

Regime jurídico administrativo e os princípios da Administração

Denomina-se regime jurídico administrativo o conjunto de regras incidentes sobre a Administração Pública, envolvendo prerrogativas e deveres para a preservação dos interesses da coletividade. Nas palavras de Maria Sylvia Zanella Di Pietro, trata-se do conjunto de conotações que tipificam o Direito Administrativo, colocando a Administração Pública numa situação privilegiada e vertical na relação jurídico-administrativa [1]. O único objetivo que a Administração Pública pode perseguir em sua atuação é a preservação dos interesses da coletividade, tratando-se, portanto, de interesse público primário. Como reflexo direto de sua atuação, a Administração recebe do ordenamento jurídico em aos particulares, tais como a autoexecutoriedade de seus atos e a imunidade de seus próprios atos sem precisar de autorização do Poder Judiciário).



Fernando Capez
candidato a deputado

No que tange aos bens públicos, como pertencem à Administração

Pública e à coletividade, se submetem a regras diferentes dos bens particulares. Como exemplo tem-se a questão da imprescritibilidade, uma vez que os bens públicos não podem ser adquiridos através de usucapião (artigos 183, §3º, e 191, parágrafo único, CF), nem mesmo para terras devolutas, conforme Súmula 340 do STF [2].

Como prerrogativa da Administração Pública na persecução do bem da sociedade, citam-se os contratos administrativos. Diferentemente do que ocorre nos contratos entre os particulares, nos quais os contratantes elaboram conjuntamente as cláusulas sem hierarquia entre as partes, a Administração Pública o elabora sozinha, cabendo ao particular decidir se deseja a ele aderir ou não. Subvertendo a regra da paridade das partes do contrato civil, no âmbito administrativo há relação hierárquica, podendo a Administração Pública, mediante as cláusulas exorbitantes, agir unilateralmente. Portanto, a Administração Pública tem posição de superioridade ante aos contratados.

Todavia, em que pese gozar de prerrogativas, a Administração Pública, ao editar seus atos, tem o dever de cumprir uma série de exigências que não se estendem aos atos comuns da vida civil. Além da capacidade do agente, licitude do objeto e forma prescrita em lei, requisitos clássicos de validade de um ato jurídico, os atos administrativos devem conter finalidade e motivação. Como não poderia deixar de ser, a finalidade está consubstanciada na preservação dos interesses públicos, enquanto a motivação é a imposição à Administração de fundamentar seus atos, indicando os pressupostos de fato e de direito que determinaram sua decisão, nos termos do artigo 2º, parágrafo único, inciso VII, da Lei nº 9.784/99. Nesse sentido, os ensinamentos de Celso Antônio Bandeira de Mello:

"Dito princípio implica para a Administração o dever de fundamentar seus atos, apontando-lhes os fundamentos de fato e de direito, assim como a correlação lógica entre os eventos e situações que deu por existentes e a providência tomada, nos casos em que este último esclarecimento seja necessário para aferir-se a consonância da conduta administrativa com a lei que lhe serviu de arrimo" [3].

A Constituição Federal estabelece em seu artigo 37, *caput*, que a Administração Pública deve se nortear pelos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Além destes, os princípios implícitos da supremacia, motivação, razoabilidade, autotutela e segurança jurídica, mesmo sem expressa previsão constitucional, também deverão servir como diretrizes para os atos administrativos.

Tais princípios têm por objetivo a busca da preservação dos interesses da coletividade, destinando-se a todos aqueles que se encontrarem dentro da Administração Pública, em suas quatro esferas de governo (federal, estadual, municipal e distrital). Também se aplicam aos órgãos componentes da Administração direta, criados pelo fenômeno da descentralização (ministérios, secretarias especiais, secretarias estaduais, secretarias municipais, prefeituras regionais) e às pessoas jurídicas da administração indireta, criadas pela desconcentração (autarquias, fundações, empresas públicas, sociedades de economia mista, associações e agências reguladoras).

Entende-se por legalidade a determinação conferida à Administração de agir apenas mediante autorização legal. Pressupõe-se, portanto, que sempre haverá uma lei disciplinando os atos administrativos, uma vez que, sem existência de lei anterior, o ato administrativo será ilegal, cabendo aos prejudicados buscar a devida reparação perante o Poder Judiciário.

A atividade da Administração é *sub legem*, ou seja, sob lei, havendo hierarquia entre a lei e o ato da administração, condicionando-o à existência de lei. Sendo um dos parâmetros mais importantes para a atuação da Administração, tal princípio encontra-se consubstanciado nos direitos e garantias fundamentais da CF no artigo 5º, inciso II — *"Ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa, a não ser em virtude de lei"* e inciso XXXIX — *"Não existe crime sem lei anterior que a defina, nem pena sem prévia cominação legal"* — *"nullum crimen, nulla poena, sine previa legem"*. Está presente, também, no artigo 150, CF, ao vedar a União, estados, municípios e Distrito Federal, majorar ou versar sobre tributos a não ser em virtude de lei, e no artigo 37, II, CF, ao condicionar a abertura de concurso público a uma lei autorizadora.

Impessoalidade consiste no tratamento equânime que deve ser conferido a todos os administrados de forma neutra e isonômica, somente promovendo eventuais discriminações quando justificadas para a preservação do interesse público (teoria da discriminação positiva). Tal princípio encontra-se presente na exigência de concurso público para a contratação de pessoas (artigo 37, II, CF); na exigência de licitação para a contratação de serviços (artigo 37, XXI, CF); na emissão de precatórios para o pagamento de credores com liquidação de acordo com ordem cronológica de expedição (artigo 100, CF); e na vedação de veiculação de nomes, imagens, símbolos ou qualquer outra forma de comunicação que represente promoção pessoal do administrador em propagandas de atos do governo (artigo 37, §1º, CF).

Moralidade é a obrigação atribuída ao administrador para praticar uma gestão honesta, proba. Qualquer ato imoral praticado será considerado um ato ilegal, e autorizará a atuação do Poder Judiciário para combatê-lo. Como maior exemplo da efetivação deste princípio, cita-se a Súmula Vinculante 13, que proíbe o nepotismo, contratação de parentes para cargos em comissão da Administração [\[4\]](#).

Publicidade é a obrigação por parte da administração de dar transparência a todos os atos e informações armazenados em seu banco de dados. Nesse sentido, a edição da Lei nº 12.527/11 (Lei de Acesso à Informações Públicas) teve o condão de regulamentar a norma constitucional do artigo 5º, XXXIII, CF, que dispõe que *"todos têm o direito de obter dos órgãos públicos informações de interesse particular, coletivo ou geral, no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, exceto as informações que possam comprometer a segurança do Estado e da sociedade"*.

Eficiência é a obrigação da administração em manter ou ampliar a qualidade dos serviços e obras públicas que executa, sob pena de responsabilidade de seus gestores (exemplos: responsabilidade do Estado pela má situação dos presídios; responsabilidade do Estado pela greve de policiais; responsabilidade do Estado pela má situação de apartamentos entregues em ações sociais; responsabilidade do estado na demora em religar a luz elétrica após forte chuva; responsabilidade do Estado no desabamento de estádio de futebol ou ciclovia).

Quanto aos princípios implícitos, entende-se a supremacia do interesse público sobre o privado como a situação na qual a Administração Pública tem o dever de sacrificar direitos de terceiros para não cometer nenhuma irregularidade, em razão da manutenção do interesse da coletividade. Com relação à motivação, a cada ato que edita, a Administração Pública é obrigada a dizer as razões e os motivos que lhes deram origem. De acordo com a teoria dos motivos determinantes, além da obrigação de motivar, o conteúdo do ato vincula a conduta do administrador, sendo que qualquer afastamento do que foi apresentado ensejará implicará em desvio de finalidade, passível de questionamento perante o Poder Judiciário.

Pela razoabilidade, o administrador fica proibido de fazer qualquer exigência, ou de aplicar qualquer sanção, em medida superior a necessária à preservação do interesse público. Por meio da autotutela, a Administração fica autorizada a rever seus próprios atos, anulando-os quando ilegais, ou revogando-os por razões de conveniência e oportunidade [\[5\]](#). Finalmente, o princípio da segurança jurídica, ou proteção à confiança, impede que a Administração Pública faça interpretações retroativas ao conteúdo de uma lei, atingindo situações anteriormente já consolidadas ao longo do tempo (direito adquirido/ato jurídico perfeito/coisa julgada) — artigo 2º, parágrafo único, XIII, da Lei 9.784/99.

[1] DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo. 20ª edição, São Paulo, Ed. Atlas, 2007, p. 55.

[2] Súmula 340, STF: Desde a vigência do Código Civil, os bens dominicais, como os demais bens públicos, não podem ser adquiridos por usucapião.

[3] MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo, 31ª edição, São Paulo, Ed. Malheiros, 2013, p. 115/116.

[4] Súmula Vinculante 13: "A nomeação de cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, da autoridade nomeante ou de servidor da mesma pessoa jurídica investido em cargo de direção, chefia ou assessoramento, para o exercício de cargo em comissão ou de confiança ou, ainda, de função gratificada na administração pública direta e indireta em qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, compreendido o ajuste mediante designações recíprocas, viola a Constituição Federal".

[5] Súmula 346, STF: "A Administração Pública pode declarar a nulidade de seus próprios atos". Súmula 473, STF: "A administração pode anular seus próprios atos quando eivados de vícios que os tornem ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revoga-los, por meio de conveniência e oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial".

Date Created

05/05/2022