflexos do contínuo processo democrático em vigência.

Dentre essas transformações apontamos, ainda sob a perspectiva da professora Maria Tereza Fonseca Dias⁵, as seguintes: (a) “a mudança de um enfoque sobre a análise da legalidade das ações da administração pública para uma abordagem sobre a sua juridicidade”; (b) “a observância dos procedimentos e processos administrativos, em vez de o foco do controle ser dado tão-somente aos atos administrativos”; (c) “do ponto de vista dos referidos processos, busca-se acentuar os resultados – denominados comumente *controle de gestão* ou *controle de resultados* – em detrimento do controle de meios” e, (d) “no âmbito da dogmática jurídico-constitucional, a alteração promovida no art. 70, da Constituição da república, após o advento da emenda Constitucional nº. 19, de 4 de junho de 1998.

Em uma análise sutil, a juridicidade parece ser aquela que adquiriu maior expressão e vários adeptos, sobretudo aqueles vocacionados pela concepção de um direito administrativo contemporâneo, pois, a adoção dos princípios de forma ponderada viabiliza a continuidade da atividade administrativa na solução dos casos em concreto, isso no âmbito dos três Poderes da República.

Quanto à mudança do enfoque do controle dos atos administrativos é importante destacar que o centro de gravidade da atividade administrativa passou para os procedimentos

⁴ DIAS, Maria Tereza Fonseca. *Terceiro Setor e Estado: Legitimidade e Regulação. Por um novo marco jurídico*. Belo Horizonte: Editora fórum, 2008, p. 352.

⁵ DIAS, Maria Tereza Fonseca. *Terceiro Setor e Estado: Legitimidade e Regulação. Por um novo marco jurídico*. Belo Horizonte: Editora fórum, 2008, p. 353.

e processos administrativos, segundo uma perspectiva procedimental do direito e da democracia. Lado outro, quanto ao controle de gestão ou controle de resultado, derivados de uma reforma administrativa gerencial, a administração pública passa a ter como foco de suas ações passa a estar voltado para uma perspectiva da eficiência gerencial.⁶

Complementando, Odete Medauar⁷ destacou: sobre a atividade total ou parcial do controlado, sobretudo sob o aspecto dos resultados da gestão. A realização do controle requer a utilização de indicadores de gestão, a execução de um orçamento apoiado por uma análise de custos em nível refinado [e] a designação de um responsável único (chefe do projeto) a atribuí-la às estruturas hierárquicas tradicionais que dividem as responsabilidades. [...] Os controles de gestão e de eficiência absorvem os de legalidade e o superam.

Por derradeiro, no âmbito da dogmática jurídico-constitucional, o art. 70 da Constituição Federal de 1988 estabeleceu a exigência de que as entidades privadas que gerenciem recursos públicos deverão prestar contas de acordo com o plano de trabalho estabelecido juntamente com os repasses.

3. Os fundamentos do controle na Administração Pública

Parte da doutrina administrativista considera que existem dois fundamentos do controle da administração pública.

Esses fundamentos possuem manifesta natureza principiológica, sendo certo que de um lado, estamos diante do princípio da legalidade e, não menos importante do outro lado, está o princípio da Supremacia do Interesse Público vez que a atividade administrativa contemporânea persegue o interesse coletivo e, nesse sentido, é esse interesse que, nas palavras do professor José dos Santos Carvalho Filho⁸, “é este mesmo interesse que estará a exigir o controle da Administração, não somente em sede de legalidade, mas também no que diz respeito aos objetivos a serem alcançados através da função de gerir os negócios da coletividade”.

⁶ DIAS, Maria Tereza Fonseca. *Terceiro Setor e Estado: Legitimidade e Regulação. Por um novo marco jurídico*. Belo Horizonte: Editora fórum, 2008, p. 356.

⁷ MEDAUAR, Odete. *Controle da administração pública*. São Paulo: R. dos Tribunais, 1993. p. 48-49.

⁸ FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. São Paulo: atlas, 2013, p. 941.

O princípio da legalidade que remonta ao Estado Democrático de Direito possui vertentes distintas, quais sejam, a legalidade constitucional e a legalidade administrativa.

Em tempos modernos a legalidade constitucional é aquela anunciada à luz da Constituição da República Federativa do Brasil, *ex vi* do artigo 5º, inciso II, que nos reporta à informação de que ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei.

No que tange à legalidade administrativa, esta se apresenta como a tradução dos posicionamentos doutrinários de concepções clássicas do direito administrativo.

Assim, se para o cidadão a norma não impõe condutas, podendo o particular agir desde que não haja proibição pelo ordenamento jurídico pátrio, para o administrador público a prévia autorização legal é instrumento indispensável para a materialização da atividade administrativa, ou seja, na administração pública só é permitido fazer aquilo que a norma autoriza.

Sem maiores indagações, essa legalidade clássica, comumente denominada legalidade administrativa é a que condiciona e orienta a atuação do administrador público na atualidade. Ocorre que, conforme será sobejamente demonstrado e é o que se pretende, não raro as atuações dos gestores públicos inviabilizam a manutenção do interesse coletivo em detrimento da manutenção da legalidade administrativa.

De toda sorte, um breve relato histórico é importante ser apresentado, pois, oportuniza melhor compreensão dos institutos tratados neste artigo.

Assim, antes de adentrarmos à aludida discussão, imperioso apontar que estudos mostram que a evolução histórica do direito administrativo é tema carente, pois, nem mesmo a doutrina tradicional conseguiu exaurir o conteúdo histórico do seu nascimento e de sua existência.

Há verdadeiramente manifesto predomínio entre os autores franceses e italianos que o advento dessa disciplina ocorreu em 17 de fevereiro de 1.800 com a consagração da lei de 28 *pluviose* do ano VIII, que organizou a Administração Pública na França. Intitulada como a “Constituição administrativa napoleônica”, esta lei foi fortemente marcada por preceitos hierárquicos e centralizadores.⁹

⁹ MEDAUAR, Odete. *O Direito Administrativo em Evolução*. São Paulo: R. dos Tribunais, 1992. p. 14.

Esses dois preceitos justificariam, pela primeira vez, a separação entre o representante do poder político e o antigo funcionário, responsável pelo exercício da atividade administrativa e subordinado ao representante político. No que pertine aos preceitos da centralização, esta era relativa à organização territorial que deveria ser uniforme e simplificado com a presença de um agente público, os *prefet*, também subordinados ao representante maior do poder político, no caso, Napoleão Bonaparte¹⁰.

Não menos importante também é a fundamental participação do Conselho de Estado Francês com papel preponderante nas decisões de natureza litigiosa em que estava inserida a administração pública francesa. A aludida lei conferiu ao Conselho de Estado, função consultiva e poder decisório, inclusive na segunda instância, para dirimir conflitos em que a administração pública francesa figurasse como parte. Mesmo considerando-se que as decisões do Conselho de Estado francês estavam submetidas ao crivo do Primeiro Cônsul, Napoleão Bonaparte, materializava-se de forma contundente as primeiras diretrizes do surgimento do direito administrativo.

Frise-se que a rigidez empregada no sistema era para afastar o abuso e a desordem, frequentes na administração pública francesa por causa do período revolucionário. Segundo consta dos anais clássicos, Napoleão era extremamente centralizador e queria exercer o poder de forma abrangente para implantar nova estrutura social de forma a alcançar a igualdade. “Para a igualdade se realizar, era necessário administração forte”.¹¹

Resta extirpe de dúvidas que o Conselho de Estado Francês, naquela época, foi a grande fonte do direito administrativo, caracterizado como um direito de origem pretoriana, por seu caráter puramente metódico. A atividade jurisprudencial do Conselho de Estado francês além de definir o regime jurídico para conter o poder político, redefiniu o conteúdo jurídico da noção de discricionariedade, preceito institucionalizado e utilizado em favor das minorias políticas.

Por derradeiro, o princípio da legalidade é oriundo da separação dos poderes, movimento ocorrido durante a Revolução Francesa. A lei representa o marco do Estado liberal e é o único instrumento capaz de reger a convivência em sociedade. Assim, se é certo que o poder do Estado está subordinado à norma, é certo também que o Conselho de Estado francês, através da jurisprudência administrativa, assume papel preponderante como fonte

¹⁰ MEDAUAR, Odete. *O Direito Administrativo em Evolução*. São Paulo: R. dos Tribunais, 1992. p. 15.

¹¹ MEDAUAR, Odete. *O Direito Administrativo em Evolução*. São Paulo: R. dos Tribunais, 1992. p. 15.

primária do direito público, ou seja, lei e jurisprudência como instrumentos para viabilizar, sobretudo, a função administrativa.

No caso do Brasil o direito administrativo consiste em um modelo importado da França, portanto, um direito legislado desde a sua origem e que requer uma atividade legislativa contínua, praticamente impossível de acompanhar a dinâmica da função administrativa.

Em verdade, a legalidade no direito brasileiro, sobretudo no direito administrativo pátrio enfrenta alguns problemas, a começar pela compreensão equivocada de que a fonte não legislada não é capaz de contribuir como fundamento teleológico e, em segundo momento o Brasil possui um emaranhado de normas que são editadas, mas que não se cumprem. De toda forma manifesta-se ainda frequente a ação do gestor público em prestigiar a legalidade clássica, mesmo considerando que a interpretação das leis timidamente é realizada com o auxílio da jurisprudência e da doutrina administrativista. Assim é que o direito administrativo brasileiro importou do estrangeiro, conceitos, teorias e princípios que foram incorporados à sistemática pátria adquirindo, portanto força normativa.

Existem exemplos clássicos de que a fonte não legislada é instrumento eficaz para o dinamismo da administração pública moderna, a saber, a institucionalização de determinadas práticas e procedimentos os quais acabam por definir, nas palavras de Maria Paula Dallari Bucci¹², uma “normatividade de fato”. O ato de convalidação, por exemplo, em que pese ter previsão legal na lei do processo administrativo federal, já era disseminado pela doutrina como orientação para prestigiar a segurança jurídica e a estabilidade das relações entre a administração pública e o cidadão. As praxes administrativas também refletem essa circunstância, suprimindo os textos legais escritos.

Quanto ao princípio da Supremacia do Interesse Público, flagrantemente visto na sistemática do direito Francês como fundamento de legitimação dos atos havidos no âmbito da administração pública francesa, este também colabora com a manutenção e predominância de uma atividade administrativa moderna e democrática, portanto é fundamento indispensável ao controle na administração pública.

¹² BUCCI, Maria Paula Dallari. *Direito Administrativo e Políticas Públicas*. São Paulo: Editora Saraiva, 2002. p. 145-146.

A noção de interesse público aqui enunciado liga-se ao interesse geral da sociedade e conforme Allegretti:¹³ “o interesse público não pertence à Administração como seu próprio, mas ao corpo social e nasce da composição entre os vários interesses públicos, os interesses privados e de grupo (admitida, portanto uma relação, não de contraposição extrínseca, mas de composição entre os diversos interesses) (...); há um valor moralizador da conflitualidade e busca de consenso, previstas e expícitas, que substituem as casuais e ocultas que nascem das *pressões* privadas e corporativas e da ativação facultativa de sujeitos mais vigilantes e dotados”.

A doutrina administrativista no Brasil assenta-se na proposta de ampliar a noção de interesse público, propondo, além da reformulação do conceito de indisponibilidade do interesse público, uma nova concepção do princípio da supremacia do interesse público, tese prescrita por Floriano de Azevedo Marques¹⁴, ao afirmar que, “diante do colapso da noção singular e monolítica de interesse público, a função de composição e conciliação entre os diversos interesses caberá sempre à esfera pública. Porém, as instituições, os órgãos e os instrumentos disponíveis a esta *esfera pública redelineada* são bastante diversos daqueles tradicionalmente disponíveis no âmbito do Estado tradicional”.

Diante dos posicionamentos doutrinários contemporâneos a redefinição do conceito de interesse público também se liga ao processo de democratização da Administração Pública sendo certo que exemplo expressivo dessa mudança está concentrado na justificativa do ato administrativo bem como na finalidade do ato que é perseguida pelo administrador público. O motivo consiste substancialmente nas razões de fato e de direito que autorizam a prática do ato administrativo. Já a finalidade, consiste no fim pretendido pelo gestor público, com a prática do ato administrativo. De sorte que tanto o motivo quanto a finalidade representam, modernamente, requisitos intrínsecos à validade dos atos administrativos.

4. O Controle interno

A doutrina administrativista mais tradicional do direito administrativo destaca que existem várias tipologias de controle na administração pública.

¹³ ALLEGRETTI, Umberto. *Legge generale sui procedimenti e moralizzazione amministrativa. Scritti in onore de Massimo Severo Giannini*. Milano: Giuffrè, 1998. v. 3

¹⁴ MARQUES, Floriano de Azevedo. *Bens Publicos. Função Social e exploração econômica. O regime jurídico. Utilidades públicas*. São Paulo. Editora Fórum.

Odete Medauar¹⁵, ressalta que se pode distinguir o controle na administração, que é exercido por ela própria sobre suas estruturas, no âmbito da atividade de autotutela dos atos administrativos, também denominado controle administrativo, e o controle da administração pública, entendido como os diversos tipos de fiscalização a que ela se submete, efetuados por agentes que não integram a própria administração.

A autora conclui que as tipologias de controle se manifestam da seguinte forma: (a) “controle quanto à abrangência”; (b) “controle quanto à finalidade”; (c) “controle quanto ao momento de exercício”; (d) “controle quanto à amplitude”; (e) “controle quanto ao modo de se desencadear”; (f) “controle quanto ao órgão executor”.¹⁶

Dentre as tipologias de controle da administração pública sugeridos pela autora, a análise do presente artigo vislumbra o controle da administração pública quanto à abrangência, precisamente no que tange ao controle interno e segundo Ela, o controle interno consiste naquele realizado por órgãos, entidades ou setores inseridos em seu âmbito, exemplificado pelo controle hierárquico (administração direta), a tutela administrativa e o controle finalístico (administração indireta) além da fiscalização realizada por órgãos especializados, como inspetorias, supervisões, ouvidorias, controladorias, entre outros.

Considerado um controle administrativo do Poder Executivo, o controle interno consiste em um instrumento constitucional do Poder público que viabiliza a fiscalização fiscal, contábil, patrimonial, orçamentaria, dentre outros. Essa fiscalização inerente à atividade administrativa do controle interno tem por objetivo evitar práticas de abuso contra o patrimônio e o dinheiro público.

Maria Tereza Fonseca Dias¹⁷, destaca que o foco de análise adotado neste estudo, tratar o controle interno e a tutela administrativa como exercícios de um poder-dever enquadra-se dentro do papel que o Poder Executivo desempenha nos discursos de aplicação do direito, estando esse tratamento, portanto, legitimado pelo próprio direito.

Sobre a autotutela, forma de controle sobre as suas próprias ações, as súmulas nº. 346 e 473, respectivamente, tratam da possibilidade que a administração pública possui de anular ou revogar os atos por Ela mesma praticados quando aparente vício de legalidade ou relevante interesse público se apresentam sob a essência dos atos administrativos.

¹⁵ MEDAUAR, Odete. *Controle da administração pública*. São Paulo: R. dos Tribunais, 1993. p. 37.

¹⁶ MEDAUAR, Odete. *Controle da administração pública*. São Paulo: R. dos Tribunais, 1993. p. 37.

¹⁷ DIAS, Maria Tereza Fonseca. *Terceiro Setor e Estado: Legitimidade e Regulação. Por um novo marco jurídico*. Belo Horizonte: Editora fórum, 2008, p. 365.

Devido ao seu caráter fiscal, o controle interno se apresenta, inclusive como instrumento de otimização dos serviços e das atividades administrativas, pois, sob sua ingerência os atos administrativos destoam para o rigor da legalidade, imprimindo maior segurança jurídica nas relações jurídicas onde a administração pública estiver envolvida.

Odete Medauar¹⁸, ainda destaca outras finalidades do controle interno quais sejam: (a) “conter a ação dos órgãos na competência de cada um; estimular a própria ação e mantê-la nos limites da legalidade e dos princípios da boa administração”; (b) “verificar se a administração cumpriu suas atribuições conforme os meios jurídicos, técnicos e humanos de que dispõe”; (c) “aplicar políticas gerais uniformes e tomar decisões coerentes no âmbito da administração pública”; (d) “aproximar os indivíduos [e a sociedade] da administração pública”; (e) “controlar a rentabilidade, ou seja, custo e produção dos serviços”; (f) “controlar a eficácia (procurar atingir o máximo de resultados com o mínimo de esforço)”; (g) “fazer controle de gestão sobre a atividade total ou parcial do controlado, sobretudo sob o aspecto dos resultados”; (h) “exercer controle de eficiência, destinado a verificar, com base em indicadores, as atividades do controlado”; (i) “executar o controle das operações financeiras e das prestações de contas”.

Por seu manifesto rigor o controle interno é considerado a maior expressão da legalidade normativa na administração pública.

Mesmo considerando a determinação constitucional vigente, as diversas teorias doutrinárias que sustentam a importância do controle interno no âmbito das administrações públicas muitas vezes não ultrapassam o campo teórico; o campo gerencial, pois, é manifesta a dificuldade que os gestores públicos possuem para implantar um sistema efetivo de controle interno, tendo em vista não apenas a ausência de profissionais capacitados para atuar nesta atividade, mas, inclusive, para manter o sistema de controle interno vigente da forma como deve ser empregado. Isso porque a legalidade é ínsita ao controle interno, entretanto, esse radicalismo revela-se como verdadeira “tortura” para o administrador público que muitas vezes deixa de implementar interesse público relevante por ausência de previsão normativa. Sem contar, ainda determinados atos administrativos havidos no âmbito da administração pública que cumpriram a sua finalidade, refletiram em expressivo interesse público, mas que por um vício, às vezes sanável ou não, foram anulados, nos termos das súmulas nº. 346 e nº. 473 do Supremo Tribunal Federal.

¹⁸ MEDAUAR, Odete. *Controle da administração pública*. São Paulo: R. dos Tribunais, 1993. p. 37-58.

Essa reflexão é válida, pois, em muitos casos o interesse público se manifesta submisso à norma que, por seu rigor absoluto, inviabiliza o interesse maior que é o dos cidadãos; da coletividade.

5. A crise da legalidade administrativa

É perceptível que o princípio da legalidade se manifesta como a marca do Estado Democrático de Direito. Para os liberais extremados a norma reflete a expressão da vontade geral sendo certo que o parlamento é a instituição que legitima o poder através da norma. Essa é a visão liberal de que a lei é pura e perfeita demonstrando, portanto a soberania do Estado através de um modelo legislativo-parlamentar.

O modelo burocrático instituído pelos liberais levou a creditar à lei razão absoluta capaz de solucionar todas as demandas do Estado. E, para o cidadão, a garantia de efetivação dos seus direitos materializados através de uma Administração Pública visivelmente mais democrática.

Forçoso dizer, portanto que o ordenamento jurídico presente no Estado liberal era inspirado pela força da norma. Fácil concluir que a lei não possuía limites para a sua aplicação se tornando o único instrumento capaz de reger as relações havidas em sociedade e nas relações desta com a administração pública.

Essa tendência puramente dogmática foi assimilada pelo administrador público de modo exclusivo e praticamente intocável, ou seja, os atos administrativos a serem praticados pelos gestores públicos deveriam ter o embasamento único da lei. Dessa forma garantia-se, equivocadamente à lei, supremacia divina.

Acontece que a partir do século XX a divindade da lei começa, paulatinamente, ceder espaço para uma visão constitucional mais absoluta e efetiva. Os textos das Constituições passam a ser o fundamento matriz do ordenamento jurídico dos Estados traduzindo em um efetivo ativismo constitucional da Administração Pública.¹⁹

¹⁹ OTERO, Paulo. *Legalidade e Administração Pública. O sentido da vinculação administrativa à juridicidade*. Coimbra: Editora Almedina, 2003. p. 156.

A mudança de paradigma do Estado liberal para o Estado Social também foi outro fator que contribuiu para que a lei perdesse o seu caráter absoluto. Nessa perspectiva de Estado Social, o denominado “Estado providência” está preocupado com os setores da economia, da previdência, da saúde e da assistência social, buscando incessantemente a satisfação da coletividade. Nessa perspectiva, é notória a ampliação da função administrativa do Estado que passa a ter na sociedade o fim necessário à consecução das suas atividades.

O Estado busca a transformação da sociedade visando a melhoria da qualidade de vida dos cidadãos, desenvolvendo, inclusive, ações preventivas através de programas sociais de combate à miséria, à pobreza, fome e etc. Esse é o ideal a ser alcançado, ou seja, o denominado Estado de Direito.²⁰

Fato é que essas circunstâncias afastam, gradativamente, o modelo liberal oitocentista, consagrando cada vez mais o entendimento de que a lei não é absoluta; não é perfeita e o modelo legislativo até então prescrito é insuficiente. Aliás, não raras as vezes o modelo parlamentar difundido se mostrou negativo, pois, o dinamismo presente na atual administração pública está além das possibilidades do legislativo responder rapidamente às necessidades que são contínuas. Isso valoriza a função administrativa em se apegar ao modelo constitucional vigente propagando a transição de um modelo de Estado clássico/conservador para um modelo de Estado moderno.

Nas palavras de Paulo Otero²¹, “a verdade é que a lei resultante de todo este procedimento formalmente legitimador, apesar de algumas vezes alheio à melhor prossecução do interesse público, não tem nada de perfeito, nem traduz a revelação de qualquer verdade absoluta: a legalidade administrativa mostra-se contingente, precária e eivada de interesses contraditórios”.

Certo é que a crise de identidade da legalidade administrativa poderia repercutir no empobrecimento do direito administrativo ou até mesmo em ineficiência de sua utilização na administração pública e seus afins. Ocorre que, felizmente, o desdobramento da constitucionalização do direito administrativo ocorrido aproximadamente a partir do século XX, permitiu um novo modelo de compreensão e entendimento da ciência do Direito e, sobretudo do direito administrativo que passou a verter em seu favor, o advento de fonte não

²⁰ OTERO, Paulo. *Legalidade e Administração Pública. O sentido da vinculação administrativa à juridicidade*. Coimbra: Editora Almedina, 2003. p. 156.

²¹ OTERO, Paulo. *Legalidade e Administração Pública. O sentido da vinculação administrativa à juridicidade*. Coimbra: Editora Almedina, 2003. p. 161.

legislada como a doutrina, os princípios, os costumes, a jurisprudência e principalmente os princípios.

Inclusive, não raras as vezes que os princípios gerais passaram a ser utilizados para reforçar o conteúdo das normas. A norma até então considerada “fria”, adquiriu fundamento principiológico com a adoção dos postulados de justiça, de ética, de moralidade, de conscientização dos valores sociais e etc. Segundo essa premissa os princípios passaram a ser os orientadores da produção legislativa repercutindo em maior satisfação para a coletividade.

Por isso é que se diz que a Constituição é um instrumento normativo composto por princípios e regras que, abertamente, irá reger a convivência em sociedade, proporcionando segurança jurídica, consensualismo.

Ainda na doutrina de Paulo Otero ²², “A valorização constitucional das normas que consagram princípios gerais, permitindo que dois princípios opostos sejam igualmente válidos e aceites pelo ordenamento jurídico, enquanto síntese possível de compromisso entre forças políticas como programas divergentes e que encontram acolhimento institucional no moderno Estado pluralista, isto bem ao invés do monodimensionalismo político da sociedade liberal setecentista ou oitocentista, mostra-se particularmente relevante no âmbito dos sectores económico, social e cultural das Constituições compromissórias: a opção entre princípios orientadores de um modelo de sociedade com mais intervencionismo do Estado ou, pelo contrário, apontando para uma solução mais liberalizante traduz um exemplo ilustrativo de orientações contraditórias que se podem extrair dos princípios contidos num mesmo texto constitucional”.

À luz dessa compreensão, a legalidade administrativa clássica e tradicional se transmuta para uma legalidade aberta e principiológica, baseada em princípios gerais. O direito passa a ser mais flexível.

6. A consagração da juridicidade e a sua função normativa

A gênese da legalidade administrativa abarca vários posicionamentos, inclusive de valores clássicos consideráveis.

Na verdade, a legalidade administrativa em uma compreensão mais rudimentar expressa a ideia de um ato administrativo, manifestação da vontade do administrador público,

²² OTERO, Paulo. *Legalidade e Administração Pública. O sentido da vinculação administrativa à juridicidade*. Coimbra: Editora Almedina, 2003. p. 166.

como um desdobramento daquilo que está prescrito em lei. Nesse entendimento o ato administrativo reflete o mandamento normativo de que a administração pública necessita para organizar as relações existentes em sua estrutura organizacional, interna e externa. Evidentemente que esse entendimento tradicional resta impróprio se considerarmos a estrutura da atividade administrativa moderna.

Como suscitado, há orientações doutrinárias relevantes que justificam a legalidade administrativa tradicional como, por exemplo, a doutrina alemã, de Stahl e Meyer-Anschütz que justifica, sob o prisma da investidura dos membros em cada esfera do Poder político administrativo, os tipos distintos de vinculação à legalidade. Segundo esse posicionamento, no Poder Judiciário o juiz aplica a lei ao caso concreto de acordo com a sua lógica e o administrador público, no exercício da função administrativa ao editar atos e comandos para realizar os fins públicos também observa a norma, no entanto, sua atuação é considerada mais abrangente. Percebe-se que em um ou outro caso, a obediência à norma é inerente a atuação funcional, seja na função jurisdicional ou na função administrativa, sem, contudo deixar claro que a ação do administrador público observa-se mais exuberante posto que o papel do Magistrado carece de legitimidade política.²³

Segundo essa corrente doutrinária, nessa perspectiva de liberdade do administrador público a legalidade administrativa assume vinculação negativa à lei, pois, a discricionariedade pode, inclusive, ser confundida com arbitrariedade. Esse modelo clássico presente na monarquia absolutista onde o chefe do Poder Executivo não se submetia a nenhuma espécie de controle. Esse modelo dominante que não mais se sustenta propagou pela Europa continental até o primeiro pós-guerra.

Foi a partir do positivismo jurídico de Hans Kelsen, com a Teoria pura do Direito, que sedimentou-se o entendimento de que o poder do Estado não estaria além do ordenamento jurídico, ou seja, o poder estatal derivaria do poder jurídico.

A Teoria Kelseniana propaga a norma fundamental posta, não como direito positivo, mas como norma pressuposta. Assim, as normas que são elaboradas de acordo com a Constituição devem ser cumpridas. Lado oposto do escalonamento piramidal, ou seja, de cima para baixo, a Constituição regula a forma de produção da norma inferior. Nas palavras de

²³ BINENBOJM, Gustavo. *Uma Teoria do Direito Administrativo. Direitos Fundamentais, Democracia e Constitucionalização*. Rio de Janeiro: Renovar, 2006. p. 138.

Gustavo Binenbojm²⁴, “a Constituição estabelece, assim, o processo pelo qual as leis serão produzidas e, eventualmente, o conteúdo que haverão de ostentar. O mesmo fenômeno acontece entre as leis e as sentenças judiciais ou os atos administrativos, numa relação de determinação ou vinculação. Essa relação de determinação, entretanto, nunca é completa – quem o afirma é o próprio Kelsen –, pois, a norma de escalão superior não pode vincular em todas as direções e sob todos os aspectos o ato através do qual é aplicada, seja ele uma lei, um ato administrativo ou uma decisão judicial”.

Dentro dessa perspectiva a ação do administrador público deve ser gradativa e de acordo com a circunstância de cada caso, amparada em norma quando possível for ou, não havendo possibilidade amparar-se em fontes não legisladas do direito. Resta, portanto esclarecido que a vinculação negativa à lei limita a atividade democrática na administração pública porque a norma é um instrumento que deve ser utilizado para cumprir uma finalidade pretendida pela sociedade política, de forma consensual, democrática e que resulte em manutenção de interesse coletivo.

Assim é que a administração pública deve se submeter ao ordenamento jurídico de forma sistematizada para atender aos seus anseios e não como prescreve a forma clássica e tradicional presente no sistema Monárquico absolutista que além de inviabilizar a consagração de uma administração pública democrática e inclusiva, enfraquece a segurança jurídica na relação administrador/administrado.

Merkel, precisamente chamou de princípio da juridicidade administrativa a vinculação ao direito não plasmado na lei, mas de um modelo jurídico baseado em princípios e regras, marcando a superação do positivismo legalista.

O entendimento de Merkel consagra a juridicidade administrativa como um instrumento de interpretação de princípios e regras constitucionais que passam a fazer parte da legalidade administrativa. Nessa vertente não há mais o que se falar em absolutismo ou império da norma pelo que a atividade administrativa se mantém vinculada à lei, mas com ponderação da legalidade clássica a partir de situações colocadas no caso em concreto.

Enfim, a juridicidade administrativa liga a administração pública ao ordenamento jurídico de forma abrangente. Frise-se que não é o ordenamento jurídico aparado somente na lei, mas um regime jurídico composto por princípios e regras onde estas assumem valores

²⁴ BINENBOJM, Gustavo. *Uma Teoria do Direito Administrativo. Direitos Fundamentais, Democracia e Constitucionalização*. Rio de Janeiro: Renovar, 2006. p. 140.

fundamentais. Assim, a administração pública e todos aqueles que nela estão envolvidos passa a estar adstrita a um corpo estruturado de princípios e normas fundamentais (ordenamento jurídico).

Ocorre que após longo período impregnado pelo modelo liberal tradicional visivelmente abatido pelos postulados modernos de gestão pública, as últimas décadas foram marcadas por um fenômeno de massa, ou seja, de um agrupamento espontâneo de pessoas que passaram a vivenciar os atos praticados no âmbito da administração pública. Isso quer dizer que os cidadãos, espontaneamente e gradativamente começaram a ingressar no cotidiano administrativo, impulsionando a valorização do cidadão como partícipe do processo administrativo das entidades públicas.

Certo é que a adesão dos cidadãos aos valores fundamentais e o novo modelo de administração pública vigente a partir de meados do século XX proporcionaram aos cidadãos a consagração própria como sujeitos importante para o Estado. O advento de postulados como a dignidade da pessoa humana, dentre outros garantiram aos cidadãos participação expressiva no fenômeno administrativo. Essa concepção refere-se ao cenário mundial já que no Brasil, o fenômeno participativo ainda é tímido.

Ocorre ainda que o caminho percorrido até o advento do Estado moderno não foi dos mais fáceis tendo em vista que o modelo tradicional vigente estava impregnado por uma cultura política retrógrada e insuficiente para atender a nova perspectiva de administração pública que se assentava.

O modelo representativo vigente que colonizou o mundo era a forma de controle político que acabou por fracassar. Ademais, havia uma crença de que os governantes possuíam manifesto poder conferido pela divindade normativa. Assim, tanto a lei quanto o representante do povo não podiam ser questionados em decorrência da literalidade prescrita no texto normativo.

Na verdade a doutrina justifica o fracasso da democracia representativa sob vários aspectos, dentre eles, a incapacidade dos partidos políticos canalizarem efetivamente os interesses das classes sociais; dos grupos, o reiterado problema de insuficiência da lei e a multiplicação dos centros de decisão no interior da Administração Pública através da criação

de entidades administrativas, culminando com várias Administrações Públicas, algumas inclusive com autonomia legislativa e administrativa.²⁵

A crise no modelo tradicional democrático representativo, portanto, não se adequava à necessidade do Estado momento em que a participação do cidadão começou a se tornar mais expressiva, ou seja, a crise da democracia representativa cedeu espaço para a “democracia participativa”.²⁶

Nessa perspectiva o cidadão adquiriu *status* de sujeito detentor de direitos e a administração pública, concomitantemente, passou a tratar o cidadão como elemento necessário à consecução dos seus fins.

“Direcionada para o respeito à dignidade da pessoa humana, a Administração, constitucionalizada, vê-se compelida a abandonar o modelo autoritário de gestão da coisa pública para se transformar em um centro de captação e ordenação dos múltiplos interesses existentes no substrato social. Não pode, assim, prosseguir como um corpo autônomo em permanente oposição à sociedade, nem mesmo como um aparato decisório isolado, mas, ao contrário, deve funcionar como um espaço deliberativo para o desenvolvimento das potencialidades sociais”.²⁷

No Brasil a tendência tradicional é ainda frequente razão pela qual a democracia participativa ainda se revela muito sutil, de forma que há manifesta tendência pela consagração desse instrumento democrático conforme se depreende do artigo 37, § 3º da Constituição Federal de 1988, introduzido pela Emenda Constitucional nº. 19/1998. Portanto, é visível no Brasil que os instrumentos de participação popular ainda “caminham” timidamente, restando ao administrador público através de sua atividade vinculada, mas, muitas vezes discricionária, implementar políticas de participação do cidadão perante a administração pública.

CONCLUSÃO

Resta incontroversa a importância do sistema efetivo de controle interno no âmbito das administrações públicas para que a gestão pública possa ser o reflexo do Estado de Direito. A administração pública deve ser transparente, responsável, eficiente de modo a cumprir o seu papel predominantemente social.

²⁵ BAPTISTA, Patrícia. *Transformações do Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003. p. 124-125

²⁶ Idem.

²⁷ BAPTISTA, Patrícia. *Transformações do Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003. p. 129.

No campo teórico manifesta-se lamentável que em algumas administrações públicas sequer existe um sistema de controle devidamente implantado. Isso porque em alguns casos a implantação do sistema de controle em algumas administrações públicas se revela como verdadeiro desafio para os gestores, pois, há carência de conhecimento ou até mesmo de servidores capacitados passa assumir tal função.

No campo da prática a situação se revela ainda mais complexa vez que é predominante o apego do administrador público brasileiro à legalidade clássica, herança importada do Direito Francês, que pulveriza nossa administração pública, inviabilizando em oportunas situações o cumprimento do interesse público pelo receio que o administrador público tem de conferir validade a um ato administrativo que cumpriu a sua finalidade e, sobretudo, o interesse público, mas que por uma obra do destino restou anulado por um vício que poderia ser, inclusive, convalidado.

Na perspectiva de uma administração pública essencialmente voltada para o fomento e para o interesse público alguns aspectos precisam ser consolidados na administração pública para que possa viabilizar o interesse do cidadão, dentre eles, o planejamento na gestão pública.

Assim é que a inserção de um sistema efetivo de controle interno, com servidores capacitados para essa função, na administração pública propiciará maior regularidade e, ato contínuo, excelência no serviço público.

De certo também que o paradigma clássico e tradicional vigente na administração pública pátria ainda é exuberante e nesse sentido não restará como suficiente a implantação do sistema de controle interno nas administrações públicas caso não haja mudança na concepção predominantemente positivista dos administradores públicos brasileiros.

A legalidade administrativa frequentemente exuberante no âmbito da administração pública deve ser relativizada e ponderada nos casos em que o interesse público se manifestar de forma mais abrangente.

REFERÊNCIAS:

- ALLEGRETTI, Umberto. **Legge generale sui procedimenti e moralizzazione amministrativa. Scritti in onore de Massimo Severo Giannini**. Milano: Giuffrè, 1998.
- BAPTISTA, Patrícia. **Transformações do Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.
- BINENBOJM, Gustavo. **Uma Teoria do Direito Administrativo. Direitos Fundamentais, Democracia e Constitucionalização**. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.
- BOBBIO, Norberto. **O positivismo jurídico**. São Paulo: Icone, 2006.
- BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito Administrativo e Políticas Públicas**. São Paulo: Editora Saraiva, 2002.
- DIAS, Maria Tereza Fonseca. **Terceiro Setor e Estado: Legitimidade e Regulação. Por um novo marco jurídico**. Belo Horizonte: Editora fórum, 2008.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. São Paulo: atlas, 2014.
- FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. São Paulo: atlas, 2013.
- MEDAUAR, Odete. **Controle da administração pública**. São Paulo: R. dos Tribunais, 1993.
- MEDAUAR, Odete. **O Direito Administrativo em Evolução**. São Paulo: R. dos Tribunais, 1992.
- OTERO, Paulo. **Legalidade e Administração Pública. O sentido da vinculação administrativa à juridicidade**. Coimbra: Editora Almedina, 2003.