

**PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DO
DIREITO ADMINISTRATIVO**

Prof^a. MSc. Maria Bernadete Miranda

Objetivos

- O presente curso tem por objetivo apresentar os princípios constitucionais do Direito Administrativo iniciando-se com um breve relato sobre Direito Administrativo, seguindo-se para o que é princípio, os princípios constitucionais da administração pública, os princípios constitucionais do processo administrativo disciplinar e as conclusões.

Metodologia

- A metodologia de apresentação está dividida em cinco tópicos:
- 1. Breve relato sobre o Direito Administrativo.
- 2. Princípios.
- 3. Princípios Constitucionais do Direito Administrativo.
- 4. Princípios Constitucionais do Processo Administrativo Disciplinar.
- 5. Conclusões.



Direito Administrativo

- **Direito Administrativo é o ramo do Direito Público que tem por objeto o estudo das normas jurídicas relativas ao exercício da *função administrativa* do Estado.**

Fontes do Direito Administrativo

- O Direito Administrativo é formado a partir de quatro fontes:
- 1. Lei em sentido amplo (fonte primária);
- 2. Doutrina (teoriza e explica a lei);
- 3. Jurisprudência (reiteração de julgamentos num mesmo sentido); e
- 4. Costume (a prática reiterada de certos atos administrativos).

Princípios

- Os princípios são linhas gerais aplicadas a determinada área do direito, constituindo as bases e determinando as estruturas em que se assentam institutos e normas jurídicas.
- Princípios são os alicerces da disciplina estudada.

Princípios Constitucionais da Administração Pública

- Administração Pública direta e indireta, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, obedecerá aos princípios da legalidade, moralidade, impessoalidade, publicidade e eficiência.

Artigo 37 da Constituição Federal

Princípios Constitucionais da Administração Pública

- O texto constitucional faz referência, no inciso XXI e nos §§ 5º e 6º do artigo 37, a outros princípios da Administração Pública:
- Licitação, prescritibilidade dos ilícitos administrativos, responsabilidade civil da Administração.
- Além do célebre princípio da razoabilidade, também denominado de proporcionalidade.

Princípio da Legalidade

- O princípio da legalidade encontra fundamento constitucional no artigo 5º, II, prescrevendo que *“ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”*.

Princípio da Legalidade

- Para Helly Lopes Meirelles *“a legalidade, como princípio de administração significa que o administrador público está, em toda sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei, e as exigências do bem comum, e deles não se pode afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido e expor-se a responsabilidade disciplinar, civil e criminal, conforme o caso”*.

Princípio da Legalidade

- Em decorrência do princípio da legalidade, é costumeira a afirmação de que a Administração Pública não pode agir contra a lei (*contra legem*) ou além da lei (*praeter legem*), só podendo agir nos estritos limites da lei (*secundum legem*).

Princípio da Legalidade

- Afirma o professor Kildare Gonçalves, *“diferentemente do indivíduo que é livre para agir, podendo fazer tudo o que a lei não proíbe, a administração, somente poderá fazer o que a lei manda ou permite”*.



Princípio da Legalidade

- O Supremo Tribunal Federal, desde muito, editou duas importantes súmulas referentes ao princípio da legalidade:
- Súmula 346 do STF *“A Administração Pública pode declarar a nulidade dos seus próprios atos”*.

Princípio da Legalidade

- Súmula 473 do STF *“A Administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornem ilegais, porque deles não se originam direitos, ou revogá-los por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial”*.

Princípio da Moralidade

- A moralidade administrativa como princípio segundo Helly Lopes Meirelles, *“constitui hoje pressuposto de validade de todo ato da Administração Pública”*.

Princípio da Moralidade

- Conforme doutrina não se trata da moral comum, mas sim de uma moral jurídica, entendida como *“o conjunto de regras de conduta tiradas da disciplina interior da Administração”*.



Princípio da Moralidade

- O administrador, ao agir, deverá decidir não só entre o legal e o ilegal, o conveniente e o inconveniente, o oportuno e o inoportuno, mas também entre o honesto e o desonesto.

Princípio da Moralidade

- A lei pode ser cumprida no moralmente ou imoralmente.
- Quando sua execução é feita, por exemplo, com o intuito de prejudicar alguém deliberadamente, ou com intuito de favorecer alguém, por certo que se está produzindo um ato formalmente legal, mas materialmente comprometido com a moralidade administrativa.

Princípio da Moralidade

- Imaginemos a hipótese em que um administrador público, com poderes de chefia, para se ver longe de um desafeto, o transfere para um outro Estado, fundamentado no relevante interesse público.
- Ninguém afirma a possibilidade de transferência de localidade do servidor público em razões do interesse público, no entanto, embora neste caso o ato seja formalmente válido, será materialmente proibido, pois ofende o princípio da moralidade administrativa.

Princípio da Moralidade

- Decisão do Supremo Tribunal Federal,
- *“A atividade estatal, qualquer que seja o domínio institucional de sua incidência, está necessariamente subordinada a observância de parâmetros ético jurídicos que se refletem na consagração constitucional do princípio da moralidade administrativa. Esse postulado fundamental, que rege a atuação do Poder Público, confere substância e dá expressão a uma pauta de valores éticos sobre os quais se funda a ordem positiva do Estado. O princípio constitucional da moralidade administrativa, ao impor limitações ao exercício do poder estatal, legitima o controle jurisdicional de todos os atos do Poder Público que transgridam os valores éticos que devem pautar o comportamento dos agentes e órgãos governamentais”. (ADI 2.661 MC, Rel. Min. Celso de Mello. DJ 23/08/02).*

Princípio da Moralidade

- Por fim, cabe ressaltar que a ação popular é meio idôneo de controle da moralidade administrativa, pois, *“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, a 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”*.

Princípio da Impessoalidade

- Podemos analisar o princípio da impessoalidade, como desdobramento do princípio da igualdade (CF, artigo 5º, I).
- O administrador público deve objetivar o interesse público, sendo, em conseqüência, inadmitido tratamento privilegiado aos inimigos, não devendo imperar na Administração Pública a vigência do dito popular de que *aos inimigos ofertaremos a lei e aos amigos as benesses da lei.*

Princípio da Impessoalidade

- Segundo Antonio Bandeira de Mello, a impessoalidade funda-se no postulado da isonomia e tem desdobramentos explícitos em variados dispositivos constitucionais, tais como:
- Artigo 37, II, que exige concurso público para ingresso em cargo ou emprego público;
- Artigo 37, XXI, que exige que as licitações públicas assegurem igualdade de condições a todos os concorrentes.



Princípio da Impessoalidade

- A impessoalidade estabelece que a Administração Pública não deve conter a marca pessoal do administrador, ou seja, os atos públicos não são praticados pelo servidor, e sim pela Administração a que ele pertence.

Princípio da Impessoalidade

- Estabelece o § 1º do artigo 37 da Constituição Federal que *“a publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos”*.

Princípio da Publicidade

- O princípio da publicidade vem a concretizar os postulados básicos do princípio republicano, a saber, a possibilidade de fiscalização das atividades administrativas pelo povo, haja vista que todo poder emana do povo, sendo toda a *res* (coisa) pública.

Princípio da Publicidade

- O princípio da publicidade tem como desiderato assegurar transparência na gestão pública, pois administrador público não é dono do patrimônio de que ele cuida, sendo mero delegatário a gestão dos bens da coletividade, devendo possibilitar aos administrados o conhecimento pleno de suas condutas administrativas.

Princípio da Publicidade

- O constituinte originário dispôs no artigo 5º, XXXIII, da Carta Magna o direito de certidão, o qual assegura ao indivíduo o direito de receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível a segurança da sociedade e do Estado.



Princípio da Publicidade

- A publicação em órgão oficial é requisito de eficácia dos atos administrativos que devam produzir efeitos externos ou que impliquem oneração do patrimônio público.
- Enquanto não for publicado, levado a conhecimento de todos, o ato administrativo não produzirá efeitos.

Princípio da Publicidade

- Decisão do Supremo Tribunal Federal:
- *“Constitucional. Administrativo. Concurso Público. Prova física. Alteração no edital. Princípios da razoabilidade e da publicidade. Alterações no edital do concurso para agente penitenciário, na parte que disciplinou o exercício abdominal, para sanar erro material, mediante um erro publicado dias antes da realização da prova física no Diário Oficial do Estado. Desnecessária a sua veiculação em jornais de grande circulação. A divulgação no Diário oficial é suficiente para dar publicidade a um ato administrativo. A Administração pode, a qualquer tempo, corrigir seus atos e, no presente caso, garantir aos candidatos prazo razoável para o conhecimento prévio do exercício a ser realizado”. (RE 390.939, Rel. Min. Ellen Gracie. DJ 09/09/05).*

Princípio da Eficiência

- Para Kildare Gonçalves, *“o princípio da eficiência foi introduzido pela Emenda Constitucional nº 19/98. Relaciona-se com as normas da boa administração no sentido de que a Administração Pública, em todos os seus setores, deve concretizar suas atividades com vistas a extrair o maior número possível de efeitos positivos ao administrado, sopesando a relação custo benefício, buscando a excelência de recursos, enfim, dotando de maior eficácia possível as ações do Estado”*.

Princípio da Eficiência

- Segundo Maria Sylvia Di Pietro, o princípio da eficiência apresenta dupla necessidade:
 - 1. Relativamente à forma de atuação do agente público, espera-se o melhor desempenho possível de suas atribuições, a fim de obter os melhores resultados;



Princípio da Eficiência

- 2. Quanto ao modo de organizar, estruturar e disciplinar a Administração Pública, exige-se que este seja o mais racional possível, no intuito de alcançar melhores resultados na prestação dos serviços públicos.

Princípio da Eficiência

- Conforme estabelecido no artigo 41 da Constituição Federal, para a aquisição da estabilidade o servidor público deverá realizar três anos de exercício efetivo, podendo perdê-la mediante procedimento de avaliação periódica de desempenho, na forma de Lei Complementar, assegurada ampla defesa.

Princípio da Eficiência

- No artigo 39, § 2º da Constituição Federal há previsão de capacitação dos administradores públicos: *“A União, os Estados e o Distrito federal manterão escolas de governo para a formação e o aperfeiçoamento dos servidores públicos, constituindo-se a participação nos cursos um dos requisitos para a promoção na carreira, facultada, para isso, a celebração de convênios ou contratos entre os entes federados”*.



Princípios Constitucionais do Processo Administrativo Disciplinar

- O contraditório e a ampla defesa são direitos constitucionalmente garantidos no artigo 5º, inciso LV, da Constituição Federal de 1988.



Princípios Constitucionais do Processo Administrativo Disciplinar

- Todos aqueles que tiverem contra si instaurado processo administrativo, bem como aos acusados no âmbito administrativo terão assegurado a observância destes princípios, sob pena de nulidade do processo.

Princípio do Devido Processo Legal

- Reza o artigo 5º, LIV, da Constituição Federal de 1988, que *“ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal”*.



Princípio do Devido Processo Legal

- Este garantirá ao servidor acusado o direito de ser ouvido, de apresentar defesa e produzir provas, bem como a garantia de uma decisão fundamentada.
- Além da observância de critérios legais, este princípio atenderá também a proporcionalidade e a razoabilidade.

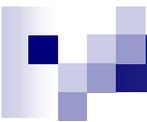


Princípio do Devido Processo Legal

- Dessa forma percebe-se que este princípio está ligado à observância do contraditório e da ampla defesa.

Princípio do Contraditório e da Ampla Defesa

- Estes princípios estão expressos no artigo 5º, LV, da Constituição Federal de 1988 com o seguinte teor: *“aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes”*.



Princípio do Contraditório e da Ampla Defesa

- A Lei existe para ser cumprida e observada, e quando esta é violada surge para o Estado o direito de punir o infrator, que poderá ter o seu *jus libertatis* cerceado, ou ainda perder os bens que conquistou no decorrer da vida.



Princípio do Contraditório e da Ampla Defesa

- Mas ... o direito de punir, *jus puniendi*, pressupõe o direito de defesa que deve ser amplo e irrestrito.



Princípio do Contraditório e da Ampla Defesa

- A Constituição Federal no artigo 5º, LV, assegura aos acusados e aos litigantes em geral, em processo judicial ou administrativo, o direito a ampla defesa e contraditório, com todos os recursos a ela inerentes.

Princípio do Contraditório e da Ampla Defesa

- Odete Medauar afirma que, *“em essência, o contraditório significa a faculdade de manifestar o próprio ponto de vista ou argumentos próprios, ante fatos documentos ou pontos de vista apresentados por outrem”*.

Princípio do Contraditório e da Ampla Defesa

- No tocante a ampla defesa afirma esta autora que *“a Constituição Federal alude a ampla defesa, refletindo a evolução que reforça o princípio e denota elaboração acurada para melhor assegurar sua observância. [...] Os princípios do contraditório e ampla defesa mantêm profunda interação, já se disse, mesclando-se, em muitos pontos, as decorrências de um e outro[...]”*.

Conclusões

- A Constituição Federal, no *caput* do artigo 37, estabelece cinco princípios da Administração Pública (direta e indireta): legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.
- Tais princípios estão textualmente previstos no texto constitucional e são chamados de princípios expressos.

Conclusões

- A busca da efetividade pelos gestores públicos deve ser constante, sempre com o objetivo de um desempenho ético e responsável e para isso é necessário ter estratégias bem definidas e divulgadas para atender as necessidades dos cidadãos.
- Para que isso ocorra é necessário a "obediência" aos princípios constitucionais e a potencialização dos recursos, ferramentas e habilidades disponíveis.

Conclusões

- Na administração pública onde os interesses são vários é preciso conciliá-los de forma a não prejudicar o atendimento aos seus princípios.

Referências Bibliográficas

- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antonio. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2005.
- MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.
- MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 1998.