

OS PRINCÍPIOS BÁSICOS PARA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

1- NOÇÃO

Os órgãos e entes da Administração direta e indireta na realização das atividades que lhes competem regem-se por normas. Além das normas específicas para cada matéria ou setor, há preceitos gerais que informam amplos campos de atuação. São os princípios do direito administrativo.

Tendo em vista que as atividades da Administração Pública são disciplinadas preponderantemente pelo direito administrativo, tais princípios podem ser considerados também princípios jurídicos da Administração Pública brasileira.

2 - TIPOLOGIA

Na Constituição de 1988 encontram-se mencionados explicitamente como princípios os seguintes: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (este último acrescentado pela Emenda 19198 - Reforma Administrativa). Alguns doutrinadores buscam extrair outros princípios do texto constitucional como um todo, seriam os princípios implícitos. Outros princípios do direito administrativo decorrem classicamente de elaboração jurisprudencial e doutrinária.

3 - PRINCÍPIO DA LEGALIDADE

ASPECTOS GENÉRICOS

Uma das decorrências da caracterização de um Estado como Estado de Direito encontra-se no princípio da legalidade que informa as atividades da Administração Pública. Na sua concepção originária esse princípio vinculou-se à separação de poderes e ao conjunto de idéias que historicamente significaram oposição às práticas do período absolutista. No conjunto dos poderes do Estado traduzia a supremacia do poder legislativo em relação ao poder executivo; no âmbito das atuações, exprimia a supremacia da lei sobre os atos e medidas administrativa., Mediante a submissão da Administração à lei, o poder tornava-se objetivado; obedecer à Administração era o mesmo que obedecer à lei, não à vontade instável da autoridade. Daí um sentido de garantia, certeza jurídica e limitação do poder contido nessa concepção do princípio da legalidade administrativa.

Tornaram-se clássicos os quatro significados arrolados pelo francês Eisenmann: a) a Administração pode realizar todos os atos e medidas que não sejam contrários à lei; b) a Administração só pode editar atos ou medidas que uma nora autoriza; c) somente são fixado por norma legislativa; d) a Administração só pode realizar atos ou medidas que a lei ordena fazer.

4 - PRINCÍPIO DA IMPESSOALIDADE

No entender de Celso Antônio Bandeira de Mello, impessoalidade “traduz a idéia de que a Administração tem que tratar a todos os administrados sem discriminações, benéficas ou detrimetosas... O princípio em causa não é senão o próprio princípio da legalidade ou isonomia” (Elementos de direito administrativo, 1992, p. 60)

Os aspectos apontados acima representam ângulo diversos do intuito essencial de impedir que fatores pessoais, subjetivos sejam os verdadeiros móveis e fins das atividades administrativas.

5 - PRINCÍPIO DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA

Para configurar o princípio da moralidade administrativa e operacionalizá-lo parece melhor adotar o último entendimento. O princípio da moralidade é de difícil tradução verbal talvez porque seja impossível enquadrar em um ou dois vocábulos a ampla gama de condutas e práticas desvirtuadoras das verdadeiras finalidades da Administração Pública. Em geral, a percepção da imoralidade administrativa ocorre no enfoque contextual; ou melhor, ao se considerar o contexto em que a decisão foi ou será tomada. A decisão, de regra, destoa do contexto, e do conjunto de regras de conduta extraídas da disciplina geral norteadora da Administração. Exemplo: em momento de crise financeira, numa época de redução de mordomias, num período de agravamento de problemas sociais, configura imoralidade efetuar gastos com aquisição de automóveis de luxo para "servir" autoridades, mesmo que tal aquisição revista-se de legalidade.

A ação popular que pode ser proposta por qualquer cidadão (no sentido de detentor de direitos políticos) para anular ato lesivo à moralidade administrativa (art. 5.º, ine. LXXUI).

Outro é a previsão de sanções a governantes e agentes públicos por atos ou condutas de improbidade administrativa. A probidade, que há de caracterizar a conduta e os atos das autoridades e agentes públicos, aparecendo como dever, decorre do princípio da moralidade administrativa. Na linguagem comum, probidade equivale a honestidade, honradez, integridade de caráter, retidão. A improbidade administrativa tem um sentido forte de conduta que lese o erário público, que importe em enriquecimento ilícito ou proveito próprio ou de outrem no exercício de mandato, cargo, função, emprego público.

6 - PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE

Ao discorrer sobre democracia e poder invisível, Bobbio caracteriza a democracia, sob tal prisma, como o "governo do poder público em público", atribuindo a este último vocábulo o sentido de "manifesto", "visível" (O futuro da democracia, 1986, p, 84). Por sua vez, Celso Lafer pondera que "numa democracia a visibilidade e a publicidade do poder são ingredientes básicos, posto que permitem um importante mecanismo de controle 'ex parte populi' da conduta dos governantes... Numa democracia a publicidade é a regra básica do poder e o segredo, a exceção, o que significa que é extremamente limitado o espaço dos segredos de Estado" (A ruptura totalitária e a reconstrução dos direitos, 1988, p. 243-244).

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.

Um dos desdobramentos desse princípio encontra-se no inc. XXXIII do art. 5.º, que reconhece a todos o direito de receber, dos órgãos públicos, informações do seu interesse particular ou de interesse coletivo ou geral.

7 - PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA

A Emenda Constitucional 19198 - Reforma Administrativa - acrescentou o princípio da eficiência aos princípios da Administração enunciados no caput do art. 37.

Na legislação pátria o termo eficiência já aparecera relacionado à prestação de serviços públicos. Assim, a Lei Orgânica do Município de São Paulo, de 04.04.1990, no art. 123, parágrafo único, diz que ao usuário fica garantido serviço público compatível com sua dignidade humana, prestado com eficiência, regularidade, pontualidade, uniformidade, conforto e segurança, sem distinção de qualquer espécie". Por sua vez, a Lei 8.987/1995 - Concessão e Permissão de Serviços Públicos - no § 1.º do art. 6.º, caracteriza o serviço adequado como aquele "que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação, modicidade das tarifas".

Agora a eficiência é princípio que norteia toda a atuação da Administração Pública. O vocábulo liga-se à idéia de ação, para produzir resultado de modo rápido e preciso. Associado à Administração Pública, o princípio da eficiência determina que a Administração deve agir, de modo rápido e preciso, para produzir resultados que satisfaçam as necessidades da população. Eficiência contrapõe-se a lentidão, a descaso, a negligência, a omissão - características habituais da Administração Pública brasileira, com raras exceções.