

**PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DE DIREITO ADMINISTRATIVO:  
UMA ANÁLISE DE SUA RELEVÂNCIA E APLICAÇÃO NA GESTÃO  
PÚBLICA**

***CONSTITUTIONAL PRINCIPLES OF ADMINISTRATIVE LAW: AN  
ANALYSIS OF ITS RELEVANCE AND APPLICATION IN PUBLIC  
MANAGEMENT***

**Mardem Etanaella Ribeiro Oliveira**

Bacharel em Direito pela Faculdade Estácio de Sá; especialista em Processo Civil e Direito do Estado com ênfase no Controle Externo; ambas pela Unigran/Capital; Advogada e Assessora de Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul.

**RESUMO:** O Direito Administrativo, ramo do Direito Público, é o conjunto de normas e princípios que regem a atuação da administração pública. A Administração Pública é de modo resumido, o aparato que o Estado possui para dar forma às ideias de governo. Enquanto o governo formula as políticas públicas, a Administração executa, ou seja, busca transformar em realidade o que foi planejado. Assim, o presente trabalho procurou apontar a efetividade dos princípios constitucionais do Direito Administrativo na Administração Pública, apontando seus reflexos, elencando meios de ponderação no caso de conflitos em si e demonstrando sua aplicação em julgados recentes.

**Palavras-chave:** Direito Administrativo. Princípios. Ponderação. Eficácia.

**ABSTRACT:** Administrative Law, a branch of Public Law, is the set of rules and principles that govern the performance of public administration. Public Administration is, in short, the apparatus that the State has to shape ideas of government. While the government formulates public policies, the Administration executes, that is, it seeks to transform what was planned into reality. Thus, the present work sought to point out the effectiveness of the constitutional principles of Administrative Law in Public Administration, pointing out its reflexes, listing means of consideration in the case of conflicts themselves and demonstrating their application in recent judgments.

**Keywords:** Administrative Law. Principles. Weighting. Efficiency.

**SUMÁRIO:** Introdução. 2. Direito Administrativo. 3. Formas de expressão do Direito Administrativo. 4. Princípios de Direito Administrativo. 5. Ponderação. 6. Instrumentos Sancionatórios ante o descumprimento dos princípios. Conclusão. Referências.

## **INTRODUÇÃO**

Considerando que a Administração Pública se encontra vinculada a lei para a prática de seus atos, o Direito Administrativo possui a finalidade de reger suas diversas atividades.

Diante de uma atuação tão variada, por vezes surgem normas que são emanadas de um contexto ou de uma situação específica da atividade administrativa. Sendo assim, a base do Direito Administrativo deve estar solidificada de modo que proporcione segurança jurídica para seus administrados.

A solidez tanto dessas normas emergentes quanto daquelas já vigentes no ordenamento é constituída pelos princípios, também conceituados como base e estrutura, desde os gerais de Direito até os específicos de cada matéria. Tais princípios visam interligar os diversos institutos do Direito Administrativo, objetivando a não contradição, a segurança jurídica e ao cumprimento das finalidades do Estado Democrático de Direito.

Assim, diante da gama de princípios existentes no Direito Administrativo, este trabalho delimitou-se aos princípios previstos no caput, do art. 37 da Constituição Federal, quais sejam: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, objetivando-se de modo geral analisar a aplicação desses princípios, por meio de julgados e da ponderação, além dos instrumentos sancionatórios ante ao seu descumprimento, salientando sua relevância e eficácia.

O tema abordado traz importante contribuição para a sociedade, tendo em vista que estamos no Estado Democrático de Direito, o qual todo poder emana do povo, sendo necessário analisar se Administração Pública, na execução de suas atividades, tem observado seus princípios regentes, uma vez que afetam diretamente a segurança jurídica do Estado e o resguardo do Direito dos cidadãos.

A metodologia utilizada foi à bibliográfica exploratória, pautada em livros, artigos, revistas jurídicas, teses e dissertações, que foram consultadas por meio da internet, compra de livros e consulta à biblioteca.

## **1 O DIREITO ADMINISTRATIVO**

Direito é o conjunto de normas, das quais se incluem regras e princípios, dotadas de poder coercitivo, que disciplinam a vida em sociedade, e se divide em dois grandes ramos: direito privado e direito público.

O Direito Público se ocupa de interesses da sociedade como um todo, interesses públicos, cujo atendimento não é um problema pessoal, mas um dever inescusável, assim não há espaço para autonomia da vontade, que é substituída pela ideia de função, de dever de atendimento ao interesse público, conforme ensina Mello (2010, p.27).

Dentre os ramos do Direito Público, tem-se o Direito Administrativo, considerado de criação recente pela Doutrina, devido sua brevidade, comparado a outras áreas do Direito, sendo o conjunto de normas que disciplina a função administrativa, bem como pessoas e órgãos que o exercem, visando atender ao interesse público.

Nesse sentido, Di Pietro (2014, p. 48) conceitua o Direito administrativo da seguinte maneira:

Partindo para um conceito descritivo, que abrange a Administração Pública em sentido objetivo e subjetivo, definimos o Direito Administrativo como o ramo do direito público que tem por objeto os órgãos, agentes e pessoas jurídicas administrativas que integram a Administração Pública, a atividade jurídica não contenciosa que exerce e os bens de que se utiliza para a consecução de seus fins, de natureza pública.

Sobre as características gerais do Direito Administrativo, destaca-se sua não codificação, diferentemente do código cível e penal, pois possuem leis específicas que disciplinam sua atuação, como a Lei de Licitações nº 8.666/93, a Lei da Concessão e Permissão dos Serviços Públicos nº 8.987/95, a Lei das parcerias entre a administração e o terceiro setor nº 13.019/04, entre outras.

## **2 FORMAS DE EXPRESSÃO DO DIREITO ADMINISTRATIVO**

Muitos autores divergem em relação à utilização dos termos “fontes” do Direito Administrativo, por isso, optam pelo termo “formas de expressão”. Independentemente disso, o que importa é ter conhecimento dos principais meios pelo qual o direito administrativo se revela e adquire força impositiva no ordenamento jurídico brasileiro, conforme os ensinamentos de Medauar (2010, p.44 ).

Em primeiro lugar, encontra-se a Constituição Federal Brasileira, que fornece normas norteadoras para a elaboração de leis e princípios do Direito Administrativo. Destaca-se o art. 37 da Lei Maior, que prevê os princípios da administração, o ingresso do servidor no serviço público, a obrigatoriedade da realização de licitações, entre outros.

Importa salientar que os preceitos de Direito Administrativo não estão apenas no art. 37, ou mesmo no capítulo dedicado a Administração pública, mas disseminados em todo o texto, por isso, a importância de conhecê-la na íntegra, alguns autores, como Odete

Medauar, afirmam que se devem estudar inclusive as disposições transitórias da Constituição para conhecer o perfil dos fundamentos constitucionais do direito administrativo.

Além disso, temos as constituições estaduais que também são fundamentos do direito administrativo, pois sendo o Brasil uma federação, cada Estado possui normas próprias, não contraditórias à Constituição e aplicáveis naquele âmbito.

Em segundo lugar, temos as leis, uns dos instrumentos mais importantes de emanção do direito administrativo, consoante a Lei de Licitações n. 8.666/93, a Lei n. 9.784/99, que regula o Processo Administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, a Lei n. 8.987/95 que dispõe sobre o regime das Concessões e Permissões do Serviço Público, dentre tantas outras.

Medauar (2010, p.44), cita em terceiro lugar os atos administrativos, que tem uma conotação de veículos de regulamento de lei. No Brasil, utiliza-se o Decreto como meio de explicitar a Lei e de regulamentar matéria não privativa de lei, por exemplo, decreto que delega de poderes do prefeito aos secretários municipais, visando ao compartilhamento de responsabilidades.

Por fim temos as jurisprudências que são decisões reiteradas de um determinado tema, advindas do poder Judiciário, e a Doutrina, que é o conjunto de trabalhos de especialistas do Direito, como livros, artigo e pareceres.

### **3 PRINCÍPIOS DO DIREITO ADMINISTRATIVO**

Neste ponto, faz-se imprescindível discorrer sobre a importância dos princípios no Direito Administrativo. Primeiramente importa dizer o conceito de princípio, que nas palavras de Larenz (2010, p.125), significa fórmulas nas quais estão contidos os pensamentos diretores do ordenamento, de uma disciplina legal ou de um instituto jurídico. Mello (2010, p. 53) ensina que princípio é:

O mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que irradia sobre diferentes normas compondo-lhes o espírito e servindo de critério para sua exata compreensão e inteligência exatamente para definir a lógica e a racionalidade no sistema normativo, no que lhe confere a tônica e lhe dá sentido harmônico.

Portanto, constituem bases, estruturas nos quais se assentam institutos e normas jurídicas.

Referente aos princípios de Direito Administrativo, destacam-se os elencados no art. 37, caput, da Constituição Federal, chamados de princípios explícitos ou basiladores da

Administração Pública, os quais são: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Bem como, os implícitos, que são previstos pela Doutrina, quais são: supremacia do interesse público sobre o particular, indisponibilidade do interesse público, continuidade do serviço público, razoabilidade, proporcionalidade, presunção de legalidade, auto executoriedade e da autotutela administrativa.

Considerando que Direito Administrativo não é codificado, os princípios possuem o condão de interligar seus diversos institutos de maneira que não ocorram contradições em sua legislação, possibilitando melhor compreensão do texto legal, preenchendo as lacunas da lei, ante o acontecimento de situações não previstas, e garantindo o equilíbrio necessário entre os direitos dos administrados e as prerrogativas da Administração.

Além disso, conforme entende Garcia e Alves (2004, p 44-45), aos princípios são conferidas a normatividade e imperatividade inerente a qualquer comando previsto na norma fundamental, assim explica:

Especificamente em relação aos princípios regentes da atividade estatal, é importante lembrar que estão eles inseridos, em profusão, no texto constitucional. Este fato, longe de representar a mera constatação da força legitimante da Constituição, por ocupar ela o ápice da pirâmide normativa, torna cogente que aos princípios sejam conferidas a normatividade e a imperatividade inerentes a todo e qualquer comando contido na norma fundamental. Negar essas características como inerentes aos princípios é o mesmo que negar a própria dignidade normativa da constituição, relegando a plano secundário sua rigidez e supremacia e fazendo com que a adequação ao texto constitucional seja vista sob um prisma meramente formal, mantendo em plano secundário a pauta de valores contemplada pelo constituinte.

Di Pietro (2014, p. 64) relata que a partir dos princípios da legalidade e da supremacia do interesse público sobre o particular se constroem os demais princípios do Direito Administrativo, sendo esses essenciais, uma vez que deles decorrem da assinalada bipolaridade do Direito Administrativo - liberdade do indivíduo e autoridade da Administração.

Já Mello (2010, p. 56), entende que as “pedras de toque” do Direito Administrativo são os princípios da supremacia do interesse público e a indisponibilidade do interesse público, para o doutrinador os demais princípios se assentam sobre esses.

Diante do exposto e considerando a imensa gama de princípios existentes no ordenamento administrativo brasileiro, pois além dos princípios explícitos e implícitos, tem os princípios específicos para cada matéria regida pela lei, como a prescritibilidade dos ilícitos administrativos, neste trabalho abordar-se-ão apenas os princípios explícitos previstos no caput do art. 37 da Constituição Federal.

### **3.1 PRINCÍPIO DA LEGALIDADE**

Decorrente do Estado Democrático de Direito, uma vez que informa as atividades da administração pública, o princípio da legalidade torna efetivo o estado democrático, uma vez que trás limitações ao administrador público, impondo-lhe a estrita observância a norma legal, norteando sua atuação, de maneira que reprime abusos e autoritarismos, objetivando o atendimento da coletividade.

Assim, enquanto ao particular é conferida a liberdade de agir, desde que a Lei não proíba tal ação, a Administração Pública só deve agir quando existir previsão legal. Em razão disso, a administração não pode criar qualquer tipo de restrição de direitos ou conceder direitos aos administrados sem que haja uma previsão legal para tanto. Daí a certeza de garantia e segurança jurídica para os administrados.

A Constituição Federal Brasileira no art. 1º, parágrafo único, dispõe que todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, portanto, não cabe ao administrador público o poder, mas ao povo, que por meio de representantes no Legislativo, determina o que é interesse público e projeta suas ações por meio de leis, de maneira não contraditória a Constituição, respeitando seus princípios e fundamentos.

É relevante frisar que, o princípio da legalidade também se encontra assentado em bases valorativas, significando que o administrador público além de observar rigorosamente as leis, deve também sujeitar-se aos fundamentos e princípios constitucionais regentes da Administração Pública, conforme ensina Medauar (2010, p. 127-128).

Sobre os instrumentos legais disponíveis nos casos de ilegalidade administrativa, a Constituição Republicana prevê remédios específicos, como a ação popular, o habeas corpus, o habeas data, o mandado de segurança e o mandado de injunção.

Além disso, existe o controle exercido pelo Legislativo, diretamente ou com auxílio dos Tribunais de Contas - sendo que as Cortes de Contas possui autonomia e competências que lhes próprias, conforme previsto no art. 71 da Constituição Federal - além do controle pela própria Administração, como por exemplo, o controle interno.

Destarte, o Administrador Público é apenas o representante da sociedade, logo, deverá pautar suas ações na Lei e no atendimento do interesse público.

### 3.2 PRINCÍPIO DA IMPESSOALIDADE

O princípio da impessoalidade está relacionado com a finalidade pública, o interesse coletivo, que deve nortear toda a atividade administrativa. Portanto, não podendo beneficiar ou prejudicar determinadas pessoas, assim, segundo Mello (2010, p. 115), tal princípio traduz a seguinte ideia;

A Administração Pública tem de tratar a todos os administrados sem discriminações, benéficas ou detrimen-tosas. Nem favoritismo nem perseguições são toleráveis. Simpatias ou animosidades pessoais, políticas ou ideológicas não podem interferir na atual administrativa e muito menos interesses sectários, de facções ou grupos de qualquer espécie. O princípio em causa não é senão o próprio princípio da igualdade ou isonomia.

Por isso, em atendimento ao princípio da impessoalidade, qualquer tipo de decisão na administração pública com restrição de direitos deve ser motivada, conforme exemplo do julgado descrito abaixo:

Em atenção (...) aos **princípios da impessoalidade e isonomia**, que regem a admissão por concurso público, a dispensa do empregado de empresas públicas e sociedades de economia mista que prestam serviços públicos deve ser motivada, assegurando-se, assim, que tais princípios, observados no momento daquela admissão, sejam também respeitados por ocasião da dispensa. A motivação do ato de dispensa, assim, **visa a resguardar o empregado de uma possível quebra do postulado da impessoalidade** por parte do agente estatal investido do poder de demitir. Recurso extraordinário parcialmente provido para afastar a aplicação, ao caso, do art. 41 da CF, exigindo-se, entretanto, a motivação para legitimar a rescisão unilateral do contrato de trabalho. RE 589.998, rel. min. Ricardo Lewandowski, j. 20-3-2013, P, *DJE* de 12-9-2013, com repercussão geral. (grifo nosso).

Para melhor entender o princípio em comento e sua aplicação prática, basta observar o procedimento licitatório, obrigatório para aquisição de bens e serviços para a administração pública, que nos termos do art. 3º da Lei 8.666/1993, é regido pelo princípio da impessoalidade, visando à seleção da proposta mais vantajosa para a administração, não podendo ter interferências pessoais dos administradores no momento de julgamento das propostas, de modo a beneficiar amigos.

Outro exemplo muito claro é o ingresso de servidor na administração pública, que se dá por meio de concurso público, momento em que se busca candidatos com melhor desempenho, de maneira imparcial e com critérios objetivos.

Além disso, tem o pagamento dos precatórios, que deve respeitar uma ordem cronológica, nos termos do art. 100 da Constituição Federal, bem como o art. 37, §1º que proíbe que conste nome, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos em publicidade de atos da administração pública.

### 3.3 PRINCÍPIO DA MORALIDADE

Para muitos autores o princípio da moralidade é vago, impreciso e de difícil expressão verbal, isso porque, segundo Medauar (2010, p. 130), seria impossível enquadrar em um ou dois vocábulos a ampla gama de condutas e práticas desvirtuadoras das verdadeiras finalidades da administração.

Contudo, a doutrina busca estudá-lo de maneira que propicie seu entendimento e aplicação.

Mello (2010, p. 119) em sua obra observa que, no âmbito do princípio da moralidade compreendem-se os princípios da lealdade e boa-fé. Assim, quando violado implica a violação ao próprio Direito, configurando ilicitude que sujeita a conduta viciada a invalidação.

Nesse viés, a Lei nº 9.784/99, que regulamenta o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, dispõe sobre a submissão da administração ao princípio da moralidade e exige sua atuação segundo padrões éticos de probidade, decoro e boa-fé, ou seja, é uma evidência aos principais aspectos da moralidade administrativa.

Referente à violação do princípio em pauta, percebe-se ocorre dentro de um contexto, uma vez que analisado particularmente o ato que lhe deu causa, acredita-se que se revestiu da legalidade, entretanto, observando o todo, nota-se a ilegalidade e ausência de decoro, vejamos o julgado abaixo:

(...) configurada a prática de nepotismo cruzado, tendo em vista que a assessora nomeada pelo impetrante para exercer cargo em comissão no TRT 17ª Região, sediado em Vitória/ES, é nora do magistrado que nomeou a esposa do impetrante para cargo em comissão no TRT 1ª Região, sediado no Rio de Janeiro/RJ. **A nomeação para o cargo de assessor do impetrante é ato formalmente lícito. Contudo, no momento em que é apurada a finalidade contrária ao interesse público, qual seja, uma troca de favores entre membros do Judiciário, o ato deve ser invalidado, por violação ao princípio da moralidade administrativa e por estar caracterizada a sua ilegalidade, por desvio de finalidade.** MS 24.020, rel. min. Joaquim Barbosa, j. 6-3-2012, 2ª T, DJE de 13-6-2012. (grifo nosso).

Nesse mesmo sentido, Di Pietro (2014, p.79) discorre, sumariamente, da seguinte maneira:

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

comum de honestidade, estará havendo ofensa ao princípio da moralidade administrativa.

Com relação aos instrumentos legais em repressão aos atos de imoralidade administrativa, insta salientar a ação popular, em que qualquer cidadão é parte legítima para propor visando à anulação de ato lesivo à moralidade administrativa, nos termos do art. 5º, LXXIII e da Lei nº 4.717/1965, além da Ação de Improbidade Administrativa - nº 8.429/1992, que no art. 11, assegura que constitui ato de improbidade administrativa aquele que atenta contra os princípios da administração pública, portanto, qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições.

Diante disso, faz-se necessário discorrer sobre uma questão recorrente no dia-a-dia: moralidade administrativa é sinônima de probidade administrativa? A resposta é não, porque existe improbidade quando violo qualquer princípio da administração e não só o da moralidade. Ato de improbidade é aquele que gera enriquecimento ilícito e acarreta dano ao erário, bem como a violação de princípios da administração, nos termos da Lei nº 8.429/1992. O rol da improbidade é maior que o da imoralidade, podendo encontrar improbidade em outros princípios.

### **3.4 PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE**

Considerando que todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado, a Lei nº 12.527/2011, conhecida como a Lei Geral de Acesso à Informação, que regulamentou o inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal, prevê que a publicidade deve ser visto como preceito geral e o sigilo como exceção, sobre o caso em tela, assim discorre Medauar (2010, p. 132):

O tema da transparência ou visibilidade, também tratado como publicidade da atuação administrativa, encontra-se associado à reivindicação geral de democracia administrativa. A partir da década de 50, acentuando nos anos 70, surge o empenho em alterar a tradição do “segredo” predominante na atividade administrativa. A prevalência do “segredo” na atividade administrativa mostra-se contrária ao caráter democrático do Estado. A Constituição de 1988 alinha-se a essa tendência de publicidade ampla a reger as atividades da administração, invertendo a regra do segredo e do oculto que predominava. O princípio da publicidade vigora para todos os setores e todos os âmbitos da atividade administrativa.

Consagra-se nisso o dever do administrado de manter plena transparência em suas ações, pois num Estado Democrático Direito não pode haver a ocultação de informações da

sociedade, uma vez que o administrador público gere a *res publica*, então, deve prestar contas também ao detentor do poder, ou seja, o povo, vejamos o seguinte julgado:

Direito à informação de atos estatais, neles embutida a folha de pagamento de órgãos e entidades públicas. (...) Não cabe, no caso, falar de intimidade ou de vida privada, pois os dados objeto da divulgação em causa dizem respeito a agentes públicos enquanto agentes públicos mesmos; ou, na linguagem da própria Constituição, agentes estatais agindo "nessa qualidade" (§ 6º do art. 37). E quanto à segurança física ou corporal dos servidores, seja pessoal, seja familiarmente, claro que ela resultará um tanto ou quanto fragilizada com a divulgação nominalizada dos dados em debate, mas é um tipo de risco pessoal e familiar que se atenua com a proibição de se revelar o endereço residencial, o CPF e a CI de cada servidor. No mais, é o preço que se paga pela opção por uma carreira pública no seio de um Estado republicano. **A prevalência do princípio da publicidade administrativa outra coisa não é senão um dos mais altaneiros modos de concretizar a República enquanto forma de governo.** Se, por um lado, há um necessário modo republicano de administrar o Estado brasileiro, de outra parte é a cidadania mesma que tem o direito de ver o seu Estado republicanamente administrado. O 'como' se administra a coisa pública a preponderar sobre o "quem" administra – falaria Norberto Bobbio –, e o fato é que esse modo público de gerir a máquina estatal é elemento conceitual da nossa República. O olho e a pálpebra da nossa fisionomia constitucional republicana. A negativa de prevalência do princípio da publicidade administrativa implicaria, no caso, inadmissível situação de grave lesão à ordem pública. SS 3.902 AgR-segundo, rel. min. Ayres Britto, j. 9-6-2011, P, *DJE* de 3-10-2011. RE 586.424 ED, rel. min. Gilmar Mendes, j. 24-2-2015, 2ª T, *DJE* de 12-3-2015.

Portanto, como medida de bom funcionamento administrativo e garantia de respeito aos direitos dos administrados, o princípio da publicidade é uma maneira de repelir o exercício clandestino e arbitrário das atividades administrativas custeadas pelos recursos públicos.

### 3.5 PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA

Introduzido no caput do art. 37 da Constituição Federal, por meio da Emenda Constitucional n. 19/1988, o princípio da eficiência, conhecido como da “dever de boa administração”, viabilizou o modelo de administração pública gerencial, voltada para um controle de resultados na atuação estatal.

Segundo Medauar (2010, p. 113), eficiência na administração pública, significa que a administração deve agir, de modo rápido e preciso, sem desperdício, para produzir resultados que satisfaçam a necessidade da população. Eficiência contrapõe-se a lentidão, a descaso, a negligência, a omissão.

Bliocherene (2016, p. 167), discorrendo em sua obra sobre Eficiência dos Gastos Orçamentários, explica que eficiência se refere à menor relação custo/benefício, conforme se ver a seguir:

Refere-se à menor relação custo/benefício possível para alcançar os objetivos propostos de maneira competente, segundo as normas preestabelecidas, podendo,

assim, ser traduzida sob a forma de indicadores de produtividade das ações desenvolvidas. Essa dimensão tem foco na otimização dos recursos utilizados, nos processos e nos fatos, ou seja, em fazer mais com menos.

Neste ponto, é importante diferenciar eficiência de eficácia e efetividade, uma vez que possuem conceitos e objetivos distintos, em que pesem muitos conceituar como sinônimos, segundo Bliocherene (2016, p. 165-173).

Eficácia é definida como o grau de alcance das metas programadas (bens e serviços) em um determinado período de tempo, independente dos custos implicados. É uma medida que procura traduzir até que ponto os resultados, metas e objetivos foram alcançados. Tem foco nas ações e nos resultados tanto em termos de quantidade quanto de qualidade e, portanto, seus indicadores englobam estas duas facetas.

Já a efetividade pressupõe que o serviço público foi prestado. Mas o que fará a diferença é se, uma vez realizado, alcançou os resultados pretendidos. Privilegia o valor e o impacto das decisões públicas junto aos beneficiários, sendo, assim, o mais complexo dos três conceitos (eficácia, eficiência e efetividade), pois se preocupa em analisar, em termos técnicos, econômicos, socioculturais, institucionais e ambientais, os efeitos das ações governamentais. Refere-se ao alcance dos resultados pretendidos, a médio e longo prazo.

Nesse contexto, caso o administrador público perceba uma situação que seja prejudicial aos resultados que o Estado almeja, deve tomar providências a fim de evitar maiores danos, sobre isso, assim disserta Gasparini (2012, p. 76-77):

De fato, certas situações não devem ser mantidas se o contrariarem. O agente público em tais casos, deve tomar medidas necessárias para por fim a certa situação tida, em termos de resultado, por desastrosa para o Estado. Assim, deve extinguir órgãos e entidades e remanejar servidores sempre que se verificar um descompasso entre a situação existente e o princípio da boa administração, ou se isso não for aconselhável, deve tomar medidas para tornar menor esse desvio ou descompasso.

Enfim, ainda nos termos do sobredito autor (2012, p. 76), o princípio da eficiência impõe Administração Pública à obrigação de realizar suas obrigações com rapidez, perfeição e rendimento, além de observar outras regras, a exemplo o princípio da legalidade.

#### **4 PONDERAÇÃO DOS PRINCÍPIOS**

Princípios são normas? Essa não é uma pergunta recente, tampouco uma discussão terminada. Duas teses serão consideradas para explicar essa indagação, a de Ronald Dworkin e Robert Alexy, que defendem que há uma diferença de caráter lógico entre princípio e regras.

Dworkin apud Sousa (2011, p. 95), atacava o positivismo, pois para ele um sistema jurídico constituído exclusivamente por regras, se torna insuficiente para dar conta da solução dos casos difíceis, daqueles não previstos pela Lei. Assim, o jurista propôs a criação de um sistema composto não apenas por regras, mas também por princípios. Com base nisso, para ele a distinção entre regras e princípios ocorrem da seguinte maneira:

Se ocorre o suposto de fato comandado, proibido ou permitido por uma regra, então ou (i) a regra é válida, e então as suas consequências jurídicas são obrigatórias, ou (ii) a regra não é válida, e então ela não deve ser aplicada, isto é, e então as suas consequências jurídicas não contam em nada para a decisão. Em outras palavras, ou a regra é aplicada em sua inteireza (por completo), ou ela deve ser por completo não aplicada (deve ser não aplicada em absoluto). Os princípios, por sua vez, não possuem a estrutura disjuntiva das regras, pois não estabelecem claramente os supostos de fato cuja ocorrência torna obrigatória a sua aplicação, nem que consequências jurídicas devem surgir a partir de sua aplicação, ou seja, os princípios não determinam por completo uma decisão, pois apenas servem de razões que contribuem a favor de uma decisão ou outra.

Outro critério utilizado por Dworkin é o de que os princípios possuem uma dimensão que as regras não possuem: a dimensão do peso. Esse critério é definido pela importância ou pelo peso relativo que um princípio tem em relação a outro princípio quando os dois colidem em um caso concreto.

Contudo, quanto à maneira tudo-ou-nada de aplicar as regras uma há uma objeção, de que não se pode prever todas as exceções possíveis a determinada regra, ou seja, é possível que seja formulada uma nova exceção a uma regra que até então era desconhecida. Ronaldo Dworkin rebate afirmando que, se pelo menos teoricamente é possível listar todas as exceções que possam existir a uma regra.

Já de acordo com Alexy (2012, p. 87), regras e princípios são espécies reunidas sob o conceito de norma e, assim explica:

Tanto regras quanto princípios são normas, porque ambos dizem o que deve ser. Ambos podem ser formulados por meio das expressões deonticas básicas do dever, da permissão e da proibição. Princípios são, tanto quanto as regras, razões para juízos concretos de dever-ser, ainda que de espécie muito diferente. A distinção entre regras e princípios é, portanto, uma distinção entre duas espécies de normas.

Ainda de acordo com citado autor (2012, p. 90-91), dentre os diversos critérios para se distinguir regras e princípios, o mais utilizado é o da generalidade. Segundo tal critério, princípios são normas com grau de generalidade relativamente alto, enquanto o grau de generalidade das regras é relativamente baixo, sobre o tema discorre:

O ponto decisivo para a distinção entre regras e princípios é que princípios são normas que ordenam que algo seja realizado na maior medida possível dentro das possibilidades jurídicas e fáticas existentes. Princípios são, por conseguinte,

*mandamentos de otimização* que são caracterizados por poderem ser satisfeitos em graus variados e pelo fato de que a medida devida de sua satisfação não depende somente das possibilidades fáticas, mas também das possibilidades jurídicas. Já as regras são normas que são sempre ou satisfeitas ou não satisfeitas. Se uma regra vale, então deve se fazer exatamente aquilo que ela exige; nem mais nem menos. Regras contêm, portanto, determinações no âmbito daquilo que é fática e juridicamente possível. Isso significa que a distinção entre regras e princípios é uma distinção qualitativa, e não de grau.

Com enfoque nos princípios, o que fazer no caso de colisão entre princípios, quando a aplicação de um se contrapõe ao outro?

Conforme ensina Alexy (2012, p. 93), um dos princípios terá que ceder. Isso não significa, contudo, nem que o princípio cedente deva ser declarado inválido, nem que nele deva ser introduzida uma cláusula de exceção. Então o que ocorre é que um dos princípios tem precedência em face de outro em determinadas condições. Diferentemente das regras, que não colidem, mas podem ocorrer no âmbito da validade.

Importa dizer que para Alexy (2012, p. 117) existe uma conexão entre a teoria dos princípios e a máxima da proporcionalidade. Isso significa que a proporcionalidade com suas três máximas parciais da adequação, da necessidade (mandamento do menos gravoso) e da proporcionalidade em sentido estrito (mandamento de sopesamento propriamente dito), decorrem logicamente da natureza dos princípios, ou seja, que a proporcionalidade é dedutível dessa natureza. Para ele, proporcionalidade não é um princípio, mas uma máxima:

Princípios são mandamentos de otimização em face das possibilidades jurídicas e fáticas. A máxima da proporcionalidade em sentido estrito, ou seja, exigência de sopesamento, decorre da relativização em face das possibilidades jurídicas.

Nesta seara, vejamos, como exemplo, os julgados a seguir, concernentes aos princípios trabalhados:

Excepcionalmente, com **esteio nos princípios da proporcionalidade, razoabilidade, eficiência e segurança jurídica**, pode ser relevada a ilegalidade de atos com averbação irregular de determinados tempos de serviço, quando o tempo suprimido deixar pequeno lapso de tempo faltante para o cumprimento do tempo de serviço mínimo exigido pelo fundamento (TCU, 2015, on-line).

Deve-se considerar legal o ato de aposentadoria cujo implemento de condições não se dera até a data de concessão, mas ocorreu antes da apreciação do ato pelo TCU, em respeito aos **princípios da eficiência e da economia processual**, pois, se obrigado a retornar à atividade, o beneficiário pode requerer nova aposentadoria, sob o mesmo fundamento. TCU. Acórdão 6230/2016 - Segunda Câmara | Relator: Vital do Rêgo (TCU, 2016, on-line).

Por fim, diante do exposto, nos casos em que ocorrer colisão de princípios em sua aplicação deverá ser aplicada a ponderação dos princípios, de maneira proporcional, de acordo com as técnicas ensinadas por Alexy, visando ao melhor fim.

## 5 INSTRUMENTOS SANCIONATÓRIOS ANTE O DESCUMPRIMENTO DOS PRINCÍPIOS

Considerando que princípios possuem caráter normativo, portanto, passíveis de sanções ante seu desatendimento, foram criados vários instrumentos sancionatórios a fim de garantir a observância dos princípios elencados neste trabalho, dentre os quais destacamos a Lei 4.717/65, Lei da Ação Popular; Lei da Improbidade Administrativa nº 8.429/92; e a Lei Anticorrupção nº 12.846/2013.

A ação popular, conforme já apresentado, é o meio pelo qual qualquer cidadão pode para pleitear a anulação ou a declaração de nulidade de atos lesivos ao patrimônio da União, do Distrito Federal, dos Estados, dos Municípios e de quaisquer pessoas jurídicas ou entidades subvencionadas pelos cofres públicos.

Já com relação à Lei de Improbidade Administrativa, destacamos o art. 11:

Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que **atenta contra os princípios da administração pública** qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente: (...)

**IV - negar publicidade aos atos oficiais;**

**V - frustrar a licitude de concurso público;**

**VI - deixar de prestar contas quando esteja obrigado a fazê-lo.** (grifo nosso)

Note-se que tal Lei é muito específica em relação à violação dos princípios da Administração Pública, demonstrando assim a importância desses princípios e seus reflexos para Administração Pública quando violados.

E ainda, vale observar que a não prestação de contas de quando se esta obrigada a fazer importa em ato de improbidade administrativa, isso porque não se trata de ofensa apenas a Lei, mas aos princípios basilares da Administração, conforme bem apontou o Ministro Tribunal de Contas da União, Benjamin Zymler:

A omissão no dever de **prestar contas** configura ofensa não só às regras legais, **mas também aos princípios basilares da Administração Pública**, já que, nesse caso, o gestor deixa de demonstrar o efetivo emprego dos recursos postos sob a sua responsabilidade, dando ensejo, inclusive, ao surgimento de presunção legal de integral dano ao erário, pela não aplicação dos valores, mediante desvio dos recursos da União. (TCU, 2016, on-line).

Referente à Lei nº 12.846/2013, conhecida como a Lei Anticorrupção, que tem por objetivo a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, em seu art. 5º define o que constitui atos lesivos à Administração Pública, com ênfase à violação dos princípios, vejamos:

Art. 5º Constituem atos lesivos à administração pública, nacional ou estrangeira, para os fins desta Lei, todos aqueles praticados pelas pessoas jurídicas mencionadas no parágrafo único do art. 1o, que atentem contra o patrimônio público nacional ou estrangeiro, **contra princípios da administração pública** ou contra os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil (...), (grifo nosso).

Entre as diferenças da Lei da Improbidade Administrativa e da Lei Anticorrupção, evidencia-se que a configuração do ato de improbidade depende da presença de, pelo menos, um agente público como autor, coautor ou partícipe, já a Lei Anticorrupção não exige a presença de agente público como autor, coautor ou partícipe.

Dessa forma, resta claro que os instrumentos sancionatórios visam responsabilizar não só aos agentes públicos, mas também aos terceiros que de alguma maneira causou danos ao erário, não observando aos princípios da Administração Pública.

## **6 CONCLUSÃO**

Por todo exposto, nas palavras de Mello (2010, p. 53), conclui-se que “a desatenção ao princípio implica ofensa não a um específico mandamento obrigatório, mas todo o sistema de comandos. É a mais grave forma de ilegalidade ou inconstitucionalidade, conforme o escalão do princípio violado, porque representa insurgência contra todo o sistema, subversão de seus valores fundamentais, contumélia irremissível a seu arcabouço lógico e corrosão de sua estrutura mestra.”

Destarte, aplicação dos princípios constitucionais no Direito Administrativo já se encontra devidamente amparada pelo ordenamento jurídico brasileiro, sendo impostas pela Constituição e Leis esparsas, prevendo até mesmo sanções ante seu descumprimento, contudo, observá-los nunca será demais, pois seus reflexos alcançam a todos na sociedade.

Além disso, a observância dos princípios garantirá a boa gestão pública, atendendo aos anseios do povo, de maneira que se alcance um Estado igualitário, capaz de suprir não apenas a necessidade, mas de prover meios de crescimento e qualidade vida, para aqueles que são os verdadeiros detentores do poder.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2012.

BLIACHERIENE, Ana Carla. **Controle da Eficiência do Gasto Orçamentário**. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm) >. Acesso em: 5 de ago. de 2018.

BRASIL. Lei 8.666/1993, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8666cons.htm) > Acesso em: 03 de set. de 2018.

BRASIL. Lei nº 4.717/1965, de 29 de junho de 1965. Regula a ação popular. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L4717.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4717.htm) > Acesso em: 18 de set. de 2018.

BRASIL. Lei nº 8.429/1992, de 2 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8429.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8429.htm) > Acesso em: 05 de set. de 2018.

BRASIL. Lei nº 9.784/99, 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/L9784.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9784.htm)> Acesso em: 18 de set. de 2018.

BRASIL. Lei nº 12.527/2011, 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](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm) > Acesso em: 18 de set. de 2018.

BRASIL. Lei nº 12.846/2013, de 1º de agosto de 2013. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/lei/112846.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112846.htm) > Acesso em: 18 de set. de 2018.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Atlas, 2014.

DWORKIN, Ronald apud SOUSA, Felipe Oliveira de. **O raciocínio jurídico entre princípios e regras**. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/242932/000936212.pdf?sequence=3>> Acesso em: 19 out. 2018.

GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade Administrativa**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.

GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2012.

LARENZ, Karl. **Derecho Justo**. p. 14. Apud: MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2010.

STF, RECURSO EXTRAORDINÁRIO. RE 586.424 ED, Relator: Ministro Gilmar Mendes, j. 24-2-2015, 2ª T, *DJE*: 12/03/2015. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/constituicao/artigoBd.asp?item=519>. Acesso em: 7 de out. de 2018.

STF, RECURSO EXTRAORDINÁRIO. RE 589.998, Relator: Ministro Ricardo Lewandowski, j. 20-3-2013, *DJE*: 12/09/2013, com repercussão geral. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/constituicao/artigobd.asp?item=602>. Acesso em: 05 de set. de 2018.

TCU. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. Processo 025.396/2010-2. Acórdão 2823/2015 - Segunda Câmara. Relator: Vital do Rêgo. Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/juris/SvlHighLight?key=41434f5244414f2d434f4d504c45544f2d31343336393933&sort=RELEVANCIA&ordem=DESC&bases=ACORDAO-COMPLETO;&highlight=&posicaoDocumento=0&numDocumento=1&totalDocumentos=1>. Acesso em: 18 de out. de 2018.

TCU. PROCESSO TC 006.537/2016-2. Acórdão n. 6230/2016 – 2ª Câmara. Relator: Ministro Vital do Rêgo. Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/sagas/SvlVisualizarRelVotoAcRtf?codFiltro=SAGAS...>. Acesso em: 10 de out. de 2018.

TCU. PROCESSO TC 036.253/2012-0. Acórdão n. 196/2016 – Plenário. Relator: Benjamim Zymler. Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/juris/SvlHighLight?key=41434f5244414f2d434f4d504c45544f2d31363334353933&sort=RELEVANCIA&ordem=DESC&bases=ACORDAO-COMPLETO;&highlight=&posicaoDocumento=0&numDocumento=1&totalDocumentos=1>. Acesso em: 10 de out. de 2018.