

Princípios da Administração Pública

1.1 Direito administrativo

Direito Administrativo é o ramo do direito público que disciplina a atividade administrativa do Estado, mediante a aplicação de regime jurídico próprio, derogatório do direito comum, fundado no dever de prestar, por meio da aplicação da lei e dos regulamentos, serviços de interesse público.

Revela-se por um complexo normativo regente das relações jurídicas emergentes da função administrativa, harmonizando as prerrogativas e os deveres administrativos com as garantias deferidas aos particulares para defesa contra os eventuais excessos do Poder Público e o exercício dos direitos às prestações estatais.

1.2 Administração pública

O fundamento de validade das normas de Direito Administrativo, na ordem jurídica brasileira, é o art. 37, *caput*, da Constituição Federal:

“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:

[...].”

A Constituição Federal adota o conceito orgânico de Administração Pública, mas isso não significa que se trata, simplesmente, de um organismo. A Administração Pública, em termos materiais, é uma atividade e, como tal, um mecanismo instrumental. Quer dizer, é mais que um singelo conjunto de órgãos e entidades administrativas. Envolve um complexo diversificado de atividades desempenhadas imediatamente pelo Poder Público, em todos os níveis, com o escopo de satisfazer a necessidades públicas. A submissão ao interesse público indisponível é a nota característica do regime jurídico administrativo.

Sumariando, a Administração Pública é um organismo ativo direcionado ao interesse público. Tem por função exercer atividades de gestão e serviço para o atendimento de necessidades sociais. Administração Pública é prestação de serviços públicos.

Quando se fala em Administração Pública, a primeira idéia que vem à mente focaliza um dos níveis executivos (federal, estadual, distrital ou municipal). Essa identificação, em parte correta, não é completamente certa. Não é só no âmbito do Poder Executivo que se pratica a administração pública. O Poder Legislativo e o Poder Judiciário também exercitam atividades administrativas.

É bem verdade que, nesse caso, trata-se de função administrativa atípica, de caráter apenas instrumental, como expediente de auto-organização, porque destinada a viabilizá-los como canais de concretização do poder do Estado. Aludida função administrativa anômala gera tanto para o Legislativo como para o Judiciário as condições humanas e materiais para exercer seus encargos típicos, respectivamente os de legislar e julgar.

Claro que a Constituição Federal não utiliza o vocábulo *administração* com pertinência exclusiva aos órgãos do Poder Executivo. Conquanto o Legislativo e o Judiciário, como canais de expressão e densificação do poder do Estado, possuam atribuições e funções peculiares, quais sejam, respectivamente, as de legislar e julgar, desenvolvem também funções administrativas instrumentais, para que se tornem viáveis como órgãos e tenham condições de exercer seus encargos típicos. Praticam atos administrativos endógenos, quer dizer, dirigidos à sua própria estruturação e funcionamento.

Consoante Agustin Gordillo,¹ sob a epígrafe atividade ou função administrativa, devem ser entendidas:

“a) em primeiro lugar, toda a atividade que realizam os órgãos administrativos;

b) em segundo lugar, toda a atividade que realiza o órgão legislativo, excluída a função legislativa (em sentido material e orgânico) que lhe é própria; e

c) em terceiro lugar, toda a atividade que realizam os órgãos judiciais, excluída a função jurisdicional (em sentido material e orgânico) que especificamente realizam.”

Assim, enquanto o Executivo administra, como *atividade essencial* (a administração é sua razão de ser), os demais poderes praticam atos administrativos dirigidos a sua própria estrutura e a seu funcionamento; administram como *atividade coadjuvante*.

Diz-se *própria* a função administrativa desenvolvida pelo Executivo, e *instrumental/atípica* a desempenhada pelo Legislativo e pelo Judiciário.

1.3 Princípios administrativos

A Administração Pública orienta-se por princípios gerais e setoriais. Sua fonte de validade é a Constituição Federal.

Tendo em vista a supremacia e a imperatividade das normas constitucionais sobre todas as demais normas do sistema jurídico, no Estado de Direito, a Administração Pública deve ser compreendida e concretizada tal como está delineada no Texto Maior. Lá estão o modelo de seu perfil, seu programa e os limites de sua atuação.

A Constituição Federal de 1988, ao cuidar da estrutura do Estado, dedica o Capítulo VII à normação superior da *organização administrativa*, enunciando os parâmetros nucleares que devem orientá-la. Com efeito, o art. 37, *caput*, da Carta Magna, enuncia um compromisso administrativo e um programa administrativo ao declarar os princípios gerais que devem disciplinar a Administração Pública:

- legalidade;
- moralidade;
- impessoalidade;

¹ *Tratado de derecho administrativo*. Buenos Aires: Macchi, 1974. v. 7. p. 41-42.

- publicidade; e
- eficiência.

1.3.1 Legalidade

Das matrizes gravadas no art. 37, *caput*, a legalidade é a projeção administrativa do princípio do Estado de Direito. Quem administra densifica a lei. Toda atuação administrativa precisa estar jungida à lei e ao interesse público. A lei é o suporte e o limite do exercício administrativo.

É a autolimitação do Estado em face dos direitos subjetivos e a vinculação de toda atividade administrativa à lei, como medida de exercício do poder.

Positivada a primazia da lei, sua observância é incondicional. Só a lei, norma abstrata e geral, oriunda de corpo legislativo legítimo, tem o condão de disciplinar direitos e garantias, observadas as diretrizes constitucionais.

Sinteticamente, tem-se que a Administração Pública:

- tem o dever de aplicar a lei;
- tem o dever de velar pelo cumprimento da lei;
- não pode atuar *contra legem* ou *praeter legem*;
- não pode descumprir a lei, a pretexto de sua inconstitucionalidade;
- sujeita-se ao controle jurisdicional de sua atuação;
- sujeita-se à fiscalização legislativa de seus atos;
- deverá anular os atos ilegais que praticar; e
- poderá revogar seus atos discricionários inconvenientes ou inoportunos.

Em síntese, governam as leis. Por isso, quem administra só pode fazer o que a lei determina. O *secundum legem* é a norma. Em outras palavras, materializar a vontade da lei é a vocação congênita da Administração, em todos os níveis. A legalidade preside tanto a atividade administrativa típica (direta e indireta do Executivo) como a atípica (Legislativo e Judiciário).

Desse princípio deriva a presunção relativa de legalidade dos atos praticados pela Administração Pública.

1.3.2 Moralidade

Moralidade administrativa significa muito. Primeiro, que deve haver correspondência entre os motivos determinantes da conduta administrativa e suas fi-

nalidades reais. A probidade é denunciada pela coerente adequação de meios e fins. É não se desviar da finalidade constante da lei (interesse público). É o conteúdo ético do trabalho administrativo, com base na indisponibilidade do interesse maior da sociedade.

*“Não se trata, contudo, da moral comum, mas da moral jurídica. E para a qual prevalece a necessária distinção entre o bem e o mal, o honesto e o desonesto, o justo e o injusto, o conveniente e o inconveniente, o oportuno e o inoportuno, o legal e o ilegal.”*²

O princípio da moralidade determina que os atos da Administração Pública na gestão do interesse social sejam formatados conforme as matrizes éticas dominantes.

Examinando a moralidade no contexto dos princípios administrativos, Carmem Lúcia Antunes Rocha³ explica, com precisão, que

“o princípio da moralidade administrativa tem uma primazia sobre os outros princípios constitucionalmente formulados, por constituir-se, em sua exigência, de elemento interno a fornecer a substância válida do comportamento público. Toda atuação administrativa parte deste princípio e a ele se volta. Os demais princípios constitucionais, expressos ou implícitos, somente podem ter a sua leitura correta no sentido de admitir a moralidade como parte integrante do seu conteúdo. Assim, o que se exige, no sistema de Estado Democrático de Direito no presente, é a legalidade moral, vale dizer, a legalidade legítima da conduta administrativa”.

Princípio geral de direito, a moralidade não é a comum, mas a que resulta da observância das regras da melhor administração. Exsurge, pois, do próprio objeto do ato administrativo. Assim, quando este agride a boa-fé e a honestidade, revela-se a improbidade administrativa, ou seja, a afronta à moral administrativa.

A moralidade obriga a eleição, pelo agente público, da opção decisória que atenda ao interesse público sem o esgarçamento da moral comumente aceita. O fim almejado haverá de ser sempre consentâneo com a moral, que não poderá ceder em face de nenhuma circunstância excepcional que ao agente se apresentar, sob pena de subverter a razão de ser da Administração.

² FRANCO SOBRINHO, Manoel de Oliveira. *Controle da moralidade administrativa*. São Paulo: Saraiva, 1974. p. 207.

³ *Princípios constitucionais da administração pública*. Belo Horizonte: Del Rey, 1994. p. 213-214.

Isso explica por que o sistema jurídico possui diversos mecanismos protectivos da moralidade administrativa. A improbidade contemplada no art. 37, § 4º, da Constituição Federal pode ser reprimida por meio da ação popular (art. 5º, LXXIII, da CF), instrumento processual disponibilizado para qualquer cidadão, e pela ação civil pública de improbidade administrativa proposta pelo Ministério Público (Lei nº 8.429/92, c/c art. 129, III, da CF).

Com efeito, o art. 37, § 4º da Constituição Federal, dispõe que:

“Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.”

Já o art. 5º, LXXIII, da Constituição Federal preceitua que:

“qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência;

[...].”

E o art. 129, III, da Carta Magna, legitima o Ministério Público para:

“promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos;

[...].”

1.3.3 Impessoalidade

Impessoalidade é critério/princípio decorrente da igualdade, pressuposta a proporcionalidade. Administra-se impessoalmente, tendo em vista a consecução dos objetivos postos na lei. Se todos são iguais perante a lei, todos o são perante a Administração Pública.

À medida que administrar é uma atividade institucional, toda conduta administrativa deve ser objetiva, imune ao subjetivismo e aos vínculos pessoais (v. g., nepotismo, clientelismo etc.). Sua finalidade é a realização do interesse social, razão pela qual a abstração e a generalidade não podem ser arranhadas.

Calculada na isonomia, a impessoalidade descende do princípio democrático, posto que o administrador público é um servidor do povo, de quem emana todo o poder que gerencia.

O princípio da impessoalidade determina que:

- os atos praticados pela Administração Pública sejam abstratamente genéricos e isonômicos, sem consagrar privilégios ou situações restritivas injustificadas; e
- por outro lado, devam ser sempre atribuídos a entidade ou órgão que os pratica, não ao agente público que os pratica.

Não podem a lei, o decreto, os atos regimentais ou as instruções normativas, e muito menos acordo firmado entre partes, superpor-se a preceito constitucional, instituindo privilégios para uns em detrimento de outros, posto que, além de odiosos e iníquos, atentam contra os princípios éticos e morais que principalmente devem reger os atos relacionados com a Administração Pública.⁴

Contudo, é preciso compreender que, pela própria heterogeneidade humana, o tratamento equitativo imposto ao exercício administrativo não repele a presença de alguns fatores distintivos. Desde que estejam consonantes com os objetivos da norma, funcionam como uma espécie de sintonia fina da impessoalidade, porque colaboram para concretizá-la. Tratar desigualmente os desiguais é igualar.

Sob outra perspectiva, do princípio em tela decorre, conforme José Afonso da Silva, que os atos administrativos *“são imputáveis não ao funcionário que os pratica, mas ao órgão ou entidade administrativa em nome do qual haja funcionado”*.⁵ O agente administrativo atua sob a égide do Poder Público.

1.3.4 Publicidade

Quer também a Constituição Federal que os atos administrativos sejam públicos. Isso significa dizer que administrar pressupõe proceder com transparência.

Referido princípio projeta-se em diversos deveres atribuídos aos integrantes do contexto administrativo, sob pena de responsabilização. Tais são, por exemplo, o de prestação de contas de sua conduta, o de divulgação de seus atos na imprensa oficial e o de fornecimento de informações quando regularmente solicitadas.

⁴ RT 741/126.

⁵ Curso de direito constitucional positivo. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 1996. p. 570.

Exemplificando, nos termos da Carta Magna (art. 5º, LX), a lei só poderá restringir a publicidade dos atos processuais quando a defesa da intimidade ou o interesse social o exigirem.

Certo que não constitutiva do ato administrativo, a publicidade é requisito de sua eficácia quando tenha que produzir efeitos externos. Exemplifique-se com o edital de convocação para inscrição em concurso de admissão de agentes públicos. Sem sua publicação, impossível saber quais são as condições de competição, ocasião de realização das provas, critérios de avaliação etc.

Em poucas palavras, o que a Administração Pública não pode é atuar clandestinamente. Deve dar ciência de seus atos a todos, evidenciando-os como legais.

Nesse sentido, um bom exemplo é o do art. 112 da Constituição do Estado de São Paulo, ao determinar que as leis e os atos administrativos externos deverão ser publicados no órgão oficial do Estado, para que produzam seus efeitos regulares, permitindo-se a publicação resumida dos atos destituídos de índole normativa.

Vale lembrar que todos os mecanismos de controle da gestão pública estão diretamente amarrados à publicidade administrativa, uma vez que é inviável exercer fiscalização sobre o que não se conhece. A informação é condição indispensável para o exercício de uma custódia eficaz por parte dos administrados.

O administrador que não torna pública sua conduta desinforma, escapa ao controle de legalidade e moralidade. Por isso, há que se controlar, prestimosamente, a observância da publicidade.

Aqui, insta situar bem o sentido da publicidade administrativa. Dar publicidade não significa fazer propaganda, promover e promover-se. Dar publicidade é a síntese de três verbos: *informar, orientar e educar*.

Nessa direção aponta o art. 37, § 1º, da Constituição Federal, ao fornecer as linhas mestras da publicidade administrativa, regrando que a publicidade de atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social.

Com efeito, da publicidade institucional não podem constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou quaisquer outros servidores públicos.

Não se olvide de que a publicidade é condição de validade, imperatividade e exigibilidade dos atos administrativos, motivo pelo qual sua inobservância redundará em graves conseqüências para o agente público.

Para exemplificar, a omissão de prestação de contas pelo prefeito municipal é crime previsto no art. 1º, inciso VI, do Decreto-lei nº 201/67, e ato de improbidade administrativa contemplado no art. 11, inciso VI, da Lei nº 8.429/92.

Ainda, por exemplo, a Constituição Federal (art. 162) obriga os Municípios a divulgar, até o último dia do mês subsequente ao da arrecadação, os montantes de cada um dos tributos arrecadados, os recursos recebidos, os valores de origem tributária entregues e a entregar e a expressão numérica dos critérios de rateio.

Some-se a tudo isso que é direito fundamental de todas as pessoas naturais e jurídicas (art. 5º, inciso XXXIII, da CF):

“Receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo de lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.”

Em suma, o gestor público concretiza, ativamente, o princípio de publicidade, ao informar a sociedade sobre sua atuação administrativa e, passivamente, ao prestar as informações requeridas pelos administrados.

É dever dos entes públicos, na forma da lei, prestar contas, podendo sofrer restrições, em caso de inobservância da *accountability*, sem prejuízo de um sem-número de restrições na área financeira.

Para a LC nº 101/00 (Lei de Responsabilidade Fiscal), a busca da transparência na gestão fiscal é um dos elementos fundamentais para a manutenção do equilíbrio das contas públicas e controle social, pois:

- atesta o atendimento de limites, condições, objetivos e metas;
- firma responsabilidades;
- justifica desvios e indica medidas corretivas;
- define o prazo estimado para correção;
- dá acesso público a dados substanciais das contas públicas.

1.3.5 Eficiência

Eficiência é o atributo essencial que justifica a existência de uma organização administrativa. A Administração Pública não é um ornamento nem existe para não funcionar. Seu fim justificado é a medida de sua atuação.

O dever de bem administrar decorre do princípio republicano, segundo o qual quem administra gere o que pertence à sociedade, a *res publica*. Aliás, a programação e a realização de projetos administrativos são, hoje, uma imposição legal imposta pela Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/00). A negligência e o amadorismo não têm lugar na Administração Pública.

Com razão, Alexandre de Moraes adverte que o princípio da eficiência é o que reclama da Administração Pública e de seus agentes

*“a persecução do bem comum, por meio do exercício de suas competências de forma imparcial, neutra, transparente, participativa, eficaz, sem burocracia e sempre em busca da qualidade, primando pela adoção dos critérios legais e morais necessários para a melhor utilização possível dos recursos públicos, de maneira a evitar-se desperdícios e garantir-se uma maior rentabilidade social”.*⁶

Exemplifique-se com o art. 1º, § 1º, da Lei Complementar nº 101/00 (LRF), que impõe ao administrador público a ação planejada e transparente, com o fito de prevenir riscos e corrigir desvios suscetíveis de afetar o equilíbrio das contas públicas.

Outro exemplo está no art. 39, § 7º, da Carta Magna, ao disciplinar a aplicação de recursos orçamentários oriundos da economia com despesas correntes de cada órgão, autarquia e fundação, para a aplicação no desenvolvimento de programas de qualidade e produtividade, treinamento e desenvolvimento, modernização, reaparelhamento e racionalização do serviço público.

Também é o caso de trazer à colação o preceito constitucional do art. 167, que veda expressamente o início de programas ou projetos sem previsão orçamentária.

Consoante José Eduardo Martins Cardoso, o princípio da eficiência

*“determina aos órgãos e pessoas da Administração Direta e Indireta que, na busca das finalidades estabelecidas pela ordem jurídica, tenham uma ação instrumental adequada, constituída pelo aproveitamento maximizado e racional dos recursos humanos, materiais, técnicos e financeiros disponíveis, de modo que possa alcançar o melhor resultado quantitativo e qualitativo possível, em face das necessidades públicas existentes”.*⁷

É o referencial da eficiência que justifica as privatizações de serviços públicos, as atividades das agências reguladoras e das organizações do terceiro setor.

Para sintetizar, administrar com eficiência é maximizar o resultado social colimado pela lei. O princípio da eficiência é o instrumento para se obter eficácia,

⁶ *Direito constitucional*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2000. p. 232.

⁷ *Princípios constitucionais da administração pública*. In: MORAES, Alexandre de (Coord.). *Os 10 anos da Constituição Federal*. São Paulo: Atlas, 1999. p. 164.

e esta, conforme os princípios e os objetivos constitucionais, identifica-se com os objetivos superiores da cidadania e da dignidade humana.

1.4 Princípios setoriais

Os princípios setoriais da Administração Pública derivam dos elencados no caput do art. 37 do Texto Maior:

“I – os cargos, empregos e funções públicas são acessíveis aos brasileiros que preencham os requisitos estabelecidos em lei, assim como aos estrangeiros, na forma da lei;

II – a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração;

[...]

XXI – ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

[...]

§ 5º – A lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízos ao erário, ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento.

§ 6º – 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.”

De fato, o ditame constitucional do art. 37, caput, não exaure o elenco dos princípios administrativos. Das bases administrativas nele alocadas emergem outros princípios enunciados nos incisos e parágrafos do mesmo artigo. É o que sugere o próprio constituinte ao utilizar naquele preceptivo a expressão *e também ao seguinte*, para introduzi-los. Deles podem ser destacados:

- da acessibilidade aos cargos públicos (art. 37, inciso I);
- do concurso público para admissão de servidores (art. 37, inciso II);
- da licitação para contratação de obras e serviços (art. 37, inciso XXI);
- da prescritibilidade dos ilícitos administrativos (art. 37, § 5º);
- da responsabilidade civil da Administração (art. 37, § 6º).

1.4.1 *Acessibilidade aos cargos públicos*

O princípio da acessibilidade aos cargos públicos residente no art. 37, inciso I, dispõe que, uma vez preenchidos os requisitos legais, qualquer brasileiro tem direito de acesso a cargos, empregos e funções públicas. O princípio se estende aos estrangeiros residentes no país.

1.4.2 *Concurso público*

Já pelo princípio do concurso público para admissão de agentes públicos (art. 37, II), a investidura em cargo ou emprego público depende de prévia aprovação em concurso público de provas e/ou títulos, exceto as nomeações para cargos em comissão legalmente declarados de livre nomeação ou exoneração e os agentes contratados temporariamente para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público.

1.4.3 *Licitação*

O inciso XXI do art. 37 declara o princípio da licitação, determinando que, exceto os casos legais de dispensa e inexigibilidade, obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes. A licitação é um certame pré-contratual que tem em mira assegurar que a Administração Pública realize contratações sob condições adequadas ao interesse público (preços, técnicas, qualidade etc.).

1.4.4 *Prescrição administrativa*

No art. 37, § 5º, o princípio da prescritibilidade dos ilícitos administrativos reza que a lei deverá fixar os prazos de prescrição para ilícitos praticados por

qualquer agente público que causem prejuízos ao erário, ressaltando as ações de ressarcimento, que são imprescritíveis.

Consoante a Lei nº 9.873/99, prescreve em cinco anos a ação punitiva da Administração Pública Federal, direta e indireta, no exercício do poder de polícia, objetivando apurar infração à legislação em vigor. O prazo é contado da data da prática do ato ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado. Não se aplica às infrações de natureza funcional e aos processos e procedimentos de natureza tributária.

Também incide a prescrição no procedimento administrativo paralisado por mais de três anos, pendente de julgamento ou despacho, cujos autos serão arquivados de ofício ou mediante requerimento da parte interessada, sem prejuízo da apuração da responsabilidade funcional decorrente da paralisação, se for o caso.

Quando o fato objeto da ação punitiva da Administração também constituir crime, a prescrição reger-se-á pelo prazo previsto na lei penal.

São causas de interrupção da prescrição:

- citação do indiciado ou acusado, inclusive por meio de edital;
- qualquer ato inequívoco, que importe apuração do fato;
- decisão condenatória recorrível.

1.4.5 *Responsabilidade do Estado*

O princípio da responsabilidade civil objetiva do Estado, com esteio na teoria do risco administrativo, e bem assim a responsabilidade subjetiva dos agentes públicos, estão consagrados no art. 37, § 6º, determinando que as pessoas jurídicas administrativas responderão pelos danos que seus agentes, nessa condição, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra os responsáveis diretos nos casos de dolo ou culpa. A responsabilidade do Estado é objetiva, mas a de seus agentes é subjetiva.

1.5 *Princípios esparsos*

Tenha-se em vista, ainda, a existência de outros princípios administrativos esparsos na Carta Magna e fora dela, como subprodutos daqueles já mencionados. Podem ser lembrados, entre outros, os da:

- motivação;

- razoabilidade;
- continuidade;
- interesse público.

Destaque-se, como exemplo, o art. 111 do Texto Maior estadual ao aludir à razoabilidade, à finalidade, à motivação e ao interesse público como norteadores da Administração, bem como o art. 2º da Lei nº 9.784/99, que, além destes, adiciona os da proporcionalidade e da segurança jurídica.

Finalizando, há dezenas de princípios administrativos setoriais, ou seja, dotados de maior especificidade, razão pela qual serão objeto de abordagem no bojo dos capítulos seguintes, em que os temas são detalhados.

1.5.1 Motivação

Quanto ao princípio da *motivação*, os atos administrativos deverão indicar os fatos e os fundamentos jurídicos que os alicerçam, de forma clara e coerente:

- quando neguem, restrinjam ou afetem direitos ou interesses;
- imponham deveres, encargos ou sanções;
- decidam processos e recursos administrativos;
- discordem de jurisprudência firmada, pareceres, laudos, propostas e relatórios oficiais; ou
- importem anulação, revogação, suspensão ou convalidação de ato administrativo.

Sobretudo nos chamados atos discricionários, a ausência de motivação torna praticamente impossível o controle de sua legalidade. Não é suficiente para atender ao referido princípio o uso de expressões equívocas como *interesse público relevante*, *notória urgência* etc. Também não satisfaz à singela menção de um ou outro dispositivo legal. A exposição de fatos e fundamentos jurídicos é imprescindível para aquilatar a existência de liame lógico entre tais pressupostos e a respectiva conduta administrativa.

A observância do princípio da motivação é essencial para que se efetive o controle jurisdicional de legalidade dos atos administrativos.

De fato, o art. 93, X, da Constituição determina que as decisões administrativas do Poder Judiciário sejam motivadas, ao passo que o art. 2º da Lei nº 9.784/99 impõe à Administração a fundamentação de seus atos.

1.5.2 Razoabilidade

A adequação de meios e fins, sob a égide da proporcionalidade, na exegese e concretização das normas pelos agentes públicos, fornece a melhor configuração da razoabilidade administrativa.

Sobre o princípio da *razoabilidade*, Agustín Gordillo deixa expresso que a decisão administrativa é desarrazoada quando:

- “a) não dê os fundamentos de fato ou de direito que a sustentam ou;
- b) não leve em conta os fatos constantes do expediente ou públicos e notórios; ou se funde em fatos ou provas inexistentes; ou
- c) não guarde uma proporção adequada entre os meios que emprega e o fim que a lei deseja alcançar; ou seja, que se trate de uma medida desproporcionada, excessiva em relação ao que se quer alcançar.”⁸

Em termos de juridicidade administrativa, razoável é o que é necessário e adequado para a consecução dos serviços públicos e, por conseguinte, para a materialização dos direitos republicanos. Em síntese, da proporcionalidade deriva a vedação do excesso, ou seja, o razoável.

1.5.3 Continuidade

De acordo com o princípio da *continuidade*, a atividade encetada pelo Poder Público não deve sofrer solução de continuidade, a fim de não prejudicar o interesse maior da sociedade. A esse título justificam-se a interinidade, a suplência e a substituição sempre que se caracterizar a vacância de cargos públicos.

São efeitos do princípio da continuidade:

- proibição de greve nos serviços públicos;
- a suplência, a delegação e a substituição para preencher funções públicas eventualmente vagas;
- impossibilidade de invocar a *exceptio non adimpleti contractus* nos contratos que tenham por objeto a execução de serviço público;
- faculdade legal conferida à Administração Pública de utilizar os equipamentos e instalações de empresa contratante, para assegurar a continuidade do serviço.

⁸ Princípios gerais de direito público. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1977. p. 183.

1.5.4 Interesse público

O regime jurídico-administrativo funda-se na supremacia e na indisponibilidade do interesse público. Interesse público é noção que condiz com benefício geral, proveito comum ou necessidade coletiva.

“Sem desdouro de outras perspectivas, entendemos por administrar o fazer fluir o interesse público nas relações entre o Estado e a sociedade, no hiato entre a autoridade e a liberdade, entre os que manejam o poder e seus titulares de fato. A administração é o aspecto serviçal do Estado, quando este serve para servir.”⁹

1.6 Princípios de estruturação

Ao tratar da organização da Administração Pública federal, o Decreto-lei nº 200/67 estabelece os princípios que orientam a estruturação administrativa nesse nível, tendo em conta o sistema híbrido adotado no Direito Administrativo brasileiro (administração direta/administração indireta):

- planejamento da ação governamental;
- coordenação de atividades administrativas;
- execução mediante descentralização;
- delegação de competência como meio de descentralização; e
- controle da execução de programas e destinação da *res publica*.

No que respeita à gestão fiscal, esses nortes administrativos têm mecanismos operacionais de incidência nas regras de responsabilidade fiscal (LC nº 101/00), pressupondo ação planejada, coordenada e transparente, persecução de metas e observância de limites, com o fito de racionalizar a administração financeira dos entes federativos e as entidades que ocupam a periferia administrativa.

⁹ Conforme nosso *Atos de improbidade administrativa*. São Paulo: Atlas, 2006.