

7

PRINCÍPIOS DO DIREITO ADMINISTRATIVO

SUMÁRIO: 7.1 Noção – 7.2 Relevância dos princípios – 7.3 Tipologia – 7.4 Princípio da legalidade: 7.4.1 Aspectos genéricos; 7.4.2 Significado operacional – 7.5 Princípio da impessoalidade – 7.6 Princípio da moralidade administrativa: 7.6.1 Improbidade administrativa; 7.6.2. A chamada Lei Anticorrupção; 7.6.2.1 *Compliance* – 7.7 Princípio da publicidade – 7.8 Princípio da eficiência – 7.9 Princípio do atendimento do interesse público ou princípio da finalidade: 7.9.1 O ultrapassado princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse particular – 7.10 Princípio da indisponibilidade do interesse público – 7.11 Princípio da proporcionalidade – 7.12 Princípio da continuidade – 7.13 Princípio da presunção de legalidade e veracidade – 7.14 Princípio da autoexecutoriedade – 7.15 Princípio da autotutela administrativa – 7.16 Princípio da segurança jurídica – 7.17 Bibliografia.

7.1 Noção

Os órgãos e entes da Administração direta e indireta, na realização das atividades que lhes competem, regem-se por normas. Além das normas específicas para cada matéria ou setor, há preceitos gerais que informam amplos campos de atuação. São os princípios do direito administrativo. Tendo em vista que as atividades da Administração Pública são disciplinadas preponderantemente pelo direito administrativo, tais princípios podem ser considerados também princípios jurídicos da Administração Pública brasileira.

Em direito, *princípios* são fórmulas nas quais estão contidos os pensamentos diretores do ordenamento, de uma disciplina legal ou de um instituto jurídico (Karl Larenz, *Derecho justo*, 1985, p. 14). Consistem em “enunciações normativas de valor genérico que condicionam e orientam a compreensão do ordenamento jurídico para sua aplicação e integração e para a elaboração de novas normas” (Miguel Reale, *Lições preliminares de direito*, 1974, p. 339). Constituem as bases nas quais assentam institutos e normas jurídicas.

7.2 Relevância dos princípios

O ordenamento pátrio confere relevo aos *princípios gerais do direito*. A Constituição de 1988, no § 2.º do art. 5.º, faz decorrer direitos dos princípios

por ela adotados, nos seguintes termos: “Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte”. A Lei de Introdução ao Código Civil (Dec.-lei 4.657/42), no art. 4.º, assegura aos princípios gerais de direito a “condição de autêntica forma de expressão do direito normativo”, como ensina Limongi França (*Princípios gerais de direito*, 1971, p. 13-14).

No direito administrativo, os *princípios* revestem-se de grande importância. Por ser um direito de elaboração recente e não codificado, os princípios auxiliam a compreensão e consolidação de seus institutos. Acrescente-se que, no âmbito administrativo, muitas normas são editadas em vista de circunstâncias de momento, resultando em multiplicidade de textos, sem reunião sistemática. Daí a importância dos princípios, sobretudo para possibilitar a solução de casos não previstos, para permitir melhor compreensão dos textos esparsos e para conferir certa segurança aos cidadãos quanto à extensão dos seus direitos e deveres.

A relevância dos princípios no direito administrativo vem comprovada na atualidade no chamado “direito administrativo comunitário” europeu: a Corte de Justiça da União Europeia vem se valendo dos princípios do direito administrativo na solução de muitas questões, em especial na tutela dos direitos dos cidadãos ante medidas da Administração de Estados integrantes.

Os princípios revestem-se de *função positiva* ao se considerar a influência que exercem na elaboração de normas e decisões sucessivas, na atividade de interpretação e integração do direito; atuam, assim, na tarefa de criação, desenvolvimento e execução do direito e de medidas para que se realize a justiça e a paz social; sua *função negativa* significa a rejeição de valores e normas que os contrariam (Karl Larenz, *Derecho justo*, p. 33).

7.3 Tipologia

O rol dos princípios do direito administrativo não é idêntico nos diversos ordenamentos e na doutrina. Por outro lado, há princípios de maior abrangência (exemplo: princípio da impessoalidade) e princípios setorizados (exemplo: prescritibilidade dos ilícitos administrativos).

Na Constituição de 1988 encontram-se mencionados explicitamente como princípios os seguintes: *legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência* (este último acrescentado pela Emenda 19/98 – Reforma Administrativa). Alguns autores buscam extrair outros princípios do texto constitucional como um todo; seriam os princípios implícitos. Outros princípios do direito administrativo decorrem classicamente de elaboração jurisprudencial e doutrinária.

Aqui serão considerados princípios do direito administrativo os mais abrangentes, que permeiam, de modo mais amplo, os campos de atuação da

Administração. Combinado esse critério com a menção explícita, no *caput* do art. 37 da Constituição, a cinco princípios a serem observados por toda a Administração pública brasileira, serão expostos como princípios constitucionais do direito administrativo os da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Outros princípios a serem arrolados decorrem sobretudo de elaboração jurisprudencial e doutrinária e são indicados com mais frequência, podendo ter também base constitucional, por referência implícita.

7.4 Princípio da legalidade

7.4.1 Aspectos genéricos

Uma das decorrências da caracterização de um Estado como Estado de direito encontra-se no *princípio da legalidade* que informa as atividades da Administração Pública. Na sua concepção originária, esse princípio vinculou-se à separação de poderes e ao conjunto de ideias que historicamente significaram oposição às práticas do período absolutista. No conjunto dos poderes do Estado, traduzia a supremacia do Poder Legislativo em relação ao Poder Executivo; no âmbito das atuações, exprimia a supremacia da lei sobre os atos e medidas administrativas. Mediante a submissão da Administração à lei, o poder tornava-se objetivado; obedecer à Administração era o mesmo que obedecer à lei, não à vontade instável da autoridade. Daí um sentido de garantia, certeza jurídica e limitação do poder contido nessa concepção do princípio da legalidade administrativa.

Embora permaneçam o sentido de poder objetivado pela submissão da Administração à legalidade e o sentido de garantia, certeza e limitação do poder, registrou-se evolução na ideia genérica da *legalidade*. Alguns fatores dessa evolução podem ser apontados, de modo sucinto. A própria sacralização da legalidade produziu um desvirtuamento denominado *legalismo* ou *legalidade formal*, pelo qual as leis passaram a ser vistas como justas por serem leis, independentemente do conteúdo. Outro desvirtuamento: formalismo excessivo dos decretos, circulares e portarias, com exigências de minúcias irrelevantes. Por outro lado, com as transformações do Estado, o Executivo passou a predominar sobre o Legislativo; a lei votada pelo Legislativo deixou de expressar a vontade geral para ser vontade de maiorias parlamentares, em geral controladas pelo Executivo. Este passou a ter ampla função normativa, como autor de projetos de lei, como legislador por delegação, como legislador direto (por exemplo, ao editar medidas provisórias), como emissor de decretos, portarias e circulares que afetam direitos. Além do mais, expandiram-se e aprimoraram-se os mecanismos de controle de constitucionalidade das leis.

Ante tal contexto, buscou-se assentar o princípio da legalidade em bases valorativas, sujeitando as atividades da Administração não somente à lei votada pelo Legislativo, mas também aos preceitos fundamentais que norteiam

todo o ordenamento. A Constituição de 1988 determina que todos os entes e órgãos da Administração obedeçam ao princípio da legalidade (*caput* do art. 37); a compreensão desse princípio deve abranger a observância da lei formal, votada pelo Legislativo, e também dos preceitos decorrentes de um Estado Democrático de Direito, que é o modo de ser do Estado brasileiro, conforme reza o art. 1.º, *caput*, da Constituição; e, ainda, deve incluir a observância dos demais fundamentos e princípios de base constitucional. Além do mais, o princípio da legalidade obriga a Administração a cumprir normas que ela própria editou.

7.4.2 *Significado operacional*

O princípio da legalidade traduz-se, de modo simples, na seguinte fórmula: “A Administração deve sujeitar-se às normas legais”. Essa aparente simplicidade oculta questões relevantes quanto ao modo de aplicar, na prática, esse princípio.

Tornaram-se clássicos os quatro significados arrolados pelo francês Eisenmann: a) a Administração pode realizar todos os atos e medidas que não sejam contrários à lei; b) a Administração só pode editar atos ou medidas que uma norma autoriza; c) somente são permitidos atos cujo conteúdo seja conforme a um esquema abstrato fixado por norma legislativa; d) a Administração só pode realizar atos ou medidas que a lei ordena fazer.

Nota-se que, na ordem dessa enumeração, o vínculo da Administração à norma vai aumentando, de tal modo que o segundo significado implica limitação mais acentuada que o primeiro; o terceiro agrava mais que o segundo; o quarto fixa maior restrição.

O último significado – a Administração só pode realizar atos ou medidas que a lei ordena – se predominasse como significado geral do princípio da legalidade, paralisaria a Administração, porque seria necessário um comando legal específico para cada ato ou medida editados pela Administração, o que é inviável. Há casos em que a norma ordena à Administração realizar uma atividade, como, por exemplo, a lei que estabelece o prazo de sessenta dias para a Administração regulamentá-la; ao baixar o regulamento no prazo fixado, a Administração estará editando ato que a lei ordenou realizar.

O terceiro significado – somente são permitidos atos cujo conteúdo seja conforme a uma hipótese abstrata fixada explicitamente por norma legislativa – traduz uma concepção rígida do princípio da legalidade e corresponde à ideia de Administração somente executora da lei. Hoje não mais se pode conceber que a Administração tenha só esse encargo. Esse significado do princípio da legalidade não predomina na maioria das atividades administrativas, embora no exercício do poder vinculado possa haver decisões similares a atos concretizadores de hipóteses normativas abstratas.

O segundo significado exprime a exigência de que a Administração tenha habilitação legal para adotar atos e medidas; desse modo, a Administração poderá justificar cada uma de suas decisões por uma disposição legal; exige-se base legal no exercício dos seus poderes. Esta é a fórmula mais consentânea com a maior parte das atividades da Administração brasileira, prevalecendo de modo geral. No entanto, o significado contém gradações: a habilitação legal, por vezes, é somente norma de competência, isto é, norma que atribui poderes para adotar determinadas medidas, ficando a autoridade com certa margem de escolha no tocante à substância da medida; por vezes, a base legal expressa um vínculo estrito do conteúdo do ato ao conteúdo da norma ou às hipóteses aí arroladas.

Em geral, nas medidas de repercussão mais forte nos direitos dos cidadãos, há vinculação mais estrita da medida administrativa ao conteúdo da norma.

Deve-se lembrar também que, para muitas matérias, a Constituição Federal, as Constituições estaduais e as leis orgânicas de Municípios exigem a disciplina por lei formal, ou seja, por lei que deverá necessariamente resultar de tramitação no Legislativo. É a chamada *reserva de lei*, como, por exemplo, o art. 68, § 1.º, II, da CF, que veda ao Legislativo a delegação nas matérias relativas à nacionalidade, cidadania, direitos individuais, políticos e eleitorais.

O sentido do princípio da legalidade não se exaure com o significado de habilitação legal. Este deve ser combinado com o primeiro significado, com o sentido de ser vedado à Administração editar atos ou tomar medidas contrárias às normas do ordenamento. A Administração, no desempenho de suas atividades, tem o dever de respeitar todas as normas do ordenamento.

7.5 Princípio da impessoalidade

Os princípios da *impessoalidade*, *moralidade* e *publicidade* apresentam-se intrincados de maneira profunda, havendo, mesmo, instrumentalização recíproca; assim, a impessoalidade configura-se meio para atuações dentro da moralidade; a publicidade, por sua vez, dificulta medidas contrárias à moralidade e impessoalidade; a moralidade administrativa, de seu lado, implica observância da impessoalidade e da publicidade. Embora nem sempre seja possível afastar as implicações recíprocas desses princípios, o estudo em separado atende a requisitos didáticos.

O princípio da *impessoalidade* recebe várias interpretações da doutrina brasileira. Para José Afonso da Silva, “os atos e provimentos administrativos são imputáveis não ao funcionário que os pratica, mas ao órgão ou entidade administrativa em nome do qual age o funcionário (...) Por conseguinte, o administrado não se confronta com o funcionário x ou y que expediu o ato, mas com entidade cuja vontade foi manifestada por ele” (*Curso de direito constitucional positivo*, 29 ed., 2007, p. 667). Hely Lopes Meirelles associou

a impessoalidade ao princípio da finalidade, que significa o atendimento do interesse público: “O administrador fica impedido de buscar outro objetivo ou de praticá-lo no interesse próprio ou de terceiros” (*Direito administrativo brasileiro*, 1990, p. 81). No entender de Celso Antônio Bandeira de Mello, impessoalidade “traduz a ideia de que a Administração tem que tratar a todos os administrados sem discriminações, benéficas ou detrimen-tosas ...” (*Curso de direito administrativo*, 19 ed., 2006, p. 104).

Os aspectos apontados acima representam ângulos diversos do intuito essencial de impedir que fatores pessoais, subjetivos, sejam os verdadeiros móveis e fins das atividades administrativas. Com o princípio da impessoalidade, a Constituição visa obstaculizar atuações geradas por antipatias, simpatias, objetivos de vingança, represálias, nepotismo, favorecimentos diversos, muito comuns em licitações, concursos públicos, exercício do poder de polícia. Busca, desse modo, que predomine o sentido de função, isto é, a ideia de que os poderes atribuídos finalizam-se ao interesse de toda a coletividade, portanto a resultados desconectados de razões pessoais. Em situações que dizem respeito a interesses coletivos ou difusos, a impessoalidade significa a exigência de ponderação equilibrada de todos os interesses envolvidos, para que não se editem decisões movidas por preconceitos ou radicalismos de qualquer tipo.

7.6 Princípio da moralidade administrativa

O princípio da moralidade administrativa é de difícil expressão verbal. A doutrina busca apreendê-lo, ligando-o a termos e noções que propiciem seu entendimento e aplicação.

Na doutrina pátria, Manoel de Oliveira Franco Sobrinho, que dedicou obra específica à moralidade administrativa, tece as seguintes considerações: “Muito embora não se cometam faltas legais, a ordem jurídica não justifica no excesso, no desvio, no arbítrio, motivações outras que não encontram garantia no interesse geral, público e necessário; (...) o que se quer defender é a lisura ou a exação nas práticas administrativas; (...) a presunção de fim legal equivale à presunção de moralidade” (*O controle da moralidade administrativa*, 1974, p. 18, 19, 22, 186). Vê-se, então, que o referido autor ligou moralidade administrativa a exação, lisura e fins de interesse público. Hely Lopes Meirelles, que sempre incluiu a moralidade entre os princípios da Administração, afirma que “ao legal deve se juntar o honesto e o conveniente aos interesses gerais”; e vincula a moralidade administrativa ao conceito de “bom administrador” (op. cit., p. 79 e 80). Por sua vez, José Afonso da Silva parece aceitar a concepção de Hauriou, que vê a moralidade como o conjunto de regras de conduta extraídas da disciplina geral da Administração; menciona, como exemplo, o cumprimento imoral da lei, no caso de ser executada com intuito de prejudicar ou favorecer deliberadamente alguém (op. cit., p. 668).

Para configurar o *princípio da moralidade administrativa* e operacionalizá-lo, parece melhor adotar o último entendimento. O princípio da moralidade é de difícil tradução verbal, talvez porque seja impossível enquadrar em um ou dois vocábulos a ampla gama de condutas e práticas desvirtuadoras das verdadeiras finalidades da Administração Pública. Em geral, a percepção da imoralidade administrativa ocorre no enfoque contextual, ou melhor, ao se considerar o contexto em que a decisão foi ou será tomada. A decisão, de regra, destoa do contexto, e do conjunto de regras de conduta extraídas da disciplina geral norteadora da Administração. Exemplo: em momento de crise financeira, numa época de redução de mordomias, num período de agravamento de problemas sociais, configura imoralidade efetuar gastos com aquisição de automóveis de luxo para “servir” autoridades, mesmo que tal aquisição se revista de legalidade.

A Constituição Federal de 1988, além de mencionar a moralidade como um dos princípios da Administração, aponta instrumentos para sancionar sua inobservância.

Um deles é a ação popular, que pode ser proposta por qualquer cidadão (no sentido de detentor de direitos políticos) para anular ato lesivo à moralidade administrativa (art. 5.º, LXXIII).

7.6.1 *Improbidade administrativa*

Outro é a previsão de sanções a agentes públicos por atos ou condutas de *improbidade administrativa*. A probidade, que há de caracterizar a conduta e os atos das autoridades e agentes públicos, aparecendo como dever, decorre do princípio da moralidade administrativa. Na linguagem comum, *probidade* equivale a honestidade, honradez, integridade de caráter, retidão. A *improbidade administrativa* tem um sentido forte de conduta que lese o erário público, que importe em enriquecimento ilícito ou proveito próprio ou de outrem no exercício de mandato, cargo, função, emprego público, embora existam outros casos sem lesão direta ao erário, por exemplo, na fraude à licitude em concurso público.

Uma das hipóteses de sanção à *improbidade administrativa* é prevista na Constituição Federal, ao indicar como passíveis de processo, por crime de responsabilidade, os atos do Presidente da República que atentem contra a probidade na Administração (art. 85, V).

Antes da Constituição de 1988 a Lei 1070, de 10.04.1950, em vigor, já indicava a *improbidade* como crime de responsabilidade (art. 10, V) do Presidente da República, Ministros de Estado, Governadores e Secretários Estaduais.

Por seu lado, a Constituição Federal, no § 4.º do art. 37 prevê, para os atos de *improbidade administrativa*, sem apontar os sujeitos ativos, a suspensão dos

direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade de bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação indicadas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível. Por mencionar a perda da função pública, supõe-se que os destinatários da norma sejam apenas agentes públicos, embora a lei aventada alcance também agentes privados.

Essa lei, de n. 8.429, foi editada em 02.06.1992 e recebeu alterações posteriores. Alguns aspectos da referida Lei são indicados a seguir.

a) Depois de mencionar, no art. 1º, *caput*, os atos de improbidade administrativa de *qualquer agente público, servidor ou não*, inclui nas suas disposições aquele que, mesmo não sendo agente público, induza ou concorra para a prática de ato de improbidade ou dele se beneficie sob qualquer forma, direta ou indireta (art. 3º, *caput*) Portanto, a Lei também se aplica a agentes privados.

Para controvérsia sobre a aplicação desta Lei aos *agentes políticos*, inexistindo, até o momento, diretriz pacífica oriunda do Poder Judiciário. Algumas linhas de entendimento surgiram, como por exemplo: a) a Lei de improbidade administrativa não alcança o Presidente da República, os Ministros de Estado, os governadores e os secretários estaduais, agentes políticos mencionados na Lei 1079/1950 (dispõe sobre crimes de responsabilidade), quanto a ato de improbidade, pois esta seria lei específica para tais agentes, aplicando-se aos Prefeitos, por não estarem citados; b) a Lei de improbidade se aplica aos agentes políticos, salvo para o caso de sanção de perda da função pública e suspensão de direitos políticos, pois tais sanções teriam matiz penal, embora a matéria ventilada na lei de improbidade administrativa e sua ação judicial tenham natureza civil; c) somente o Presidente da República não está sujeito à Lei de improbidade, pois o inc. V do art. 85 da CF é a única menção da Constituição à improbidade como crime de responsabilidade; só neste ponto haveria concorrência de regimes e dupla sanção; para os demais agentes políticos incidiria a Lei de improbidade, sobretudo porque o art. 37, § 4º, ao final, diz que as sanções por improbidade administrativa se aplicam, sem prejuízo da ação penal cabível; esta linha revela-se a mais coerente à Constituição e à própria Lei de improbidade.

b) Ocorrendo lesão ao patrimônio público por ação ou omissão, dolosa ou culposa, do agente ou de terceiro, haverá o integral ressarcimento do dano (art. 5º). No caso de enriquecimento ilícito, o agente público ou terceiro perderão os bens e valores acrescidos ao seu patrimônio (art. 6º). Nestes casos, a autoridade administrativa responsável pela apuração representará ao Ministério Público para fins de indisponibilidade dos bens do indiciado, recaindo esta sobre os bens que assegurem o ressarcimento do dano ou sobre o acréscimo patrimonial, respectivamente (art. 7º e parágrafo único). O sucessor, nas duas situações, fica sujeito às cominações da Lei, até o limite da herança (art. 8º).

c) A Lei 8.429/1992 arrola, um a um, os atos de improbidade administrativa, reunidos sob as rubricas seguintes:

(i) Art. 9.º - *Atos que importam enriquecimento ilícito*, por exemplo: receber para si ou para outrem, dinheiro, bem móvel ou imóvel ou qualquer outra vantagem econômica, a título de comissão, percentagem, gratificação etc., de quem tenha interesse, direto ou indireto, em ação ou omissão decorrente das atribuições do agente público (art. 9.º, I).

(ii) Art. 10 - *atos causadores de prejuízo ao erário*, por exemplo: facilitar ou concorrer para a incorporação ao patrimônio particular, de pessoa física ou jurídica, de bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial de órgãos ou entidades da Administração direta ou indireta (art. 10, I).

(iii) Art. 11 - *Atos que atentam contra os princípios da Administração Pública*, por exemplo: praticar atos visando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto na regra de competência (art. 11, I); frustrar a licitude de concurso público (art. 11, V).

d) O art. 12, nos incs. I, II e III, lista, respectivamente, as *sanções* para cada grupo de atos de improbidade, apontados nos arts 9.º, 10 e 11.

Além da perda de bens, perda da função pública, ressarcimento integral do dano (quando houver), suspensão dos direitos políticos, os três incisos indicam ainda: pagamento de multa civil, proibição de contratar com o poder público, receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário. Quando for o caso, o tempo de duração das sanções varia conforme a rubrica onde a Lei insere o ato de improbidade; assim, por exemplo, para os atos indicados no art. 9.º, a suspensão dos direitos políticos vai de oito a dez anos; para os atos indicados no art.10, vai de cinco a oito anos.

Na fixação das penas, o juiz levará em conta a extensão do dano causado e o proveito patrimonial obtido.

e) Qualquer pessoa poderá representar à autoridade administrativa competente a fim de ser instaurada apuração da prática de ato de improbidade (art. 14). Será dada ciência, ao Ministério Público e ao Tribunal de Contas, da existência do processo administrativo instaurado (art. 15).

f) No tocante ao *processo judicial*, a ação, com rito ordinário, será proposta pelo Ministério Público ou pela pessoa jurídica interessada - União, Estado, Distrito Federal, Município, entidade da Administração Indireta, por exemplo (art. 17, *caput*). São vedados a transação, acordo ou conciliação nestas ações (art. 17, § 1.º). Se o Ministério Público for parte, atuará como fiscal da lei, sob pena de nulidade (art. 17, § 4.º). Os arts. 17 e 18 trazem normas sobre o processo judicial.

g) A perda da função pública e a suspensão do direitos políticos só se efetivam com o trânsito em julgado da sentença condenatória (art. 20, *caput*). A autoridade judicial ou administrativa competente poderá determinar o afas-

tamento do agente público do exercício do cargo, emprego ou função, sem prejuízo da remuneração, quando for necessária à instrução processual.

h) Quanto à *prescrição*, as ações destinadas a levar a efeito as sanções podem ser propostas em até cinco anos após o término do exercício de mandato, de cargo em comissão ou de função de confiança; e dentro do prazo prescricional previsto em lei para faltas disciplinares puníveis com demissão a bem do serviço público, nos casos de ocupante de cargo efetivo ou emprego (art. 23, I e II).

7.6.2 A chamada Lei Anticorrupção

A Lei 12.846, de 01.08.2013, em vigor 180 dias após sua publicação, denominada *Lei anticorrupção*, dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas, pela prática de atos contra a Administração Pública, nacional ou estrangeira. Portanto, a Lei anticorrupção não apresenta natureza penal. Embora enuncie a responsabilização de pessoas jurídicas, dirigentes destas pessoas, portanto pessoas físicas, podem sofrer sanções previstas na Lei.

Esta Lei guarda certa similaridade, em alguns pontos, com dispositivos da Lei 8.429/1992 – Lei de improbidade. E também da Lei 8.666/1993 - licitações e contratos administrativos, no tocante aos ilícitos administrativos e respectivas sanções.

Alguns preceitos da Lei anticorrupção indicam-se a seguir.

a) As pessoas jurídicas serão responsabilizadas objetivamente, nos âmbitos administrativo e civil, pelos atos de corrupção praticados em seu interesse ou benefício, exclusivo ou não (art. 2.º).

Sendo objetiva, a responsabilização não exige comprovação de dolo ou culpa; basta provar o *nexo de causalidade* entre a conduta e o dano, efetivo ou pretendido. Comprovada a inexistência deste nexo, não incidem sanções.

A responsabilidade da pessoa jurídica não exclui a responsabilidade individual de seus dirigentes ou de coautores e partícipes (art. 3.º), sendo esta de conotação subjetiva, pois ocorre na medida de sua culpabilidade (art. 3.º, §2.º), ou seja, há de se comprovar dolo ou culpa.

Subsiste a responsabilidade da pessoa jurídica na hipótese de alteração contratual, transformação, cisão societária, fusão ou incorporação (art. 4.º). Nos dois últimos casos, a responsabilidade da sucessora se limita ao pagamento de multa e reparação do dano, até o limite do patrimônio transferido (art. 4.º, § 1.º); esse mesmo tratamento incide nas controladoras, controladas, coligadas, consorciadas.

b) A referida Lei se aplica a sociedades, fundações ou pessoas estrangeiras, com sede, filial ou representação no Brasil, constituídas de fato ou de direito (art. 1.º, parágrafo único).

c) O art. 5.º traz uma lista de atos de corrupção lesivos à Administração nacional e estrangeira (aí incluídos os organismos públicos internacionais), atos que no geral: incentivam a corrupção; fraudam os processos licitatórios frustrando sua licitude; dificultam a atividade de investigação ou fiscalização de órgãos, entidades ou agentes públicos.

d) No âmbito administrativo serão aplicadas as seguintes sanções:

I – multa, no valor de 0,1% (um décimo por cento) a 20% (vinte por cento) do faturamento bruto do último exercício anterior ao da instauração do processo administrativo, excluídos os tributos, a qual nunca será inferior à vantagem auferida, quando for possível sua estimação (art. 6.º, I);

II – publicação extraordinária da decisão condenatória (art. 6.º, II), sentença, a expensas da pessoa jurídica, em meios de comunicação de grande circulação na área da prática da infração e de atuação da pessoa jurídica ou, na sua falta, em publicação de circulação nacional, bem como por meio de afixação de edital, pelo prazo mínimo de 30 (trinta) dias, no próprio estabelecimento ou no local de exercício da atividade, de modo visível ao público, e no sítio eletrônico na rede mundial de computadores (art. 6.º, § 5.º).

As sanções, isoladas ou cumulativamente, serão aplicadas de modo fundamentado (motivação), conforme as peculiaridades do caso, a gravidade e natureza da infração (art. 6.º, § 1.º), sendo a aplicação precedida de manifestação jurídica pela Advocacia Pública ou de órgão de assistência jurídica ou equivalente, do ente público. (art. 6.º, § 2.º).

e) Atentando ao princípio da proporcionalidade, o art. 7.º fixa elementos a serem considerados na aplicação das sanções, por exemplo: a gravidade da infração; a vantagem auferida ou pretendida; a consumação ou não da lesão; a situação econômica do infrator; a cooperação para a apuração dos fatos; se for o caso, o valor dos contratos mantidos com o órgão público lesado.

Vem despertando atenção o contido no inc. VIII do art. 7.º, que poderá atenuar a sanção: a existência, na pessoa jurídica, de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria, incentivos à denúncia de irregularidades, códigos de ética, ou seja, mecanismos para prevenir ou detectar irregularidades e proteger a integridade empresarial. Tais mecanismos e procedimentos internos recebem o nome de *compliance* (v. item 7.6.2.1).

f) De modo similar ao Direito da Concorrência, o art. 16 prevê o *acordo de leniência*, visando à colaboração das pessoas jurídicas privadas com as investigações. Com este acordo busca-se, em especial, a identificação dos demais envolvidos e a rápida obtenção de informações e documentos comprobatórios do ilícito. O acordo de leniência isenta a pessoa jurídica da sanção de publicação extraordinária da decisão condenatória e da proibição de receber incentivos, subsídios, subvenções, doações ou empréstimos do poder público ou instituições financeiras públicas ou controladas pelo poder público (art.

16, § 2.º). Os efeitos do acordo de leniência se estendem às pessoas jurídicas integrantes do mesmo grupo econômico, desde que firmem o acordo em conjunto (art. 16, § 5.º). No âmbito federal, cabe à Controladoria-Geral da União – CGU celebrar o acordo de leniência para esse âmbito e no caso de atos lesivos a Administração estrangeira (art. 16, § 10). O acordo de leniência poderá ser firmado com pessoa jurídica, em decorrência de ilícitos previstos na Lei 8.666/1993 (licitações e contratos administrativos), visando à isenção ou atenuação das sanções fixadas nos seus arts. 86 a 88 (art. 17).

g) A União, os Estados, o Distrito Federal e o Ministério Público poderão ajuizar ação visando à aplicação das seguintes sanções, de forma isolada ou cumulativa: I – perdimento dos bens, direitos ou valores que representem vantagem ou proveito direta ou indiretamente obtidos da infração, ressalvado o direito do lesado ou de terceiro de boa-fé; II – suspensão ou interdição parcial de suas atividades; III – dissolução compulsória da pessoa jurídica; IV – proibição de receber incentivos, subsídios, subvenções, doações ou empréstimos de órgãos ou entidades públicas e de instituições financeiras públicas ou controladas pelo poder público, pelo prazo mínimo de 1 (um) e máximo de 5 (cinco) anos (art. 19 e incs.).

Os entes federativos supracitados e o Ministério Público poderão requerer a indisponibilidade de bens, direitos e valores necessários à garantia do pagamento da multa ou reparação do dano, ressalvado o direito de terceiro de boa-fé (art. 19, § 4.º).

A ação de responsabilização judicial segue o rito da ação civil pública (art. 21).

h) A Lei 12.846/2013 cria, no âmbito do Poder Executivo federal, o *Cadastro Nacional de Empresas Punidas – CNEP*, o qual dará publicidade às sanções aplicadas por órgãos dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário de todas as esferas de governo, com base na referida Lei (art. 22).

i) Prescrevem em cinco anos as infrações previstas na Lei, contados da data da ciência da infração ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado (art. 25). Na esfera administrativa, interrompe-se a prescrição com a instauração do processo para apuração da infração.

j) A aplicação das sanções previstas nessa Lei não afeta os processos e aplicação de penalidades resultantes da Lei 8.429/1992 – improbidade administrativa e da Lei 8.666/1993 – licitações e contratos administrativos, inclusive no tocante ao Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC.

7.6.2.1 Compliance

Termo oriundo da língua inglesa (*to comply*) e noção frequente na economia e na gestão corporativa, *compliance* ingressa no vocabulário do Direito Administrativo em virtude da Lei 12.846, de 01.08.2013, denominada Lei

Anticorrupção, art. 7.º, VIII. Tal dispositivo pode propiciar atenuação de sanções se a pessoa jurídica envolvida tiver, na sua organização, mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria, incentivo à denúncia de irregularidades, aplicação de códigos de ética e de conduta.

Muitas empresas do setor privado têm *setores* ou *comitês de compliance*, destinados a assegurar que as regras a serem seguidas pela empresa, internas ou externas (também normas anticorrupção) sejam cumpridas, como a Lei de licitações e contratos administrativos, a Lei de improbidade, etc.

Com a edição da Lei Anticorrupção há incentivo à instituição de setores ou comitês de *compliance* nas empresas privadas, sobretudo de grande porte.

7.7 Princípio da publicidade

Ao discorrer sobre democracia e poder invisível, Bobbio caracteriza a democracia, sob tal prisma, como o “governo do poder público em público”, atribuindo a este último vocábulo o sentido de “manifesto”, “visível” (*O futuro da democracia*, 1986, p. 84). Por sua vez, Celso Lafer pondera que “numa democracia a visibilidade e a publicidade do poder são ingredientes básicos, posto que permitem um importante mecanismo de controle *ex parte populi* da conduta dos governantes. (...) Numa democracia a publicidade é a regra básica do poder e o segredo, a exceção, o que significa que é extremamente limitado o espaço dos segredos de Estado” (*A ruptura totalitária e a reconstrução dos direitos humanos*, 1988, p. 243-244).

O tema da *transparência* ou *visibilidade*, também tratado como *publicidade* da atuação administrativa, encontra-se associado à reivindicação geral de democracia administrativa. A partir da década de 50, acentuando-se nos anos 70, surge o empenho em alterar a tradição do “segredo” predominante na atividade administrativa. A prevalência do “segredo” na atividade administrativa mostra-se contrária ao caráter democrático do Estado.

A Constituição de 1988 alinha-se a essa tendência de publicidade ampla a reger as atividades da Administração, invertendo a regra do segredo e do oculto que predominava. O princípio da publicidade vigora para todos os setores e todos os âmbitos da atividade administrativa.

Um dos desdobramentos desse princípio encontra-se no inc. XXXIII do art. 5.º, que reconhece a todos o *direito de receber, dos órgãos públicos, informações* do seu interesse particular ou de interesse coletivo ou geral. O preceito é bem claro: o acesso a informações provindas dos órgãos públicos incide não somente sobre matérias de interesse do próprio indivíduo, mas também sobre matérias de interesse coletivo e geral. Descabida, pois, a exigência, ainda imposta em muitos órgãos da Administração, de ter o indivíduo interesse direto e pessoal para o acesso a informações ou expedientes administrativos. A ressalva ao direito fundamental de obter informações dos órgãos públicos é

mencionada no final daquele inciso: aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado, situações essas pouco frequentes. Outra ressalva a esse direito e ao princípio da publicidade em geral encontra-se na preservação da intimidade, da vida privada, da honra, da imagem das pessoas, declaradas invioláveis pela Constituição, no inc. X do mesmo art. 5.º; em tais casos, o sigilo há de predominar sobre a publicidade, para preservação desses direitos, declarados invioláveis. Como exemplo: sigilo dos dados de prontuários médicos nos ambulatórios e hospitais públicos; sigilo de dados de processos disciplinares (para quem não for sujeito do processo) antes de decisão final; sigilo de dados de processos administrativos por ilícitos fiscais (para quem não for sujeito), antes de decisão final.

A Lei 12.527, de 18.11.2011, regula o acesso a informações previsto no inc. XXXIII do art. 5.º, no inc. II do § 3.º do art. 37 e no § 2.º do art. 216, todos da Constituição Federal e, nos termos do art. 1.º, caput, aplica-se à União, Estados, Distrito Federal e Municípios, incluindo Poderes Executivo, Legislativo, Judiciário, Cortes de Contas, Ministério Público (art. 1.º, parágrafo único, I). Aplica-se, também, às entidades privadas sem fins lucrativos que recebam, para a realização de ações de interesse público, recursos públicos, no tocante aos recursos públicos recebidos e sua destinação (art. 2.º, caput e parágrafo único). E revogou a Lei 11.111, de 05.05.2005, que disciplinava a parte final do inciso referido inc. XXXIII do art. 5.º (sigilo imprescindível à segurança da sociedade e do Estado).

Os procedimentos previstos na Lei para assegurar o direito fundamental de acesso à informação devem observar algumas diretrizes, por exemplo: publicidade como preceito geral e sigilo como exceção; divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações; utilização de meios de comunicações viabilizados pela tecnologia de informação; fomento da cultura da transparência na Administração Pública; desenvolvimento do controle social da Administração (art. 3.º).

O capítulo IV da referida Lei trata das restrições de acesso à informação, inclusive indicando espécies de informações relativas à segurança do Estado e da sociedade, fixando graus e prazos de sigilo.

A mencionada Lei 12.527, de 18.11.2011, foi regulamentada pelo Decreto 7.724, de 16.05.2012.

O direito à informação, no tocante a dados relativos ao indivíduo em si, constantes de registros ou bancos de dados de entes governamentais ou de caráter público, vem assegurado pelo *habeas data*, previsto no art. 5.º, LXXII, da CF, podendo ser usado também para retificação de dados. Em outras situações, o direito à informação pode ser objeto de mandado de segurança ou ações ordinárias.

Outro desdobramento do *princípio da publicidade* situa-se no *direito de obter certidões* em repartições públicas, para defesa de direitos e esclarecimen-

to de situações de interesse pessoal (art. 5.º, XXXIV, alínea *b*). O direito de obter certidões é dificultado, com frequência, pela Administração brasileira, ou por exigências descabidas nas alegações do direito a ser defendido e da situação que se quer esclarecer ou por grande demora na sua expedição. Melhor parece, tendo em vista o princípio da publicidade, conferir sentido amplo e flexível aos termos da citada alínea *b*, privilegiando o direito, não as condições, e adotar providências práticas para a rápida expedição.

7.8 Princípio da eficiência

A Emenda Constitucional 19/98 – reforma administrativa – acrescentou o princípio da eficiência aos princípios da Administração enunciados no *caput* do art. 37.

Na legislação pátria o termo *eficiência* já aparecera relacionado à prestação de serviços públicos. Assim, a Lei Orgânica do Município de São Paulo, de 04.04.1990, no art. 123, parágrafo único, diz que ao “usuário fica garantido serviço público compatível com sua dignidade humana, prestado *com eficiência*, regularidade, pontualidade, uniformidade, conforto e segurança, sem distinção de qualquer espécie”. Por sua vez, a Lei 8.987/95 – Concessão e permissão de serviços públicos –, no § 1.º do art. 6.º, caracteriza o serviço adequado como aquele “que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas”.

Agora a eficiência é princípio que norteia toda a atuação da Administração Pública. O vocábulo liga-se à ideia de ação, para produzir resultado de modo rápido e preciso. Associado à Administração Pública, o princípio da eficiência determina que a Administração deve agir, de modo rápido e preciso, para produzir resultados que satisfaçam as necessidades da população. Eficiência contrapõe-se a lentidão, a descaso, a negligência, a omissão – características habituais da Administração Pública brasileira, com raras exceções.

O princípio da eficiência vem suscitando entendimento errôneo no sentido de que, em nome da eficiência, a legalidade será sacrificada. Os dois princípios constitucionais da Administração devem conciliar-se, buscando esta atuar com eficiência, dentro da legalidade.

7.9 Princípio do atendimento do interesse público ou princípio da finalidade

Tal princípio é invocado em outros ramos do direito público. A expressão *interesse público* pode ser associada a *bem de toda a coletividade*, à percepção geral das exigências da vida na sociedade. Esse princípio vem apresentado tradicionalmente como o fundamento de vários institutos e normas do direito administrativo e, também, de prerrogativas e decisões. Por vezes, de modo

errôneo, se invoca o atendimento do interesse público com o sentido de atendimento de interesse fazendário ou para justificar decisões arbitrárias.

Referido princípio direciona a atividade da Administração no sentido da realização do interesse da coletividade e não de interesses fazendários, das autoridades, dos partidos políticos. Assim, a finalidade da atuação da Administração situa-se no atendimento do interesse público e o desvirtuamento dessa finalidade suscita o vício do desvio de poder ou desvio de finalidade. (v. itens 8.3.6.1 e 8.10.5).

7.9.1 *O ultrapassado princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse particular*

Em alguns cursos ou manuais de Direito Administrativo encontra-se a menção ao chamado “princípio” da supremacia do interesse público sobre o interesse privado. Esse “princípio”, se algum dia existiu, está ultrapassado, por várias razões, aqui expostas de modo sucinto:

a) Ante a Constituição Federal de 1988, que prioriza os direitos fundamentais, direitos estes essencialmente dos particulares, soa ilógico e incoerente à diretriz constitucional invocá-lo como princípio do Direito Administrativo.

b) Mostra-se pertinente à Constituição de 1988 e à doutrina administrativa contemporânea a ideia de que à Administração cabe realizar a ponderação de interesses presentes numa determinada situação, para que não ocorra sacrifício *a priori* de nenhum interesse; o objetivo desta função está na busca de compatibilidade ou conciliação dos interesses, com a minimização de sacrifícios.

Até os autores que se aferram a este princípio reconhecem a necessidade de sua “reconstrução”, de sua adequação à dinâmica social, de sua adaptação visando à harmonização dos interesses.

c) O *princípio da proporcionalidade* também matiza o sentido absoluto do preceito, pois implica, entre outras decorrências, a busca da providência menos gravosa, na obtenção de um resultado.

d) Tal “princípio” não vem indicado na maioria maciça das obras doutrinárias contemporâneas. Por exemplo: no direito estrangeiro v. Jacqueline Morand-Deviller, *Cours de droit administratif*, 12. ed. Paris, 2011, p. 257; Sabino Cassese, *Il diritto amministrativo e suoi principi*. In Sabino Cassese (org.). *Istituzioni di diritto amministrativo*. Milão: Giuffrè, 2004. p.1-15; Elio Casetta. *Compendio di diritto amministrativo*. 11. ed. Milão: Giuffrè, 2011. p. 18-35; João Caupers. *Introdução do direito administrativo*. 8. ed. Lisboa, 2005. p.66-86; Juan Carlos Cassagne. *Curso de derecho administrativo*. 10. ed. Buenos Aires: La Ley. vol. I, p. 166-167; no direito brasileiro, v. Diogo de Figueiredo Moreira Neto. *Curso de direito administrativo*. 16. ed. Forense, 2014. p. 81-118; Alexandre dos Santos Aragão. *Curso de direito administrativo*. Forense, 2012 (que usa o termo superado para tal “princípio”); Marçal Justen Filho. *Curso de direito*

administrativo. 10. ed. São Paulo: RT, 2014. p. 150-158 (que o menciona para refutá-lo como princípio do direito administrativo).

7.10 Princípio da indisponibilidade do interesse público

Segundo tal princípio, é vedado à autoridade administrativa deixar de tomar providências ou retardar providências que são relevantes ao atendimento do interesse público, em virtude de qualquer outro motivo. Por exemplo: desatende ao princípio a autoridade que deixar de apurar a responsabilidade por irregularidade de que tem ciência; desatende ao princípio a autoridade que deixar de cobrar débitos para com a Fazenda Pública, embora a Administração, por vezes, deixe de cobrar débitos de pequeno valor, ante a desproporção entre o elevado custo da cobrança e a pequena quantia a ser auferida.

Não se mostra adequado invocar tal princípio como impedimento à realização de acordos, à utilização de práticas consensuais e da arbitragem pela Administração. Na verdade, o interesse público realiza-se plenamente, sem ter sido deixado de lado, na rápida solução de controvérsias, na conciliação de interesses, na adesão de particulares às suas diretrizes, sem os ônus e a lentidão da via jurisdicional.

7.11 Princípio da proporcionalidade

Alguns autores pátrios separam *proporcionalidade* e *razoabilidade*. A esta atribuem o sentido de coerência lógica nas decisões e medidas administrativas, o sentido de adequação entre meios e fins. À proporcionalidade associam um sentido de amplitude ou intensidade nas medidas adotadas, sobretudo nas restritivas e sancionadoras. No direito estrangeiro, o ordenamento norte-americano e o argentino, por exemplo, operam com a razoabilidade. Os ordenamentos europeus, sobretudo alemão e francês, utilizam o *princípio da proporcionalidade*. A Corte de Justiça da União Europeia afirmou como princípio comunitário o da proporcionalidade.

Parece melhor englobar no princípio da proporcionalidade o sentido de razoabilidade. O princípio da proporcionalidade consiste, principalmente, no dever de não serem impostas, aos indivíduos em geral, obrigações, restrições ou sanções em medida superior àquela estritamente necessária ao atendimento do interesse público, segundo critério de razoável adequação dos meios aos fins. Aplica-se a todas as atuações administrativas para que sejam tomadas decisões equilibradas, refletidas, com avaliação adequada da relação custo-benefício, aí incluído o custo social.

7.12 Princípio da continuidade

De acordo com esse princípio, as atividades realizadas pela Administração devem ser ininterruptas, para que o atendimento do interesse da coletivi-

dade não seja prejudicado. Durante muito tempo o *princípio da continuidade* justificou a proibição de *greve dos servidores públicos*. Hoje, em muitos ordenamentos já se reconhece o *direito de greve* dos servidores públicos; a Constituição de 1988, no art. 37, VII, remete a lei específica os termos e limites em que o direito de greve na Administração Pública será exercido; em geral, a conciliação do direito de greve com o princípio da continuidade se realiza pela observância de antecedência mínima na comunicação do início da greve e pela manutenção de um percentual de funcionamento das atividades. O princípio da continuidade informa também as figuras da substituição, interinidade, suplência, o “responder pelo expediente” nos casos de vacância na chefia de órgãos e entidades.

7.13 Princípio da presunção de legalidade e veracidade

As decisões da Administração são editadas com o pressuposto de que estão conformes às normas legais e de que seu conteúdo é verdadeiro. Este último aspecto incide principalmente sobre os documentos expedidos pela Administração. O art. 19, II, da CF veda à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios recusar fé aos documentos públicos.

O pressuposto da legalidade e da veracidade não tem caráter absoluto, cabendo a qualquer interessado, conforme o caso, demonstrar ou invocar a ilegalidade e a inverdade.

7.14 Princípio da autoexecutoriedade

Segundo esse princípio, os atos e medidas da Administração são colocados em prática, são aplicados pela própria Administração, mediante coação, conforme o caso, sem necessidade de consentimento de qualquer outro poder.

Algumas justificativas buscam explicar essa característica dos atos e decisões administrativas: a necessidade de não retardar o atendimento dos interesses da coletividade ante interesses contrários; a presunção de legalidade, que é própria de todos os atos e medidas administrativas.

A essa força dos atos e medidas da Administração, que possibilita colocá-los em prática de imediato, pela própria Administração, o ordenamento brasileiro contrapõe as liminares no mandado de segurança, na ação popular, na ação civil pública e nas cautelares, para impedir que direitos sofram danos irreparáveis.

7.15 Princípio da autotutela administrativa

Em virtude desse princípio, a Administração deve zelar pela legalidade de seus atos e condutas e pela adequação dos mesmos ao interesse público. Se a Administração verificar que atos e medidas contêm ilegalidades, poderá anulá-

los por si própria; se concluir no sentido da inoportunidade e inconveniência, poderá revogá-los.

Essa é a diretriz consolidada na Súmula 473 do STF: “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”.

7.16 Princípio da segurança jurídica

A tradicional locução *certeza e segurança das relações jurídicas*, invocada em vários ramos do Direito, expressa-se no *princípio da segurança jurídica*. A doutrina e a jurisprudência alemãs – fontes intelectuais deste princípio – e autores europeus reservam significativo espaço ao tema. Aí é visto como um dos elementos constitutivos do Estado de Direito, tendo, portanto, nível constitucional. O princípio da segurança jurídica é invocado pela Corte de Justiça da União Europeia como princípio do direito comunitário.

No Brasil, o *caput* do art. 5.º da CF menciona a garantia à *segurança*, entendida não só no aspecto físico, mas também no aspecto jurídico. É indicado na Lei 9.784/99, que disciplina o processo administrativo federal, como um dos princípios a nortear a Administração Pública (art. 2.º, *caput*).

Visa a preservar a estabilidade nas relações, situações e vínculos jurídicos. Dentre suas consequências estão: proibição, em geral, de retroatividade dos atos administrativos; impedimento de aplicação de nova interpretação a situações pretéritas; proibição de anulação de atos administrativos de que decorrem efeitos favoráveis aos destinatários, após longo tempo; respeito aos direitos adquiridos; preservação de efeitos de atos e medidas praticados por servidores de fato.

Um dos desdobramentos do princípio da segurança jurídica encontra-se no *princípio da proteção da confiança*, também denominado *princípio da confiança legítima*. Consagrado no direito alemão e no holandês, por exemplo, vem-se consolidando na jurisprudência da Corte de Justiça da União Europeia. E vem recebendo atenção dos estudiosos.

A proteção da confiança diz respeito à preservação de direitos e expectativas de particulares ante alterações inopinadas de normas e de orientações administrativas que, mesmo legais, são de tal modo abruptas ou radicais que suas consequências se revelam desastrosas; também se refere à realização de promessas ou compromissos aventados pela Administração, que geraram esperanças fundadas no seu cumprimento.

Dentre seus reflexos estão: preservação de direitos suscetíveis de se constituir, ante expectativas geradas por medidas da Administração ou informações erradas; proteção, aos particulares, contra mudanças abruptas de orienta-

ções da Administração; necessidade de regime de transição ante mudança de disciplina normativa.

O princípio da proteção da confiança mantém interface com o *dever de boa-fé* a ser respeitado pela Administração na sua conduta, no sentido de correção, lealdade, sem uso de artifícios enganadores. A Lei 9.784/99 – processo administrativo federal, no art. 2.º, parágrafo único, IV, indica a boa-fé entre os critérios a nortear os processos administrativos; a boa-fé também é mencionada no art. 4.º, II, da mesma Lei, entre os deveres do administrado ante a Administração.

Nos últimos anos, o princípio da segurança jurídica vem obtendo relevante acolhida nos julgados do STF.

7.17 Bibliografia

- ARAÚJO, Valter Shuenquener de. *O princípio da proteção da confiança*. Niterói: Impetus, 2009.
- ÁVILA, Humberto Bergmann. Repensando o princípio da supremacia do interesse público sobre o particular. *O direito público em tempos de crise*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1999.
- BAPTISTA, Patricia Ferreira. *Segurança jurídica e proteção da confiança legítima no direito administrativo*. Tese de doutorado, São Paulo, Faculdade de Direito da USP, 2006.
- BARROS, Suzana de Toledo. *O princípio da proporcionalidade e o controle de constitucionalidade das leis restritivas de direitos fundamentais*. Brasília: Brasília Jurídica, 1996.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Improbidade Administrativa – Prescrição e outros prazos extintivos*. São Paulo: Atlas, 2012.
- FRANCO SOBRINHO, Manoel de Oliveira. *O controle da moralidade administrativa*. São Paulo: Saraiva, 1974.
- GABARDO, Emerson. *Princípio constitucional da eficiência administrativa*. São Paulo: Dialética, 2002.
- HARGER, Marcelo. Princípio da eficiência. *Repertório IOB de Jurisprudência*, 2.ª quinz. ago. 1999.
- LARENZ, Karl. *Derecho justo – Fundamentos de ética jurídica*. Trad. Luiz Díez-Picazo. Madrid: Civitas, 1985.
- LIMONGI FRANÇA, R. *Princípios gerais de direito*. São Paulo: RT, 1971.
- MAFFINI, Rafael. *Princípio da proteção substancial da confiança no direito administrativo brasileiro*. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2006.
- MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. *Proibidade administrativa*. São Paulo: Saraiva, 2001.
- MASSERA, Alberto. L'amministrazione e i cittadini nel diritto comunitario. *Riv. Trim. di Diritto Pubblico* 1, p. 19-48, 1993.
- MEDAUAR, Odete. Autoexecutoriedade do ato administrativo. *RDA*, p. 515-519, jul. 1986.
- _____. Segurança jurídica e confiança legítima. In: ÁVILA, Humberto (org.). *Fundamentos do Estado de Direito: estudos em homenagem a Almiro do Couto e Silva*. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 114-119.
- MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Moralidade administrativa – Do conceito à efetivação. *RDA* 190, p. 1-44, out.-dez. 1992.
- NOBRE JUNIOR, Edilson Pereira. *O princípio da boa-fé e sua eficácia no direito administrativo brasileiro*. Porto Alegre: Fabris, 2002.
- OSÓRIO, Fábio Medina. *Teoria da improbidade administrativa*. 3.ed. São Paulo: RT, 2013.

- PAZZAGLINI FILHO, Marino; ROSA, Márcio Fernando E.; FAZZIO JÚNIOR, Waldo. *Improbidade administrativa – Aspectos jurídicos da defesa do patrimônio público*. São Paulo: Atlas, 1996.
- RIBEIRO, Maria Teresa de Melo. *O princípio da imparcialidade da Administração Pública*. Coimbra: Almedina, 1996.
- ROCHA, Carmen Lúcia Antunes. *Princípios constitucionais da administração pública*. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.
- SARMENTO, Daniel (org.). *Interesses públicos versus interesses privados: desconstruindo o princípio da supremacia do interesse público*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.
- STUM, Raquel Denize. *Princípio da proporcionalidade*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1995.

Princípio da legalidade

- EISENMANN, Ch. *Cours de droit administratif*. Paris: LGDJ, 1982. v. I.
- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. O princípio da legalidade. *Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo* 10, jun. 1977.
- LOSCHAK, Daniele. Le principe de légalité – Mythes et mystifications. *L'actualité juridique – Droit administratif*, p. 387-392, 20 set. 1981.
- MEDAUAR, Odete. *O direito administrativo em evolução*. 2. ed. São Paulo: RT, 2003.
- OTERO, Paulo. *Legalidade e administração pública*. Coimbra: Almedina, 2003.
- SATTA, Filippo. *Principio di legalità e pubblica amministrazione nello stato democratico*. Pádua: Cedam, 1969.