

Juridicidade Administrativa no Comando da Aeronáutica: um estudo de caso

Administrative Juridicity in Command of Aeronautics: a case study

Legalidad Administrativa en el Comando de la Fuerza Aérea: un estudio de caso

Ten Cel Int Caio Lucio Monteiro Sales, Mestre
Diretoria de Intendência - DIRINT
Rio de Janeiro/RJ - Brasil
caiolms@uai.com.br

RESUMO

Este trabalho teve por objetivo analisar a influência do princípio da juridicidade administrativa no processo hermenêutico realizado pelo Agente de Controle Interno (ACI), no âmbito do Comando da Aeronáutica (COMAER), considerando o princípio da legalidade previsto na Instrução do Comando da Aeronáutica (ICA) 174-1/2007. A metodologia utilizada para alcance do objetivo baseou-se no levantamento de uma fundamentação doutrinária acerca de conceitos relevantes para a pesquisa, seguida de uma fase de interpretação e análise. Na referida fase, verificou-se a coerência da leitura do princípio da legalidade administrativa, expresso na ICA 174-1/2007, como juridicidade administrativa e sua aplicação a um caso concreto extraído da rotina administrativa da Base Aérea de Salvador. Do constatado, analisou-se a influência do princípio da juridicidade administrativa na atividade interpretativa do Agente de Controle Interno em termos de grau de economicidade alcançado. Concluiu-se, ao final, que a juridicidade administrativa influenciou no processo interpretativo realizado pelo ACI de duas formas básicas: ampliando o conceito de legalidade e aumentando o nível de economia de recursos públicos no âmbito do COMAER.

Palavras-chave: Administração pública. Princípio da Legalidade. Juridicidade administrativa. Agente de Controle Interno.

Recebido / Received / Recebido
13/04/13

Aceito / Accepted / Acepto
26/09/13

ABSTRACT

This study aimed to analyze the influence of the principle of administrative juridicity in proceedings conducted by the hermeneutic of Internal Control Agent (ACI), under the Command of Aeronautics (COMAER), considering the principle of legality provided for in the Air Force Command Instruction (ICA) 174-1/2007. The methodology used to reach the goal was based on a survey of doctrinal reasoning about concepts relevant to the research, followed by a phase of interpretation and analysis. At that stage there was a consistent reading of the principle of administrative legality, expressed in 174-1/2007 ICA, like administrative juridicity and its application to a case taken from routine administrative Salvador Air Base. The observed, we analyzed the influence of the principle of administrative juridicity in the interpretive activity of the administrative agent for Internal Control in terms of degree of economy attained. It was concluded, at the end, the administrative juridicity influenced the interpretive process conducted by ACI in two basic ways: extending the concept of legality and increasing the level of savings of public funds under the COMAER.

Keywords: Public Administration. Principle of Legality. Administrative Juridicity. Internal Control Agent.

RESUMEN

El objetivo de este trabajo es analizar el influjo del principio de la legalidad administrativa en el proceso hermenéutico realizado por el Agente de Control Interno (ACI), en el ámbito del Comando de Aeronáutica (COMAER), considerando el principio de la legalidad previsto en la Instrucción del Comando de Aeronáutica (ICA) 174-1/2007. La metodología utilizada para alcanzar el objetivo se basó en el estudio de un razonamiento doctrinal acerca de los conceptos relacionados con la investigación, seguida de una fase de interpretación y análisis. En esa etapa, se chequeó la coherencia de la lectura del principio de la legalidad administrativo, que está en la ICA 174-1/2007, como legalidad administrativa y su aplicación a un caso concreto sacado de la rutina administrativa de la Base Aérea de Salvador. A partir de lo chequeado, se analizó el influjo del principio de la legalidad administrativa en la actividad interpretativa administrativa del Control Interno Agente en términos de grado de economía logrado. Se concluyó al final que la legalidad administrativa influyó en el proceso interpretativo realizado por ACI de dos formas básicas: con la ampliación del concepto de legalidad y aumentando el nivel de economía de recursos públicos en el ámbito del COMAER.

Palabras-clave: Administración pública. Principio de la Legalidad. Legalidad Administrativa. Agente de Control Interno.

1 INTRODUÇÃO

Administração pública é um dos assuntos que interessa diretamente a todas as pessoas, visto que se trata de uma função essencial do Estado, qual seja a da gestão de recursos públicos com o objetivo de proporcionar o bem-estar aos cidadãos. Para tal, o agente público tem sua atuação marcada pela obediência às normas de Direito Administrativo, que pode ser conceituado como um ramo do Direito Público “[...] que consiste num conjunto articulado e harmônico de normas jurídicas (normas-princípios e normas-regras) que atuam na disciplina da Administração Pública [...]” (CUNHA JÚNIOR, 2009a, p. 25).

Conforme as lições de Oliveira (2009), o Direito Administrativo tem sua origem nos movimentos revolucionários do final do século XVIII na Europa, notadamente na Revolução Francesa de 1789. Com a queda da monarquia e ascensão da burguesia ao poder, a vontade do rei foi substituída pela vontade da maioria, representada pela lei votada no Parlamento em nome do

povo. Nascia o princípio da legalidade estrita no campo do Direito Administrativo.

Segundo Otero (2003), o princípio da legalidade administrativa significava o postulado de subordinação integral da Administração Pública à vontade do Parlamento, manifestada por meio da lei, retirando da Administração qualquer autonomia normativa. Dito de outra forma, a Administração Pública só poderia atuar desde que seu agir estivesse contido expressamente na lei. Na lacuna da lei, o agente estatal não poderia agir, sob pena de ilegalidade.

Já no século XXI, aquela noção de legalidade estrita não pode sobreviver em pleno Estado Constitucional Democrático de Direito. Com base nas lições de Cunha Júnior (2009b), pode-se dizer que, na atualidade, em razão do neoconstitucionalismo inaugurado após a Segunda Guerra Mundial, a lei e o princípio da legalidade perderam seu lugar de centro do ordenamento jurídico e cederam tal posição para a Constituição e o princípio da constitucionalidade.

A Constituição, dotada de supremacia e pautada em valores (notadamente em função dos princípios nela contidos expressa ou implicitamente), passou a nortear a aplicação e interpretação das normas jurídicas.

Dessa constitucionalização do Direito, não escapou o Direito Administrativo. Assim, o princípio da legalidade estrita passou a ser flexibilizado em função da aplicação, por parte da Administração Pública, das normas-princípios constitucionais. Nascia o princípio da juridicidade administrativa, ou seja, uma legalidade que engloba não somente a regra escrita, mas também princípios. Nesse sentido, a conceituação de Direito Administrativo, transcrita no parágrafo inaugural deste trabalho científico, é vista como um sistema harmônico de normas-princípios e normas-regras.

No entanto, a despeito da evolução por que passou o Direito Administrativo e o princípio da legalidade, desde os tempos da Revolução Francesa até os dias atuais, os agentes públicos continuam a ter uma postura legalista e de apego exacerbado à letra da norma escrita. Tal postura pode refletir uma busca por segurança nas decisões e ações, certamente por receio da atuação sancionatória dos órgãos de controle externo e interno. No âmbito do Comando da Aeronáutica (COMAER), haja vista a conduta disciplinar a que estão submetidos os gestores militares, o apego à legalidade estrita é ainda mais marcante.

Nesse contexto, surgiu a inquietação motivadora da realização da presente pesquisa. Como visto, o princípio da juridicidade administrativa, ao englobar os princípios como verdadeiras normas jurídicas, passou a representar um conceito ampliado e moderno de legalidade administrativa. Assim, torna-se importante uma leitura dos regulamentos administrativos do COMAER à luz da juridicidade administrativa, como forma de inserção deste Comando na realidade jurídico-administrativa atual.

A importância da juridicidade administrativa para o COMAER tem estreita relação com a boa gestão e economia de recursos públicos, os quais, ademais, são limitados. A aplicação direta das leis e dos regulamentos administrativos pode, por vezes, levar a decisões inflexíveis e até mesmo onerosas, o que poderia ser evitado por meio de uma leitura das normas administrativas não somente com foco fechado na letra da lei, mas também em princípios, como o da economicidade. Assim, tomando decisões com apoio na juridicidade, o gestor do COMAER se insere em um contexto atual de administração pública, evita questionamentos judiciais nas questões em que a lei pura se mostra injusta ou insuficiente para a solução de

determinados casos concretos e, não raro, pode trazer economia à gestão. Importante para o COMAER e para o Brasil.

Haja vista a inquietação mencionada inicia-se a presente pesquisa, que tem por objetivo analisar a influência do princípio da juridicidade administrativa no processo hermenêutico realizado pelo Agente de Controle Interno, no âmbito do Comando da Aeronáutica, considerando o princípio da legalidade previsto na Instrução do Comando da Aeronáutica (ICA) 174-1/2007, documento que trata do controle interno nas Unidades Gestoras do COMAER.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Na atividade de gestão, o agente público realiza uma verdadeira adequação entre o caso concreto e a norma administrativa que determina o seu agir naquela situação. Os valores trazidos pela norma, representados pelos princípios, são interpretados pelo administrador público, ou seja, o gestor realiza uma atividade hermenêutica.

Ao interpretar os princípios e aplicá-los aos casos concretos, fundamentando sua decisão, o administrador público acaba por concretizar o conceito de juridicidade administrativa. Como ampliação da noção de legalidade administrativa, a juridicidade encontra-se presente não só nas decisões do gestor público, mas também nos julgamentos realizados pelo Tribunal de Contas da União. Buscar a base doutrinária de todos esses conceitos é de grande importância nesta pesquisa.

2.1 Princípios e hermenêutica: noções conceituais preliminares

A conceituação de princípio não é tarefa fácil e já foi objeto de estudo de vários juristas. Caminho interessante é o de se estabelecer a diferenciação entre princípios e regras.

Barroso (2009, p. 203) em sua lições sobre o tema, ensina que “as normas jurídicas são um gênero que comporta, em meio a outras classificações, duas grandes espécies: as regras e os princípios.”. O jurista continua seus ensinamentos tratando das principais diferenças entre regras e princípios. Regras como sendo espécie de normas predominantemente descritivas, aplicáveis na modalidade tudo ou nada e que por tal razão tornam o direito mais previsível e seguro. Já os princípios, como espécie normativa essencialmente finalística, são aplicáveis conforme uma dimensão de peso aferida em um processo de ponderação. Os princípios melhor realizam o ideal de justiça, por aproximarem o intérprete da melhor solução para o caso concreto, em razão de sua função integrativa (BARROSO, 2009).

Alexy (2008) define princípios como “[...] mandamentos de otimização, que são caracterizados por poderem ser satisfeitos em graus variados [...]”.

Para Mello (2001), princípio é o:

[...] mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas compondo-lhes o espírito e servindo de critério para a sua exata compreensão e inteligência, exatamente por definir a lógica e a racionalização do sistema normativo, no que lhe confere tônica e lhe dá sentido harmônico. (MELLO, 2001, p. 771).

O apego exacerbado do administrador público à letra da norma escrita, ou seja, às regras, pode levá-lo a se deparar com situações não previstas pela norma escrita, ou seja, os casos omissos e extraordinários. Nesse sentido, a importância dos princípios para o Direito Administrativo é capital. Justen Filho (2011) ensina que os princípios são o instrumento normativo adequado a subsidiar as decisões do agente público nas situações em que a legislação não estabelece uma conduta satisfatória. Em outras palavras, os princípios atuam onde a norma escrita não atua, haja vista o legislador não conseguir prever todas as situações do cotidiano administrativo.

No Brasil, a Administração Pública tem sua atuação baseada em princípios, estando os mais importantes contidos na Constituição Federal de 1988, em seu art. 37, *caput*: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (BRASIL, 1988). A despeito da importância basililar dos princípios citados, um outro, trazido no art. 70, também da Constituição, tem significativa importância nesta pesquisa: o da economicidade (BRASIL, 1988).

Segundo Justen Filho (2011, p. 1123), o princípio da economicidade “indica a utilização mais satisfatória e eficiente dos recursos públicos, com o menor dispêndio possível para a realização dos fins buscados”. Dito de outra forma, a Administração deve buscar os resultados mais satisfatórios com o menor gasto possível de recursos públicos. E isso tem importância decisiva quando as necessidades públicas são muitas e os recursos são limitados.

Pode-se dizer que os princípios, juntamente com as regras, fazem parte da composição de um Sistema Jurídico, sendo os valores constitucionais por eles expressos verdadeiros guias ao aplicador do Direito, inclusive no que toca ao agente público dentro do COMAER. Assim, na aplicação das normas jurídicas, a atividade hermenêutica tem papel fundamental.

Conceitualmente a hermenêutica pode ser definida como “[...] o domínio da ciência jurídica que se ocupa em formular e sistematizar os princípios que subsidiarão a interpretação [...]” (CUNHA JÚNIOR, 2009b, p. 193). Em outras palavras, é o ramo da ciência

jurídica que trata das diversas maneiras de se interpretar as disposições normativas.

Nos dias de hoje, faz-se necessária a inserção do administrador público do COMAER num mundo de grande evolução de costumes, valores e princípios, enfim no contexto de um Estado Constitucional Democrático de Direito. Com o auxílio da hermenêutica, o gestor do COMAER poderá interpretar os dispositivos regulamentares considerando os princípios que regem a atividade administrativa e fundamentar suas decisões não somente na legalidade estrita (no texto puro da lei ou do regulamento). Poderá, dessa forma, alcançar uma gestão até mesmo mais econômica em muitas situações, o que, como já dito, tem grande importância para o COMAER, em razão da limitação dos recursos públicos disponíveis.

2.2 Juridicidade administrativa: o princípio da legalidade

Conforme já exposto na seção anterior, a Constituição Federal (CF) de 1988 (BRASIL, 1988) citou, em seu art. 37, *caput*, os princípios expressos da Administração Pública: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Conforme as lições de Binenbojm (2008), quando de seu nascimento, ao final do movimento revolucionário do século XVIII na Europa, o princípio da legalidade consagrava a lei como centro do ordenamento jurídico, num primeiro momento como a vontade do próprio Estado e que devia ser seguida de forma literal.

Segundo Cunha Júnior (2009b), a Segunda Grande Guerra inaugurou a fase de incremento da importância dos princípios como forma de coibir os absurdos que uma legalidade divorciada de valores morais poderia causar. A lei e o princípio da legalidade deixavam de ser o centro do sistema jurídico e davam lugar de primazia à Constituição e ao princípio da constitucionalidade, em razão da força normativa da Constituição e de sua supremacia no ordenamento jurídico. O conceito de legalidade iniciava sua transição para o atual conceito de juridicidade.

No campo do Direito Administrativo, o princípio da juridicidade administrativa pode e deve ser entendido como a vinculação da Administração não somente à lei formal, mas a um bloco de legalidade, ou seja, com base nos ensinamentos de Binenbojm (2008), o ordenamento jurídico como um todo. Há quem considere, como Oliveira (2009), o princípio da juridicidade como resultante do fenômeno da constitucionalidade. Dessa forma, ao trazer à consideração do administrador público não somente a lei, mas também os valores carreados pelos princípios jurídicos, notadamente os constitucionais, a juridicidade cumpre um importante papel de limitar o princípio da legalidade. Dessa forma, segundo

Moreira Neto (2011), evita-se o cometimento de absurdos e irracionalidades que, não raro, a aplicação cega e restritiva da lei pura pode proporcionar.

O ordenamento jurídico brasileiro abrigou a juridicidade administrativa, no que toca à atuação da Administração Pública, no principal diploma legal referente ao processo administrativo no âmbito federal: a Lei 9.784/99. Em seu art. 2º, parágrafo único, inciso I, a referida norma proclama por uma atuação administrativa “[...] conforme a lei e o Direito [...]” (BRASIL, 1999). A palavra Direito, grafada com a primeira letra em maiúscula, quis significar a ampliação do conceito de legalidade, ou seja, a juridicidade. Nesse sentido, segue o pensamento de Moreira (2002), para quem “[...] tal escrita foi proposital - querendo significar não apenas o direito posto, o direito positivo, mas um conceito que engloba o todo do Ordenamento Jurídico.”

2.3 O princípio da juridicidade administrativa e o TCU

Por ser o Tribunal de Contas da União (TCU) o Órgão auxiliar do Poder Legislativo no tocante ao controle externo no Brasil, conforme disposto nos artigos 70 e 71 da Constituição Federal (BRASIL, 1988), torna-se relevante expor, de forma breve, a posição do referido Tribunal quanto ao princípio da juridicidade administrativa no âmbito da Administração Pública.

A posição do TCU quanto ao princípio da juridicidade pode ser extraída do Acórdão 158/2009 Plenário (BRASIL, 2009). A referida decisão referiu-se a um processo em que a empresa Petróleo Brasileiro S.A. - PETROBRAS se viu obrigada pelo TCU, em Acórdão anterior (477/2008 Plenário), a publicar na *Internet* todos os seus patrocínios esportivos, culturais e institucionais, incluindo o nome do beneficiário, o valor, a vigência e a política de patrocínio (BRASIL, 2009).

A PETROBRAS interpôs junto ao Tribunal de Contas da União um pedido de reexame da decisão, alegando ausência de previsão expressa acerca da obrigatoriedade de publicação dos patrocínios e ofensa ao princípio da legalidade por parte do Tribunal, o qual estaria impondo obrigações onde a lei não o havia feito. Em outras palavras, o TCU estaria “legislando” com base em princípios, no caso os da publicidade, moralidade e impessoalidade (BRASIL, 2009).

Por meio do Acórdão 158/2009, o Plenário do TCU admitiu expressamente a aplicação conceitual do princípio da juridicidade, ao reconhecer o valor normativo dos princípios e ao “[...] prestigiar os valores inscritos em normas fundamentais, inscritas na Lei Maior, alcançando a verdadeira dimensão do conceito ‘legalidade’” (BRASIL, 2009). Reconhecendo o valor dos princípios e desapegando-se do rigor formal da legalidade

estrita, o TCU negou provimento ao pedido de reconsideração interposto pela PETROBRAS.

Assim, ao reconhecer o valor normativo dos princípios, o TCU acabou por ratificar a necessidade de aplicação do princípio da juridicidade no tocante às atividades da Administração Pública em substituição ao apego exacerbado do administrador à letra da Lei (positivismo jurídico). Por fim, assim ficou registrado no Acórdão do TCU: “[...] a exaltação do positivismo jurídico pode levar o direito a ser prisioneiro da lei, o que seria uma negação de um ditado elementar da boa hermenêutica: ‘a pior interpretação da lei é a literal’ [...]” (BRASIL, 2009).

Dessa forma, o gestor do COMAER pode se sentir seguro ao fundamentar suas decisões com base na juridicidade administrativa, uma vez que aquele que fiscaliza externamente sua gestão admite a aplicação do referido princípio, considerando cada caso concreto.

3 METODOLOGIA

Esta pesquisa tem por base a análise documental qualitativa de regulamentos oficiais (Instruções) emitidos pelo Comando da Aeronáutica, bem como os autos de um Processo Administrativo de Gestão (PAG) da Base Aérea de Salvador. A metodologia explicitada a seguir tem por objetivo analisar a possibilidade de aplicação do princípio da juridicidade administrativa a casos concretos não previstos em regulamentos do COMAER, tendo por norte a atividade interpretativa realizada pelo Agente de Controle Interno no que toca ao controle da legalidade dos atos administrativos. Não foram vislumbrados limites a este estudo, haja vista a ostensividade dos regulamentos e dos autos do PAG em análise.

Por se tratar de uma pesquisa de cunho jurídico-administrativo, a escolha dos doutrinadores a subsidiar a fundamentação teórica deste trabalho teve como justificativa básica a autoridade acadêmica de cada um sobre os respectivos temas abordados.

Quanto ao tema principiologia, Barroso (2009) e Alexy (2008) se dedicam ao aprofundamento do assunto em suas obras, notadamente na diferenciação entre regras e princípios, ponto importante no que toca ao conceito de juridicidade. Também Melo (2001) e Justen Filho (2011) abordam doutrinariamente a principiologia, dessa vez a administrativa, e são referência em matéria de Direito Administrativo. Com respeito à definição de hermenêutica, as lições de Cunha Júnior (2009b) são importantes, tendo em vista sua experiência científica no que toca ao tema hermenêutica constitucional.

Doutrinadores atuais e defensores de um Novo Direito Administrativo, com menor enfoque na lei e maior destaque aos princípios e valores constitucionais, foram os

buscados para a fundamentação de um princípio que melhor representa essa nova face da atividade administrativa: a juridicidade. Daí a escolha por Binenbojm (2008), Moreira (2002), Oliveira (2009) e Moreira Neto (2011).

A posição do TCU no que toca ao princípio da juridicidade administrativa foi buscada, haja vista, como dito na seção 2.3 desta pesquisa, por tratar-se do Órgão auxiliar do Poder Legislativo no controle externo dos atos dos administradores públicos.

Com vista ao alcance do objetivo desta pesquisa, o processo de interpretação e a análise dividir-se-ão em quatro fases sequenciais: interpretação do princípio da legalidade previsto na ICA 174-1/2007; exame de casuística à luz da legalidade estrita; verificação da aplicação da juridicidade ao caso concreto examinado e, por fim, análise da influência do princípio da juridicidade administrativa no processo hermenêutico realizado pelo Agente de Controle Interno.

Na primeira fase, a título de coleta de dados (no caso, de regulamentos) realizar-se-á uma interpretação do princípio da legalidade previsto no item 2.1.2 da ICA 174-1 (BRASIL, 2007). Verificar-se-á se o conceito de legalidade ampla, ou juridicidade, consagrado pela doutrina, conforme exposto na seção 2.2, faz-se presente de forma expressa na referida Instrução. Far-se-á tal verificação com a aplicação do conceito doutrinário de juridicidade, trazido na seção 1.2 desta pesquisa, à noção de legalidade apresentada pela ICA 174-1/2007 e adotada como um dos parâmetros de controle utilizados pelo Agente de Controle Interno.

Na fase seguinte, prosseguir-se-á com o exame de dados: um caso concreto extraído dos autos do Processo Administrativo de Gestão (PAG) nº 67224.011080/2011-36. A casuística em questão fez parte da rotina administrativa da Base Aérea de Salvador (BASV), no período de 2008 a 2011, e da Prefeitura de Aeronáutica de Salvador (PASV). Por meio do referido exame, realizar-se-á uma interpretação da situação concreta apresentada à luz da legalidade estrita.

Na terceira fase, por se tratar de um tema eminentemente jurídico, a verificação da conformidade entre a doutrina citada na seção 2.2 desta pesquisa e o cotidiano administrativo no COMAER far-se-á com base no caso concreto apresentado. Considerando-se a fundamentação dos atos administrativos praticados pelos agentes públicos da PASV e BASV, no caso em questão, procurar-se-á identificar a presença do princípio da juridicidade.

Na última fase, visando à concretude da presente pesquisa, procurar-se-á analisar a influência da juridicidade administrativa na atividade interpretativa realizada pelo ACI no tocante à certificação dos atos e fatos administrativos quanto ao aspecto legalidade.

Tal influência será estudada por meio de uma análise comparativa entre o nível de economicidade alcançado pela Administração ao amparar seus atos na legalidade estrita (segunda fase) ou na juridicidade (terceira fase).

4 INTERPRETAÇÃO E ANÁLISE

A partir deste ponto, realizar-se-ão a interpretação e a análise da documentação regulamentar e de um PAG no âmbito do COMAER, de forma a analisar a aplicação do conceito de juridicidade no que toca às atividades fiscalizadoras a cargo do Agente de Controle Interno e a influência de uma interpretação ampliada (juridicidade) do conceito estrito de legalidade na gestão de responsabilidade dos agentes públicos do Comando da Aeronáutica.

4.1 A interpretação do princípio da legalidade previsto na ICA 174-1/2007

Em termos de documentação regulamentar a ser analisada neste trabalho, destaca-se a ICA 174-1 (BRASIL, 2007), que trata do controle interno nas Unidades Gestoras do COMAER. A Instrução em questão, em seu item 1.2.1, traz a figura do Agente de Controle Interno como agente público formalmente designado pelo Comandante, Chefe ou Diretor da Organização Militar (OM) e responsável pela “[...] verificação, avaliação e certificação dos atos e fatos executados pela Administração, observando os princípios constitucionais basilares que norteiam a Administração Pública” (BRASIL, 2007).

Norteando a atividade de fiscalização do Agente de Controle Interno, os princípios basilares da Administração Pública são elencados no art. 37, *caput*, da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) e transcritos no item 2.1.1 da ICA 174-1/2007: “[...] legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência” (BRASIL, 2007).

Especificamente em relação ao princípio da legalidade, o item 2.1.2 da ICA 174-1/2007 o define como aquele que “[...] vincula a conformidade dos atos administrativos à lei e a todos os valores que estão presentes na Constituição, de forma implícita ou explícita” (BRASIL, 2007). Dessa forma, ao alargar o conceito de legalidade além dos limites da lei, abarcando também os valores presentes na Constituição (todos os demais princípios constitucionais), a Instrução do COMAER acabou por aderir ao conceito de juridicidade, conforme a definição exposta na seção 2.2 desta pesquisa.

Assim, juridicidade foi o conceito de legalidade adotado na ICA 174-1 (BRASIL, 2007) no que toca ao

embasamento das atividades do Agente de Controle Interno nas Unidades Gestoras do COMAER. Dito de outra forma, a ICA 174-1 (BRASIL, 2007) prevê a análise dos atos e fatos administrativos sob a ótica da juridicidade, e não somente sob o foco na legalidade estrita. Mas e quanto à parte final do item 2.1.2 da ICA 174-1/2007, ao trazer que “[...] a Administração Pública só pode fazer o que a lei permite” (BRASIL, 2007)? Não se estaria afirmando justamente o contrário, ou seja, o foco na legalidade estrita e restritiva?

A resposta pode ser encontrada com a aplicação da hermenêutica, ou seja, por meio da atividade interpretativa a cargo do Agente de Controle Interno. Dessa forma, a interpretação da expressão “lei” na parte final do item 2.1.2 da ICA 174-1 (BRASIL, 2007) deve ser feita de forma ampliativa, de forma a ser entendida considerando-se o conceito de juridicidade. Assim, numa leitura com foco no conceito de juridicidade, conforme exposto na seção 2.2 desta pesquisa, poder-se-ia reescrever a parte final do item 2.1.2 da ICA 174-1/2007: a Administração Pública só pode fazer o que as regras e os princípios constitucionais permitem.

Verifica-se, assim, a perfeita adequação do conceito de juridicidade às atividades do Agente de Controle Interno no âmbito do COMAER, uma vez que, na atividade de fiscalização dos atos e fatos administrativos, o princípio da juridicidade deve ser observado. Com muito mais razão, pode-se concluir que os gestores do COMAER, nos atos administrativos e de gestão, devem se pautar por tal conceito ampliado de legalidade.

4.2 Exame de casuística no âmbito da Base Aérea de Salvador (BASV) à luz da legalidade estrita

A partir deste momento, um caso registrado nos autos do PAG nº 67224.011080/2011-36 da BASV será examinado em termos de legalidade estrita, para fins de posterior análise de conformidade, haja vista a verificação da aplicação do princípio da juridicidade ao mesmo, a realizar-se na etapa subsequente deste capítulo.

O Processo em questão tratou de um caso de solicitação, por parte de um oficial do COMAER, de permanência em Próprio Nacional Residencial (PNR) mesmo após a sua movimentação para a Escola de Comando e Estado-Maior da Aeronáutica (ECEMAR), em face de matrícula no Curso de Comando e Estado-Maior (CCEM). O pedido teve por motivação a conveniência da permanência da família do oficial na cidade de Salvador-BA por razões de cunho profissional e escolar, respectivamente, da esposa e das filhas do

militar. Um caso incomum e não previsto na legislação regulamentadora do tema. Considerando o princípio da legalidade estrita, faz-se necessário discorrer, mesmo que de forma breve, sobre a regulamentação acerca do assunto no COMAER.

À época, o tema em questão, qual seja a administração de Próprios Nacionais Residenciais da Aeronáutica, era regulamentado, no âmbito do COMAER, pela ICA 19-5 (BRASIL, 2003). A referida Instrução trazia a definição daquilo que representou a solicitação do oficial: uma solicitação de permissão de uso de PNR a título precário. Segundo a norma regulamentar, em seu item 1.2.21, a permissão de uso a título excepcional e precário poderia ser concedida pela autoridade à qual se encontrasse subordinada a Prefeitura, por tempo limitado, ao militar e ao servidor civil que deixassem de possuir as condições necessárias exigidas para ocupação de PNR (BRASIL, 2003). Seria o caso da situação em análise?

A resposta negativa se mostrava a correta, haja vista o motivo da movimentação do militar. Com a matrícula do oficial em um dos cursos ministrados na Escola de Comando e Estado-Maior (ECEMAR), após seu desligamento da Unidade de origem e desocupação do PNR até então em uso, nascia o direito de ocupação de um dos imóveis administrados pela Prefeitura da Aeronáutica dos Afonsos (PAAF) e destinados à moradia dos oficiais-alunos. Assim, o militar não deixava de possuir as condições para ocupação de PNR (já que deveria passar a ocupar um daqueles destinados a oficiais-alunos da ECEMAR), o que o descredenciava, por exclusão, a fazer uso do imóvel em Salvador a título excepcional e precário.

Enfim, sob o prisma da legalidade estrita (considerando-se apenas a letra do regulamento), o pedido do Oficial não se enquadraria no conceito de uso excepcional e precário e a desocupação do imóvel dar-se-ia de forma compulsória.

4.3 Verificação da aplicação do princípio da juridicidade ao caso concreto examinado

Após a breve exposição acerca do enquadramento regulamentar do caso concreto sob análise, faz-se necessário o registro de algumas peculiaridades e circunstâncias ligadas ao caso: a fila de espera e a taxa condominial do PNR.

No tocante à fila de espera, cabe destacar que, quando da mencionada solicitação por parte do oficial movimentado, não havia “fila de espera” para o imóvel considerado e tampouco a previsão de movimentações que pudessem onerar tal “fila”.

Outro ponto importante dizia respeito à taxa condominial do PNR em questão. O valor da referida taxa, referente ao PNR ocupado pelo militar requerente, era pago diretamente ao Condomínio regularmente constituído (pessoa jurídica de direito privado), pelo fato do imóvel em questão ser parte integrante de um conjunto habitacional civil. Quando desocupado o PNR, a despesa com a respectiva taxa condominial recaía sobre a Prefeitura de Aeronáutica de Salvador (PASV).

Considerando o custo anual total da taxa condominial, em torno de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), a manutenção de um imóvel desocupado oneraria a PASV, além das despesas de manutenção que tendem a ser mais altas quando o imóvel permanece sem uso. Assim, ao seguir a legislação de forma restritiva, indeferindo o pedido em questão por falta de regulamentação, o agente público (no caso o Comandante da BASV, autoridade à qual se subordinava a PASV) acabaria por causar uma oneração evitável aos cofres da referida Prefeitura, uma vez que a taxa condominial passaria a ser paga pela PASV. Assim, estar-se-ia afrontando o princípio da economicidade, conforme trazido pela Constituição Federal em seu art. 70 (BRASIL 1988). Agindo dessa forma, estaria a Administração do COMAER realizando uma boa gestão dos recursos públicos sob sua responsabilidade?

A resposta certamente é negativa. A melhor gestão dos recursos públicos no caso concreto examinado seria aquela que privilegiasse o princípio da economicidade, conforme exposto na seção 1.1, por meio do uso de um imóvel que estaria ocioso por falta de interessados, o que viria a representar uma economia de recursos financeiros, haja vista a despesa com a taxa condominial, que continuaria a ser paga pelo permissionário do PNR. Tal solução mais favorável ao interesse público só se faria possível com a aplicação do princípio da economicidade (juridicidade) como forma de suprir a ausência de previsão regulamentar expressa para a situação peculiar que se apresentava. E foi o que ocorreu.

Em seu despacho de assessoramento ao Comandante da BASV, o Prefeito de Aeronáutica de Salvador assim se pronunciou nos autos do PAG nº 67224.011080/2011-36:

Esta Prefeitura é de parecer favorável à permanência do permissionário a título excepcional e precário, por não haver fila e por desonerar a PASV da taxa de condomínio do PNR vago. Pelo **princípio da economicidade** e razoabilidade, assessoramos pela manutenção da ocupação do permissionário. (COMAER, 2011, **grifo nosso**)

Pode-se constatar, no despacho de assessoramento, a presença do conceito de juridicidade, em razão do apoio no princípio da economicidade, como substitutivo da

legalidade estrita (ou melhor, da ausência de legalidade estrita a regulamentar a situação específica em análise).

O assessoramento do Prefeito foi aceito pelo Comandante da BASV que decidiu autorizar a permanência do oficial no imóvel até o término do CCEM, com amparo no princípio da economicidade. Em suma, uma decisão administrativa amparada no princípio da juridicidade.

4.4 Análise da influência do princípio da juridicidade administrativa no processo hermenêutico realizado pelo Agente de Controle Interno

Conforme já visto no parágrafo inaugural da seção 4.1, o Agente de Controle Interno é responsável pela “[...] verificação, avaliação e certificação dos atos e fatos executados pela Administração, observando os princípios constitucionais basilares que norteiam a Administração Pública” (BRASIL, 2007). No caso sob análise, o princípio básico observado pelo ACI foi o da legalidade.

Dessa forma, a melhor maneira de se analisar a influência do princípio da juridicidade na atividade interpretativa (hermenêutica), realizada pelo Agente de Controle Interno no caso concreto estudado, é estabelecer-se uma comparação, em nível de economicidade, entre uma decisão amparada na legalidade estrita e outra (como foi o caso) amparada na juridicidade.

A análise dos atos administrativos representados pelo assessoramento emitido pelo Prefeito de Aeronáutica de Salvador e pela decisão do Comandante da BASV com enfoque na legalidade estrita se situa no campo da literalidade do texto da norma escrita.

Com base em uma leitura da letra da norma regulamentar e na verificação dos atos administrativos em análise, o Agente de Controle Interno não teria outra opção senão a de classificar os atos como ilegais (por falta de previsão expressa na ICA 19-5/2003). Assim, no controle dos atos, quando da verificação do processo para fins de publicação e efetivação do respectivo Termo de Permissão de Uso a Título Excepcional e Precário, o ACI assessoraria o Comandante da BASV no sentido de anular o ato decisório em razão de sua ilegalidade.

Nesse sentido, a interpretação estritamente legalista (considerando apenas a letra do Regulamento) por parte do ACI traria como resultado o indeferimento do pedido do oficial, qual foi o de permanência no imóvel, conforme aludido na seção 4.2. Tal conduta acarretaria, como principal consequência, a oneração da PASV com o pagamento da taxa condominial do PNR desocupado. O valor acumulado em um ano com a despesa condominial de um imóvel desocupado certamente poderia ser aplicado na manutenção de outro ou de

outros PNR, trazendo conforto e qualidade de vida a outros permissionários. Percebe-se, no caso concreto sob análise, que uma decisão estritamente legalista privaria a PASV de recursos importantes para a realização da missão de gestão e manutenção dos Próprios Nacionais Residenciais sob sua responsabilidade.

Por outro lado, uma análise dos atos administrativos em questão, por parte do ACI, sob a luz da juridicidade administrativa, envolveria uma interpretação que ampliaria o conceito de legalidade, englobando os princípios (notadamente o da economicidade) e traria a atuação administrativa para mais perto dos valores constitucionais. E foi o que se deu, conforme constatado na seção 4.3.

Baseando sua análise na juridicidade administrativa, o ACI considerou legais os atos praticados. A despeito da ausência de previsão regulamentar expressa a amparar a situação peculiar que se apresentara a decisão, teve como suporte o princípio da economicidade, conforme expresso no art. 70, da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988).

Dessa maneira, a permanência do permissionário no imóvel trouxe economia de recursos para a PASV, haja vista a sua desoneração no tocante ao pagamento mensal da taxa condominial. Os recursos financeiros economizados ao final de um ano (tempo de permissão de uso a título excepcional e precário deferido) poderiam ser redirecionados para o melhoramento de outros imóveis, aumentando a qualidade dos serviços prestados pela PASV a seus usuários.

À vista do exposto, pode-se concluir que o princípio da juridicidade influenciou no processo interpretativo realizado pelo Agente de Controle Interno em sua atividade de análise dos atos e fatos administrativos de duas formas básicas: ampliando o conceito de legalidade e prestigiando a aplicação do princípio da economicidade administrativa (economia de recursos) no âmbito do COMAER.

A ampliação do conceito de legalidade ocorreu, como visto na seção 4.1, com o desapego no que toca à legalidade estrita. Considerando o conceito de juridicidade, o administrador do COMAER trouxe ao bojo de suas decisões princípios constitucionais e legais, exatamente na linha dos ensinamentos da doutrina e do TCU expostos no capítulo 2 desta pesquisa. Agindo dessa forma, o gestor público passou a ter condições de decidir em situações especiais e peculiares não previstas expressamente nos regulamentos do COMAER, como no caso analisado.

A economia de recursos (princípio da economicidade) foi outra influência importante da presença do princípio da juridicidade na atividade do ACI. Aceitando como “legais” (considerando-se a

juridicidade como substitutiva da legalidade estrita) os atos e fatos administrativos amparados em princípios, mormente quando da ausência de previsão legal expressa para determinadas situações, o ACI pôde contribuir para a economia e para o uso cada vez mais racional de recursos públicos. Dessa forma, a atuação do gestor do COMAER se amoldou perfeitamente ao conceito de economicidade trazido por Justen Filho (2011) na seção 2.1 deste estudo.

Fazendo ilações mais amplas, pode-se dizer que a influência da juridicidade na atividade fiscalizadora do ACI, uma vez demonstrado seu efeito ampliador do conceito de legalidade e aumento da economia de recursos no caso concreto, também poderá ser verificada em outros casos em que a norma regulamentar se apresentar lacunosa ou omissa.

5 CONCLUSÃO

Esta pesquisa teve por objetivo analisar a influência do princípio da juridicidade administrativa no processo hermenêutico realizado pelo Agente de Controle Interno, no âmbito do Comando da Aeronáutica, considerando o princípio da legalidade previsto na ICA 174-1/2007 (BRASIL, 2007), documento que trata do controle interno nas Unidades Gestoras do COMAER.

Para tanto procurou-se demonstrar que o princípio da legalidade administrativa, desde seu nascimento até os dias atuais, passou por sensível mudança. Em face do Estado Constitucional Democrático de Direito, a legalidade estrita foi ampliada, dando lugar ao conceito moderno de juridicidade, a seguir mencionou-se a importância da aplicação do conceito de juridicidade na atividade administrativa desenvolvida no âmbito do COMAER como forma de inserção deste Comando na realidade jurídico-administrativa atual, bem como de buscar uma gestão mais econômica dos recursos públicos.

Na sequência abordou-se o tema relativo aos princípios e à hermenêutica. Com base na conceituação doutrinária, verificou-se tratarem os princípios da representação de valores constitucionais a guiar a atividade hermenêutica (interpretativa) do aplicador das normas jurídicas. Destacou-se o princípio da economicidade, significando a busca de resultados com o menor dispêndio de recursos públicos por parte da Administração. A atividade hermenêutica foi definida como ramo da ciência jurídica que trata das diversas maneiras de se interpretar as disposições normativas.

Concluiu-se que o princípio da juridicidade administrativa influenciou no processo interpretativo realizado pelo Agente de Controle Interno, no tocante à análise dos atos e fatos administrativos, de duas formas básicas: ampliando o conceito

de legalidade e aumentado o nível de economia na gestão dos recursos públicos (economicidade) no âmbito do COMAER.

A título de contribuição para o COMAER e a vista da conclusão ora exposta, pôde-se perceber a importância da aplicação do princípio da juridicidade no âmbito administrativo e sua positiva influência na atividade do ACI. Assim, pode-se dizer que esta pesquisa pode vir a contribuir para a formação de uma nova consciência nos Agentes de Controle Interno e gestores do COMAER: a de que uma interpretação à luz da juridicidade administrativa pode levar ao aumento do nível de economia na gestão dos recursos públicos.

A principal contribuição do presente trabalho é a de trazer ao plano dos debates a questão da juridicidade, intimamente relacionada com a necessária modernização do Direito Administrativo e da Administração Pública, notadamente após o advento da Constituição Federal de 1988.

Por derradeiro, cabe destacar a possibilidade de, em pesquisas futuras, se estudar a juridicidade administrativa no âmbito do COMAER alargando o foco de discussão e passando a abranger novos parâmetros de análise comparativa diferentes da economicidade, ou seja, outros princípios administrativos.

REFERÊNCIAS

ALEXY, R. **Teoria dos direitos fundamentais**. Theorie der Grundrechte. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008.

BARROSO, L. R. **Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. São Paulo: Saraiva, 2009.

BINENBOJM, G. **Uma teoria do direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização**. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 05 de outubro de 1988: atualizada até a Emenda Constitucional nº 70, de 29 mar. 2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 29 abr. 2012.

_____. Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 01 fev. 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9784.htm>. Acesso em: 29 abr. 2012.

BRASIL. Comando da Aeronáutica. Comando Geral de Pessoal. **ICA 19-5: administração de próprios nacionais residenciais da Aeronáutica**. Brasília, DF, 2003.

BRASIL. Comando da Aeronáutica. Secretaria de Economia e Finanças da Aeronáutica. **ICA 174-1: controle interno nas unidades gestoras**. Brasília, DF, 2007.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 158/2009 Plenário**. Relator: Min. Valmir Campelo. Brasília, 11 de fevereiro de 2009. DOU em 16 fev. 2009. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/juris/SvlHighLight?key=ACORDAO-LEGADO-75890&texto=7072696e6325454470696f73&sort=&ordem=&bases=ACORDAO-LEGADO;RELACAO-LEGADO;DECISAO-LEGADO;SIDOC;ACORDAO-RELACAO-LEGADO;&highlight=7072696e6325454470696f73>>. Acesso em: 23 jun. 2012. COMAER. PAG 67224.011080/2011-36. Salvador: BASV, 2011.

CUNHA JÚNIOR, D. **Curso de direito administrativo**. 7. ed. Salvador: Jus Podium, 2009a.

_____. **Curso de direito constitucional**. 3. ed. Salvador: Jus Podium, 2009b.

JUSTEN FILHO, M. **Curso de direito administrativo**. 7 ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2011. 1308 p.

MELLO, C. A. B. **Curso de direito administrativo**. 13 ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

MOREIRA, E. B. O processo de licitação, a Lei 9.784/99 e o princípio da legalidade. **Interesse Público**, Belo Horizonte, v. 4, n. 13, jan. 2002. Disponível em: <<http://www.amdjus.com.br/doutrina/administrativo/174.htm>>. Acesso em: 22 jun. 2012.

MOREIRA NETO, D. F. **Poder, direito e estado: o direito administrativo em tempos de globalização**. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

OLIVEIRA, R. C. R. **A constitucionalização do direito administrativo: o princípio da juridicidade, a releitura da legalidade administrativa e a legitimidade das agências reguladoras**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

OTERO, P. **Legalidade e administração pública: o sentido da vinculação administrativa à juridicidade**. Porto: Almedina, 2003.