

Os Princípios da Administração Pública

Em todos os ramos da ciência do direito o estudo dos princípios se constitui em tema imprescindível, básico para o adequado entendimento e aplicação da matéria.

Diferente não é para o Direito Administrativo, pois, em se tratando de um ramo do direito não codificado, os princípios assumem especial relevância, fundamentando todos os institutos e indicando as diretrizes a serem seguidas por todos aqueles que se aventuram pelos caminhos do Direito Administrativo.

Todos os Poderes devem observar os princípios da Administração Pública, no exercício de atividades administrativas e em todas as esferas de governo, União, Estados, Distrito Federal e Municípios, tanto na administração direta quanto na indireta, conforme artigo 37, caput, da CF/88, quando diz, “Administração Pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerão aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência”.

A lista de princípios pode ser ampliada com outros princípios que norteiam a Administração Pública Direta, Indireta e Fundacional. O art. 2º da Lei Federal 9.784/99, que trata sobre o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, diz que “a Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência”.

Outras legislações também fazem referência a princípios específicos de determinados processos, como é o caso da Lei Federal 8.666/93 que indica os princípios da licitação pública:

Art. 3º - A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

Pode-se citar também a Lei Federal 8.987/95, que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos e reforça os princípios da licitação:

Art. 14. Toda concessão de serviço público, precedida ou não da execução de obra pública, será objeto de prévia licitação, nos termos da legislação própria e com observância dos princípios da legalidade, moralidade, publicidade, igualdade, do julgamento por critérios objetivos e da vinculação ao instrumento convocatório.

Cabe salientar que no artigo 11 da Lei Federal 8.429/92, estão previstas condutas caracterizadoras da improbidade, qualificando os princípios feridos pelo ato, referindo que “constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade às instituições”.

Seguindo a doutrina de Di Pietro, abaixo serão abordados princípios constitucionais e legais já referidos, “além de alguns não contemplados expressamente no direito positivo, mas que informam também o Direito Administrativo” (DI PIETRO, 2010, p. 63).

Os princípios elencados deverão pautar todos os atos da Administração Pública, por serem sustentáculos da atividade pública.

Princípio da legalidade

O princípio da legalidade está previsto na CF/88 não somente no seu art. 37, caput, mas também nos artigos 5º, incisos II e XXXV e 84, inciso IV.

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

II - ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei;

[...]

XXXV - a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário, lesão ou ameaça a direito;

[...]

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 [...]

Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

[...]

IV - sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução;

Assim, ao dispor que ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei, o constituinte impediu o administrador de, salvo se permitido por lei, impuser qualquer obrigação ou dever aos administrados. Dentre os princípios da Administração, o da legalidade é o mais importante e do qual decorrem os demais, por ser essencial ao Estado de Direito e ao Estado Democrático de Direito.

Para Di Pietro:

Este princípio, juntamente com o de controle da Administração pelo Poder Judiciário, nasceu com o Estado de Direito e constitui uma das principais garantias de respeito aos direitos individuais. Isto porque a lei, ao mesmo tempo em que os define, estabelece também os limites da atuação administrativa que tenha por objeto a restrição ao exercício de tais direitos em benefício da coletividade.

É aqui que melhor se enquadra aquela ideia de que, na relação administrativa, a vontade da Administração Pública é a que decorre da lei (DI PIETRO, 2010, p. 63).

Esse princípio também é chamado de princípio da juridicidade, exige a adequação de toda e qualquer conduta administrativa a todo o ordenamento jurídico, nele estando incluídos todas as normas e todos os princípios. Enquanto o particular é livre para fazer tudo o que não seja proibido, a Administração só pode agir se a lei ordenar, nos termos que a lei traz, no condicionamento da lei e no tempo que a lei determina. Se a lei não traz qualquer comando, a Administração não pode agir.

Princípio da impessoalidade ou finalidade

A impessoalidade é o segundo princípio expresso no artigo 37, caput da Constituição Federal de 1988 e possui duas abordagens distintas: significa tanto a atuação impessoal, genérica, ligada à finalidade da atuação administrativa que vise à satisfação do interesse coletivo, sem corresponder

ao atendimento do interesse exclusivo de administrado; como também significa a imputação da atuação do órgão ou entidade estatal, não sendo quanto ao agente público, pessoa física.

E esse fim legal, segundo Hely Lopes Meirelles, “é unicamente aquele que a norma de Direito indica expressa ou virtualmente como objetivo do ato, de forma impessoal” (MEIRELLES, 2010, p. 93).

O que faz entender que o objetivo da finalidade em qualquer ato administrativo é o interesse público e que qualquer ato que não siga esse objetivo estará sujeito à invalidação por desvio de finalidade. Esta finalidade da atuação da Administração tanto pode vir expressa como implícita nas leis, existindo uma finalidade geral que é a satisfação do interesse público e uma finalidade que se pode dizer específica por ser o fim direto o qual a lei pretende atingir.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro define bem esse sentido da finalidade do princípio da impessoalidade quando diz que:

[...] o princípio estaria relacionado com a finalidade pública que deve nortear toda atividade administrativa. Significa que a Administração não pode atuar com vistas a prejudicar ou beneficiar pessoas determinadas, uma vez que é sempre o interesse público que tem que nortear o seu comportamento (DI PIETRO, 2010, p. 67).

Para Hely Lopes Meirelles:

Do Exposto constata-se que o princípio em foco está entrelaçado com o princípio da igualdade (art. 5º, I e 19, III, da CF), o qual impõe à Administração tratar igualmente a todos os que estejam na mesma situação fática e jurídica. Isso significa que os desiguais em termos genéricos e impessoais devem ser tratados desigualmente em relação àqueles que não se enquadram nessa distinção (RTJ 195/297) (MEIRELLES, 2010, p. 94).

O segundo prisma do princípio da impessoalidade visto pelos renomados doutrinadores é a questão da vedação a que o agente público valha-se de algumas atividades que são desenvolvidas pela própria Administração Pública para poder obter algum tipo de promoção pessoal e que estão consagradas no § 1º do art. 37 da Constituição: “A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos”.

Princípio da moralidade

A CF/88, no artigo 37, frisa uma obrigatoriedade para a Administração Pública, seja a direta ou a indireta, de obedecer aos princípios norteadores do direito, mencionando, expressamente, sobre o princípio da moralidade. Tal princípio impõe à Administração não apenas uma atuação legal, mas também moral, ou seja, caracterizada pela obediência à ética, à honestidade, à lealdade e à boa-fé.

Para Hely Lopes Meirelles, “a moralidade administrativa constitui hoje em dia, pressuposto de validade de todo o ato da Administração Pública (art. 37 caput da CF/88)”.

Di Pietro define:

Em resumo, sempre que em matéria administrativa se verificar que o comportamento da Administração ou do administrado que com ela se relaciona juridicamente, embora em consonância com a lei, ofende a moral, os bons costumes, as regras de boa administração, os princípios de justiça e de equidade, a ideia comum de honestidade, estará havendo ofensa ao princípio da moralidade administrativa.

É evidente que, a partir do momento em que o desvio de poder foi considerado como ato ilegal e não apenas imoral, a moralidade administrativa teve seu campo reduzido; o que não impede, diante do direito positivo brasileiro, o reconhecimento de sua existência como princípio autônomo (DI PIETRO, 2010, p. 78).

Quando inexistentes no ato administrativo, a moralidade, a legalidade e finalidade e demais princípios, estes será ilegítimo, além de o administrador cometer ato de improbidade administrativa.

O Decreto 1.171/94 que aprova o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal diz que o servidor jamais poderá desprezar o elemento ético de sua conduta:

Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal

CAPÍTULO I

Seção I

Das Regras Deontológicas

I - A dignidade, o decoro, o zelo, a eficácia e a consciência dos princípios morais são primados maiores que devem nortear o servidor público, seja no exercício do cargo ou função, ou fora dele, já que refletirá o exercício da vocação do próprio poder estatal. Seus atos, comportamentos e atitudes serão direcionados para a preservação da honra e da tradição dos serviços públicos.

II - O servidor público não poderá jamais desprezar o elemento ético de sua conduta. Assim, não terá que decidir somente entre o legal e o ilegal, o justo e o injusto, o conveniente e o inconveniente, o oportuno e o inoportuno, mas principalmente entre o honesto e o desonesto, consoante as regras contidas no art. 37, § 4º, da Constituição Federal.

III - A moralidade da Administração Pública não se limita à distinção entre o bem e o mal, devendo ser acrescida da ideia de que o fim é sempre o bem comum. O equilíbrio entre a legalidade e a finalidade, na conduta do servidor público, é que poderá consolidar a moralidade do ato administrativo.

Assim, o princípio da moralidade trata dos padrões éticos, mas objetivos, que são assimilados e difundidos entre a coletividade e as normas basilares do direito e não apenas uma noção puramente pessoal do agente administrativo.

Princípio da publicidade

Todo ato administrativo deve ser publicado, salvo em casos de segurança nacional, investigações policiais ou, em alguns casos, de interesse superior da Administração.

Este princípio exige que aos atos da Administração Pública seja dada ampla divulgação, de forma que o administrado possa cumprir a determinação ou impugná-la.

Hely Lopes Meirelles define a publicidade da seguinte forma:

Publicidade é a divulgação oficial do ato para conhecimento público e início de seus efeitos externos. Daí por que as leis, atos e contratos administrativos que produzem consequências jurídicas fora dos órgãos que os emitem exigem publicidade para adquirirem validade universal, isto é, perante as partes e terceiros (MEIRELLES, 2010, p. 95-96).

O artigo 37, § 1º, da CF/1988 dispõe:

[...] a publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos.

Conclui-se:

a) que o princípio da publicidade, inserido no art. 37 da Constituição Federal (CF, 1988), exige a ampla divulgação dos atos praticados pela Administração Pública, ressalvadas as hipóteses de sigilo previstas em lei;

b) que acompanhando o destaque em Meirelles (2010, p. 96) “a Publicidade não é um elemento formativo do ato; é um requisito de eficácia e moralidade. Por isso mesmo, os atos irregulares não se convalidam com a publicação, nem os regulares a dispensam para sua exiguidade, quando a lei ou regulamento a exige”.

Princípio da eficiência

O princípio da eficiência não possui um conceito jurídico, mas, sim, econômico. Foi inserido através da Emenda Constitucional nº 19, de 04-06-1998 junto aos previstos no art. 37, caput. Também, o princípio da eficiência não qualifica normas, mas qualifica atividades.

Meirelles afirma que o princípio é novo e vem da necessidade de melhores resultados no serviço público:

O Princípio da Eficiência exige a atividade administrativa seja exercida com presteza, perfeição e rendimento funcional. É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e seus membros (MEIRELLES, 2010, p. 98).

Já Di Pietro salienta que:

O princípio da eficiência apresenta na realidade, dois aspectos: pode ser considerado em relação ao modo de atuação do agente público, do qual se espera o melhor desempenho possível de suas atribuições, para lograr os melhores resultados; e em relação ao modo de organizar, estruturar, disciplinar a Administração Pública, também com o mesmo objetivo de alcançar os melhores resultados na prestação do serviço público (DI PIETRO, 2007, p. 75).

Numa ideia geral, eficiência significa fazer acontecer com racionalidade, o que implica medir os custos que a satisfação das necessidades públicas importam em relação ao grau de utilidade alcançado.

Princípio da autotutela

Por esse princípio a Administração exerce controle sobre seus próprios atos, podendo anular ou revogar atos ilegais ou inconvenientes. Di Pietro (2010, p. 69) diz que “é uma decorrência do princípio da legalidade; se a

Administração Pública está sujeita à lei, cabe-lhe, evidentemente, o controle da legalidade”.

O poder este consagrado pelas súmulas 346 e 473 do STF:

- súmula 346 do STF - Declaração da Nulidade dos Seus Próprios Atos.

A administração pública pode declarar a nulidade dos seus próprios atos.

- súmula 473 do STF - Anulação ou Revogação dos Seus Próprios Atos.

A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.

Princípio da motivação

A nossa Constituição Federal consagra esse princípio em termos inequívocos nos textos do art. 5º da CF/88, caput e parágrafo II:

Caput - todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade.

[...]

II - ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei.

Conforme relata Gasparini:

Os atos administrativos precisam ser motivados. Devem ser mencionadas para a prática de qualquer ato administrativo as razões do fato e de direito que levaram a Administração a proceder daquele modo (GASPARINI, 2007, p. 23).

Gasparini ainda comenta que “hoje com mais razão, essa afirmação é de todo pertinente, pois a Constituição Federal exige que até as decisões administrativas dos Tribunais sejam motivadas” (2007, p. 23). Essa afirmativa do autor pode ser confirmada com a leitura do art. 93, X da CF/88: “as decisões administrativas dos tribunais serão motivadas e em sessão pública, sendo as disciplinares tomadas pelo voto da maioria absoluta de seus membros; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)”.

A Administração deve indicar sempre o que a levou a praticar tal ato, de fato e de direito, pois se trata de base para garantir a legalidade dos atos administrativos.

Di Pietro coloca que:

A motivação, em regra, não exige formas específicas, podendo ser ou não concomitante com o ato, além de ser feita, muitas vezes, por órgão diverso daquele que proferiu a decisão. Frequentemente, a motivação consta de pareceres, informações, laudos, relatórios, feitos por outros órgãos, sendo apenas indicados como fundamento de decisão. Nesse caso, eles constituem a motivação do ato, dele sendo parte integrante (DI PIETRO, 2010, p. 82).

Princípio da supremacia do interesse público

No dizer de Maria Sylvia Zanella Di Pietro:

Este princípio está presente tanto no momento da elaboração da lei como no momento da sua execução em concreto pela Administração Pública. Ele inspira o legislador e vincula a autoridade administrativa em toda a sua atuação.

No que diz respeito à sua influência na elaboração da lei, é oportuno lembrar que uma das distinções que se costuma fazer entre o direito privado e o direito público (e que vem desde o Direito Romano) leva em conta o interesse que se tem em vista de proteger; o direito privado contém normas de interesse individual e, o direito público, normas de interesse público (DI PIETRO, 2010, p. 64).

Este princípio é o fundamento de todo o direito público e que rege a Administração em todos os seus atos, de que há supremacia dos interesses públicos sobre os individuais. O artigo 2º, caput, da Lei n 9.784/99 coloca o “atendimento a fins de interesse geral, vedada a renúncia total ou parcial de poderes ou competências, salvo autorização em lei”, deixando claro que o interesse público é irrenunciável e a autoridade administrativa deve exercer seus poderes para garantir que este não seja prejudicado.

Princípio da continuidade do serviço público

Este princípio visa não prejudicar o atendimento à população, uma vez que os serviços essenciais não podem ser interrompidos. Estudando Di Pietro (2010, p. 70) temos que: “Por esse princípio entende-se que o serviço público, sendo de forma pela qual o Estado desempenha funções essenciais ou necessárias à coletividade, não pode parar”.

Deste princípio decorre a proibição de greve nos serviços públicos; a necessidade de suplência para preencher temporariamente vagas; impossibilidade de alegar a exceção do contrato não cumprido, somente em casos em que se configure uma impossibilidade de realização das atividades e a possibilidade da encampação da concessão do serviço, retomada da administração do serviço público concedido no prazo na concessão, quando o serviço não é prestado de forma adequada.

Princípio da precaução

Este princípio é aplicado com base no pressuposto de que as condutas humanas podem causar danos coletivos vinculados a situações catastróficas que podem afetar o conjunto de seres vivos e da incerteza a respeito da existência do dano temido.

Este princípio não exonera responsabilidade, ao contrário, reforça a necessidade de prudência dos atos.

Conforme Carvalho Filho:

[...] em virtude de modernas tendências de estudiosos, de desenvolver a ideia de que é necessário evitar a catástrofe antes que ela ocorra, parece-nos oportuno tecer breve comentário sobre o “princípio da precaução”, que, embora não expresso tem sido reconhecido como inspirador das condutas administrativas (CARVALHO FILHO, 2012, p. 38).

É importante destacar que o referido autor, salienta que:

[...] atualmente, o axioma, tem sido invocado também para a tutela do interesse público em ordem a considerar que, se determinada ação acarreta risco a coletividade, deve a administração adotar postura de precaução para evitar que eventuais danos acabem por concretizar-se. Semelhante cautela é de todo conveniente na medida em que se sabe que alguns tipos de danos, por sua gravidade e extensão são irreversíveis, ou no mínimo de difícil reparação (CARVALHO FILHO, 2012, p. 38-39).

Princípios da razoabilidade e proporcionalidade

Os princípios da proporcionalidade e o da razoabilidade devem estar relacionados com o princípio da moralidade administrativa e estão implícitos na Constituição Federal. Para Hely Lopes Meirelles:

O princípio da razoabilidade ganha, dia a dia, força e relevância no estudo do Direito Administrativo e no exame da atividade administrativa. Sem dúvida, pode ser chamado de princípio da proibição de excesso que, em última análise objetiva aferir a compatibilidade entre os meios e os fins, de modo a evitar restrições desnecessárias ou abusivas por parte da administração, com lesão aos direitos fundamentais (MEIRELLES, 2010, p. 94).

A Administração Pública funcionará de maneira ajustada somente se seguir os princípios que lhe são próprios e de seus cumprimentos derivarão a qualidade e eficácia do serviço prestado à comunidade.

A razoabilidade é o princípio que impõe a coerência a qualquer lei, ato administrativo ou decisão jurisdicional. Por este princípio se verifica se os princípios e normas do sistema jurídico foram ou não observados.

A proporcionalidade é norteadada pela pertinência, necessidade e pelo fato de que a escolha deve ser feita sobre o prisma que considere o conjunto de interesses em jogo. Serve para conciliar o direito formal com o direito material ante as exigências das transformações e evolução sociais.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. 35. Ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

BRASIL. Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. **Lei da concessão e permissão da prestação de serviços públicos.** Disponível em Acesso em 05 mai. 2014.

BRASIL. Lei nº 8.429, de 02 de junho de 1992. Lei do enriquecimento ilícito. Disponível em <
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18429.htm>; Acesso em 05 mai. 2014.

DI PIETRO, Maria Silvia Zanella. **Direito Administrativo.** 23 ed. São Paulo: Atlas, 2010.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 36. Ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2010.

BRASIL. Decreto nº 1.171, de 22 de junho de 1994. **Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal**. Disponível em: Acesso em 24 mai. 2014.

GASPARINI, Diogenes. **Direito Administrativo**. 12. Ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

CARVALHO FILHO, JOSÉ DOS SANTOS. **Manual de Direito Administrativo**. 25 ed. São Paulo. Editora Atlas, 2012.

Marcio Rosni Gregorius / Acadêmico do curso de Direito da UNIVATES / Lajeado / RS

Disponível em: <https://marciorosni.jusbrasil.com.br/artigos/195654666/os-principios-da-administracao-publica>