



APLICAÇÃO ANALÓGICA DOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS QUE REGEM A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NA ADMINISTRAÇÃO PRIVADA

Gustavo Rodrigues Capociana de Rezende¹

RESUMO: Este singelo artigo tem por pretensão demonstrar o cabimento e a conveniência da aplicação, no âmbito da Administração Privada, dos rígidos princípios constitucionais a que Administração Pública está obrigada a seguir em sua atuação estatal, objetivando uma gestão privada atenta à legalidade, à impessoalidade, à moralidade, à publicidade e à eficiência de seus atos, na busca por resultados empresariais satisfatórios.

Palavras-chave: Administração, Princípios, Atuação

Abstract: This simple article is to demonstrate the claim appropriateness and desirability of applying under the Private Administration, the strict constitutional principles that public administration is obliged to follow in her acting state, aiming a privately mindful of legality, impersonality, morality, advertising and efficiency of their actions, the search for satisfactory business results.

Keywords: Management, Principles, Practice

Considerações iniciais

Os princípios têm, para qualquer ramo da ciência, inegável importância de estudo, pois é a partir deles que os elementos dela integrantes são e podem ser compreendidos. A própria etimologia do termo nos traz tal convicção. Depois de sedimentados pela ciência, representam

¹ Advogado. Professor da FECLC Don Domênico no curso de Administração.



verdades ou alicerces suficientemente seguros, sobre os quais toda e qualquer busca da verdade científica deve se apoiar. São, portanto, um ponto de partida.

É verdade que nem todo princípio é absoluto ou universal, até porque sofrem influência do meio, do tempo, de novas descobertas e por aí afora. Mas a relativização de alguns deles não os tornam princípios de menor importância; daí as regras e as exceções.

No mundo moderno, com a estruturação do Estado e da Administração Pública, alguns princípios foram estabelecidos como balizas para uma gestão que efetivamente atenda aos interesses públicos albergados pelo Estado no atendimento do bem comum. No Brasil, diante da relevância social da matéria, tais princípios vêm expressos na Constituição Federal, precisamente no “caput” de seu artigo 37, “in verbis”:

“Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

...”

Como se vê, cinco são os princípios fundamentais que regem o modo de agir da Administração Pública: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Não são os únicos. O dispositivo constitucional não é taxativo ao estabelecê-los, tampouco os esgota, deixando, outrossim, margem para outros mais² que se façam necessários para uma gestão que, como dito, melhor atenda aos fins pelos quais se justifica a existência da própria Administração Pública como gestora dos interesses da sociedade e, sobretudo, dos recursos públicos de que dispõe para tanto.

² Exemplos de outros princípios: a) supremacia do interesse público; b) finalidade; c) motivação; d) autotutela; e) razoabilidade; f) indisponibilidade; g) igualdade etc.



A administração privada, todavia, não foi esquecida em nossa Lei Fundamental. E não poderia ser diferente, pois o Estado se faz atuante ao lado da iniciativa privada, com a qual conjuga os esforços necessários a fim de atender as exigências do bem comum, ou, em outras palavras, da sociedade em geral. Para o exercício da atividade econômica em ministério privado, a Constituição Federal lapidou o seguinte:

“Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

I - soberania nacional;

II - propriedade privada;

III - função social da propriedade;

IV - livre concorrência;

V - defesa do consumidor;

VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação;

VII - redução das desigualdades regionais e sociais;

VIII - busca do pleno emprego;

IX - tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País.



Parágrafo único. É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei.”

Nota-se que o tratamento constitucional é distinto conforme o âmbito, se público (artigo 37), ou se privado (artigo 170). O que pretendemos, como dito alhures, é demonstrar que os princípios da Administração Pública também podem ser aplicados, sem dificuldades, à administração privada, sem que isso a burocratize como sói ocorrer naquela, mas, outrossim, que a torne o mais próxima da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência.

Vejamos o que cada um desses princípios públicos representa, levando-se em conta, pelo exposto, que tais princípios servem, isolada ou conjuntamente, como parâmetro de validade do ato praticado pela Administração Pública, ou, em curtas palavras, como limite para atuação estatal.

Princípio da Legalidade

O princípio da legalidade assume duas feições, cada qual nutrida de fundamento próprio, conforme o âmbito de aplicação em que se verifique.

Na esfera das relações privadas, entre particulares, a teor do artigo 5º, inciso II, da Constituição Federal, é lícito fazer tudo o que a lei não proíbe, de sorte que na administração privada há espaço de sobra para o exercício da criatividade, ou, tecnicamente, para a concretude do princípio da autonomia da vontade.

Já a legalidade, na estreita via da administração pública, indica que caberá ao agente público realizar apenas o que a lei lhe permite fazer, ou, em outras palavras, o que o povo, por



meio de seus representantes eleitos pelo voto (membros do Poder Legislativo: vereadores, deputados estaduais ou federais e senadores), admita o que seja feito pelos nossos governantes.

Representa, pois, uma garantia para os administrados, na medida em que qualquer ato da Administração Pública somente terá validade se respaldado em lei. É esse o entendimento do princípio constitucional, não obstante a própria Constituição preveja algumas raras exceções, como, por exemplo, a edição de medidas provisórias (norma legal privativa do Chefe do Poder Executivo Federal)³.

Muito embora o administrador privado não esteja condicionado à prévia autorização legal para a gestão de seus negócios, vez que, como dito, prevalece sua vontade desde que unicamente não contrarie comando legal expresso, é certo que as práticas administrativas particulares podem e devem estar em harmonia com a legislação, visto que qualquer contrariedade a seus preceitos poderá render a aplicação das sanções/punições nela previstas; o que não é desejável em face de qualquer teoria administrativa minimamente reta.

Uma empresa particular pode até pensar em desrespeitar a legislação quando, por exemplo, não a cumpre em relação a seus empregados, a seus fornecedores ou em relação ao próprio Poder Público, mas isso, cedo ou tarde, lhe trará inevitáveis prejuízos, quer financeiros, quer para sua imagem (valor nunca dantes tão valorizado como atualmente), ou outros ainda mais graves dependendo da conduta lesiva/contrária à legislação.

Em suma, embora a legalidade na esfera particular tenha conotação diversa da pública, convém destacar que as práticas empresariais, quando condizentes com a legislação, representam um enorme ganho em relação às empresas que habitualmente transgridem as normas jurídicas, gerando passivos muitas vezes difíceis de serem revertidos ou sanados, sem significativo prejuízo econômico.

³ Tais medidas, embora tenha força de lei num primeiro momento, dependem do Congresso Nacional para serem convertidas em lei, o que, em última análise, faz permanecer hígido o princípio da legalidade.



Princípio da Impessoalidade

O princípio da impessoalidade representa óbice à atuação do administrador público em função ou em favor de determinada(s) pessoa(s). Vale dizer, obriga-lhe a visar unicamente o interesse público, abolindo-se qualquer escolha que não se pautar nele, ou que objetive favorecer interesses privados ou pessoais. Esta é a tônica em relação aos administrados e em função da qual, por exemplo, as contratações da Administração Pública devem ser precedidas, em regra, de licitação⁴, como de concurso público para contratação de pessoal.

Por outro lado, em relação à própria Administração Pública, significa que a responsabilidade dos atos administrativos praticados deve ser imputada não ao agente e sim à pessoa jurídica – Administração Pública direta ou indireta. Vale lembrar a respeito o preceituado no artigo 37, § 6º, da Constituição Federal: *“as pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa”*.

Tal princípio, no âmbito da administração privada, embora livre de qualquer obrigatoriedade normativa, representa prática aconselhável e concretizável, quando, por exemplo, admite-se ou recruta-se pessoal para composição do quadro de colaboradores de uma empresa, em função dos atributos profissionais de cada um dos candidatos e não em função apenas de atributos pessoais, ou ainda, quando se contrata com determinado fornecedor em razão dos valores e da qualidade dos produtos ou serviços que oferta.

⁴ Procedimento exigido pela Constituição Federal e regulamentado pela Lei 8666/93, tendo por fim a escolha da proposta mais vantajosa ao interesse público, tanto na aquisição de produtos e serviços destinados à Administração Pública, como nas alienações de bens públicos.



Toda e qualquer empresa visa lucro, elemento primordialmente caracterizador da atividade empresarial, de modo que a aplicação da impessoalidade em suas condutas se impõe a bem da concretização de seus objetivos sociais, fundada em teorias de gestão efetivamente profissionais.

Princípio da Moralidade

O administrador público tem de distinguir o honesto do desonesto e seus atos devem visar ao bem comum de acordo com o princípio da moralidade, que impõe regras pertinentes ao elemento ético das condutas.

É verdade que a análise da moralidade é um tanto quanto difícil, até por conta de certa subjetividade tocante ao tema. A fim de minimizar tal problemática, a Lei 8.429/92, em seus artigos 9º, 10 e 11, apresentou hipóteses de atos de improbidade administrativa aplicáveis à esfera pública, vale dizer, atos que ferem o princípio da moralidade.

Referido diploma legal classificou em três categorias os atos de improbidade, das quais nos valem para citar alguns exemplos: a) dos atos que importam enriquecimento ilícito (artigo 9º), como *receber, para si ou para outrem, dinheiro, bem móvel ou imóvel, ou qualquer outra vantagem econômica, direta ou indireta, a título de comissão, percentagem, gratificação ou presente de quem tenha interesse, direto ou indireto, que possa ser atingido ou amparado por ação ou omissão decorrente das atribuições do agente público* (inciso I), ou então, *perceber vantagem econômica, direta ou indireta, para facilitar a alienação, permuta ou locação de bem público ou o fornecimento de serviço por ente estatal por preço inferior ao valor de mercado* (inciso III); b) dos que causam prejuízo ao erário (artigo 10), como *permitir ou facilitar a aquisição, permuta ou locação de bem ou serviço por preço superior ao de mercado* (inciso V) ou *permitir, facilitar ou concorrer para que terceiro se enriqueça ilicitamente* (inciso XII); c) dos



atos que atentam contra os princípios da Administração Pública (artigo 11), como *retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício* (inciso II) ou *deixar de prestar contas quando esteja obrigado a fazê-lo* (inciso VI).

As hipóteses de lesão à moralidade são inúmeras e nem todas aplicáveis à administração privada, mas, de qualquer modo, traduzem ideias nucleares para a gestão empresarial.

O famigerado exemplo do colaborador que tem o hábito de subtrair para uso próprio/pessoal material de escritório da empresa onde trabalha, por menor que seja o valor, como um simples clipe, ou uma cópia extraída na máquina reprográfica da mesma, pode até não praticar um ilícito penal, tampouco gerar apreciável dano, mas, certamente, incorre em violação à moral. Do mesmo modo, a empresa que, para admissão de pessoal, impõe requisitos completamente alheios à função para a qual contrata, mas que se prestam, no fundo, para eliminar candidatos em processo seletivo discriminatório.

Princípio da Publicidade

O princípio da publicidade tem por fim dar transparência dos atos praticados pela Administração Pública. Visa não só dar ciência do que é por ela feito, como também proporcionar controle dos administrados quanto aos mesmos.

Para se ter uma ideia de sua importância, os atos administrativos chamados de efeitos externos só têm eficácia após sua publicação, de modo que, por exemplo, as quantias envolvidas em contratos administrativos só poderão sair dos cofres públicos se previamente publicados na imprensa oficial.



Também não configura um princípio absoluto, visto que certos atos podem ser declarados sigilosos, tais como os que envolvem segurança nacional, investigações policiais ou interesse superior da Administração Pública.

Sabe-se que, no âmbito da administração privada, certos atos ou práticas naturalmente devem ser resguardados pelo absoluto sigilo, como os chamados segredos industriais. Outros, porém, devem ser obrigatoriamente divulgados à Administração Pública, como por exemplo, as receitas de interesse tributário.

O que se tem em vista, no presente artigo, é demonstrar que a publicidade ou transparência, ressalvados os casos em que o sigilo se faça estritamente indispensável para o sucesso do empreendimento, pode e deve ser, o mais possível, adotada como regra de proceder.

Os consumidores ganham quando a empresa divulga seus métodos de produção. A confiabilidade aumenta e a empresa, muitas das vezes, em função disso, fideliza sua clientela. Os trabalhadores, por sua vez, também conseguem compreender melhor as razões pelas quais um aumento salarial não é possível quando a empresa lhes abre seus números, ou quando a mesma lhes pede especial esforço e empenho diante de uma baixa produtividade.

Princípio da Eficiência

O último dos princípios previstos no art. 37 da Constituição Federal⁵, como o próprio nome sugere, obriga o administrador público a ser eficiente em seu agir, de modo que, diante de alternativas admitidas em lei, deverá adotar aquela que mais se compatibilize com a eficiência.

⁵ Introduzido no texto constitucional apenas em 1998, pela Emenda nº 19.



A busca pela eficiência sempre foi inerente à iniciativa privada e hoje, mais do que nunca, inexistem razões para não adotá-la na esfera pública também.

Assim, o administrador público deve, tal qual o privado, pautar-se por resultados cada vez mais proveitosos, por um crescente rendimento na nobre função pública.

Nossa Constituição Federal alude a isso quando, dentre várias passagens, exige do servidor público, mesmo estável, avaliações periódicas de desempenho (artigo 41, § 1º, inciso III), sob pena de perda do cargo, ou então, como condição para aquisição da própria estabilidade (artigo 41, § 4º).

As chamadas “metas” da iniciativa privada convergem com o preceito ora aplicável à Administração Pública, de modo que, por esse particular, pode-se dizer que esse preceito, por ordem inversa ao aqui proposto, surgiu na administração privada para invadir a Administração Pública brasileira, como imperiosa exigência para “garantir o desenvolvimento nacional”⁶.

Eficiência é, portanto, a palavra de ordem em qualquer dos âmbitos da ciência Administração, mormente na pública por conta de nossas reconhecidas mazelas frente aos países desenvolvidos.

Conclusão

Apesar das naturais diferenças entre o modo de gestão da coisa privada e da coisa pública⁷, por assim dizer, e dos diferentes princípios eleitos pela nossa Carta Magna para ambas, mostra-se recomendável e possível à administração privada aplicar os básicos princípios

⁶ Objetivo traçado para o nosso país pela atual ordem constitucional (art. 3º, inciso II, da Constituição Federal).

⁷ Entenda-se “coisa” pela natureza dos recursos ou finanças.



constitucionais previstos para a Administração Pública, elencados no “caput” do artigo 37, sem se descuidar dos que lhe são típicos, previstos no artigo 170 da Constituição Federal.

Como visto, não há razões para que a administração privada não leve em conta, na prática de seus atos, condutas e decisões, aspectos como a legalidade, a impessoalidade, a moralidade, a publicidade e a própria eficiência, como marca registrada de tudo aquilo que faz. Embora lide com recursos privados e passíveis de disposição, seus ganhos, perante o Estado, parceiros comerciais, colaboradores e consumidores serão enormes.

Do exposto, respeitadas as sutis e justificáveis diferenças práticas e normativas existentes entre a gestão pública e privada, podemos concluir que a Administração, enquanto ciência, tem trilhado um caminho cada vez mais unitário, independentemente do local onde deverão incidir seus preceitos. Com isso, regozija-se a ciência de acordo com sua mais elementar essência comum, qual seja: a de buscar, sempre, os melhores resultados. Salve a Administração a bem do Brasil e de suas empresas!