

## ***Princípios do Direito Administrativo (\*)***

*Antônio Carlos Cintra do Amaral*

1. Os princípios jurídicos são conceitos jurídico-positivos, que estabelecem metas e pautas para interpretação e aplicação das normas jurídicas.
2. Os Princípios do Direito Administrativo são princípios constitucionais que regulam o exercício da função administrativa.
3. O ordenamento jurídico (sistema de normas) está estruturado hierarquicamente, em três escalões. No primeiro escalão, estão as normas constitucionais. No segundo, as normas legais, nelas incluídas as normas contidas em leis e em medidas provisórias (com força de lei). No terceiro, os atos administrativos, as decisões judiciais e os negócios jurídicos. As normas de escalão inferior têm seu fundamento de validade nas normas de escalão imediatamente superior.
4. No exercício da função administrativa, o agente público produz normas de terceiro escalão, mais especificamente os atos administrativos. Em sentido amplo, essa categoria inclui os regulamentos. Em sentido estrito, ela abrange os atos, em regra individuais, de **concretização** de normas legais, em regra gerais e abstratas.
5. A função administrativa é exercida pelos agentes públicos dos três poderes, com vista à satisfação do “*interesse coletivo primário*”, que se sobrepõe ao “*interesse público secundário*” da organização estatal, bem como aos interesses privados, também secundários. Essa noção corresponde à doutrina, de tendência liberal e democrática, exposta há séculos pela filosofia e ciência políticas, que distingue o interesse do povo, ou da sociedade, do interesse do Estado. Adotada pela doutrina jurídica italiana com **FRANCESCO CARNELUTTI**, a expressão “*interesse coletivo primário*” foi introduzida no Direito Administrativo italiano por **RENATO ALESSI**, em seu “*Principi di Diritto Amministrativo*”, e exposta entre nós sobretudo por **CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO**, em seu “*Curso de Direito Administrativo*”.

6. Porque se dirige à satisfação do “*interesse coletivo primário*”, o exercício da função administrativa corresponde a um **poder-dever**, na concepção de **ALESSI**, ou a um **dever-poder**, na concepção de **CELSO ANTÔNIO**.
7. No exercício da função administrativa, o agente público deve observar princípios que são elencados basicamente no art. 37 da Constituição:
  - a) **legalidade**;
  - b) **impessoalidade**;
  - c) **moralidade**;
  - d) **publicidade**; e
  - e) **eficiência**.

Além desses, a Constituição prevê os princípios da **isonomia** (art. 5º e inciso I) e da **economicidade** (art. 70).

8. O **princípio da legalidade** decorre da estrutura hierárquica das normas jurídicas. O ato administrativo tem seu fundamento de validade nas normas legais, de escalão imediatamente superior. Se falta esse fundamento de validade, ele pode ser atacado por invalidade e eventualmente anulado, por via administrativa ou judicial. A anulação por via administrativa distingue-se da anulação por via judicial porque o ato administrativo de anulação é passível, por sua vez, de anulação por via judicial, enquanto a decisão judicial, após passar em julgado, não pode mais ser anulada.
9. Não há ato administrativo nulo de pleno direito. Enquanto não anulado, o ato permanece **existente** e, portanto, **válido**. A norma contida no ato administrativo pode ser cientificamente descrita como inválida, mas enquanto não anulada, ou seja, **expulsa do sistema jurídico**, ela continua existindo como norma. Não me parece haver contradição em **KELSEN** quando ele distingue a norma, como produto de um **ato de vontade**, da sua descrição, produto de um **ato de conhecimento**. Vale dizer: quando distingue **norma jurídica** e **proposição jurídica**. Acrescentaria eu apenas que o cientista do Direito não conhece a norma senão através do **texto** mediante o qual ela é formulada. A norma é uma abstração. Insisto: a norma **descrita** como inválida continua a ser **norma**, existindo no sistema jurídico. Continua **válida**, devendo, portanto, ser obedecida.
10. O ato administrativo praticado com fundamento em uma norma legal inconstitucional não fere o princípio da legalidade. O ataque que venha a ser a ele dirigido será, na verdade, um ataque dirigido à lei, que não teria tido fundamento de validade na ordem constitucional. O agente público, no exercício da função administrativa, não pode recusar-se a **observar** ou **aplicar** uma lei sob a alegação de que ela é inconstitucional.

11. Se o interesse da organização estatal é **secundário**, o interesse da pessoa que, na qualidade de agente público, exerce a função administrativa é **irrelevante**. Daí o **princípio da impessoalidade**.
12. A **moralidade** é pressuposto básico para o exercício adequado da função administrativa. A dificuldade quanto à observância desse princípio é a subjetividade do conceito de moralidade. Não há parâmetros jurídicos objetivos para distinguir-se o que é **moral** e o que é **imoral**. Toda moral é **autônoma**.
13. O **princípio da publicidade** decorre da necessária transparência dos atos administrativos em um Estado Democrático de Direito. O sigilo, de acordo com a Constituição, somente é justificável nos casos em que seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado (art. 5º, inciso XXXIII).
14. Apesar de construções doutrinárias, muito bem elaboradas, sobre a singularidade do **princípio da eficiência** no Direito Administrativo, não vejo como dissociá-lo do conceito de **eficiência**, em contraposição ao de **eficácia**, já amplamente desenvolvido pela Ciência da Administração, que corresponde, no Direito Civil, à distinção entre **obrigações de meios** e **obrigações de resultado**. O agente público, no exercício da função administrativa, tem o dever de utilizar todos os meios **legais** de que dispõe para atingir o resultado. Deve ser-lhe exigido que se conduza com a diligência de “*um bom pai de família*”, na feliz expressão utilizada por **ALBERTO TRABUCCHI** (“*Istituzioni di Diritto Civile*”) quando se refere àquele que assume **obrigações de meios**, e não de **resultado**.
15. O **princípio da isonomia** dirige-se sobretudo ao legislador. Ao interpretar e aplicar a lei, porém, o agente administrativo deve buscar um “*significado*”, contido na “*moldura*” legal, que conduza a uma solução isonômica. Ao fazê-lo, estará adotando uma **interpretação conforme a Constituição**. Nesse sentido, a preocupação com a isonomia é também do agente público, que deve produzir um ato administrativo com fundamento de validade na norma legal, **interpretada na conformidade da Constituição**.
16. O **princípio da economicidade** traduz-se na equação custo-benefício e está intimamente ligado ao da **eficiência**. Na prática, é um dos princípios mais importantes, já que se nota, com uma constância indesejável, a tendência do agente público de desbalancear a equação, obtendo poucos benefícios em contrapartida a custos exageradamente altos. A bem da verdade, muitas vezes ele adota essa postura diante da ameaça de vir a sofrer sanções por órgãos de controle que muitas vezes

preocupam-se mais com formalidades estéreis, a pretexto de assegurar o respeito aos princípios da **legalidade**, **moralidade** e **isonomia**.

17. Um princípio que não se contém explicitamente na Constituição, mas permeia todos os outros, especialmente o da **legalidade**, é o **princípio da razoabilidade**, fundado sobretudo em noções expostas por **LUÍS RECASÉNS-SICHES** e **CHAÏM PERELMAN**. A interpretação das normas e princípios constitucionais deve superar as limitações da **literalidade**, para atender às noções de **finalidade** e **sistema**, a fim de alcançar-se um resultado que seja **razoável**.

*(\*) Síntese da conferência pronunciada em 05/09/2001 no **Curso de Formação em Direito Tributário**, promovido pelo **Instituto Brasileiro de Estudos Tributários – IBET**, em convênio com a **Receita Federal/SP**.*

*(Comentário CELC nº 45, de 15/09/2001, divulgado no site [www.celc.com.br](http://www.celc.com.br))*

---

*☞ É permitida a transcrição de trechos deste Comentário, desde que indicada a fonte.*