



Administra Brasil
Cursos Online Profissionalizantes

Curso online de

Direito Administrativo

Não é necessário se cadastrar ou fazer provas.

Você estuda e se certifica por isso.

Bom aprendizado!

Todos os direitos reservados

CARGA HORÁRIA NO CERTIFICADO: 80 HORAS

Conteúdo Programático

1. Conceito
2. Principais Características
3. Ramos do Direito
4. Fontes do DA
5. Codificação do DA
6. Interpretação das Normas Administrativas
7. Elementos do Ato Administrativo
8. Hierarquia das Normas Administrativas
9. O Estado: Elementos, Poderes e Organização
10. Fases e Modalidades do Processo Administrativo
11. Os Princípios Explícitos na Administração Pública
12. Breve análise dos Princípios

Capítulo 1

Conceito

Basicamente, o DA é o conjunto de princípios jurídicos harmônicos entre si que têm a finalidade de **reger os órgãos** (órgão é onde existe concentração de competência), os agentes (aqueles que trabalham nos órgãos) e as atividades públicas (sejam estas atividades de interesse público ou apenas de organização da vida em comunidade).

Esses princípios regem para que sejam realizados **os fins desejados pelo Estado**. E esses fins são os fins por nós desejados, aqueles que estão na CF.

DA = Direito Administrativo

São os fins que o Estado brasileiro deseja!

O Estado é abstrato, é a Administração Pública quem vai administrá-lo. E a Administração Pública é por sua vez regada pelo DA. Esta atividade regada pelo DA é concreta e direta, em contraposição à judicial que é indireta. Essas atividades administrativas, além de concretas são diretas e imediatas.

O DA é o ramo do **Direito Público Interno** que regula a atividade jurídica do Estado, não contenciosa e a constituição dos órgãos e meios de sua ação geral. o DA é um conjunto de princípios e normas jurídicas que preside a organização e o funcionamento dos serviços públicos;

CF = Constituição Federal

Principais Características

As fontes do Direito Administrativo (DA) são praticamente as mesmas do Direito.

A **Administração Pública** tem que cumprir uma observância rigorosa da ética, diferentemente da administração privada. O ato administrativo, além de legal, tem que ser moral, sob pena da sua nulidade.

O **Poder Administrativo** é hierárquico, disciplinar, regulamentar e tem poder de polícia. Poder de Polícia é o poder que o Estado tem de interferir no particular. O controle de fiscalização do Poder Administrativo pode ser feito pelos superiores hierárquicos do próprio poder administrativo (fiscalização interna), pelo poder Legislativo ou pelo poder Judiciário.

O **Estado** é responsável pelos atos civis praticados pelos seus Agentes Administrativos, facultando-lhe ação regressiva contra estes (teoria da responsabilidade objetiva).

Poder Público fiscalização e estabelece regras. A fiscalização do poder público pode ser interna e externa. Através da fiscalização interna os superiores hierárquicos fiscalizam os inferiores.

Ato Administrativo é uma espécie de ato jurídico que cria, modifica ou extingue direito, praticado pela administração com finalidade pública (Ex.: anulação, revogação etc.).

Característica do DA

Segundo os juristas franceses Ducrock, Batbier e Gianquito o DA concentra-se no estudo do sistema de leis que rege a Administração Pública; já os juristas italianos Meucci, Ranelletti e Zanobini afirmam que o DA detém-se no estudo dos atos administrativos do Poder Executivo.

Crítica: a Escola Francesa estaria colocando o DA (que é uma ciência) na condição de que as pessoas seriam meras organizadoras do DA no país. O DA seria apenas um catalogador de leis. Somente aquilo que estivesse disciplinado na lei é que seria verdadeiro. Na prática, o que acontece é que as leis é que são influenciadas pela Ciência do Direito, da mesma forma pelo DA. É o estudo do Direito que vai possibilitar a produção das leis.

A Escola Italiana também revela uma deficiência. De acordo com a teoria de Montesquieu da Tripartição dos Poderes, eles seriam independentes entre si. Mas, atualmente o que se vê é que o Estado desenvolve várias atividades ou funções (administrativa, legislativa e judiciária) dentro de cada um dos poderes constituídos. Assim temos que o Poder Legislativo não só legisla mas também **exerce atividades administrativas e jurisdicionais** (não são atividades prevalentes).

Um parlamentar pode ser cassado pelos seus pares, caso venha a praticar atos contrários ao decoro parlamentar (atividade administrativa). Da mesma forma, o Poder Executivo também pode legislar quando através de decretos regulamentares regulamentam leis editadas pelo Poder Legislativo ou quando faz matéria de sua típica competência (por exemplo, regulamentando uma praça de esportes para seu uso). Trata-se do uso do **poder normativo**. Pode ter atividade jurisdicional quando por exemplo, julga infrações de natureza grave dos seus servidores. O Poder Judiciário, por sua vez, vale-se das mesmas prerrogativas concedidas aos outros dois Poderes.

Ramos do Direito

Direito: público e privado

Direito é o conjunto de normas impostas coativamente pelo Estado. Pode ser substantivo (positivo) ou adjetivo (processual). O direito positivo divide-se em público e particular. O **Direito Público** destina-se a disciplinar os direitos da comunidade. Diz respeito à comunidade estruturando-lhe a organização de serviços, direitos individuais e na repressão dos delitos. Regula as relações entre o homem e o Estado ou entre a sociedade e o Estado. No direito público sempre o Estado está presente.

O **Direito Privado** é o conjunto de normas que regulam as relações entre os particulares ou seja, disciplinam as relações entre os homens tendo em vista o interesse particular entre os indivíduos. Se a norma jurídica se relaciona com o homem e o Estado, é norma pública; se com o particular, é norma privada. Pode haver reflexos das normas públicas no direito privado e vice-versa. Assim, se uma norma é de direito público não se pode dizer que ela seja só de direito público mas predominantemente de direito público.

Relações do DA com os Ramos do Direito

1) com o Direito Constitucional: enquanto que o DA cuida tão somente da organização interna dos órgãos da administração do seu pessoal e do funcionamento dos seus serviços, o Direito Constitucional disciplina as normas da estrutura do Estado brasileiro. Exemplo: a CF cita que "o Brasil é um Estado democrático"; "o poder Legislativo é bicameral" ou ainda "o Brasil adota a tripartição de poderes". São normas estruturais. Tanto o DA como o Direito Constitucional tem como objeto comum o Estado;

2) com o Direito Financeiro e o Direito Tributário: orçamento é uma peça administrativa que nasce com a lei orçamentária. Esta lei é que vai proporcionar aos Estados a receita que é formada por cerca de 85% da arrecadação decorrente dos tributos e taxas. A Administração Pública é obrigada a ter um orçamento que é um projeto de lei feito pelo Executivo e encaminhado ao Legislativo, que o transforma em lei (lei do orçamento). Esse orçamento é composto de receitas e despesas. Daí o aparecimento do D. Financeiro (despesas) e do D. Tributário (receitas). Como exemplo da relação do DA com esses direitos citados, temos no campo do D. Tributário a fiscalização do ICMS que é feita por um funcionário público. No campo do D. Financeiro temos o contador, o tesoureiro etc., que são funcionários públicos.

Relações do DA com os Ramos do Direito

3) com o Direito do Trabalho e com o Direito Previdenciário: toda relação trabalhista, seja ela particular ou não segue a tríade "patrão-empregado-Estado". Quando falamos em estabilidade no emprego público estamos nos referindo à estabilidade para bem servir o povo. No serviço público a estabilidade não é da pessoa e sim para que sejam exercidas as funções estatais com segurança. A estabilidade no emprego só existe no regime de CLT.

4) com o Direito Processual Civil e com o Direito Processual Penal: os administradores são escravos da lei. No DA vamos encontrar, como no Direito Processual, a competência de matéria e de lugar. Funcionários públicos são necessários para fazer funcionar os Órgãos Públicos que se destinam a realizar o processo administrativo. Via de regra o processo judicial é contencioso mas o administrativo não. Por exemplo, a nomeação ou remoção de tutores ou curadores se desenvolve através do processo administrativo. No Direito Processual Penal a jurisdicionalização do processo administrativo visa garantir a ampla defesa;

Relações do DA com os Ramos do Direito

5) com o Direito Penal: o ilícito além de penal pode ser também administrativo. Ex.: peculato, inutilização de edital etc.. No DA não há pena privativa de liberdade mas existe sanções. É possível ocorrer por uma mesma ação uma dupla punição, no campo penal e no campo administrativo, sem que haja violação do princípio non bis in idem. Existe um transporte de conceitos de um direito para outro.

Dolo, culpa, negligência, imprudência etc. são conceitos do D. Penal que podem ser buscados pelo DA. Por ex.: é crime o comércio de substâncias tóxicas. Esta é uma norma penal em branco pois necessita de regulamentação posterior para a sua eficácia plena. E quem vai dizer que o que é tóxico é um órgão da Secretaria da Saúde que baixa portaria com a relação das substâncias tóxicas. Outro exemplo: a Lei delegada nº 4 proibiu a venda de produtos acima da tabela. Esta lei não especificava quais os produtos e qual a tabela a ser seguida. Essa tabela seria editada posteriormente através de órgãos competentes (SUNAB etc.). São normas administrativas que irão dizer quais serão as tabelas;

Relações do DA com os Ramos do Direito

6) com o Direito Civil: existem regras que foram desenvolvidas dentro do Direito Civil e que são aceitas no DA tal como são hoje. O DA as aceita como são ou as modifica ou então as rejeita completamente. Por exemplo, o art. 14 do CC reconhece a existência da União, dos Estados, do DF e dos Municípios cujo assunto é inteiramente aceito pelo DA. Do art. 1079 a 1093 o CC fala em contratos. O DA buscou este assunto e o modificou a seu modo. Já o art. 590 do CC que trata de desapropriação, foi inteiramente rejeitado pelo DA, que se vale do decreto-lei 3365/41.

Trata-se de um decreto federal utilizado pelos Municípios, pelos Estados e pela União para efeito de desapropriação. Outros arts. que foram totalmente rejeitados pelo DA são os arts. de 572 a 587 do CC que tratam do direito de construir em relação as edificações urbanas, que atualmente é disciplinado pelo Município. Este, para ocupar o seu território, elabora o chamado plano diretor que vai estabelecer o seu zoneamento. Os loteamentos, sejam eles residenciais, industriais ou comerciais, também estarão subordinados à lei municipal;

Relações do DA com os Ramos do Direito

7) com o Direito Comercial: o Estado acabou tornando-se comerciante presente na economia. À semelhança do D. do Trabalho que é regido pelas regras do direito público, o Estado é regido pelas regras do direito comercial de forma direta ou indireta, através de empresas de economia mista. Ex.: venda de combustíveis, venda de serviço postal etc. O Estado também interfere em atividades comerciais entre particulares.

As **Juntas Comerciais**, que têm competência federal e cujos funcionários são estatais, interferem junto às empresas no que se refere aos registros e atualizações periódicas dos seus cadastros. Os bancos são particulares em sua maioria, no entanto é tipo de sociedade que sofre interferência do Estado em seu funcionamento. O Banco Central, que é uma autarquia, pode interferir na área financeira e bancária, ditando normas aos demais bancos.

Fontes do DA

Lei, doutrina, jurisprudência, costumes e princípios gerais

As fontes do DA são as mesmas do Direito. São a lei, a doutrina, a jurisprudência, os costumes e os princípios gerais do direito.

A primeira fonte (a mais importante) é a **LEI** no sentido genérico, abrangendo esta expressão desde a Constituição até os regulamentos executivos. Tais atos, impondo o seu poder normativo aos indivíduos e ao próprio Estado, estabelecem relações de administração de interesse direto e imediato do DA.

De acordo com o art. 37 da CF, "ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei". Esse artigo refere-se ao princípio da legalidade, princípio este fundamental para a Administração Pública. Como já citamos, o funcionário público é escravo da lei, só fazendo aquilo que a legislação lhe permite;

A segunda fonte é a **DOCTRINA**. A opinião dos juristas vem através dos livros, revistas, publicações, teses de mestrado etc.. Da doutrina nasce o Direito. A doutrina vai produzir opiniões reiteradas de pessoas no mesmo sentido. Pode influir na produção da lei e nas decisões dos casos concretos, sejam eles judiciais ou administrativos e também na jurisprudência judicial e administrativa.

No campo da doutrina existe uma tendência do direito se internacionalizar. A terceira fonte é a **JURISPRUDÊNCIA**. Trata-se de um conjunto de decisões proferidas pelos tribunais. Torna-se importante ressaltar que no Brasil as decisões administrativas não têm o efeito de coisa julgada, visto que as decisões definitivas só ocorrem no âmbito do poder judiciário.

Na França as decisões administrativas podem ter força de coisa julgada. No campo da jurisprudência existe uma tendência do direito se nacionalizar. Como quarta fonte, os **COSTUMES** ainda influenciam o DA, mas esta influência é bem pequena sobre o direito privado e quase nenhuma sobre o Direito Público.

A quinta fonte do DA é formada pelos **PRINCÍPIOS GERAIS DO DIREITO**, que têm aplicação apenas restritiva no campo do Direito Público. Por exemplo, há algum tempo, através de lei, o Governo facilitou a compra de carro à álcool para os taxistas. A partir daí, motoristas que também faziam transportes de passageiros mas que não eram rotulados como taxistas pretenderam que o alcance da lei se estendesse também para eles, o que de fato não ocorreu, tendo em vista que não há interpretação ampliativa de norma administrativa.

Codificação do DA

O que é código?

Segundo Marcelo Caetano, "**Código** é o diploma legislativo que reúne em síntese as normas aplicáveis a um conjunto de relações jurídicas afins coordenadas sistematicamente de harmonia com certos princípios fundamentais e segundo uma técnica uniforme".

Em outras palavras, no código todas as normas sobre todos os assuntos são reunidas em uma única lei, organizadas cientificamente.

Uma primeira corrente de juristas defende a codificação total do DA. á uma segunda corrente defende ser impossível esta codificação (autores liderados por Laferrière e Meucci) visto que haveria uma estagnação do Direito. Explicam eles que se os fatos sociais evoluem no tempo e no espaço, os fatos resultantes precisarão constantemente de leis novas atualizadas e adaptadas ao novo contexto social.

E se há necessidade de que estas leis sejam feitas, torna-se imprescindível que também haja uma grande mobilidade da Administração Pública no sentido de elaborá-las de tal forma que venham a satisfazer a esta rápida e dinâmica evolução da sociedade, o que seria incompatível com a codificação do DA..

Por outro lado, devido a grande variedade das matérias reguladas pelas normas administrativas esse elenco enorme de assuntos administrativos, praticamente exigiria um grande código, que seria insuficiente para abranger todos os assuntos, o que seria um obstáculo para se fazer uma única lei.

Outro obstáculo seria a desigualdade de valor existente entre as normas administrativas. Um outro argumento seria a duração diferente entre as normas administrativas. Sabemos que todas as leis que foram codificadas deixaram de refletir as mudanças do fato social brasileiro.

Um único exemplo de codificação do DA ocorreu em Portugal nos anos 90, período em que esteve isolado política e economicamente da comunidade europeia; Uma terceira corrente defende a codificação parcial do DA que vai abranger somente determinadas normas que tratam do mesmo assunto e que tenham a mesma importância e durações semelhantes.

O Brasil está vivendo este momento de **codificação parcial do DA** através da existência de inúmeros códigos esparsos tais como o Código das Águas, o Estatuto da Terra, o Estatuto dos Funcionários Civis da União (revogado), o Código Florestal e da Caça e Pesca, o Código das Comunicações etc..

Interpretação das Normas Administrativas

As normas administrativas devem ser interpretadas de acordo com alguns processos interpretativos utilizados para o Direito Privado.

As normas administrativas devem ser interpretadas de acordo com alguns processos interpretativos utilizados para o Direito Privado tais como a interpretação gramatical, histórica, autêntica, teleológica etc.. Como o D. Público não desenvolveu processos próprios de interpretação, utiliza-se dos existentes no D. Privado.

As normas de D. Privado se exaurem no entendimento dos particulares envolvidos na relação jurídica; as normas de D. Público têm projeção, que é o atendimento do interesse público ou seja, visam o bem comum da coletividade.

Três são os pressupostos de validade das normas administrativas:

Desigualdade, legitimidade e discricionariedade

1. Desigualdade jurídica entre a Administração e os administrados: há um princípio de Direito Natural inserido na Carta que afirma que todos são iguais perante a lei. No entanto há uma desigualdade entre a Administração (plano superior) e os administrados (plano inferior) mas que não é inconstitucional. Trata-se de uma desigualdade jurídica existente para a defesa da maioria ou seja, a supremacia do Poder Público sobre os cidadãos, dada a prevalência dos interesses coletivos sobre os individuais. É um tratamento desigual porque a Administração representa a coletividade e o interesse da coletividade, como sabemos, sobrepõe ao interesse da minoria;

2. Presunção de legitimidade: presume-se que os atos da Administração Pública são sempre legítimos. Trata-se de uma presunção juris tantum que dispensa para a Administração Pública a prova de legitimidade de seus atos ou seja, cabe ao particular provar o contrário, que ela agiu com ilegalidade flagrante ou dissimulada sob a forma de abuso ou desvio de poder;

3. Necessidade de Poder Discricionário: a discricionariedade é a liberdade de ação que a Administração tem para melhor atender aos interesses públicos ou seja, o funcionário público tem uma certa margem de liberdade para o exercício de certos atos de interesse coletivo. Contraposto ao Poder Discricionário temos o chamado Poder Vinculado, através do qual o administrador tem a obrigação de cumprir a lei.

Elementos do Ato Administrativo

Define-se ato administrativo como a declaração do Estado ou de quem o represente, que produz efeitos jurídicos imediatos, com observância da lei, sob o regime jurídico de direito público e sujeito ao controle do Poder Público, segundo a doutrinadora Maria Sylvia Zanella Di Pietro. O ato administrativo é espécie de ato jurídico, se distinguindo dos demais pela presença de finalidade pública. Diferencia-se do fato administrativo (também conhecidos como atos materiais) por estes não serem dotados de manifestação de vontade, sendo meramente de natureza executória.

Torna-se importante ressaltar que, de forma liberada, é deixado para o administrador o objeto e o motivo já que estes dois últimos elementos não estão previstos em lei. Neste caso é o administrador quem tem que dar uma solução pessoal para o caso.

Por exemplo, se um servidor público (agente competente) falta por mais de 30 dias (motivo) configurando abandono de cargo de acordo com o Estatuto do Servidor Público (forma) deverá ser demitido (objeto) para bem do Serviço Público (finalidade).

Atributos

Atributos

1. Presunção de Veracidade

Os atos administrativos são presumidos como verdadeiros e legais até que seja provado o contrário. Deste modo, a Administração não é incumbida do ônus de provar a legalidade de seus atos e a existência da necessidade de sua prática. Este encargo cairia sobre destinatário do ato que tenha interesse em provar que a administração pública agiu de forma ilegítima. Este atributo tem por objetivo garantir a rapidez e agilidade na execução dos atos administrativos

2. Autoexecutividade

Os atos administrativos podem ser executados pela própria Administração Pública diretamente, sendo desnecessária a autorização de outros poderes. Este atributo não está presente em todos os atos administrativos, segundo a doutrina majoritária, mas somente: Quando lei estabelecer; Em casos de urgência.

3. Tipicidade

O ato administrativo deve corresponder a figuras previamente definidas pela lei como aptas a produzir determinado efeito. Este atributo existe como forma de garantia ao particular, pois impede a Administração de agir de forma absolutamente discricionária. Somente está presente nos atos unilaterais.

4. Imperatividade

Os atos administrativos são impostos a todos, independentemente da vontade de seus destinatários. Por meio do ato administrativo a Administração pode, unilateralmente, criar obrigações para os administrados, ou impor-lhes restrições.

Elementos

Elementos

1. Sujeito competente ou Competência

É o poder que decorre da lei conferida ao agente administrativo para o desempenho regular de suas atribuições. Existe a necessidade de que o agente do ato administrativo esteja investido de competência para realiza-lo, caso contrário poder-se-á incorrer-lhe pena por abuso de poder, sob a espécie excesso de poder.

2. Forma

Os atos devem respeitar a forma exigida para sua prática, a sua materialização. A regra na Administração Pública é que todos os atos devem ser formados, contrapondo-se ao direito privado, onde aplica-se a liberdade das formas. Segundo a doutrina majoritária, é um elemento sempre vinculado. Por via de regra todos os atos devem ser escritos e motivados. Excepcionalmente podem existir atos verbais ou até por gestos, como por exemplo um sinal de trânsito ou uma instrução momentânea.

Elementos

3. Finalidade

A **finalidade** é o resultado que a Administração pretende alcançar com a prática do ato. É o seu objetivo. De acordo com o princípio da finalidade, é dever da Administração Pública sempre buscar o interesse público, isto é, em uma análise mais restrita, a finalidade determinada pela lei, explícita ou implicitamente. É um elemento sempre vinculado. São nulos os atos que descoincidam com sua finalidade.

4. Motivo

É a situação de fato e de direito que gera a necessidade da Administração em praticar o ato administrativo. Tem-se como pressuposto de direito a lei que embasa o ato administrativo, enquanto o pressuposto de fato representa as circunstâncias, situações ou acontecimentos que levam a Administração a praticar o ato. Não se deve confundir **motivo** com motivação. Esta é a demonstração dos motivos, isto é, a justificativa por escrito da existência dos pressupostos de fato.

5. Objeto ou Conteúdo

É a modificação fática realizada pelo ato no mundo jurídico, as inovações trazidas pelo ato na vida de seu destinatário. Segundo Fernanda Marinela, o **objeto** é o efeito jurídico imediato do ato, isto é, o resultado prático causado em uma esfera de direitos, seja a criação, modificação ou comprovação de situações concernentes a pessoas, coisas ou atividades sujeitas à ação do Poder Público.

Anulação, Revogação e Convalidação

É nulo o ato administrativo quando afronta a lei, isto é, quando do momento de sua produção existe alguma ilegalidade. Pode ser declarada a **nulidade** pela própria administração pública, no exercício de sua auto tutela, ou pelo judiciário. Opera efeitos retroativos ("*ex tunc*"), deixando de existir desde seus primórdio, não gerando direitos ou obrigações entre as partes. Também não admite convalidação.

A **Revogação** é o mecanismo do qual se vale a Administração para desfazer o ato válido, legítimo, mas que não é mais conveniente, útil ou oportuno. Como se trata de um ato perfeito, que não mais interessa à Administração Pública, apenas esta poderá revoga-lo, não cabendo ao Judiciário fazê-lo. Se a revogação é total, nomeia-se ab-rogação. Se parcial, chama-se derrogação.

Porém nem todos os atos podem ser revogados, em decorrência de seus efeitos praticados. Não podem ser revogados os atos vinculados, os já consumados ou os que geram direitos adquiridos, por exemplo. Em determinados casos, a revogação de um ato administrativo afeta a relação que o Estado detinha com um particular, podendo incorrer no direito de indenização para este segundo. Entretanto, em princípio, não existe esse direito de indenização.

Convalidar o ato é torná-lo válido, efetuando correções, de forma que ele se torne perfeito, atendendo às exigências legais. Nos termos da lei 9.784, de 29.01.1999, o ato jurídico que tenha defeitos sanáveis pode ser corrigido, com o fim do melhor atendimento ao interesse público.

Ressalta-se que, como regra geral, os atos que contenham vícios devem ser anulados. A utilização do mecanismo da convalidação tem caráter excepcional. A convalidação tem efeitos "*ex tunc*".

A finalidade, o motivo e o objeto nunca podem ser convalidados, por sua própria essência. Só existe uma finalidade de todo ato público, que é atender ao interesse público. Se é praticado para atender interesse privado, não se pode corrigir tamanha falha. Quanto ao motivo, ou este existe, e a ato pode ser válido, ou não existe, e não pode ser sanado.

A forma pode sim ser convalidada, desde que não seja fundamental à validade do ato. Se a lei estabelecia uma forma determinada, não há como convalidar-se.

Com relação à competência, é possível a convalidação dos atos que não sejam exclusivos de uma autoridade, quando não pode haver delegação ou avocação. Assim, desde que não se trate de matéria exclusiva, pode o superior ratificar o ato praticado por subordinado incompetente.

Hierarquia das Normas Administrativas

Há dois critérios para se aplicar a hierarquia das normas administrativas:

1º) pela maior ou menor extensão da eficácia da lei:

sendo as normas administrativas federais (União), estaduais (Estados) e municipais (Municípios), elas têm uma hierarquia territorial ou seja, lei federal > lei estadual > lei municipal;

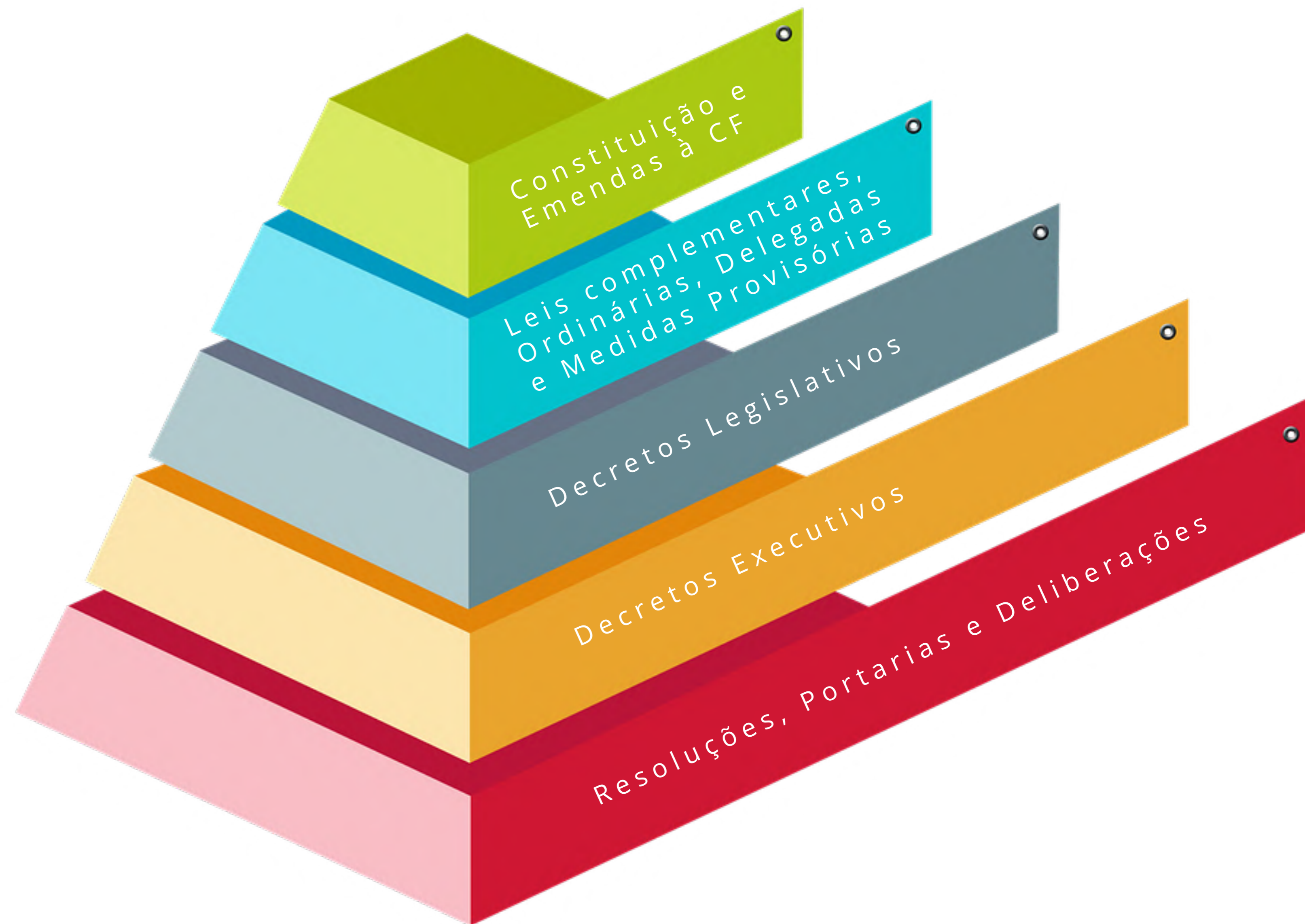
2º) pela maior ou menor intensidade criadora do direito:

a hierarquia começa pela Constituição e pelas emendas constitucionais que a ela se incorporam.

De acordo com o **Princípio da Constitucionalidade das Leis**, o ordenamento jurídico não pode se confrontar com a Constituição, pois é ela que regula a organização e o funcionamento da estrutura jurídica do País.

E se uma norma qualquer entrar em confronto com a Constituição, ela será considerada como sendo uma norma inconstitucional. Podemos dizer que uma determinada norma é inconstitucional se ela apresentar um vício de origem ou de forma ou material. Existem mecanismos de controle da Constituição que vão dizer se a norma é ou não inconstitucional.

Pirâmide da Hierarquia das Normas



Constituição

Conjunto de regras e preceitos, que se dizem fundamentais, estabelecidos pela soberania de um povo para servir de base à sua organização política e firmar direitos e deveres de cada um de seus componentes.

Elaborada pelo Poder Constituinte Originário, exercido por uma Assembleia Constituinte

Emendas à Constituição

Tem por objetivo permitir modificações pontuais na Constituição de um país, sem a necessidade de abolir a que está vigente e construir uma Constituição inteiramente nova. As modificações do Texto Constitucional exigem procedimento distinto do utilizado para a elaboração das demais espécies normativas.

Exemplo: Emenda Constitucional nº 76, de 28/11/2013: Altera o § 2º do art. 55 e o § 4º do art. 66 da Constituição Federal, para abolir a votação secreta nos casos de perda de mandato de Deputado ou Senador e de apreciação de veto.

Leis Complementares

As leis complementares destinam-se a complementar as normas previstas na Constituição. Para que o Poder Legislativo (Congresso Nacional) aprove uma Lei Complementar exige-se quórum especial (art. 69), portanto, diferente das leis ordinárias.

Exemplo: Lei Complementar nº 142, de 8 de maio de 2013: Regulamenta o § 1º do art. 201 da Constituição Federal, no tocante à aposentadoria da pessoa com deficiência segurada do Regime Geral de Previdência Social – RGPS (§ 1º do art. 201 da CRFB).

Leis Ordinárias

São os atos normativos por excelência. Constituem o grande número de atos normativos que compõe o Direito Positivo do Estado brasileiro, visando a regulamentação de preceitos destinados à regulação do convívio social e à estruturação do Estado.

Exemplo: Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990: Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências.

Leis Delegadas

É um ato normativo elaborado pelo chefe do poder executivo no âmbito federal, estadual e municipal, com a autorização da sua respectiva casa legislativa, para casos de relevância e urgência, quando a produção de uma lei ordinária levaria muito tempo para dar uma resposta à situação. O chefe do executivo solicita a autorização, e o poder legislativo, fixa o conteúdo e os termos de seu exercício. Depois de criada a lei pelo chefe do executivo, ela é remetida ao legislativo para avaliação e aprovação. Considerando que os limites foram respeitados e que a lei é conveniente, o legislativo a aprova, contudo essa norma entra no sistema jurídico na qualidade de lei ordinária.

Medida Provisória

A Medida Provisória, ato unipessoal, editada pelo Presidente da República, tem força de Lei durante 30 dias. Neste prazo deverá ser rejeitada ou transformada em Lei pelo Poder Legislativo, ou então reeditada por mais 30 dias. Tem como pressupostos a urgência e relevância.

A Emenda Constitucional nº 32/2001 traçou as linhas básicas do procedimento e das limitações impostas à medida provisória.

Exemplo: Medida Provisória nº 621, de 8 de julho de 2013: Institui o Programa Mais Médicos e dá outras providências (convertida na Lei nº 12.871, de 2013).

Decretos Legislativos

São os atos normativos internos produzidos pelo Legislativo, mas que repercutem externamente e decorrem da competência exclusiva do Congresso Nacional prevista no art. 49. Tem eficácia análoga à de uma lei.

Decretos Executivos

O Decreto regulamentar, ou Decreto executivo, é uma norma jurídica expedida pelo chefe do Poder Executivo com a intenção de pormenorizar as disposições gerais e abstratas da lei, viabilizando sua aplicação em casos específicos, encontrando amparo no artigo 84, inciso IV, da Constituição Federal.

Resoluções

As resoluções são atos administrativos normativos que partem de autoridade superiores, mas não do chefe do executivo, através das quais disciplinam matéria de sua competência específica. As resoluções não podem contrariar os regulamentos e os regimentos, mas explicá-los.

Portarias

É um documento de ato administrativo de qualquer autoridade pública, que contém instruções acerca da aplicação de leis ou regulamentos, recomendações de caráter geral, normas de execução de serviços, nomeações, demissões, punições ou qualquer outra determinação de sua competência

Deliberações

São atos administrativos normativos ou decisórios emanados de órgãos colegiados. Quando normativas, são atos gerais, quando decisórias, são atos individuais. Aquelas são sempre superiores a estas, de modo que o órgão que as expediu não pode contrariá-las nas decisões subsequentes: uma deliberação normativa só se revoga ou modifica por outra deliberação normativa; nunca por uma deliberação individual do mesmo órgão. As deliberações devem sempre obediência ao regulamento e ao regimento que houver para a organização e funcionamento do colegiado. Quando expedidas em conformidade com as normas superiores são vinculantes para a Administração e podem gerar direitos subjetivos para seus beneficiários.

Capítulo 9

O Estado: Elementos, Poderes e Organização

Sob o prisma político, Berthelemy define **Estado** como sendo a Nação politicamente organizada. Sob a óptica constitucional, Biscaretti di Ruffia o define como a pessoa jurídica territorial soberana. Sob o ângulo do Direito Civil, Estado é uma pessoa jurídica de Direito Público ou sujeito de direitos e obrigações; Dalmo de Abreu Dalari define Estado como sendo uma sociedade política para fins gerais com capacidade de influir e condicionar as pessoas; é uma ordem jurídica soberana que tem por fim o bem comum de um povo em um determinado território.

Elementos do Estado

o Estado é composto pelo **Território, População e pelo Governo Soberano**.

- a. Território:** é a base física do Estado. É formado pelo solo, subsolo, águas, espaço aéreo, plataforma continental, naves e sedes das representações diplomáticas;
- b. População:** é o componente humano que habita o território;
- c. Governo soberano:** é o elemento condutor do Estado, que detém e exerce o poder absoluto de autodeterminação e auto-organização emanada do Povo. E se é soberano, é competente e independente.

Poderes do **E**stado

A vontade estatal apresenta-se e se manifesta através dos denominados **Poderes do Estado**. Esses Poderes, na clássica tripartição de Montesquieu, até hoje adotada nos Estados de Direito, são o **Legislativo, o Executivo e o Judiciário**, independentes e harmônicos entre si e com suas funções reciprocamente indelegáveis. A cada um desses Poderes é atribuída uma função com **precipuidade** (isto é, daquilo que é fundamental). No entanto, estes poderes têm a necessidade de praticar atos administrativos, ainda que restritos à sua organização e ao seu funcionamento, e, em caráter excepcional admitido pela Constituição, desempenham funções e praticam atos que, a rigor, seriam de outro Poder.

O que há, portanto, não é separação de Poderes com divisão absoluta de funções, mas, sim, de distribuição das três funções estatais precípuas entre órgãos independentes, mas harmônicos e coordenados no seu funcionamento, mesmo porque o poder estatal é uno e indivisível.

Há um sistema de freios e contrapesos para que um Poder possa limitar o outro, como sugeriu Montesquieu. E o Governo seria resultante da interação dos três Poderes de Estado, como a Administração o é de todos os órgãos desses Poderes. Na prática, portanto, eles são identificados segundo a prevalência de suas atividades. Por exemplo, sabemos que o **Poder Legislativo** tem a função de legislar (função normativa), que o **Poder Executivo** tem a função de converter as leis em atos individuais e concretos (função administrativa) e que o **Poder Judiciário** tem a função precípua da aplicação coativa das leis aos litigantes (função judicial).

No entanto, o Legislativo pode derrubar um veto do Executivo, promulgando a lei (função executiva); o Executivo pode fazer uma lei (função legislativa) que altera a composição de um tribunal, podendo até extingui-lo se quiser (função judiciária) e o Judiciário por sua vez, pode anular ato administrativo ilegítimo ou ilegal, feito pelo Executivo (função executiva) ou elaborar normas, portarias etc. visando o seu próprio funcionamento (função legislativa).

O que faz cada um dos poderes

Executivo	Legislativo	Judiciário
O que faz?	O que faz?	O que faz?
Dirige e administra o governo e representa o país no exterior. É quem toma as decisões sobre economia, investimento, construção e conservação de escolas, hospitais, estradas e etc.	Vota as leis em nome da população e fiscaliza atos do Executivo.	Aplica as leis, decidindo conflitos dos cidadãos entre si e entre os cidadãos e o Estado.
Quem exerce?	Quem exerce?	Quem exerce?
Presidente da República; Governadores de Estado; Prefeitos.	Nacionalmente, Senadores e Deputados Federais; Nos Estados, os Deputados Estaduais (no DF, distritais); Nos municípios, os vereadores.	Os juízes nas diversas instâncias e âmbitos da Justiça.

Organização do Estado

Organização do Estado: trata-se de matéria constitucional no que concerne à divisão política do território nacional, à estruturação dos Poderes, à forma de Governo, ao modo de investidura dos governantes e aos direitos e garantias dos governados. Além das disposições constitucionais que tratam da organização do Estado, temos também a legislação complementar e ordinária que trata da organização administrativa das entidades estatais, de suas autarquias e entidades paraestatais instituídas para a execução desconcentrada e descentralizada de serviços públicos e outras atividades de interesse coletivo, objeto do DA e das modernas técnicas de administração.

No Estado Federal, a organização política compreende a **União, os Estados-Membros, o Distrito Federal (Estado anômalo) e os Municípios**. Estes últimos também são entidades estatais com autonomia política reconhecida pela Carta (peculiaridade da Federação brasileira). Existem outras pessoas jurídicas, além das estatais, que são as entidades paraestatais, as autarquias e as fundações. Este conjunto de entidades estatais, autárquicas, fundacionais e paraestatais constitui a Administração Pública em sentido amplo, ou seja, a Administração centralizada e descentralizada, atualmente denominada de direta e indireta.

Administração Pública: é organizada por leis infraconstitucionais (não por decretos, portarias etc.). A sua organização contém uma parte que está na CF, que são princípios gerais de cumprimento obrigatório (art. 37 e seguintes) e outra parte que é fornecida por legislação infraconstitucional (através de leis complementares e das leis ordinárias).

No entanto podemos nos deparar com certa parte desta organização feita através de decreto ou de decreto-lei, em decorrência da história política do País. Os decretos-lei eram diplomas constitucionais resultantes de legislação do Executivo durante os regimes ditatoriais revolucionários (período de 64 a 68) tal como o **AI-5 e AI-8**, dentre outros.

Além dos princípios administrativos, considerados como obrigatórios para a organização da Administração Pública, outros princípios considerados não obrigatórios são também utilizados, tais como os da **Ciência da Administração**.

Capítulo 10

Fases e Modalidades do Processo Administrativo

Fases do Processo Administrativo

- 1. Instauração** - nesta fase será apresentada uma peça escrita que vai conter uma descrição detalhada dos fatos, a indicação do direito pertinente, a identificação das pessoas, enfim, tudo para delimitar a controvérsia e permitir a ampla defesa. Essa peça escrita pode ser de iniciativa da Administração Pública.
- 2. Instrução** - nesta os fatos serão esclarecidos pelo conjunto probatório. Este será formado por depoimentos das partes, inquirições de testemunhas, inspeções pessoais, perícias técnicas, juntadas de documentos, enfim, por todas as provas permitidas pelo Direito. Nos processos punitivos, são as autoridades administrativas que formam todo o conjunto probatório.
- 3. Defesa** - a defesa é um momento processual específico em que são deduzidas as razões em que se fundamenta a posição do interessado ou acusado. Em grande parte dos processos, é possível neste momento requerer-se a realização de novas provas. Quando a parte interessada as requer, a autoridade que conduz o processo tem que ter sensibilidade aguçada para evitar a cerceamento da defesa, caso venha indeferir a realização da prova solicitada, visto que a dilação probatória as vezes objetiva aquela única maneira do acusado se defender.

4. Relatório - a autoridade ou comissão de autoridades que conduz o processo produz, neste momento, um relato sintético do processo, apreciando as provas, os fatos apurados e o direito debatido, e apresentando uma proposta conclusiva para a decisão da autoridade competente (a que está indicada na lei) para julgar. O relatório é um escrito informativo e opinativo (não é decisão) que não tem qualquer poder vinculante para a Administração ou para os interessados. Por ex., no P. Penal, o delegado que conduz o I.P. faz um relatório, sobre o qual o promotor pode ou não discordar. Este relatório nada mais é do que uma peça informativa e opinativa.

5. Julgamento - no julgamento, a autoridade ou o Órgão Público profere uma decisão no processo, definindo a solução de uma controvérsia (a autoridade diz se o servidor era ou não culpado, sancionando ou não). A regra é a aceitação das conclusões do relatório, mas o julgador pode rejeitá-las, total ou parcialmente, porque diverge das conclusões fáticas ou porque tem interpretação diversa das normas legais aplicadas. Dentro do Direito, à cada fato se aplica uma certa regra jurídica. A história contada para uma pessoa, pode ter conotação diferente para outra, ou seja, cada pessoa tem uma interpretação, uma conclusão fática diferente. Diz-se que a palavra é deturpadora do fato real. A autoridade não pode fugir àquela circunscrição que foi feita no momento inicial, que é a acusação.

Modalidades do Processo Administrativo

1. Processo de expediente - é mais simples, não tem a matéria do processo, tramita como um protocolado e é previamente arquivado. Trata-se de um Processo Administrativo impróprio, ou seja, uma atuação por iniciativa do administrado ou da Administração, que recebe solução adequada rapidamente e sem controvérsia.

Não há procedimento próprio, nem rito legal específico para ele, que recebe informações, opiniões, decisão e arquivamento. Não tem, portanto, previsão legal. A sua tramitação tem muitas vezes uma disciplina local que diverge nas várias unidades administrativas. Nestas várias unidades, acaba-se criando uma rotina para os processos de expediente. Estes vão ter a marca do local, sendo resolvidos em pouco tempo. Entretanto, a sua característica principal é não conter controvérsia. No processo de expediente não ocorre criação, alteração ou extinção de direito do administrado, do servidor ou da Administração.

2. Processo de outorga - contém o pedido de algum direito ou situação individual diante da Administração Pública. Em regra, ele tem um rito específico e não é contraditório. Excepcionalmente, pode ser contraditório quando houver oposição de terceiros ou impugnação da Administração. Neste caso é necessário a defesa do interessado sob pena de nulidade da decisão final.

Essa decisão final será vinculante e irretratável pela Administração, gerando direito subjetivo ao beneficiário. Constituem exceção a tal regra os atos precários que sempre admitem modificação ou supressão sumária. Quando nos falamos dos meios de atuação do poder de polícia, nos vimos que a Administração pode controlar o exercício de um direito ou a prática de uma atividade fornecendo um alvará de licença ou alvará de autorização.

O primeiro tem caráter de definitividade e cria direito oponível à Administração. O segundo é meramente uma liberalidade da Administração e não cria direito perante ela. Tanto o processo de alvará quanto o processo de porte de arma constituem processos de outorga.

Por causa disso, a Administração, como regra geral, pode revogar todos os seus atos, mas quando for um alvará de licença, ela tem que indenizar. Ela pode revogar, mas tem que indenizar. Quando for um alvará de autorização, ela pode simplesmente revogar sumariamente sem nenhuma consideração com o particular. Ela pode também fazer a cassação do alvará tendo em vista a infringência na execução. Se nós tivermos um alvará aprovado para a construção de um prédio residencial e o proprietário resolver construir um prédio para escritórios no seu lugar, ele estará alterando o alvará por conta própria.

Quando ele assim procede, ele enseja que a Administração poderá cassar esse alvará. Pode também ocorrer a anulação de alvará, se no momento de sua expedição ocorre uma nulidade, tal como pode acontecer na falsificação da assinatura de quem o expediu.

Esses são exemplos de processo de outorga. Todos os processos de poder de polícia têm esta característica de processo de outorga. No campo tributário, quando a lei tributária dispensa o pagamento de um tributo, constitui um processo de outorga. Da mesma forma constitui processo de outorga a isenção de imposto predial para os ex-combatentes da 2ª guerra mundial. O registro de marcas e patentes também é processo de outorga.

3. Processo de controle - a Administração, às vezes faz verificações e declara situação, direito ou conduta do administrado ou do servidor com caráter vinculante para as partes, registrando um processo de controle. Tal processo tem rito próprio e exige apresentação de defesa do interessado quando ocorrer irregularidade, sob pena de nulidade.

Esse processo de controle é também chamado de processo de determinação ou de declaração. A decisão final do processo de controle é vinculante mas não é executável porque será necessário instaurar outro processo de caráter disciplinar ou de caráter punitivo ou mesmo propor ação judicial civil ou criminal ou ainda obter pronunciamento executório de outro poder. Ele vai servir apenas como um processo probatório para um outro processo.

4. Processo Punitivo - o processo punitivo destina-se à imposição de penalidade por infração à lei, regulamento ou contrato, e é sempre promovido pela Administração Pública. Em regra, existe um processo legal que é contraditório e que tem que garantir a defesa sob pena de nulidade da sanção imposta. A instauração decorre de auto de infração, representação ou peça equivalente que deve conter a descrição detalhada dos atos e fatos ilegais ou administrativamente ilícitos e a indicação de norma ou convenção infringida.

Tal processo é conduzido por autoridade individual ou comissão de autoridades. Os contratos celebrados pela Administração contém cláusulas de sanções para os casos de haver descumprimento de suas regras, podendo ocorrer repreensão, suspensão e até mesmo rescisão contratual, como penalidade imposta ao particular.

Entretanto, esse poder punitivo da Administração deve observar rigorosamente o procedimento legal, ou seja, de acordo com o inc. LIV do art. 5º da CF, "Ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal".

Também deve ser garantido ao infrator o exercício da ampla defesa, com fundamento no art. 5º , inc. LV da CF, ou seja, " 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".

As sanções no poder punitivo estarão especificadas na lei, no decreto ou no contrato. Podem ser elas a demissão, a multa, a demolição de obra, o fechamento de estabelecimento etc.

São sanções privativas do poder de polícia do Estado. Na maior parte das vezes, a escolha das sanções é uma atividade discricionária da autoridade competente, que tem liberdade para produzir a prova e escolher a sanção aplicável nos casos em que ela for aplicável, quando não existe a vinculação ilícito-sanção, já que esta é própria do D. Penal. Dentro do Direito Administrativo, todo poder de polícia sempre vai poder ensejar um processo punitivo.

Capítulo 11

Os Princípios Explícitos na Administração Pública

Antigamente, havia uma preocupação doutrinária no sentido de se orientar os administradores públicos para terem um comportamento especial frente à Administração Pública.

O Estado surge a partir da formação e organização das sociedades. Estas últimas surgiram como decorrência da necessidade do homem de viver em grupo, porque se associar a outros seres humanos é, e sempre foi para ele, uma condição essencial de vida.

O Estado, como consequência do contrato social, é o detentor do poder político, decisório e responsável por cuidar do interesse comum e da gestão da coisa pública.

Esse comportamento especial, regido por princípios básicos administrativos, no Brasil, foi aparecendo nas leis infraconstitucionais e, posteriormente, em 1988, no qual os constituintes escreveram, no art. 37 da Constituição Federal, um capítulo sobre a Administração Pública.

Os princípios explícitos da Administração Pública

A Constituição Federal , em seu artigo 37 , caput, indica, de maneira expressa, os princípios da Administração Pública (direta e indireta), que são:

1. Legalidade
2. Impessoalidade
3. Moralidade
4. Publicidade
5. Eficiência



Para ajudá-lo a memorizar !

Uma das formas mais fáceis de lembrarmos-nos destes princípios é usando a mnemônica **L-I-M-P-E**. Vamos entender cada um destes princípios.

Legalidade

Com certeza você se lembra das aulas de história, onde estudou os períodos em que ocorreram as Monarquias Absolutistas. Naquela época, o Rei era absoluto e estava acima da própria Lei, lembra-se?

Em razão disto, muitas atrocidades contra a humanidade foram cometidas nestas épocas. Pessoas queimadas em praças públicas é apenas um pequeno exemplo do que ocorria.

Mas o conceito de poder e os regimes de governo evoluíram até o Estado Democrático de Direito. Todos, até mesmo o próprio Estado, devem respeitar a Constituição e as Leis. Esse é o modelo ideal de governo, haja vista que os direitos fundamentais dos cidadãos devem ser respeitados.

O principal mecanismo de controle da Administração é a Legalidade

Em obediência a este princípio, ela somente pode fazer o que está determinado na Lei.

Pense na Administração como um robô: ela não tem vontade própria e só agirá de acordo com os comandos legais. **E se não há previsão expressa, não há atuação da Administração.**

Em relação aos administrados, a situação é diferente. Se a Lei não vedar ou nada disser, eles podem agir livremente, desde que não prejudiquem os direitos de outrem. Ninguém é obrigado a fazer ou deixar de fazer algo, senão em virtude de lei. (Art. 5º, II, CF/88).

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

Este princípio observa não só as leis, mas também os regulamentos que contêm as normas administrativas contidas em grande parte do texto Constitucional.

Quando a Administração Pública se afasta destes comandos, pratica atos ilegais, produzindo, por consequência, atos nulos e respondendo por sanções por ela impostas (Poder Disciplinar). Os servidores, ao praticarem estes atos, podem até ser demitidos.

Um administrador de empresa particular pratica tudo aquilo que a lei não proíbe. Já o administrador público, por ser obrigado ao estrito cumprimento da lei e dos regulamentos, só pode praticar o que a lei permite. É a lei que distribui competências aos administradores.

Impessoalidade

Este princípio também deve ser estudado sob dois enfoques: na própria administração pública e nos cidadãos.

Em relação à Administração Pública, nas propagandas referentes às obras e serviços prestados por ela, não pode conter o nome do agente público responsável (por exemplo, o nome do Prefeito de um Município), nem símbolos que possam identificá-lo.

A seguinte frase ajuda a entender isso:

Para a administração brilhar, o gestor deve se apagar.

O principal mecanismo de controle da Administração é a Legalidade

O referido princípio busca evitar que a máquina pública seja usada com fins políticos ou eleitoreiros. Os atos administrativos governamentais devem ser impessoais.

Observe o que estabelece a Constituição Federal acerca do tema (Art. 37, §1º):

§ 1º A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos.

Esse princípio deve ser entendido para excluir a promoção pessoal de autoridade ou serviços públicos sobre suas relações administrativas no exercício de fato, pois, de acordo com os que defendem esta corrente, os atos são dos órgãos e não dos agentes públicos.

Em suma, há que se entender que os atos administrativos devem ser orientados exclusivamente para uma finalidade pública, sem deixar-se contaminar por interesses individuais e, portanto, pessoais.

Qualquer agente público, seja ele, eleito, concursado, indicado etc., está ocupando seu posto para servir aos interesses do povo. Assim, seus atos obrigatoriamente deverão ter como finalidade o interesse público, e não próprio ou de um conjunto pequeno de pessoas amigas. Ou seja, deve ser impessoal.

O outro enfoque é direcionado aos administrados, ou seja, a administração não pode fazer distinções desarrazoadas em relação aos destinatários dos serviços públicos.

Por exemplo, o ente estatal, em regra, não pode contratar agentes públicos ou contratar produtos ou serviços dos particulares ao seu bel prazer.

Para contratação de agentes, deve-se realizar concurso público, e para contratação de produtos ou serviços deve-se realizar procedimento licitatório.

Da mesma forma, veda-se a discriminação de candidatos a um cargo público, ou para participação de licitações, em razão de sua cor, classe social, residência ou sexualidade.

EXIBA 3238-0066

PARABÉNS PREFEITO,
UM ANO DE TRABALHO, UM FUTURO DE CONQUISTAS.

Equipamentos & Construção

Imagem: Descumprimento do princípio da impessoalidade.

Moralidade

Este é um dos princípios mais citados pela imprensa brasileira nos últimos meses, haja vista os constantes escândalos de corrupção veiculados intensamente pelas mídias nacional e internacional.

Moralidade tem estreita relação com a tomada de decisões corretas, independentemente de estarem ou não previstas em lei.

Deve-se buscar a probidade na atuação pública. A Lei nº 8.429/92 estabelece as condutas consideradas Improbidade Administrativa e prevê diversas sanções aos autores destas condutas.

A Constituição Federal também previu os mecanismos contra atos que atentam contra o Princípio da Moralidade. Um exemplo desses mecanismos é a ação popular, conforme expresso a seguir:

Art. 5º, XXIII - 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;

No entanto, o princípio em comento é ainda mais amplo, não se restringindo apenas aos casos de corrupção.

É corriqueiro vermos as pessoas criticando as remunerações e os benefícios, como o auxílio paletó, recebidos por membros do Poder Legislativo Brasileiro, por exemplo.

Então perceba que este princípio está diretamente relacionado com os próprios atos dos cidadãos comuns em seu convívio com a comunidade, ligando-se à moral e à ética administrativa, estando esta última sempre presente na vida do administrador público, sendo mais rigorosa que a ética comum.

O princípio da Moralidade impõe a administração não apenas uma atuação legal, mas também **moral, pautada na ética, honestidade, lealdade, boa fé**. No entanto, a moralidade a ser obedecida é a administrativa e não a moralidade comum que trata da distinção entre o bem e o mal.

Segundo o **Tribunal de Contas do Município de São Paulo (TCMSP)**, “o princípio de Moralidade é outro princípio relevante no Direito Administrativo e extremamente importante para o processo da licitação e da contratação. Não se pode imaginar que a Administração Pública, através de seus servidores, pudesse conluir com os prováveis futuros contratados para estabelecer um preço maior, para dar alguma vantagem a este ou aquele, em prejuízo do interesse público. Se assim agisse além de afrontar os princípios da igualdade – porque estaria dando tratamento desigual àqueles que deveriam receber tratamento igual – e da legalidade – pois estaria pagando um preço maior quando a lei exige que o pagamento seja pelo menor preço –, ainda afrontaria, em especial, o princípio da moralidade administrativa, que veda qualquer ato ou comportamento que não se afeiçoe à conduta do homem probo, do homem honesto”.



Arte: A sociedade, o questionamento e o auxílio-paletó.

Publicidade

O nome completo do nosso país é **República Federativa do Brasil**. É de fácil visualização que República é a forma de governo que adotamos, e este termo deriva da expressão latina *res publica*, que significa coisa do povo.

Logo, se é coisa do povo, este tem o poder sobre a ela, e, para poder exercer o controle sobre a Administração Pública, os cidadãos devem ter conhecimento dos atos praticados por ela.

Por isso, existe o princípio da publicidade, o qual assevera que todos os atos da Administração devem ser públicos, salvo aqueles necessários ao resguardo do direito à intimidade e em casos que envolvam a segurança nacional. O que prevalece nessa regra é a transparência nos atos de gestão governamental.

A Constituição Federal também deixou muito clara a obrigatoriedade deste princípio em outros artigos de seu texto. Acompanhe:

Art. 5º. XXXIII - todos têm direito a 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 à segurança da sociedade e do Estado;

Art. 39. § 6º Os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário publicarão anualmente os valores do subsídio e da remuneração dos cargos e empregos públicos.

Ademais, com o mesmo propósito de garantir a publicidade dos atos oficiais, no ano de 2011 foi promulgada e publicada a Lei de Acesso à Informação - Lei nº 12.527/2011.

Na prática, ainda não é comum vermos os cidadãos buscando saber como é gerida a máquina pública, embora existam vários mecanismos para o acesso aos dados públicos, acesso às licitações realizadas em todos os municípios do seu Estado, acesso ao que é gasto com vencimentos, gratificações, diárias e várias indenizações pagos a servidores públicos. Há, ainda, portais da transparência em vários órgãos públicos, os quais podem ser acessados livremente pela internet.

Este princípio é a divulgação oficial do ato da Administração para a ciência do público em geral, com efeito de iniciar a sua atuação externa, ou seja, de gerar efeitos jurídicos. Esses efeitos jurídicos podem ser de direitos e de obrigações.

A publicidade dos atos administrativos possui as seguintes exceções:

- 1. Nos casos de segurança nacional:** seja ela, de origem militar, econômica, cultural etc. Nestas situações, os atos não são tornados públicos. Por exemplo, os órgãos de espionagem não fazem publicidade de seus atos;
- 2. Nos casos de investigação policial:** onde o Inquérito Policial é extremamente sigiloso (só a ação penal que é pública).
- 3. Nos casos dos atos internos da Administração Pública:** por não haver interesse da coletividade, não há razão para serem públicos.

A **publicidade dos atos administrativos** é feita tanto na **esfera federal** (através do Diário Oficial Federal) como na **estadual** (através do Diário Oficial Estadual) ou **municipal** (através do Diário Oficial do Município). Nos Municípios, se não houver o Diário Oficial Municipal, a publicidade poderá ser feita através dos jornais de grande circulação ou afixada em locais conhecidos e determinados pela Administração.

A publicidade, contudo, não é um requisito de forma do ato administrativo e não é elemento formativo do ato, mas sim um requisito de eficácia e moralidade.

A publicidade deve ter objetivo educativo, informativo e de interesse social, não podendo ser utilizados símbolos, imagens, etc. que caracterizem a promoção pessoal do Agente Administrativo.

Eficiência

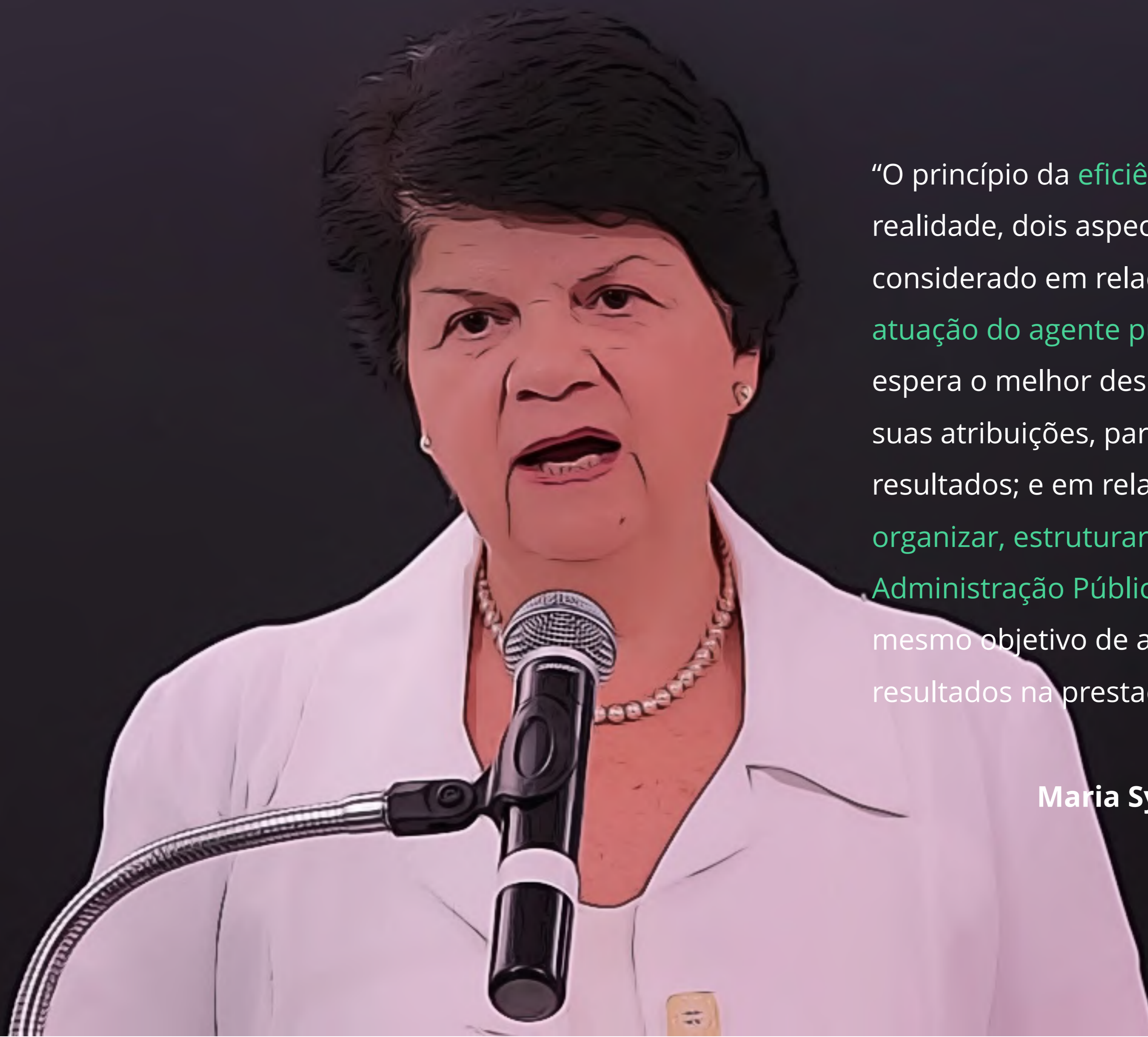
O princípio da eficiência é o que distingue uma **administração burocrática** de uma **administração gerencial**.

No modelo burocrático, busca-se apenas o controle rígido dos atos de gestão, e não há preocupação com a eficácia dos atos públicos. Já no modelo gerencial de administração, o cidadão aparece como prioridade na prestação dos serviços públicos, onde ele passa a ser visto como um cliente que deve ter suas necessidades atendidas.

Ser eficiente é ser ágil e agir conforme as regras jurídicas, utilizando-se os escassos recursos públicos de forma econômica e inteligente. Deve-se fazer mais, gastando menos!

Eficiência não é um conceito jurídico, mas **econômico**. Não qualifica normas, mas sim atividades. Assim, o princípio da eficiência orienta a atividade administrativa no sentido de conseguir os melhores resultados com os meios escassos de que se dispõe e o menor custo. Rege-se pela regra de consecução do maior benefício com o menor custo possível.

O princípio da eficiência possui o condão de gerar mudanças no comportamento funcional da Administração, o artigo 39, § 7º, da C.F/88, dispõe que a União, Estados, Distrito Federal e Municípios disciplinarão a aplicação de recursos orçamentários provenientes da economia com despesas correntes em cada órgão para aplicação no desenvolvimento de programas de qualidade e produtividade, treinamento e desenvolvimento, modernização, reaparelhamento e racionalização do serviço público, inclusive sob a forma de adicional ou prêmio de produtividade.



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

Maria Sylvia Zanella Di Pietro

Breve análise dos Princípios

Os princípios se interligam, influenciando-se entre eles. Assim, quando analisamos o princípio da legalidade, podemos admitir como consequência de sua observância a existência da moralidade.

Analisando a desobediência aos princípios do artigo 37, caput, da Constituição Federal vigente e seu vínculo com a corrupção, concluímos que os referidos princípios funcionam como guardiões, evitando atos de corrupção, e, para exercer essa função de guarda, de proteção, precisam ser obedecidos, cumpridos, exercitados.

A obediência ao princípio da legalidade evitará a prática de atos ilegais. Estes são os verdadeiros condutores da corrupção, quando não são suas vias de acesso.

A obediência ao princípio da impessoalidade evitaria que atos da Administração Pública viessem a ser utilizados para satisfação de indivíduos e grupos, sem qualquer preocupação com a coletividade.

Observar o princípio da moralidade garantirá a proporcionalidade entre os meios e os fins a atingir, entre os sacrifícios impostos à coletividade e os benefícios por ela auferidos, entre as vantagens usufruídas pelas autoridades públicas e os encargos impostos à maioria dos cidadãos.

A observância do princípio da publicidade garantirá a transparência dos atos da Administração Pública e a participação dos cidadãos nas questões públicas por meio da informação. O controle das atividades administrativas será maior, principalmente no que diz respeito à aplicação dos recursos públicos.

Guiar-se pelo princípio da eficiência evitará a pobreza e o sofrimento da coletividade, garantindo o bem-estar social. A eficiência se opõe à lentidão, e esta é muitas vezes usada pela corrupção como meio de atingir o objetivo de enriquecimento ilícito e perpetuação no poder público.

O Estado necessita da Administração Pública para cumprir sua função, que é cuidar do bem-estar e do interesse comum e, para isso, os princípios devem ser respeitados.

Para isso, se faz primordial a necessidade de profissionalização dos servidores públicos, ou seja, estabelecer, num prazo compatível, uma política remuneratória adequada às novas exigências profissionais e um sistema de carreira baseado na progressão funcional por mérito, por competência.

Isso tudo deve ser revisto porque o descrédito do cidadão em relação ao Estado tem origem na sua ineficiência na prestação de serviços, como visto atualmente. Tudo isso gera um distanciamento entre o servidor e a sociedade. Esse distanciamento se configura pela baixa sintonia entre as demandas dos cidadãos e a capacidade do Estado de estabelecer e implementar metas coletivas.

“Administração é a arte de criar os caminhos que levam a humanidade para a excelência de suas realizações.”



Administra Brasil
Cursos Online Profissionalizantes

Curso online de

Direito Administrativo

Agora você já pode solicitar o certificado em seu nome por apenas R\$29,90.

O certificado é preenchido com o nome informado no pedido e enviado para o seu e-mail, também informado no pedido, em poucos minutos após aprovação. É simples, prático e rápido!

Esperamos que tenha gostado do curso. Até a próxima!