

Prática forense

www.zkeditora.com

ano VI

novembro/2022

nº 71



 zakarewicz
editora



Do estatuto dos refugiados à operação acolhida (1951-2021). 70 anos de história

Know How

A posição do TCU sobre lucros ilegítimos: *disgorgement*, *restitutionary damages* e dano ao erário

Sergio de Castro Junior

Como Decidem os Tribunais

As medidas cautelares pessoais e a detração penal

Rômulo de Andrade Moreira

Prática de Processo

Negócio Jurídico Processual e possibilidade de aplicação em contratos imobiliários

Bruna Mirella Fiore Braghetto

40

Casos Práticos



A incomunicabilidade de preso *ressureta* e a constituição morta

Eduardo Luiz Santos Cabette

48

Gestão de Negócios



Gestão de dívidas de aluguéis e os lojistas

Daniel Cerveira

50

Know How



A posição do TCU sobre lucros ilegítimos: *disgorgement*, *restitutionary damages* e dano ao erário

Sergio de Castro Junior

57

Questões de Direito



Sexo com menor de idade é crime?

Denis Caramigo Ventura

60

Fichário Jurídico



Os Princípios Constitucionais e Infraconstitucionais da Administração Pública

Leonardo Bianchini Morais

76

Como Decidem os Tribunais



As medidas cautelares pessoais e a detração penal

Rômulo de Andrade Moreira

79

Prática de Processo



Negócio Jurídico Processual e possibilidade de aplicação em contratos imobiliários

Bruna Mirella Fiore Beraghetto

81

Espaço Aberto

**E agora, José?
A eleição acabou e a urna venceu**

Marcelo Aith

PRINCÍPIOS



Os Princípios Constitucionais e Infraconstitucionais da Administração Pública

POR LEONARDO BIANCHINI MORAIS

“Já que compete à Administração Pública a busca pelo melhor atendimento dos interesses do bem comum, deverá sempre ser observado o interesse público de forma motivada, com a devida finalidade pública, com publicidade, ética, transparência, de modo regular e proporcional, respeitando assim a vontade da Constituição Federal de 1988, que tem por propósito resguardar a ordem do Estado Democrático de Direito.”

Um princípio é o fundamento de uma norma jurídica; é a base do direito, não sendo definido em nenhum dispositivo legal. Segundo Miguel Reale:

Princípios são enunciações normativas de valor genérico, que condicionam e orientam a compreensão do ordenamento jurídico, a aplicação e integração ou mesmo para a elaboração de novas normas. São verdades fundantes de um sistema de conhecimento, como tais admitidas, por serem evidentes ou por terem sido comprovadas, mas também por motivos de ordem prática de caráter operacional, isto é, como pressupostos exigidos pelas necessidades da pesquisa e da práxis. (REALE, 2003, p. 37).

O princípio influencia o nascimento da norma; orienta o legislador ou outro agente sobre os seus motivos.

De acordo com Paulo Bonavides, em apertada síntese, os princípios são “a norma das normas”, a “fonte das normas” e o “penhor da constitucionalidade das regras de uma constituição”. (BONAVIDES, 2009, p. 294).

O jurista e Ministro do Tribunal Superior do Trabalho Mauricio Godinho Delgado aduz que:

Princípio traduz, de maneira geral, a noção de proposições fundamentais que se formam na consciência das pessoas e grupos sociais, a partir de certa realidade, e que, após formadas, direcionam-se à compreensão, reprodução ou recriação dessa realidade. (DELGADO, 2011, p. 180).

Levando em consideração que os princípios informam, estruturam e representam valores superiores ao Direito, expressos em um “conjunto de proposições que alicerçam ou embasam um sistema e lhe garantem a validade” (GASPARINI, 2012, p. 60), conclui-se que é mais grave ir contra um princípio do que simplesmente uma norma, pois inserido ao princípio estão várias dessas. Assim, ferir um princípio estar-se-ia violando inúmeras normas, bem como valores da sociedade ao qual se encontra inserido, tornando-se, com isso, mais gravoso ao sistema jurídico.

Os princípios da Administração Pública podem ser expressos ou implícitos. Os expressos vêm expostos no *caput* do art. 37 da Constituição Federal de 1988, que determina que a Administração Pública direta e indireta, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, obedecerá aos princípios da legalidade, moralidade, impessoalidade, publicidade e eficiência, já os implícitos, em sua maioria, estão dispostos na legislação infraconstitucional.

A doutrina aponta que tais princípios não são os únicos, conforme previsto no próprio texto constitucional, no inciso XXI e nos §§ 5º e 6º do art. 37, que faz referência a outros princípios da Administração Pública, tais como prescritibilidade dos ilícitos administrativos, responsabilidade civil da

Administração e o princípio da razoabilidade, também conhecido como princípio de proporcionalidade.

Além dos referidos princípios, a PEC 32/2020 (Reforma administrativa) traz ainda novos princípios para o exercício da administração pública, quais sejam: imparcialidade, transparência, inovação, responsabilidade, unidade, coordenação, boa governança pública e subsidiariedade, lembrando que princípios similares já existem, o que pode tornar sua interpretação e aplicação mais complexas.

PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS

Princípio da legalidade

O princípio da legalidade estabelece que a vontade da Administração Pública é aquela que decorre da lei, ou seja, a liberdade de atuação do administrador está condicionada àquilo que o ordenamento permite, sendo-lhe proibida a prática de atos contrários à lei. Aliás, do administrador público é exigido que atue não apenas de acordo com a lei, mas também em conformidade com o direito.

Conforme determina o inciso II do art. 5º da Constituição Federal de 1988: “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”. O que demonstra, de forma ampla, o princípio da legalidade. Como já destacado, no que tange especificamente a Administração Pública, a Carta Maior, no *caput* do art. 37 expressamente estabelece o princípio da legalidade como um, dentre outros, princípios norteadores da atividade administrativa.

Flávia Bahia ensina que:

O princípio da legalidade decorre da existência do Estado de Direito como uma Pessoa Jurídica responsável por criar o direito, no entanto submissa ao ordenamento jurídico por ela mesma criado e aplicável a todos os cidadãos. (BAHIA, 2021, p. 488).

O princípio da legalidade, no que se refere aos particulares, está consagrado no art. 5º, II, da CF/88, e dispõe que “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude da lei”.

O princípio da legalidade, em relação à Administração Pública, assume uma conduta diferente, determinando que o Administrador Público esteja sujeito aos mandamentos da lei em todos os seus atos.

Portanto, o administrador público não pode praticar uma determinada conduta se não existe lei para autorizá-la.

Um ato administrativo está sujeito a anulação por motivo de ilegalidade caso praticado sem respaldo legal, mesmo que esse ato favoreça a coletividade e traga benefícios aos administrados.

Prevalece o princípio da liberdade e da vontade no âmbito do Direito Privado, de modo que todo particular pode fazer tudo o que não estiver

expressamente proibido em lei. Já no que se refere à atividade administrativa, o administrador submete-se absolutamente aos preceitos legais.

Cita-se a notável frase de Hely Lopes Meirelles, que demonstra a aplicação diferenciada do princípio da legalidade para o particular e para o Poder Público:

Enquanto na administração particular é lícito fazer tudo o que a lei não proíbe, na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza. (MEIRELLES, 2013, p. 91).

Assim, a lei no âmbito administrativo tem o poder de definir e limitar a atuação administrativa, estabelecendo como e quando o administrador pode atuar, de modo que a ausência de previsão legal pressupõe a proibição do administrador em agir.

Diante do exposto, o administrador não pode contrariar a lei, só podendo atuar se houver previsão legal autorizando.

Por fim, a não observância da lei pode gerar a nulidade do ato administrativo e a possível responsabilidade (civil, administrativa ou penal) do agente público que o praticou.

Princípio da juridicidade

Tanto a doutrina quanto a jurisprudência vêm admitindo uma nova leitura do princípio da legalidade, com a denominação de princípio da juridicidade. Destaca-se o que diz a doutrina sobre a aplicação do princípio da juridicidade no ordenamento jurídico brasileiro. Alexandre Mazza ao analisar o princípio da juridicidade, afirma que:

O princípio da legalidade não se traduz ao simples cumprimento da lei em sentido estrito. A Lei Federal nº 9.784/99 (Lei do Processo Administrativo), no art. 2º, parágrafo único, I, define a legalidade como o dever de atuação conforme a lei e o Direito. A redação do dispositivo permite contemplar o que a doutrina estrangeira tem chamado de princípio da juridicidade, isto é, a obrigação de os agentes públicos respeitarem a lei e outros instrumentos normativos existentes na ordem jurídica. A juridicidade é uma ampliação do conteúdo tradicional da legalidade. Além de cumprir leis ordinárias e leis complementares (lei em sentido estrito), a Administração está obrigada a respeitar o denominado bloco da legalidade. Significa dizer que as regras vinculantes da atividade administrativa emanam de outros veículos normativos, a saber: a) Constituição Federal, incluindo emendas constitucionais; b) Constituições Estaduais e Leis Orgânicas; c) medidas provisórias; d) tratados e convenções internacionais; e) costumes; f) atos administrativos normativos, como decretos e regimentos internos; g) decretos legislativos e resoluções (art. 59 da CF); princípios gerais do direito. (MAZZA, 2013, p. 87).

Para Rafael Carvalho Rezende Oliveira:

Em vez de simples adequação da atuação administrativa a uma lei específica, exige-se a compatibilidade dessa atuação com o chamado ‘bloco de legalidade’.

O princípio da juridicidade confere maior importância ao Direito como um todo, daí derivando a obrigação de se respeitar, inclusive, a noção de legitimidade do Direito. A atuação da Administração Pública deve nortear-se pela efetividade da Constituição e deve pautar-se pelos parâmetros da legalidade e da legitimidade intrínsecos ao Estado Democrático de Direito. (OLIVEIRA, 2013, p. 27-28).

Conforme Fernando Ferreira Baltar Neto e Ronny Charles Lopes de Torres:

A juridicidade é apresentada como um conceito maior, que extrapola a compreensão tradicional da legalidade estrita, pois vincula a Administração Pública ao ordenamento jurídico como um todo (formado não apenas pelas leis, mas também pela Constituição e pelos princípios jurídicos), permitindo uma margem maior de autonomia, dentro dos limites apresentados pelo ordenamento constitucional, para a satisfação das diretrizes apresentadas por ele. (BALTAR NETO e TORRES, 2021, p. 55).

O princípio da juridicidade, com base na análise dos doutrinadores acima citados, determina que a atividade administrativa seja pautada nos princípios jurídicos, nas finalidades públicas e nos valores e direitos fundamentais, bem como nas leis em sentido amplo, incluindo as leis em sentido formal, onde a atuação administrativa, além de legal, deve ser legítima e coerente com as necessidades e anseios da sociedade.

Princípio da impessoalidade

O princípio da impessoalidade, que é uma inovação constitucional prevista no *caput* do art. 37, pode ser analisado sob dois aspectos, quais sejam em relação aos administrados e em relação à Administração.

Exige o princípio da impessoalidade que a atividade administrativa seja exercida de modo a contemplar a todos os administrados, ou seja, a coletividade, e não a certos membros em relação a outros, devendo apresentar-se, portanto, de forma impessoal.

Segundo Juliano Taveira Bernardes e Olavo Augusto Vianna Alves Ferreira, o princípio da legalidade:

Trata-se do princípio segundo o qual a atividade administrativa deve pautar-se em favor do interesse público, em prol da generalidade dos atos administrativos, sem privilegiar ou discriminar pessoas determinadas. (BERNARDES, e FERREIRA, 2018, p. 409).

Conforme já mencionado, o princípio da impessoalidade pode ser analisado sob dois aspectos distintos que são:

a) Dever de tratamento uniforme a todos os administrados

À Administração Pública impõe-se a obrigação de conceder tratamento igualitário a todos os administrados que se encontram em situação idêntica, ficando vedado o tratamento privilegiado a um ou alguns indivíduos em função de amizade, parentesco ou troca de favores.

Os administradores públicos, em decorrência do referido princípio, são proibidos de praticarem atos prejudiciais aos particulares em razão de inimizades ou perseguições políticas.

Cita-se como exemplo acerca dos preceitos contidos no princípio da impessoalidade a obrigatoriedade da realização de concurso público para a seleção de pessoal, bem como licitação para as obras, serviços, compras e alienações no âmbito da Administração Pública.

b) Vedação à promoção pessoal

A CF/88, em seu art. 37, § 1º, dispõe que “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”.

Significa dizer que ao realizar a divulgação dos atos, programas, obras e serviços executados pela Administração Pública, o agente público não pode se valer do momento para promover o seu nome ou imagem perante a sociedade, apresentando-se como se fosse o único responsável pelos feitos administrativos.

Segundo Leandro Bortoleto:

Em síntese, pelo princípio da impessoalidade, juntando-se as duas acepções, a atuação da administração pública deve ser dirigida a todos, sem discriminação, buscando a finalidade pública e, quando atua, quem, na verdade, pratica o ato é a própria Administração Pública e não o agente público como pessoa física, vedando-se, por isso, qualquer tipo de promoção pessoal em razão da atuação administrativa. (BORTOLETO, 2020, p. 45).

Princípio da moralidade

O princípio da moralidade exige uma atuação administrativa baseada nos valores de honestidade, de boa-fé, lealdade e respeito para melhor atender ao interesse público. Em outras palavras, o administrador deve orientar-se não apenas em conformidade com os preceitos legais, mas vinculado aos preceitos morais e éticos de boa administração que se materializa com a garantia do interesse público. Neste sentido, Maria Sylvia Zanella Di Pietro:

Sempre que em matéria administrativa se verificar que o comportamento da Administração ou do administrado que com ela se relacione juridicamente, embora em consonância com a lei, ofende a moral, os bons costumes, as regras de boa administração, os princípios de justiça e equidade, a ideia comum de

honestidade, estará havendo ofensa ao princípio da moralidade administrativa. (DIPIETRO, 2012, p. 79).

Pode-se dizer que o princípio da moralidade tem uma junção da legalidade com a finalidade; cabe ao administrador trabalhar com bases éticas na administração. Devem a legalidade e finalidade andar juntas na conduta de qualquer servidor público para o alcance da moralidade.

Conforme ensina Fernando Ferreira Baltar Neto e Ronny Charles Lopes de Torres:

A moralidade administrativa exige que a ação da administração seja ética e respeite os valores jurídicos e morais. De índole constitucional, tal princípio está associado à legalidade, contudo, mesmo na hipótese de lacuna ou de ausência de disciplina legal, o administrador não está autorizado a proceder em confronto com a ética e a moral. O administrador não pode, sob o argumento de exercício da discricionariedade (juízo de oportunidade e de conveniência) atentar contra a moralidade. (BALTAR NETO e TORRES, 2021, p. 58-59).

O princípio da moralidade determina que agentes públicos e particulares, que possuem uma conexão com a Administração Pública, atuem com honestidade, boa-fé e lealdade, respeitando a isonomia e demais preceitos éticos, constituindo pressuposto de validade de todo ato administrativo. Não sendo suficiente que o ato seja praticado de acordo com a lei, ele deve, também, obedecer à moralidade.

Por fim, a Administração Pública precisa revestir-se de elementos morais e éticos, devendo atuar sempre em consonância com a Lei, em face do princípio da legalidade.

Princípio da publicidade

Previsto no *caput* do art. 37 da CF/88, o princípio da publicidade institui que todos os atos administrativos que expressem a atuação administrativa devem ser divulgados para que possam ser fiscalizados e, conseqüentemente, produzirem efeitos jurídicos.

Segundo Flávia Bahia:

Atualmente, a doutrina também analisa a publicidade como requisito de eficácia dos atos administrativos, definindo que mesmo depois de expedidos regularmente, estes atos não produzem efeitos em relação à sociedade antes de garantida sua publicidade. (BAHIA, 2021, p. 492).

Conforme Marcelo Alexandrino e Vicente de Paulo:

A publicidade não está ligada à validade do ato, mas à sua eficácia, isto é, enquanto não publicado, o ato não está apto a produzir efeitos. (ALEXANDRINO e PAULO, 2014, p. 15).

Além disso, “a publicidade dos atos, programas, obras e serviços dos órgãos públicos deverão ter caráter educativo, informativo ou de orientação social”, nos termos do art. 37, § 1º, da CF/88.

No entanto, cabe destacar que o princípio da publicidade apresenta algumas exceções em razão da proteção da intimidade ou da privacidade do cidadão e da segurança do Estado e da sociedade, estando tais possibilidades de restrição amparadas por lei.

Em síntese, o princípio em comento tem o condão dar conhecimento a todos da atuação do Estado, contribuindo, assim, para a criação de uma Administração Pública cada vez mais empenhada com a sociedade.

Princípio da eficiência

O princípio da eficiência, não constava no texto original da Constituição Federal de 1988, tendo sido inserido ao *caput* do art. 37 pela emenda constitucional nº 19/1998.

Esse princípio exige que a atividade administrativa seja exercida com rapidez, qualidade e rendimento funcional.

Para Alexandre Mazza:

Economicidade, redução de desperdícios, qualidade, rapidez, produtividade e rendimento funcional são valores encarecidos pelo princípio da eficiência. (MAZZA, 2013, p. 107).

Para Leandro Bortoleto:

Pelo princípio da eficiência a Administração Pública deve atuar de maneira a buscar resultados e não simplesmente agir, isto é, a atuação administrativa deve buscar a melhor relação custo-benefício, deve ser feita a otimização dos recursos, o devido planejamento e estabelecimento de metas e a fiscalização do efetivo cumprimento do que fora planejado. (BORTOLETO, 2020, p. 48).

Em resumo, o princípio da eficiência impõe que a Administração Pública exerça suas funções de modo ágil, com qualidade e desempenho oferecido para satisfazer os interesses dos administrados, utilizando a máquina administrativa de forma a levar ao máximo a atuação dos agentes públicos.

PRINCÍPIOS INFRACONSTITUCIONAIS

A relação de princípios administrativos vai além daqueles previstos no art. 37, *caput*, da Carta Magna, havendo outros princípios espalhados pela CF / 88.

Desta maneira, além desses princípios de natureza constitucional, surgem outros de mesma relevância decorrentes da legislação infraconstitucional e de construções doutrinárias, que são:

Princípios da razoabilidade e da proporcionalidade

De acordo com a jurisprudência do STF, esses princípios são decorrência direta do princípio do devido processo legal (art. 5º, LIV, da CF/88). Além disso, estão expressamente previstos na Lei nº 9.784/99, em seu art. 2º, *caput*.

A razoabilidade traduz-se em importante princípio que limita a atuação e discricionariedade da Administração Pública, impedindo que esta atue com excessos ou por meio de atos inúteis, desvantajosos, despropositados ou desproporcionais.

A proporcionalidade deve ser vista como uma aparência da razoabilidade voltada à avaliação da justa medida, restringindo exageros no exercício da Administração Pública, principalmente no campo do Direito Administrativo sancionador.

Segundo Leandro Bortoleto:

Por fim, é importante consignar que o requisito proporcionalidade é para alguns o princípio autônomo da proporcionalidade, mas, na verdade, é um dos requisitos da razoabilidade. De toda forma, é importante destacar que a Lei nº 9.784/99, em seu art. 2º, *caput*, enumera como princípios a serem observados no processo administrativo federal a razoabilidade e a proporcionalidade. (BORTOLETO, 2020, p. 57).

Princípio da continuidade do serviço público

Em decorrência do fato de a prestação de serviços públicos ser um dever previsto no art. 175 da Constituição Federal, o princípio da continuidade do serviço público se torna relevante.

A prestação de serviços públicos deve ocorrer de forma regular, não se permitindo, via de regra, a interrupção ou suspensão daqueles serviços considerados essenciais às atividades cotidianas da sociedade.

Em benefício da sociedade, as atividades públicas devem ser ininterruptas, onde o reflexo de tal princípio é a limitação de greve do servidor público e a impenhorabilidade do bem público.

Princípio da supremacia do interesse público sobre o particular

O princípio da supremacia do interesse público sobre o particular é característico do regime de direito público, sendo um dos responsáveis pela estruturação do “regime jurídico administrativo”, determinando a supremacia da Administração Pública nas relações jurídicas travadas com os particulares.

Segundo Marcelo Alexandrino e Vicente de Paulo:

Ele fundamenta a existência das prerrogativas ou dos poderes especiais da administração pública, dos quais decorre a denominada verticalidade nas relações

administração – particular. Toda atuação administrativa em que exista imperatividade, em que sejam impostas, unilateralmente, obrigações para o administrado, ou em que seja restringido ou condicionado o exercício de atividades ou de direitos dos particulares é respaldada pelo princípio da supremacia do interesse público. (ALEXANDRINO e PAULO, 2014, p. 10).

Princípio da motivação

O princípio da motivação é o que vai fundamentar todas as decisões que serão tomadas pelo agente público; implica para a Administração o dever de justificar seus atos, apontando-lhe os fundamentos de direito e de fato que autorizam a prática do ato administrativo.

O referido princípio determina que a Administração demonstre a base normativa de sua decisão, permitindo ao administrado analisar a decisão administrativa para concordar ou ingressar-se junto ao Poder Judiciário.

Por fim, nos termos do art. 2º, parágrafo único, inciso VII, da Lei nº 9.784/99, o princípio da motivação surge da exigência que a Administração Pública tem de apontar os pressupostos de fato e de direito dos atos que pratica.

Princípio da autotutela

Autotutela significa o controle que a administração exerce sobre os seus próprios atos, conferindo-lhe a prerrogativa de anulá-los (se ilegais) ou revogá-los, sem necessidade de ingerência do Poder Judiciário.

À Administração é autorizado o controle dos atos por ela praticados sob dois pontos, quais sejam de legalidade, onde, de ofício pode a administração anular os seus atos ilegais quando provocada, e de mérito, examinando a conveniência de manter ou desfazer um ato ilegítimo mediante, neste último caso, a chamada revogação.

Segundo Fernando Ferreira Baltar Neto e Ronny Charles Lopes de Torres:

Esse princípio permite à Administração Pública a revisão de seus atos, seja por vícios de ilegalidade (invalidação), seja por motivos de conveniência e oportunidade (revogação). (BALTAR NETO e TORRES, 2021, p. 69).

Por fim, destaca-se que o princípio da autotutela é previsto expressamente em duas súmulas do Supremo Tribunal Federal, bem como ainda no art. 54, da Lei nº 9.784/199:

Súmula 346: A Administração Pública pode declarar a nulidade dos seus próprios atos.

Súmula 473: A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.

Art. 54. O direito da Administração de anular os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários decai em cinco anos, contados da data em que foram praticados, salvo comprovada má-fé.

Princípio da presunção de legitimidade

Conforme o princípio da presunção de legitimidade, os atos administrativos são revestidos de uma presunção relativa, podendo ser contrariada por prova em contrário, cabendo ao particular o ônus de provar eventual ilegalidade na sua prática.

Em outras palavras, tem-se que todos os atos administrativos são presumidamente legais, legítimos e verdadeiros, segundo o princípio da presunção de legitimidade, ou seja, estão em conformidade com a ordem jurídica até que se prove o contrário.

Princípio da isonomia

Segundo o princípio da isonomia, os iguais devem ser tratados de forma igual e os desiguais de forma desigual, na medida de suas desigualdades.

Segundo alguns doutrinadores, a licitação e o concurso público são instrumentos para salvaguarda do princípio da Isonomia.

Princípio da finalidade pública

Segundo o princípio da finalidade pública, é dever do administrador público buscar os resultados mais práticos e eficazes, devendo os referidos resultados estarem ligados às necessidades e anseios do interesse público.

Fernando Ferreira Baltar Neto e Ronny Charles Lopes de Torres afirmam que:

A Administração Pública não existe como um fim em si mesmo; sua existência, suas ações e suas prerrogativas são justificadas pelas finalidades para as quais ela foi criada (atendimentos dos interesses da coletividade). Nessa feita, quando o aparato administrativo age em busca de outras finalidades (por exemplo, interesse do gestor), tal ação demonstrar-se-á ilegítima e passível de invalidação, em decorrência do desvio de finalidade. (BALTAR NETO e TORRES, 2021, p. 75).

Princípio da segurança jurídica

O princípio da segurança jurídica é expressamente previsto no art. 2º, parágrafo único, inciso XIII, da Lei nº 9784/99, proibindo à administração a aplicação retroativa de novas interpretações de dispositivos legais e normas administrativas (aspecto objetivo), e versa ainda sobre a preservação das expectativas legítimas da sociedade com a produção de equilíbrio das relações jurídicas (aspecto subjetivo).

Princípio da presunção de veracidade, legitimidade e autoexecutoriedade do ato administrativo

Em decorrência de tal princípio, todo ato administrativo presume-se verdadeiro. No que se refere à matéria fática, cita-se a fé pública e ainda legal no que diz respeito à matéria jurídica. Dessarte, sendo verdadeiro e legal, torna-se autoexecutável, ou seja, sua execução independe de autorização judicial, com exceção a execução patrimonial forçada (penhora).

OS NOVOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PREVISTOS NA PEC 32/2020 (REFORMA ADMINISTRATIVA)

O texto da PEC 32/2020 (Reforma Administrativa) inclui novos princípios para o exercício da administração pública, sendo análogos a alguns já existentes, podendo tornar sua interpretação e aplicação mais difícil.

Princípio da imparcialidade

Segundo o princípio da imparcialidade, o agente público deve atuar de modo impessoal, sem preferências, favoritismos, corporativismos, mas também sem perseguições, rigidez, encaixo.

O agente público, em especial aquele investido de poder de decisão, não pode agir visando proteger seus interesses pessoais ou mesmo dos administrados; em vez disso, deve estar interessado, apenas, em aplicar o ordenamento jurídico e prestar um bom serviço à sociedade, frisando que a imparcialidade não se confunde com a neutralidade.

A imparcialidade na Administração Pública já se encontra prevista em dispositivos constitucionais e infraconstitucionais. Sob o manto constitucional, o dever de imparcialidade está previsto no art. 5º, *caput*, da Constituição Federal de 1988, que prevê o princípio da igualdade ou isonomia, que possui duas facetas, uma formal e outra material, assim explanado pela doutrina:

Em sua fase embrionária, o reconhecimento do direito à igualdade ocorre em termos meramente formais, no sentido de exigir idêntico tratamento a todos que se encontrem na mesma situação. [...] A concepção material de igualdade tem como ponto de partida a fórmula clássica de Aristóteles, segundo a qual os iguais devem ser tratados igualmente e os desiguais desigualmente, na medida de sua desigualdade. (NOVELINO, 2017, p. 335-336).

Da mesma maneira, o dever de imparcialidade pode ser extirpado do princípio da impessoalidade, já previsto no art. 37, *caput*, da Constituição Federal de 1988, senão vejamos:

Este princípio se traduz na ideia de que a atuação do agente público deve-se pautar pela busca dos interesses da coletividade, não visando beneficiar ou

prejudicar ninguém em especial – ou seja, a norma prega a não discriminação das condutas administrativas que não devem ter como mote a pessoa que será atingida pelo seu ato. Com efeito, o princípio da impessoalidade reflete a necessidade de uma atuação que não discrimina as pessoas, seja para benefício ou para prejuízo. Dessa forma, é possível considerar que, ao Estado, é irrelevante conhecer quem será o atingido pelo ato, pois sua atuação é impessoal. (CARVALHO, 2017, p. 70).

Outro lado da doutrina visualiza, no princípio constitucional da impessoalidade, o princípio da finalidade:

O princípio da impessoalidade, referido na Constituição/88 (art. 37, *caput*), nada mais é que o princípio clássico da finalidade, o qual impõe ao administrador público que só pratique o ato para o seu fim legal. E o fim legal é unicamente aquele que a norma de Direito indica expressa ou virtualmente como objetivo do ato, de forma impessoal. Esse princípio também deve ser entendido para excluir a promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos sobre suas realizações administrativas (CF, art. 37, § 1º). E a finalidade terá sempre um objetivo certo e inafastável de qualquer ato administrativo: o interesse público. (MEIRELLES, 2018, p. 96).

Já sob o manto infraconstitucional, a imparcialidade está externada nos arts. 18 e 20 da Lei nº. 9.784/99, que regula o Processo Administrativo da Administração Pública Federal.

Dessa maneira, a inserção do princípio da imparcialidade não representa uma novidade no ordenamento jurídico, servindo, apenas, como um reforço aos demais princípios constitucionais citados.

Princípio da transparência

A *res publica* (coisa pública) significa, para fins de organização administrativa, que a Administração Pública é amparada pela sociedade, concluindo que toda atividade administrativa, via de regra, deve ser conhecida pelos cidadãos, principalmente no que se refere ao dispêndio de recursos públicos como forma de facilitar o controle social e evitar a corrupção.

Como demonstrativo o art. 5º, inciso XXXIII, da Constituição Federal de 1988, garante o direito fundamental de receber dos órgãos públicos as informações de seu interesse particular ou de interesse coletivo ou geral, sob pena de responsabilidade do agente público, ressalvadas aquelas informações cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.

A nível infraconstitucional, cita-se a denominada Lei de Acesso à Informação (Lei nº. 12.527/2011), que prevê, por exemplo, em seu art. 3º, inciso IV, a necessidade de fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na Administração Pública; ou, no art. 5º, o dever do Estado de garantir o acesso à informação, de forma ágil, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão.

Nesse sentido, ainda que o dever de transparência já pudesse ser extirpado da Constituição Federal de 1988, sua inserção no texto constitucional servirá para derrubar qualquer dúvida acerca da necessidade de a informação não apenas ser publicada, mas que seja publicada de forma clara e em linguagem acessível.

Princípio da inovação

O legislador aponta para o Administrador a necessidade de a Administração Pública buscar sempre adotar as melhores práticas, de forma a aumentar a eficiência do serviço público, estando, com isso, o princípio da inovação intimamente unido ao princípio da eficiência.

Princípio da responsabilidade

O princípio da responsabilidade revela que todo agente público deve possuir uma atuação íntegra, sob o aspecto formal e material, não significando que o agente público pode ser responsabilizado pelos atos por ele praticados, nessa qualidade que, nos casos de dolo ou culpa, causem danos a terceiros. Tal previsibilidade já consta no art. 37, § 6º, da Constituição Federal de 1988, quando assegura o direito de regresso do Estado contra o agente público responsável pelo dano.

Ao que tudo indica, o princípio da responsabilidade se remete à preocupação com a coisa pública, devendo o agente público estar ciente da relevância de sua função e demonstrar efetivo compromisso com o interesse público, constatando-se, assim, que o referido princípio possui um elemento ético e uma aproximação com mecanismos de integridade na Administração Pública.

Princípio da unidade

O princípio da unidade significa dizer que a atuação do agente público somente seria legítima quando dirigida a alcançar as finalidades da Administração Pública.

O princípio da unidade entende que a Administração Pública representa um único e mesmo objeto (análogo, ligado e consonante) que segue os mesmos princípios orientadores, sem prejuízo da respectiva autonomia.

Princípio da coordenação

O princípio da coordenação traduz-se no dever de organização das atividades da Administração Pública, evitando a duplicidade de atuação, desvio de recursos e divergência de soluções em todos os níveis e poderes da Administração.

O referido princípio já se encontra previsto em âmbito infraconstitucional no art. 6º, inciso II, do Decreto-Lei nº 200/1967, previsto como um princípio da Administração Pública Federal.

Princípio da subsidiariedade

O princípio da subsidiariedade indica a valorização do indivíduo e das instâncias próximas a ele, prestigiando sua autonomia e liberdade, onde, embora não possua expressamente base constitucional, já é mencionado pela doutrina.

Por intermédio desse princípio, o Estado deve permitir que o poder decisório seja transferido, ao máximo, para os próprios indivíduos ou instituições, como forma de investir de poder a sociedade.

Princípio da boa governança pública

A governança pública pode ser conceituada como o conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade, buscando a atual reforma administrativa para dar início a um novo modelo de Administração Pública, baseado na governança pública.

CONCLUSÃO

Para a compreensão e estudo do direito administrativo é nítida a importância da análise dos princípios constitucionais da Administração Pública, haja vista serem a base desta ciência.

O direito administrativo, diante de todos os princípios que foram expostos neste presente artigo, deve estar sempre pautado no contorno da legalidade, onde todos os seus atos estão submetidos ao crivo do Poder Judiciário. No entanto, é necessário delinear a abrangência do controle ao âmbito da legalidade, tendo em vista a observância do dever de respeitar o pacto federativo, onde as interferências não poderão alcançar o mérito administrativo e os atos discricionários.

Por fim, destaca-se que, já que compete à Administração Pública a busca pelo melhor atendimento dos interesses do bem comum, deverá sempre ser observado o interesse público de forma motivada, com a devida finalidade pública, com publicidade, ética, transparência, de modo regular e proporcional, respeitando assim a vontade da Constituição Federal de 1988, que tem por propósito resguardar a ordem do Estado Democrático de Direito. ✍

REFERÊNCIAS

ALEXANDRINO, Marcelo; e PAULO, Vicente. *Resumo de direito Administrativo Descomplicado*. 7. ed. São Paulo: Método, 2014.

- BAHIA, Flávia. *Direito Constitucional*. 5. ed. Salvador: JusPodvim, 2021.
- BALTAR NETO, Fernando Ferreira; e TORRES, Ronny Charles Lopes de. *Direito Administrativo*. 11. ed. Salvador: JusPodvim, 2021.
- BERNARDES, Juliano Taveira e FERREIRA, Olavo Augusto Vianna Alves. *Direito Constitucional – Tomo II – Direito constitucional positivo*. 7. ed. Salvador: Jus Podivm, 2018.
- BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.
- BORTOLETO, Leandro. *Direito Administrativo*. 8. ed. Salvador: Jus Podivm, 2020.
- BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> Acesso em: 22 out. de 2022.
- BRASIL. Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm>. Acesso em 22 de out. de 2022.
- BRASIL. Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19784.htm>. Acesso em 22 de out. de 2022.
- BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm>. Acesso em 22 de out de 2022.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal – STF. Súmula nº 346. A administração pública pode declarar a nulidade dos seus próprios atos. Disponível em: <<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/seq-sumula346/false>>. Acesso em 22 de out. de 2022.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal – STF. Súmula nº 473. A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial. Disponível em: <<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/seq-sumula473/false>>. Acesso em 22 de out. de 2022.
- CARVALHO, Matheus. *Manual de direito administrativo*. 4. ed., ver., ampl., e atual. Salvador: Juspodivm, 2017.
- DELGADO, Maurício Godinho. *Curso de direito do trabalho*. 10. ed. São Paulo: LTr, 2011.
- DIPIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 25. ed. São Paulo: Atlas, 2012.
- GASPARINI, Diogenes. *Direito administrativo*. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.
- MAZZA, Alexandre. *Manual de direito administrativo*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.
- MEIRELLES, Hely Lopes. Atualizada por ALEIXO, Décio Balestero; BURLLE FILHO, José Emmanuel. *Direito administrativo brasileiro*. 39. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 43. ed., São Paulo: Malheiros, 2018.
- NOVELINO, Marcelo. *Curso de direito constitucional*. 12. ed., rev., ampl., e atual. Salvador: Juspodivm, 2017.
- OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *Curso de direito administrativo*. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2013.
- REALE, Miguel. *Lições Preliminares de Direito*. 27. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.



LEONARDO BIANCHINI MORAIS é Advogado. Bacharel em direito pela Universidade Presidente Antônio Carlos de Ubá – MG – UNIPAC (2005). Especialista em Direito Público, Direito Constitucional Aplicado, Direito da Seguridade social (Previdenciário e prática previdenciária), Direito do Trabalho e Previdenciário (com foco no acidente de trabalho). Especializando em Direito e Processo do Trabalho, Direito Tributário e em Planejamento Tributário.