

# Os Princípios mais Relevantes do Direito Administrativo

Alexandre Guimarães Gavião Pinto  
*Juiz de Direito do TJ/RJ.*

Todos os ramos do direito são marcados por princípios peculiares, que influenciam intensamente o ordenamento jurídico, identificando-se aqueles que estão previstos de forma expressa na lei, e outros que se encontram implícitos no sistema jurídico.

É importante notar que existem princípios que estão descritos na própria Constituição da República, e que, portanto, são considerados princípios constitucionais, tendo sido introduzidos, progressivamente, na consciência do povo, durante uma evolução histórica.

Na realidade, os princípios constitucionais funcionam como uma bússola para toda a legislação infraconstitucional.

Da mesma forma, os princípios gerais de direito permeiam o sistema jurídico-normativo, caracterizando-se como elementos fundamentais da cultura jurídica e cânones que não foram ditados explicitamente pelo elaborador da norma, mas que estão inseridos no ordenamento jurídico como normas de valor genérico, capazes de orientar a compreensão, aplicação e integração do direito.

É preciso se ter presente que os princípios, sejam princípios constitucionais ou princípios gerais de direito, sempre marcaram a ciência jurídica, e isto se justifica pelo fato de que se fundam em premissas éticas extraídas da lei, sendo verdadeiros focos de luz, capazes de iluminar e orientar o intérprete da norma.

O Direito Administrativo, assim como as demais ciências jurídicas, também é regido por vários princípios, que refletem o momento

político em que vive a sociedade, e que merecem uma profunda e detida reflexão.

## **DO DIREITO ADMINISTRATIVO**

Sobre Direito Administrativo, algumas considerações se fazem necessárias.

Tal ramo do direito pode ser compreendido como o conjunto de normas e princípios jurídicos que regem a atividade administrativa, as entidades, os órgãos e agentes públicos, que atuam com o objetivo de atender as necessidades da coletividade.

Destaque-se que o Estado deve criar as condições necessárias para que os indivíduos vivam de forma harmônica e solidária na sociedade e desenvolvam suas aptidões físicas, morais e intelectuais. Isto porque, à sociedade política compete assegurar as condições indispensáveis ao bem geral.

A função administrativa constitui o dever do Estado de atender ao interesse público.

Indubitavelmente, o Direito Administrativo é uma disciplina do ramo do Direito Público, organizada por princípios, que se encontram reunidos de forma harmoniosa.

A Administração Pública detém prerrogativas e sujeições, com o fito de suprir as necessidades decorrentes do interesse coletivo, o que permite, muitas vezes, em virtude da supremacia do interesse público sobre o particular, o condicionamento ou limitação do exercício de direitos e liberdades individuais.

Para alcançar o bem público, o Estado exerce determinadas atividades, tais como a manutenção da ordem interna e a execução de serviços para o bem-estar e o progresso da coletividade.

Entre as funções do Estado, podemos identificar: a função legislativa, que consiste na elaboração das normas que irão disciplinar a vida social; a função judiciária, que consiste na interpretação e aplicação do direito em situações concretas, e a função administrativa, que se relaciona ao atendimento das necessidades materiais do povo.

No que tange ao desempenho das diversas funções estatais, a Constituição da República determina uma distribuição entre os Poderes, o que implica o reconhecimento de que a função legislativa será

desempenhada predominantemente pelo Poder Legislativo; a função judiciária preponderantemente pelo Poder Judiciário, e a função administrativa preponderantemente pelo Poder Executivo.

Ressalte-se que cada poder pode exercer funções que, em princípio, são atribuídas a outro, o que faz com que todos desempenhem atividades relacionadas com a função administrativa do Estado.

Mais uma vez, o critério adotado para a partilha de competências administrativas é o da predominância de interesses, através do qual a União desempenha as competências de interesse nacional, os Estados, as de interesse regional, e os municípios, as de interesse local.

Reputa-se atividade administrativa a gestão dos interesses qualificados da comunidade.

A atividade administrativa é profundamente influenciada pela conjugação, principalmente, dos princípios, que estudaremos adiante, da supremacia do interesse público e da indisponibilidade do interesse público.

A Administração Pública está subordinada aos princípios de Direito Administrativo e, em especial, aos princípios básicos instituídos no artigo 37, *caput*, da Constituição da República, a saber: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

A vontade do Estado se manifesta através de seus agentes, que são pessoas naturais que recebem a importante tarefa de atuar em nome do Poder Público.

## PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O *caput* do artigo 37 da Lei Maior enumera os princípios básicos da Administração Pública, e estes se aplicam aos três poderes e à Administração Pública Direta e Indireta.

São princípios básicos da Administração Pública: a **legalidade**, segundo o qual, ao administrador somente é dado realizar o que estiver previsto na lei; **impessoalidade**, que exige que a atuação do administrador público seja voltada ao atendimento impessoal e geral, ainda que venha a interessar a pessoas determinadas, não sendo a atuação atribuída ao agente público, mas à entidade estatal a que se vincula; **moralidade**, que estabelece a necessidade de toda a atividade administrativa atender a um só tempo à lei, à moral e à equidade,

em suma, aos deveres da boa e honesta administração; **publicidade**, que faz com que sejam obrigatórios a divulgação e o fornecimento de informações de todos os atos praticados pela Administração Pública, e **eficiência**, que impõe a necessidade de adoção, pelo administrador, de critérios técnicos e profissionais, que assegurem o melhor resultado possível, rechaçando-se qualquer forma de atuação amadorística e ineficiente do Poder Público.

Passamos ao exame detido dos princípios supramencionados.

O mais importante dos princípios da Administração Pública, por ser vetor basilar do regime jurídico-administrativo, é o princípio da legalidade. Destaque-se que todos os demais decorrem do princípio em análise, que se revela essencial num Estado Democrático de Direito, regime político que visa estabelecer um razoável equilíbrio entre os direitos da pessoa e os direitos da sociedade, entre a liberdade e a soberania, através do qual o povo se governa a si mesmo, quer diretamente, quer por meio de representantes eleitos para gerir os negócios públicos e elaborar as leis.

Em razão do princípio da legalidade, somente é considerada legítima a atuação do agente público ou da Administração Pública, se for permitida por lei. Isto porque, toda atividade administrativa que não estiver autorizada por lei é ilícita, ressaltando-se que, se ao particular é dado fazer tudo quanto não estiver proibido; ao administrador somente é franqueado o que estiver permitido por lei, já que a atuação administrativa encontra-se subordinada de forma indelével à vontade legal.

Ressoa evidente que o princípio da legalidade constitui uma das principais garantias dos direitos individuais, já que a própria lei, que define os aludidos direitos, também estabelece os limites da atuação administrativa, restringindo, por vezes, o exercício de tais direitos, em benefício da coletividade.

O princípio da legalidade, que não está albergado apenas no artigo 37, mas também nos artigos 5º, incisos II e XXXV, e 84, inciso IV da Lei Maior, importa em subordinação do administrador à legislação, devendo ser fielmente realizadas as finalidades normativas, posto que só é legítima a atividade do administrador público, se estiver compatível com as disposições legais.

O **princípio da impessoalidade** compreende a igualdade de tratamento que a administração deve dispensar aos administrados que estejam na mesma situação jurídica. Exige, também, a necessidade de que a atuação administrativa seja impessoal e genérica, com vistas a satisfazer o interesse coletivo. Esta é a razão pela qual deve ser imputada a atuação administrativa ao órgão ou entidade estatal executora da medida, e não ao agente público, pessoa física.

Forçoso convir que, em decorrência do princípio da impessoalidade, é vedado tratamento discriminatório aos administrados que se encontrem nas mesmas situações.

A impessoalidade encontra-se relacionada com a finalidade, ou seja, com o fim previsto na lei, cujo desrespeito configura desvio, o que invalida o ato administrativo.

O princípio da impessoalidade também combate o desvirtuamento da atuação do administrador público como meio de promoção pessoal, sendo, portanto, vedada a utilização de nomes, símbolos e imagens nas realizações da administração, que, em prejuízo do interesse público, promovam partidos políticos e agentes públicos, comprometendo a legítima atuação administrativa, que deve ser impessoal, abstrata e genérica.

O **princípio da moralidade** evita que a atuação administrativa distancie-se da moral, que deve imperar com intensidade e vigor no âmbito da Administração Pública.

Tal princípio obriga que a atividade administrativa seja pautada cotidianamente não só pela lei, mas também pelos princípios éticos da boa-fé, lealdade e probidade, deveres da boa administração.

Mister se faz registrar que boa-fé, lealdade, razoabilidade e proporcionalidade são princípios gerais, que ditam o conteúdo do princípio da moralidade administrativa.

No que se refere ao **princípio da publicidade**, convém esclarecer que a Administração Pública tem o dever de dar publicidade, ou seja, de conduzir ao conhecimento de terceiros, o conteúdo e a exata dimensão do ato administrativo, a fim de facilitar o controle dos atos da administração. Isto se explica, pelo fato de que a atividade administrativa deve ser caracterizada pela transparência, de modo que a todos é assegurado o direito à obtenção de informações e certidões,

para a defesa de direitos e esclarecimentos de situações de interesse pessoal.

O princípio em foco, também diz respeito aos julgamentos realizados por órgãos do Poder Judiciário, admitindo-se que a lei limite, em determinados atos, a presença das próprias partes e de seus advogados, desde que o sigilo seja imprescindível para a defesa da intimidade das partes litigantes, sem prejuízo do direito público à informação, ou, se assim o exigir o interesse público, como, por exemplo, se estiver em jogo a segurança pública, ou que, o assunto, se divulgado, possa vulnerar a intimidade de determinada pessoa, sem qualquer benefício para o interesse público.

É imperioso assinalar que o princípio da publicidade, retratado nos incisos LX, XIV, XXXIII e LXXII, do artigo 5º da Constituição da República, assegura o direito à informação, não só para assuntos de interesse particular, mas também de interesse coletivo, o que demonstra um fortalecimento do controle popular sobre os atos da Administração Pública.

Quanto ao **princípio da eficiência** podemos dizer que o ordenamento jurídico censura a atuação amadorística do agente público, que, no exercício de sua função, deve imprimir incansável esforço pela consecução do melhor resultado possível e o máximo proveito com o mínimo de recursos humanos e financeiros.

O princípio da eficiência exige, também, que a Administração Pública seja organizada em permanente atenção aos padrões modernos de gestão, no fito de vencer o peso burocrático, para lograr os melhores resultados na prestação dos serviços públicos postos à disposição dos cidadãos.

Outros princípios de Direito Público, consagrados na legislação infraconstitucional, também marcam o estudo e à aplicação das normas referentes ao ramo do direito, ora em análise.

O princípio da **supremacia do interesse público** ensina-nos que, no confronto entre o interesse do particular e o interesse público, prevalecerá o segundo, no qual se concentra o interesse da coletividade, o que não significa, inquestionavelmente, que o Poder Público possa imotivadamente desrespeitar os direitos individuais.

É necessário que os interesses públicos tenham supremacia sobre os individuais, posto que visam garantir o bem-estar coletivo e concretizar a justiça social.

Em razão do **princípio da indisponibilidade**, não é concedida liberdade absoluta ao administrador, para concretizar transações de qualquer natureza, sem prévia autorização legal.

Insta salientar que os agentes públicos não têm disponibilidade sobre os interesses públicos destinados à sua guarda e realização, até porque os bens, direitos e interesses públicos são confiados ao administrador tão-somente para a sua gestão, e jamais para a sua disposição sem justa causa. Por esse motivo é que o poder de disposição para aliená-los, renunciá-los ou transacioná-los, dependerá sempre de lei.

O exercício da atividade administrativa representa deveres para o agente público e para a própria administração, como os deveres de guarda, aprimoramento e conservação do interesse público.

Revela-nos o **princípio da continuidade** que a atividade administrativa, máxime a prestação dos serviços públicos, não pode sofrer paralisações abruptas e imotivadas.

A atividade administrativa deve ser prestada ininterruptamente, com vistas a suprir as necessidades públicas, não podendo paralisar-se a prestação do serviço público, que nada mais é do que a forma pela qual o Estado desempenha funções essenciais ou necessárias à coletividade.

Em decorrência do princípio em tela, é que a Carta Magna dispõe, em seu artigo 37, VII, que o direito de greve será exercido nos termos e limites definidos em lei específica, no intuito de se conciliar o direito de greve com a necessidade do serviço público, e que a lei impossibilita, para quem contrata com a Administração Pública, de invocar a *exceptio non adimplenti contractus* nos pactos que tenham por objeto a execução de serviço público, e que é reconhecido ao Poder Público o direito de utilizar os equipamentos e instalações da empresa que com ele contrata, para assegurar a continuidade do serviço público, havendo, inclusive, a possibilidade de encampação da concessão de serviço público.

Em decorrência do **princípio da autotutela**, a Administração Pública tem o poder de rever os seus próprios atos, seja para revogá-los, quando inconvenientes, ou seja, para anulá-los, quando ilegais.

Esse poder conferido à Administração Pública propicia o controle de seus próprios atos, com a possibilidade da anulação dos atos ilegais

e da revogação dos atos inconvenientes ou inoportunos, independentemente de recurso ao Poder Judiciário.

É indene de dúvidas que a possibilidade de revisão interna dos atos administrativos, que é realizada no âmbito da própria pessoa jurídica, não pode conduzir a abusos e conseqüentemente a desrespeito de direitos.

Não há que se falar em revisão do ato administrativo, por conveniência e oportunidade, sempre que o ato produzir efeitos e gerar direitos a outrem. Da mesma forma, que não é admissível a revogação de ato vinculado, ou de ato cuja edição tenha sido imposta por lei, bem como, se já foi exaurida a competência do agente público.

O princípio da autotutela também demonstra que a Administração Pública tem o dever de zelar pelos bens que integram o seu patrimônio, podendo, através de medidas de polícia administrativa, obstaculizar atos que ponham em risco a conservação desses mesmos bens, sem a necessidade de auxílio ou autorização do Poder Judiciário.

De acordo com o **princípio da especialidade**, as entidades estatais não podem abandonar, alterar ou modificar as finalidades para as quais foram constituídas. Atuarão as ditas entidades sempre vinculadas e adstritas aos seus fins que motivaram sua criação.

Quanto ao **princípio da presunção de legitimidade, de legalidade e de veracidade**, é forçoso convir que, para materializar o interesse público que norteia a atuação administrativa, as decisões da Administração Pública são dotadas do atributo da presunção de legitimidade e de legalidade, tornando-se presumivelmente verdadeiras quanto aos fatos e adequadas quanto à legalidade. Tal atributo permite, inclusive, a execução direta, pela própria administração, do conteúdo do ato ou decisão administrativa, mesmo que não conte com a concordância do particular.

É bem verdade que se trata de presunção relativa, que admite prova em contrário, mas, em razão da aludida presunção, as decisões administrativas são de execução imediata, possuindo a possibilidade de gerar obrigações para o particular, independentemente de sua anuência, bem como de serem executadas pela própria Administração Pública, através de meios diretos ou indiretos de coação.

O princípio da razoabilidade sinaliza que o administrador não pode atuar segundo seus valores pessoais, optando por adotar providências segundo o seu exclusivo entendimento, devendo considerar valores comuns a toda coletividade.

Do princípio supramencionado, resulta a imperiosidade da observância do valor justiça, valor máximo tutelado pela ordem jurídica, uma vez que a razoabilidade vai se atrelar à congruência lógica entre as situações postas e as decisões administrativas, bem como às necessidades da coletividade.

O **princípio da proporcionalidade** impõe à Administração Pública a permanente adequação entre os meios e os fins, banindo-se medidas abusivas, com intensidade superior ao estritamente necessário.

O administrador público está obrigado a sacrificar o mínimo para preservar o máximo de direitos.

Já o princípio da motivação exige que o administrador público explicita, de forma clara e precisa, os pressupostos de fato e de direito da decisão prolatada, demonstrando a efetiva compatibilidade entre ambos e a correção da medida adotada.

O princípio em tela exige que a Administração Pública justifique seus atos, o que também é aplicável às decisões administrativas dos Tribunais, cujos julgamentos devem ser realizados publicamente.

O **princípio da segurança jurídica** visa garantir certa perpetuidade nas relações jurídicas estabelecidas pela Administração Pública. Insta salientar que o administrador público não deve, sem justa causa, invalidar atos administrativos, desfazendo relações ou situações jurídicas consolidadas. Quando possível, porque legal e moralmente aceitos, deve convalidar atos, que, a despeito de pequenas irregularidades, cumpram ou atinjam a finalidade pública.

O princípio da segurança jurídica se justifica pelo fato de ser comum ocorrerem mudanças de interpretação em determinadas normas legais no âmbito administrativo, o que poderia afetar situações já consolidadas na vigência da anterior orientação.

É claro que a aplicação do aludido princípio deve ser realizada com o devido bom-senso e razoabilidade, sob pena de se impedir, de forma arbitrária e odiosa, a Administração Pública de anular atos com inobservância da lei.

Ora, a segurança jurídica tem relação com a idéia de respeito a boa-fé, eis que, se a lei deve respeitar o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada, por respeito à segurança jurídica das partes, não é admissível que o administrado tenha seus direitos desrespeitados ao sabor de interpretações jurídicas variáveis no tempo.

## **PRINCÍPIOS RELACIONADOS AOS SERVIÇOS PÚBLICOS**

Os serviços públicos também são marcados por princípios não menos importantes, que merecem observação e análise.

É cediço que os serviços públicos existem em razão do reconhecimento de que determinadas áreas de atuação não podem ser tratadas exclusivamente no campo privado, sob pena de parcela da população não ter acesso ao que é vital para uma vida digna em sociedade.

Determinadas atividades, destinadas ao atendimento da sociedade, são atribuídas ao Estado, em razão da maior possibilidade de dispor de instrumentos materiais e jurídicos, para atender ao usuário com segurança e relativa eficiência.

O serviço público pode ser definido como a atividade de fornecimento de utilidade ou comodidade posta à disposição dos administrados pela Administração Pública ou por quem lhe faça às vezes, sob regime de direito público.

A Carta Magna partilha as competências estatais, de natureza material, entre os componentes da Federação, com a adoção do critério da predominância de interesses.

Idêntico critério se aplica aos serviços públicos, o que nos revela que a União vai desempenhar os serviços públicos de predominante interesse nacional; os Estados vão exercer os serviços públicos de interesse regional, e os municípios, as competências de interesse local.

O Distrito Federal que, por força de norma constitucional, não pode ser dividido em municípios, presta os serviços públicos que são da competência dos Estados e dos municípios, com exceção daqueles previstos no artigo 21, XIII e XIV da Lei Maior.

A Lei nº 8.987/95 estabelece as regras gerais, além dos princípios relacionados à prestação dos serviços públicos.

O **princípio da continuidade** determina que o serviço que começou a ser prestado, não pode deixar de ser ofertado aos usuários em potencial.

Desta feita, o prestador de serviços públicos tem o dever de manter o serviço em funcionamento, atendendo às necessidades do usuário.

É importante notar que, mesmo nas hipóteses de delegação, não há justificativa para a paralisação do serviço, ainda que o poder concedente deixe de cumprir determinadas cláusulas contratuais. Não é possível, em princípio, a aplicação, nos moldes do direito privado, da exceção do contrato não cumprido, regra que permite a um dos contratantes deixar de cumprir as obrigações assumidas, quando o outro contratante também não cumprir as suas. Logo, se o poder concedente não cumprir suas obrigações, o concessionário ou permissionário deve continuar a prestar o serviço, que tem a natureza jurídica de serviço público.

É evidente que a regra não pode ser considerada absoluta, permitindo a interrupção do serviço quando o grau de inadimplência colocar em risco a manutenção do delegatário.

O princípio da continuidade não pode ser invocado para impedir a suspensão do fornecimento de serviço individual facultativo ao usuário que não paga a tarifa. Esse princípio deve ser avaliado de forma ampla, impedindo que o prestador deixe de oferecer ao usuário em potencial, o serviço que já teve a sua prestação iniciada.

A continuidade não deve ser avaliada individualmente nas hipóteses de inadimplência.

Não permitir a interrupção do serviço individual facultativo nos casos de não pagamento da tarifa, significa transferir injustamente para os usuários adimplentes o custo resultante da inadimplência de alguns.

A própria Lei nº 8.987/95, em seu artigo 6º, § 3º, estabelece que não se considera descontinuidade a interrupção do serviço em situação de emergência ou após prévio aviso, quando: I- motivada por situações de ordem técnica ou segurança das instalações; e II- por inadimplemento do usuário, considerado o interesse da coletividade.

O **princípio da regularidade** significa que o serviço público deve ser prestado de acordo com as condições estabelecidas pelo

Poder Público, como necessárias ao pleno atendimento das necessidades do usuário.

Pelo **princípio da modicidade**, as tarifas não devem impedir o acesso do usuário em potencial ao serviço, devendo ser levado em consideração, na sua fixação, o perfil social e econômico do usuário, o custo da prestação e a necessidade de aperfeiçoamento e remuneração do prestador.

Por oportuno e pertinente, o **princípio da cortesia** constitui direito do usuário e dever do fornecedor de proporcionar um tratamento educado, prestativo e respeitoso ao usuário.

O **princípio da segurança** revela-nos que o serviço público deve ser prestado com observância das regras básicas de segurança, não devendo representar riscos para o usuário.

Por ser um dever do prestador, sua responsabilidade será objetiva, aplicando-se a regra do artigo 37, § 6º, que consagra a teoria do risco administrativo.

Em razão do **princípio da atualidade**, o prestador do serviço deve se manter plenamente informado e atualizado das permanentes evoluções tecnológicas, proporcionando um melhor atendimento às necessidades dos usuários.

Por fim, convém assinalar que a não-observância de qualquer dos princípios da Administração Pública ou do Direito Administrativo pode macular a edição de um ato ou contrato administrativo, tornando-o inválido e incapaz de produzir efeitos jurídicos, o que nos revela a enorme importância do tema ora tratado, que não pode deixar de ser observado pelos aplicadores do direito, na interpretação e solução dos conflitos decorrentes de lides que envolvam o Direito Administrativo. ☐