

Olá, pessoal! Trago hoje uma pequena aula sobre princípios informadores do Direito Administrativo, tema que freqüentemente é cobrado nos concursos públicos. Espero que gostem.

### **Princípios Informadores do Direito Administrativo**

Os Princípios do Direito Administrativo são diretrizes básicas que norteiam os atos e atividades administrativas de todo aquele que exerce o poder público. Constituem os fundamentos da ação administrativa. Relegá-los significa desvirtuar a gestão dos negócios públicos e desprezar o que há de mais elementar para a boa guarda e zelo dos interesses sociais.

O artigo 37, *caput*, da CF/88 prevê expressamente os seguintes princípios: legalidade, impessoalidade (ou finalidade), moralidade, publicidade e eficiência (LIMPE). Encontramos, ainda, no artigo 2.º da lei 9.784/1999 (Lei do Processo Administrativo Federal) os seguintes princípios: motivação, razoabilidade, proporcionalidade, contraditório, ampla defesa, segurança jurídica, e interesse público. Analisemos cada um deles.

#### **Legalidade**

O Princípio da Legalidade estatui que o administrador público está sujeito, em toda sua atividade funcional, aos ditames da lei, dela não se podendo afastar, sob pena de invalidade de seus atos.

Na Administração Pública, não há liberdade nem vontade pessoal. Enquanto ao particular é permitido fazer tudo que a lei não proíbe, a Administração Pública só pode fazer o que a lei autoriza. O administrador é um gestor da coisa pública, cujo domínio pertencente ao povo. Assim, somente este, manifestando sua vontade através das leis, votadas pelos seus representantes eleitos, é legitimado a validar a atuação administrativa.

#### **Impessoalidade ou Finalidade**

O Princípio da Impessoalidade ou Finalidade determina que a atividade administrativa deve ser voltada ao seu fim primordial: o atendimento ao interesse público, sem favoritismos a qualquer pessoa que seja. A atividade pública deve ser praticada para o seu fim legal, definido na norma de Direito de forma impessoal.

Este princípio veda, ainda, a promoção pessoal de agentes públicos ou de terceiros nas realizações administrativas, que devem ser sempre atribuídas ao ente estatal que as promove.

O desrespeito a este princípio gera a indesejada figura do abuso de poder, sob a forma de desvio de finalidade.

#### **Moralidade**

Atualmente, a sociedade não se satisfaz apenas com a conformidade dos atos administrativos com o Princípio da Legalidade. Mais do que atender à friezta do texto legal, a atividade administrativa deve obedecer a preceitos de moral, honestidade e ética. Os atos do Poder Público devem ser não apenas legais, mas também, justos, honestos e convenientes.

Trata-se, na verdade, de uma moral jurídica, administrativa, diversa da moral comum, pois que vinculada às exigências da instituição e ao atendimento do interesse público. A moralidade administrativa, juntamente com a finalidade e a legalidade, compõe o que chamamos de legitimidade dos atos da Administração.

Tal importância possui hoje o Princípio da Moralidade que a jurisprudência considera válida, em certas situações, a interferência do Poder Judiciário para anular atos que, embora aparentemente conformes à lei, dela se afasta em relação ao atendimento aos princípios éticos e ao interesse coletivo implícitos no texto legal.

O desrespeito ao Princípio da Moralidade, e a qualquer outro princípio da Administração Pública, caracteriza ainda, ato de improbidade administrativa, sujeitando o gestor público às punições previstas na Lei 8.429/1992.

### **Publicidade**

Publicidade é a divulgação oficial dos atos da Administração, para conhecimento público e início de seus efeitos externos. Não é elemento de formação do ato, é requisito de sua eficácia. Assim, os efeitos jurídicos oriundos dos atos administrativos só têm início a partir de sua publicação.

A publicação dos atos deve ser feita em órgão oficial, não atendendo adequadamente ao princípio a publicação feita na imprensa particular, nem mesmo a divulgação feita em rádio ou televisão. Estes meios de divulgação também contribuem para a publicidade, é claro, no que tange a divulgação dos atos. Entretanto, somente com a publicação em órgão oficial considera-se atendido o princípio.

### **Eficiência**

O Princípio da Eficiência exige que a atividade administrativa seja exercida com presteza e rendimento funcional. Não basta desempenhar as funções públicas de acordo com a lei. É preciso realizá-las da melhor forma possível, sem desperdícios, buscando a melhor relação custo-benefício.

O desrespeito a este princípio pode significar também desrespeito à moralidade administrativa e ato de improbidade administrativa (ex: retardos injustificados ao andamento de processos administrativos).

### **Contraditório e Ampla Defesa**

Os princípios do Contraditório e da Ampla Defesa possuem sede constitucional (artigo 5.º, LV, CF/88) e representam direitos individuais inafastáveis em nosso ordenamento jurídico. São aplicáveis a todo tipo de processo, judicial ou administrativo.

O Contraditório significa a possibilidade de o administrado ter acesso a todo o conteúdo do processo em que seja parte e de contestar qualquer argumento com o qual não concorde. A

Ampla Defesa o autoriza a utilizar-se de quaisquer meios de prova permitidos pelo Direito para provar seus argumentos.

A falta do Contraditório e da Ampla Defesa torna nulos os processos administrativos nos quais esta ausência se afigura.

### **Razoabilidade e Proporcionalidade**

Os princípios da Razoabilidade e da Proporcionalidade podem ser entendidos como a proibição do excesso no desempenho da função pública. Objetiva aferir a adequação entre os meios e os fins da atividade administrativa, de modo a evitar restrições desnecessárias ou abusivas aos direitos fundamentais.

Um ato será razoável quando for necessário (requerido para produzir o resultado desejado), adequado (é o melhor meio, ou um dos melhores, para se atingir esse resultado) e proporcional (é o estritamente necessário para produzir o resultado, sem excessiva limitação aos direitos dos administrados). Como se vê, a Proporcionalidade é um aspecto da Razoabilidade.

Exemplo: se um servidor público comete uma falta, a punição formal desse servidor pode ser considerada necessária como medida de correção de sua conduta, e de inibição de faltas futuras. Entretanto, se a falta for de natureza levíssima (ex: atraso de meia hora ao serviço), uma simples repreensão em particular talvez seja meio mais adequado à correção da conduta do servidor, que pode se sentir desmotivado em razão de uma punição formal. Ainda que se entenda melhor realizar a punição formalmente, deve-se atentar à proporcionalidade da pena aplicada, para não se praticar ato desarrazoado (ex: punir com demissão um servidor sem antecedentes porque faltou um único dia ao serviço).

Já declarou o STF que a Razoabilidade e a Proporcionalidade possuem sede constitucional, na cláusula do Devido Processo Legal (artigo 5.º, LIV, CF/88), em seu aspecto material.

### **Segurança Jurídica**

O Princípio da Segurança Jurídica objetiva dar maior estabilidade às relações jurídicas que se estabelecem entre a Administração e os administrados. Ele veda, por exemplo, a aplicação retroativa de novas leis publicadas pelo Poder Público, ou mesmo a aplicação retroativa de novas interpretações da mesma lei. Afinal, não é razoável que o administrado tenha seus direitos flutuando ao sabor de interpretações jurídicas variáveis no tempo.

Com base neste princípio, temos ainda os institutos da decadência e da prescrição. A prescrição é a perda da pretensão de se exigir judicialmente a satisfação de um direito, pelo decurso de um prazo razoável. A decadência é a extinção do próprio direito material pelo decurso de prazo.

O administrado não pode ficar eternamente sujeito à ação da Administração, quando esta permanece inerte em seu direito de exigir o cumprimento de determinadas obrigações, razão pela qual a regra é a prescritibilidade administrativa, uma decorrência do Princípio da Segurança Jurídica.

Em razão deste princípio temos ainda o instituto da convalidação dos atos administrativos, pelo qual a lei autoriza, em determinadas situações, o reconhecimento da validade de atos produzidos com defeitos sanáveis, cuja anulação causaria um mal maior (instabilidade jurídica) aos administrados do que a sua permanência no ordenamento.

### **Motivação**

Este princípio atesta que os atos da Administração Pública devem ser motivados, isto é, devem trazer expressos, por escrito, os motivos que acarretaram a sua produção.

O conhecimento das causas e dos elementos determinantes que levaram o administrador a praticar o ato é fundamental para a interposição de eventuais recursos administrativos, em que o administrado busca impugnar um ato da Administração, quando o entender injusto ou ilegal.

A motivação dos atos é fundamental para se ter a certeza de que o agente público age movido apenas por razões de interesse público e na esfera de sua competência, sem interesses particulares, próprios ou de terceiros. Pela motivação o gestor expõe os pressupostos de fato e de direito que ensejaram a prática do ato, dando transparência à sua administração e possibilidade de efetivo controle de sua regularidade por qualquer cidadão.

A moderna doutrina administrativista entende que a motivação é a regra. Não obstante, existem atos que prescindem de motivação, como as nomeações de servidores para cargos em comissão.

### **Supremacia do Interesse Público**

A Supremacia do Interesse Público é princípio fundamental do Direito Administrativo. Está ligado intimamente ao Princípio da Finalidade. Pressupõe que toda atividade administrativa deve voltar-se para o atendimento do interesse coletivo e do bem comum.

Decorre dele o Princípio da Indisponibilidade do Interesse Público, segundo o qual o gestor não possui autorização para renunciar aos poderes a ele conferidos por lei para desempenhar suas funções, pois isto significaria deixar de atender ao interesse público. O administrador não é o titular desse interesse, que pertence à sociedade, não sendo lícito ao agente público deixar de atendê-lo.

### **Exercícios**

Julgue os itens.

1) (Técnico Judiciário/TRE MA 2006/CESPE) A moralidade administrativa não constitui, a partir da Constituição de 1988, pressuposto de validade de todo ato da administração pública.

2) (Técnico Judiciário/TRE MA 2006/CESPE) A Constituição da República consagrou a constitucionalização dos preceitos básicos do direito administrativo ao prescrever que a administração pública direta e indireta de qualquer dos poderes da União, dos estados, do DF e

dos municípios obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

3) (Técnico Administrativo/TRE PA 2006/CESPE) A introdução do princípio da eficiência na carta constitucional demonstra que o legislador constituinte não se contenta apenas com o cumprimento da legislação, segundo o princípio da legalidade estrita. É necessário observar a lei da forma mais eficiente possível.

4) (Técnico Administrativo/TRE PA 2006/CESPE) O princípio da eficiência impõe ao agente público um modo de atuar que produza resultados favoráveis à consecução das finalidades do Estado.

5) (Técnico Administrativo/TRE PA 2006/CESPE) O princípio da legalidade constitui uma das principais garantias de respeito aos direitos individuais.

6) (Técnico Administrativo/TRE PA 2006/CESPE) Por meio de simples ato administrativo podem ser concedidos direitos e criadas obrigações aos administrados.

7) (Técnico Administrativo/TRE PA 2006/CESPE) Em uma democracia, a visibilidade e a transparência do poder são ingredientes básicos para, no âmbito do princípio da legalidade, permitir a atuação de mecanismo de controle pela população da conduta dos governantes.

8) (Agente Executivo/SUSEP 2006/ESAF) O princípio constitucional do Direito Administrativo, cuja observância forçosa, na prática dos atos administrativos, importa assegurar que, o seu resultado, efetivamente, atinja o seu fim legal, de interesse público, é o da impessoalidade.

9) (Analista/TRF 4.<sup>a</sup> Região 2001/FCC) Em relação aos princípios básicos da Administração Pública, é incorreto afirmar que o da razoabilidade significa que a Administração deve agir com bom senso e de modo proporcional.

10) (Analista/TRF 4.<sup>a</sup> Região 2001/FCC) é incorreto dizer que o princípio da impessoalidade significa que a Administração deve servir a todos, sem preferências ou aversões pessoais ou partidárias.

11) (Analista/TRT 5.<sup>a</sup> Região 2003/FCC) É expressão do princípio da legalidade, relativamente à atuação da Administração Pública, a vinculação do administrador aos textos normativos infralegais, oriundos de autoridades superiores.

12) (Analista/TRT 5.<sup>a</sup> Região 2003/FCC) O princípio da legalidade, relativamente à atuação da Administração Pública, expressa a possibilidade de o administrador praticar quaisquer atos que não sejam expressamente vedados pela lei.

13) (Analista/TRT 5.<sup>a</sup> Região 2003/FCC) Como corolário do princípio da impessoalidade, pode-se afirmar que é vedado à autoridade administrativa identificar-se pessoalmente na prática de qualquer ato.

14) (Analista/TRT 5.<sup>a</sup> Região 2003/FCC) Segundo o princípio da impessoalidade, deverá a Administração Pública evitar tratar desigualmente os administrados, na medida do possível, em razão de circunstâncias pessoais de cada um deles.

15) (Analista/TRT 5.<sup>a</sup> Região 2003/FCC) De acordo com o princípio da impessoalidade, a Administração Pública não poderá identificar-se como tal na divulgação de obras e serviços públicos.

16) (Auditor Fiscal/INSS 2003/CESPE) A administração pública direta e indireta de qualquer dos poderes da União, dos estados, do DF e dos municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade.

17) (Auditor Fiscal/INSS 2003/CESPE) O princípio da proporcionalidade tem dignidade constitucional na ordem jurídica brasileira, pois deriva da força normativa dos direitos fundamentais, garantias materiais objetivas do Estado de Direito.

18) (Analista/TCU 2007/CESPE) O atendimento do administrado em consideração ao seu prestígio social angariado junto à comunidade em que vive não ofende o princípio da impessoalidade da administração pública.

ERRADO

Gabarito:

1E 2C 3C 4C 5C 6E 7C 8C 9E 10E 11E 12E 13E  
14C 15E 16C 17C 18E

Bem, pessoal, por hoje é só! Espero que tenham gostado. Um grande abraço e até nosso próximo encontro. Bons estudos a todos!

Luciano Oliveira

**estudaqui** 