

Os princípios norteadores do processo administrativo. Os "princípios" previstos na Lei Federal nº 9.784/99 são, de fato, princípios?

Desceve todos os principios do direito administrativo contidos na lei supra citada e na Constituição Federal, verificando se são de fato princípios ou não

Marcelle Ferraz de Gouveia Granja

Introdução

Este artigo versará sobre os “princípios” específicos do processo administrativo previstos na Lei Federal nº 9.784/99 e se de fato estes são mesmos princípios.

“Princípios de uma ciência são as proposições básicas, fundamentais, típicas que condicionam todas as estruturas subsequentes. Princípios, neste sentido, são os alicerces da ciência”. [1]

Como há de se salientar todos os ramos do direito são baseados e fundamentados em normas e princípios. Alguns autores classificam e subdividem esses princípios.

José Cretella Júnior [2], por exemplo, classifica os princípios de quatro formas:

a) **onivalentes** ou **universais**, que são os comuns a todos os ramos do saber.

b) **plurivalentes** ou **regionais**, que são os comuns a um grupo de ciências, informando-as nos aspectos em que se interpenetram.

c) **monovalentes**, que são os que se referem a um só campo do conhecimento.

d) **setoriais**, são os que informam os diversos setores em que se divide determinada ciência.

Demonstrada tal classificação trataremos neste artigo dos princípios setoriais do direito administrativo, mais especificamente do processo administrativo.

Os princípios de que trata a Lei Federal nº 9.784/99 encontram-se no seu artigo 2º e são eles: Princípio da Legalidade, Princípio da Finalidade, Princípio da Motivação, Princípio da Razoabilidade, Princípio da Proporcionalidade, Princípio da Moralidade, Princípio da Ampla Defesa, Princípio do Contraditório, Princípio da Segurança Jurídica, Princípio do Interesse Público e Princípio da Eficiência.

Dentre todos estes princípios, o da Legalidade e o da Supremacia do Interesse Público são os mais importantes, pois é deles que derivam todos os outros.

1. Princípio da Legalidade

Começaremos então pelo Princípio da Legalidade, já que este princípio, além de ser um princípio administrativo é acima de tudo um princípio constitucional, conforme o art. 5º, II e art. 37º da nossa Carta Magna, que estabelece que “*ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa se não em virtude de lei*”, transformando assim este princípio em uma das principais garantias de responsabilidade aos direitos individuais.

Este princípio toma como base a lei e define os limites de atuação da administração pública, ou seja, esta só pode fazer o que a lei permite, não podendo por simples ato administrativo, conceder direitos, criar obrigações ou impor vedações ao administrado.

Conforme o doutrinador Renato Alessi [3]

A consagração da idéia de que a administração pública só pode ser exercida na conformidade da lei, e que, de conseguinte a atividade administrativa é atividade sublegal, infralegal, consiste na expedição de comandos complementares á lei.

dando assim a entender que este principio é fruto da submissão do Estado á lei.

Neste mesmo sentido também é o entendimento do doutrinador Michel Slassinopolus [4] “A administração pública não pode atuar *contra legem* ou *praeter legem*, só pode agir *secundum legem*”.

2. Principio da Supremacia do Interesse Público

O segundo principio mais importante é o Princípio da Supremacia do Interesse Público que além de nortear outros princípios é conhecido também pelos doutrinadores como Principio da Finalidades Publica. Este princípio está presente não apenas no momento da elaboração da lei, mas também no momento da sua execução em concreto.

Visa este, por meio da administração pública, impor, nos termos da lei, obrigações a terceiros, já que a administração pública representa os interesses da coletividade. Tais atos são imperativos e conforme este principio, a administração pública pode exigir o cumprimento de tais atos pelos administrados por meio de sanções ou providencias indiretas toda vez que agir em favor do interesse público.

3. Princípio da Motivação

O Princípio da Motivação significa dizer que a administração pública tem a obrigação de justificar de fato e de direito o motivo de seus atos. Este princípio apesar de não estar

expressamente previsto na Constituição Federal, ser um princípio infraconstitucional previsto na Lei 9.784/99, já está amplamente reconhecido na doutrina e na jurisprudência.

A motivação a que se refere tal princípio tem que ser demonstrada previamente ou contemporaneamente a expedição do ato a ser praticado pela administração pública.

Segundo o doutrinador José Roberto Dromi [5]

Motivação não se confunde com fundamentação, que é a simples indicação da específica norma legal que supedaneou a decisão adotada. Motivação é uma exigência do Estado de Direito, ao qual é inerente, entre outros direitos do administrados, o direito a uma decisão fundada, motivada, com explicação dos motivos.

4. Princípio da Razoabilidade

O Princípio da Razoabilidade trata de impor limites à discricionariedade administrativa, ampliando o âmbito de apreciação do ato administrativo pelo Poder Judiciário. Estabelece que os atos da administração pública no exercício de atos discricionários deve atuar de forma racional, sensata e coerente.

Diogo Moreira Neto [6], ao tratar deste princípio explica que:

O que se pretende é considerar se determinada decisão, atribuída ao Poder Público, de integrar discricionariamente uma norma, contribuirá efetivamente para um satisfatório atendimento dos interesses públicos.

Maria Silvia [7] conclui ser o princípio da razoabilidade “um dos principais limites à discricionariedade da administração pública”.

5. Princípio da Proporcionalidade

Para alguns doutrinadores o Princípio da Proporcionalidade se confunde com o princípio da razoabilidade, para outros este princípio é um aspecto do princípio da razoabilidade tendo em vista que é preciso que se tenha proporcionalidade para a execução dos atos administrativos.

Para um terceiro grupo, o princípio da proporcionalidade serve para nortear a administração pública na medida em que esta só poderá ter sua competência validamente exercida se tiver extensão e intensidade proporcionais para o cumprimento da finalidade do interesse público a que estiverem atreladas.

6. Princípio da Moralidade

De acordo com o Princípio da Moralidade os agentes da administração pública tem que atuar em consonância com a moral, os bons costumes e os princípios éticos da sociedade, não fazendo configurar-se a ilicitude e invalidade do ato.

Este princípio porém não tem sua existência pacificada entre os doutrinadores, já que alguns deles acreditam ser o conceito de moralidade administrativa vago e impreciso, e que este princípio acaba sendo absorvido pelo princípio da legalidade.

7. Princípio da Ampla Defesa

Este princípio além de ser um princípio constitucional contido no art. 5º da CF também é um princípio infraconstitucional contido na Lei Federal nº 9.784/99.

Baseado neste princípio o acusado ou qualquer pessoa que se faça uma acusação a respeito tem o direito de se defender previamente antes de qualquer decisão que venha a prejudicá-lo.

Celso Bandeira de Mello [8] acredita que

Segundo este princípio o sujeito tem que ter um processo formal regular para que sejam atingidas a liberdade e a propriedade de quem quer que seja e a necessidade de que a administração pública, antes de tomar qualquer decisão gravosa a um sujeito, ofereça-lhe a oportunidade da ampla defesa, no que se inclui o direito de recorrer das decisões tomadas.

Este princípio é aplicável a qualquer tipo processo que envolva situações de conflito ou de sanção do Estado contra as pessoas físicas ou jurídicas.

8. Princípio do Contraditório

O princípio do contraditório serve para que a parte contrária possa rebater os fatos alegados em seu desfavor.

Adilson Abreu Dallari afirma que

O princípio do contraditório exige um diálogo; a alternância das manifestações das partes interessadas durante a fase instrutória. A decisão final deve fluir da dialética processual, o que significa que todas as razões produzidas devem ser sopesadas, especialmente aquelas apresentadas por quem esteja sendo acusado, direta ou indiretamente, de algo sancionável.

Vale ressaltar que para alguns autores este não chega a ser um princípio, tendo em vista que ele é inerente ao princípio da ampla defesa e deriva da bilateralidade do processo.

9. Princípio da Segurança Jurídica

O Princípio da Segurança Jurídica também conhecido por alguns doutrinadores como Princípio da Estabilidade das Relações Jurídicas serve para impedir a desconstituição injustificada de atos ou situações jurídicas, mesmo ocorrendo algum tipo de inconformidade com o texto legal durante sua constituição.

A doutrinadora Weida Zancaner [9] chegou à conclusão que

Existem duas formas de recompor a ordem jurídica violada pela prática de alguma ilicitude na produção de um ato jurídico: a invalidação e a convalidação, que é, exatamente, a manutenção do ato viciado. Uma dessas formas deve ser utilizada quando não for possível a utilização da outra.

Este princípio tem muita relação com a boa-fé, pois se a administração adota uma determinada interpretação como correta e a aplica em casos concretos não pode depois vir a anular atos anteriores, sob o pretexto de que os mesmos foram interpretados de forma incorreta. Isso não significa que a interpretação da lei não possa mudar, o que não é possível é fazer a nova interpretação retroagir de modo a atingir casos já decididos com base em interpretações anteriores, tidas como válidas no momento em que foram adotadas.

10. Princípio da Eficiência

Este princípio estabelece que todo processo administrativo chegue ao seu final, ou seja, tenha uma decisão conclusiva afirmando ou negando um direito, que solucione a controvérsia.

No entendimento de Cândido Rangel Dinamarco [10]

O processo deve ser apto a cumprir integralmente toda a sua função sócio-político-jurídica, atingindo em toda a plenitude todos os seus escopos institucionais, na medida do que for praticamente possível, o processo deve proporcionar a quem tem um direito tudo aquilo e precisamente aquilo que ele tem o direito de obter.

Vale dizer que o princípio da eficiência apesar de não ser um princípio constitucional soma-se aos demais princípios da administração pública, não podendo sobrepor-se a nenhum deles, em especial ao princípio da legalidade, sob pena de causar sérios riscos à segurança jurídica e ao próprio Estado de Direito.

Conclusão

Neste artigo foram abordados os princípios contidos na Lei Federal nº 9.784/99, seus conceitos e posicionamentos doutrinários.

Ficou demonstrado que nem todos os doutrinadores pesquisados têm a mesma opinião sobre os princípios, pois para alguns nem todos os princípios administrativos contidos na lei supra citada são de fato princípios.

Alguns autores como Hely Lopes Meirelles acredita que o princípio da Proporcionalidade não é de fato um princípio tendo em vista que este se confunde com o princípio da Razoabilidade. Afirma este doutrinador que o objetivo do princípio da proporcionalidade nada mais é do que proibir excessos desarrazoados, por meio da aferição de compatibilidade entre os meios e os fins da atuação administrativa, a fim de se evitar restrições abusivas ou até mesmo desnecessárias.

Maria Silvia ao tratar do princípio da razoabilidade segue o mesmo caminho de Hely Lopes, chegando a conclusão de que este nada mais é do que um desdobramento do princípio da razoabilidade.

O princípio da moralidade não é tido por muito dos doutrinadores como princípio, pois estes alegam ser o conceito de moralidade administrativa um conceito vago e impreciso causando assim nos doutrinados uma grande dificuldade de ter este princípio como princípio de fato.

O princípio do contraditório também não é aceito como princípio para alguns doutrinadores como Adilson Dallari, Alexandre de Moraes dentre outros, pois este princípio está inserido dentro do princípio da ampla defesa, ou seja, nada mais é do que um desdobramento deste já que para que exista o contraditório, ou seja, o “diálogo” entre as partes é preciso que ambas possam se amparar na ampla defesa.

Conclui-se assim que doutrina majoritária acredita serem os princípios administrativos contidos na Lei Federal nº 9.784/99, objeto deste artigo, princípios de fato, devendo estes serem respeitados e obedecidos. Outros doutrinadores, mas em sua minoria, apesar de acreditarem na força dos princípios, discordam da existência de alguns “princípios” como, por exemplo, o princípio da moralidade, da proporcionalidade e do contraditório por acharem que estes não tem autonomia própria, estão sempre dependendo de outro princípio ou derivando deles.

Referências Bibliográficas

Alessi, Renato. Sistema Istituzionale Del dirittol amministrativo italiana. Milão: Giuffre, 1960.

Bacellar Filho, Romeu Felipe. Princípios Constitucionais do Processo Administrativo. São Paulo: Max Limonad, 1998.

- Bastos, Celso Ribeiro.** Curso de Direito Administrativo. São Paulo: Saraiva, 1994.
- Caetano, Marcelo.** Princípios Fundamentais do Direito administrativo. Coimbra: Almedina, 1996.
- Costa, Nelson Nery.** Processo administrativo e suas espécies. Rio de Janeiro: Forense, 1997.
- Cretella, Júnior, José.** Revista de informação legislativa, v. 97:7.
- Cretella, Júnior, José.** Curso de Direito administrativo. Rio de Janeiro: Forense, 1986.
- Di Pietro, Maria Silvia Zanella.** Direito administrativo. São Paulo: Atlas, 2003.
- Dromi, José Roberto.** Derecho administrativo. Buenos Aires: Argentina, 1997.
- Meirelles, Hely Lopes.** Direito Administrativo Brasileiro. São Paulo: Malheiros, 1996.
- Mello, Celso Antônio Bandeira de.** Curso de Direito Administrativo. São Paulo: Malheiros, 2004.
- Mello, Oswaldo Aranha Bandeira de.** Princípios Gerais de Direito Administrativo. Rio de Janeiro: Forense, 1979.
- Moraes, Alexandre de.** Direito Constitucional Administrativo. São Paulo: Atlas, 2003.
- Moreira Neto, Diogo de Figueiredo.** Legitimidade e Discricionariedade. Rio de Janeiro: Forense, 1989.
- Slassinopolus, Michel.** Estudos de Direito Administrativo. Coimbra: Atlântida, 1970.

- [1] Cretella, Júnior, José. Revista de informação legislativa, v. 97:7.
- [2] Cretella, Júnior, José. Curso de Direito administrativo. Rio de Janeiro: Forense, 1986.
- [3] Alessi, Renato. Sistema Istituzionale Del dirittol amministrativo italiana. Milão: Giuffre, 1960.
- [4] Slassinopolus, Michel. Estudos de Direito Administrativo. Coimbra: Atlântida, 1970.
- [5] Dromi, José Roberto. Derecho administrativo. Buenos Aires: Argentina, 1997.
- [6] Moreira Neto, Diogo de Figueiredo. Legitimidade e Discricionarietà. Rio de Janeiro: Forense, 1989.
- [7] Di Pietro, Maria Silvia Zanella. Direito administrativo. São Paulo: Atlas, 2003.
- [8] Mello, Celso Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. São Paulo: Malheiros, 2004.
- [9] Zancaner, Weida. Da Convalidação e da Invalidação dos Atos Administrativos. São Paulo: Malheiros, 1996.
- [10] Dinamarco, Cândido Rangel. A Instrumentalidade do Processo. São Paulo: Malheiros, 2000.

Disponível em: < <http://www.direitonet.com.br/artigos/x/28/46/2846/> >. Acesso em: 14/09/2006.