WILLIAM CECIL VIEIRA VAZ

A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E A INVESTIDURA EM CARGOS E EMPREGOS PÚBLICOS: UM ESTUDO COMPARATIVO ENTRE LEGISLAÇÃO DO BRASIL E DA GUINÉ-BISSAU.

Monografia apresentada no Curso de Graduação em Direito, como requisito parcial á obtenção do grau de bacharel em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina.

Orientador: Prof Dr. Luiz Carlos Cancellier de Olivo.

FLORIANÓPOLIS (SC)

2009

Espaço para termo de aprovação

Dedico este trabalho aos meus queridos pais, Valério Vaz e Emilia vieira Vaz, e aos meus queridos irmãos Irineu Delson Vieira Vaz e João Manuel Vieira Vaz.

AGRADECIMENTOS

Agradeço muito a Deus, sempre presente em minha vida, pela saúde, força e coragem de superar as tristezas e a distância de estar longe da minha família e iluminar o meu caminho para conquistar os meus objetivos.

Ao orientador e professor Luiz Carlos Cancellier de Olivo, pelos ensinamentos passados durante a academia, bem como na feitura desta monografia.

Aos demais professores e funcionários do Centro de Ciências Jurídicas, pelo crescimento intelectual e pessoal que obtive nos anos de graduação.

Aos meus queridos pais (Valério Vaz e Emilia Vieira Vaz), pela confiança que sempre depositaram em mim, e pelo esforço que fizeram para que eu chegasse até aqui.

Aos meus queridos irmãos Irineu Delson Vieira Vaz e João Manuel Vieira Vaz, por uma amizade impagável e por me fazerem enxergar muitas vezes que o verdadeiro esforço é a chave do sucesso.

A minha namorada Aissatú Juldé Baldé pela prestatividade, carinho e paciência durante estes anos.

A Justine que considero minha irmã pela amizade infindável.

"Sou um homem sem medo de fazer o bem, mas sou um homem com medo de fazer o mal."

Não é possível libertar um povo, sem antes, livrar-se da escravidão de si mesmo.
Sem esta, qualquer outra será insignificante, efêmera e ilusória,
quando não um retrocesso.
Cada pessoa tem sua caminhada própria.
Faça o melhor que puder.
Seja o melhor que puder.
Mahatma Gandhi

RESUMO

O presente trabalho tem por objetivo um estudo comparativo entre a legislação do Brasil e da Guiné-Bissau. Ilustrar os procedimentos adotados nas contratações dos servidores públicos nos dois países. Traz conceitos de alguns principios que devem nortear administração pública, em especial acerca da necessidade de concurso público para ingresso nos cargos em empregos públicos. Em seguida, relata as principais irregularidades cometidas pelo estado nas contratações dos servidores públicos sem concurso público na Guiné-Bissau. Por fim, traz uma proposta para implementação de concurso público na Guiné-Bissau adotando modelo do Brasil.

Palavras chave: Administração Pública; Princípios Constitucionais; Concurso Público; Direito Comparado; Guiné Bissau.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO……9

CAPÍTULO 1: INTRODUÇÃO AOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA ADMINISTRAÇÃOPÚBLICA……11

1.1 Noção de administração pública……11

1.2. Relevância dos princípios……12

1.3 Princípios gerais de direito administrativo……..13

1.3.1. Princípio da legalidade……..20

1.3.2. Principio da impessoalidade……22

1.3.3. Princípio da moralidade……23

1.3.4. Principio da publicidade……25

1.3.5. Principio da eficiência……...27

1.3.6 Princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado……..30

1.3.7 Princípio da finalidade……32

1.3.8 Princípio da autotutela administrativa……...33

1.3.9 Princípio da razoabilidade……33

1.3.10 Princípio da Proporcionalidade……34

1.3.11 Principio da motivação……35

1.3.12 Princípios da Ampla defesa e do contraditório……..38

1.3.13 Princípio da Segurança jurídica……..38

CAPITULO 2: A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NA CONSTITUIÇÃO DA GUINÉ-BISSAU……41

2.1 A administração pública na lei guineense……..43

2.2 Análise de Estatuto do pessoal da Administração Pública Decreto nº 12-A/94, de 28 de Fevereiro…….45

2.3 Noção e efeitos da nomeação……..46

2.4 Modalidades e forma da nomeação……46

2.5 Princípios gerais sobre recrutamento e seleção do pessoal da administração pública na Guiné-Bissau……..48

CAPITULO 3: A NECESSIDADE DE REGULAMENTAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NA GUINÉ-BISSAU…….....……...55

3.1 A desvantagem da legislação administrativa da Guiné-Bissau em relação do Brasil……58

3.2 Proposta para implementação de concurso público na Guiné-Bissau adotando modelo do Brasil……61

3.3 CONCURSO PÚBLICO……61

CONCLUSAO……...64

BIBLIOGRAFIA……66

INTRODUÇÃO

O tema do presente trabalho visa fazer um estudo comparativo entre a legislação do Brasil e da Guiné-Bissau, ilustrar quais são os procedimentos adotados para o ingresso na administração pública .

A constituição federal de 1988 prevê, em seu artigo 37, inciso II, a necessidade de concurso público para ingresso nos cargos e empregos públicos. O concurso deverá ser de provas, ou de provas e títulos.

Esta matéria não está explicita na constituição da República da Guiné-Bissau, mas está prevista no estatuto do pessoal da administração pública no seu artigo 22, inciso II, dispõe que o concurso público é o processo de recrutamento e seleção normal, e obrigatório para o pessoal dos quadros da administração pública.

O concurso público, além de ser a consagração dos princípios que regem a administração pública brasileira (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência e outros). No entanto, a própria constituição federal traça duas exceções á regra do concurso público. A primeira descrita no próprio inciso II e também no inciso V do artigo 37,permite a livre nomeação de cargos de provimento em comissão. A despeito disso tentarei balizar o âmbito de estudo do presente trabalho.

A fim de esclarecer os motivos e a necessidade de tal, estudo, o primeiro capítulo discorre acerca dos princípios da administração pública brasileira, em que se conceitua e com especial ênfase ao concurso público.

Em seguida o segundo capítulo, são estudadas e analisadas a administração pública na constituição da República da Guiné-Bissau e os princípios gerais sobre recrutamento e seleção que devem ser obedecidos para investidura em cargos e empregos públicos. Finalmente, mostrar a necessidade de regulamentação da administração pública na Guiné-Bissau, tem espaço uma breve crítica, as principais irregularidades e ilegalidades

cometidas por diversos entes da administração pública nas contratações dos servidores públicos sem concurso público. Trazer uma proposta para implementação de concurso público na prática na Guiné-Bissau adotando modelo do Brasil.

A importância desse estudo se deve ao fato de, rotineiramente, a administração pública da Guiné-Bissau continua a violar os direitos e garantias fundamentais estabelecidas na constituição. Tal situação gera ilegalidade contratual do estado, pondo direitos e garantias da sociedade em causa. Pretendo demonstar que existe a necessidade de implementação de concurso público pela obediência da ética e dos princípios do direito.

Ao estudar, o modelo de Brasil verificou-se a extrema importância em contribuir para a extinção da ilegalidade no atual modelo do meu país. Para isso, essa pesquisa se mostra pertinente ao informar e esclarecer sobre fatores que afetam desenvolvimento do meu país.

1. INTRODUÇÃO AOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

1.1 Noção de administração pública

Em sentido lato, administrar é gerir interesses, segundo a lei, a moral e a finalidade dos bens entregues á guarda e conservação alheias. Se os bens e interesses geridos são individuais, realiza-se administração particular, se são da coletividade, realiza-se administração pública.

Como explica MEIRELLES

> Administração pública, portanto é a gestão de bens e interesses da população, como, por exemplo: ensino público. Como tal, impõe-se ao administrador público a obrigação de cumprir fielmente os preceitos do direito e da moral administrativa que regem a sua atuação[1]

Segundo DI PIETRO[2], basicamente são dois os sentidos em que se utiliza mais comumente a expressão administração pública: em sentido subjetivo, formal ou orgânico, ela designa os entes que exercem a atividade administrativa, compreende pessoas jurídicas, órgãos e agentes públicos incumbidos de exercer uma das funções em que se triparte a atividade estatal: a função administrativa.

Em sentido objetivo, material ou funcional ela designa a natureza da atividade exercida pelos referidos entes nesse sentido, a administração pública é a própria função administrativa que incumbe, predominantemente, ao poder executivo.

Tendo em vista a tendência moderna de associar o termo governo ao poder executivo e levando em conta que a administração diz respeito

---

[1] MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro.** 33. ed. São Paulo: Malheiros, 2007, p.85.
[2] DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. São Paulo: Atlas, 2003,p. 54.

primordialmente a esse conjunto orgânico, surge a necessidade de esclarecer se ambos se diferenciam ou se identificam.

Para MEDAUAR este tem a ver com a tomada de decisões fundamentais á vida da coletividade, com vistas até o seu futuro, administração significa realizar tarefas cotidianas e simples. Também se diz que o governo é dotado de função primordialmente política e fixa as diretrizes da vida associada, cabendo á administração a tarefa de simples cumprimento de tais diretrizes, nessa linha a administração apareceria como dependente do governo ou submetida ás diretrizes do governo[3]. A despeito disso tentarei balizar o âmbito de ação do administrador público e assinalar os princípios jurídicos básicos que devem nortear a administração pública.

1.2. Relevância dos princípios

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 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.

Segundo MEDAUAR princípios são fórmulas nas quais estão contidos os pensamentos diretores do ordenamento, de uma disciplina legal ou de um instituto jurídico.[4]A relevância dos princípios no direito administrativo vem comprovada na atualidade no chamado “direito comunitário” europeu, a Corte de Justiça da União Européia vem se valendo dos princípios do direito administrativo na solução de muitas questões, em especial na tutela dos direitos dos cidadãos ante medidas da administração de Estados entegrantes.

Os princípios revestem-se de função positiva ao se considerar a influência que exercem na elaboração de normas e decisões sucessivas, na atividade de interpretação e integração do direito, atuam, assim, na tarefa de criação, desenvolvimento e execução do direito e de medidas para que se

---

[3] MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**.9. ed.rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais. 2005, p.50.
[4] Idem, ibidem,p.139.

realize a justiça e a paz social, sua função negativa significa a rejeição de valores e normas que os contrariam.

1.3 Princípios gerais de direito administrativo

O direito é um conjunto de normas impostas pelo Estado para que uma sociedade viva em harmonia, visando assim o bem comum. Esse seria o intuito das existências de normas jurídicas, ou um contrato social.

> O homem não apenas existe, mas coexiste, ou seja, vive necessariamente em companhia de outros homens. Em virtude deste fato fundamental da coexistência, estabelecem os indivíduos entre si relação de coordenação, de subordinação, de integração, ou de natureza, relações essas que não ocorrem sem o concomitante aparecimento de regras de organização e de conduta.[5]

Todo fato transgressor das regras, implicará em uma sanção, que caberá ao Estado aplicar. Essas regras encontram-se organizadas em um ordenamento, uma Constituição, onde será ditada os princípios de direito que todo o Estado deve seguir. E essa Constituição em um Estado democrático de direito tem como objetivo tornar todos isonômicos.

> As regras fundamentais de estruturação, funcionamento e organização do poder, não importa o regime político nem a forma de distribuição da competência aos poderes estabelecidos, são, por conseguinte, matéria do Direito Constitucional. De modo que todo Estado ou toda sociedade politicamente organizada possui, como já assinalava Lassale, uma Constituição ou um Direito Constitucional. [6]

Além das regras (leis) descritas em nosso ordenamento, temos como base a seguir, os princípios de Direito. Alguns se encontram em Carta Maior, elencados nos artigos 1° ao 4° da CF/88.

> Segundo a doutrina de Hans Kelsen, o ordenamento jurídico pode ser visualizado como um complexo escalonado de normas de valores diversos, no qual cada norma ocupa uma posição intersistêmica, formando um todo harmônico, com interdependência de funções e diferentes níveis normativos. Nessa linha de raciocínio, uma norma só será válida acaso

---

[5] REALE. Miguel. Lições **preliminares de Direito**.27. ed. São Paulo:Saraiva, 2004,p.23.
[6] BONAVIDES.Paulo.**Curso de direito constitucional**. 10. ed. São Paulo:Malheiros,2000,p.25.

> consiga buscar seu fundamento de validade em uma norma superior, e assim por diante, até que se chegue à norma última, que é a norma fundamental. [7]

Os princípios constitucionais são de extrema importância para que se tenha um Estado democrático de direito. “A maioria dos princípios gerais de direito, porém, não constam de textos legais, mas representam contextos doutrinatários.”[8]

Estes poderão ser encontrados em jurisprudências, doutrinas, poder negocial, onde firmamos os negócios jurídicos entre outros contextos.

De acordo com Sergio Gabriel, [...] Os princípios são a chave e essência de todo direito; não há direito sem princípios. As simples regras jurídicas de nada valem se não estiverem apoiadas em princípios sólidos. [9]

Ou como diz Celso Antônio BANDEIRA DE MELLO, sobre princípios:

> Princípio é por essência mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas compondo-lhes o espírito e servindo de critério para sua exata compreensão e inteligência, exatamente por definir a lógica e a racionalidade do sistema normativo, no que lhe confere a tônica e lhe dá sentido harmônico (...).[10]

O poder estatal, ou seja, a gestão pública deve sempre se preocupar em respeitar os princípios da administração, norteadores do direito delegado aos representantes do povo.

Princípio da igualdade que este ligado ao da isonomia.

> O principio da igualdade constitui um dos alicerces da licitação, na medida em que este visa, não apenas permitir à administração a escolha da melhor proposta, como também assegurar igualdade de direitos a todos os interessados em contratar. Esse princípio que hoje está expresso no art. 37,

---

[7] KELSEN, Hans. **Teoria pura do direito**. 4. ed. São Paulo:Martins Fontes, 1995, p. 248.
[8] REALE. Miguel. . Lições preliminares de Direito. 27° edição. São Paulo: Saraiva, 2004. p.305
[9] GABRIEL. Sérgio. **Os princípios gerais de direito e o princípio da dignidade da pessoa humana no direito das obrigações**. Disponível em: <www. <http://jusvi.com/doutrinas_e_pecas/ver/2585>.Acesso em: 07 jul. 2009
[10] MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Elementos de direito administrativo**. São Paulo: Ed. RT, 1980, p. 230.

> XXI, da Constituição, veda o estabelecimento de condições que impliquem preferência em favor de determinados licitantes em detrimento dos demais. [11]

Nesse sentido o direito de concorrência será igual para todos, respeitando assim um outro princípio, o da impessoalidade. Não deve o administrador público, usar de sua influência para dar privilégios a uns e discriminar outros, visar o bem comum é o princípio básico para se ter um sociedade justa.

Outro fator importante o princípio da legalidade, o administrador público só fará o que dita a lei, diferente das relações particulares onde o que não é proibido é permitido, esse princípio que dita as regras dos particulares é o princípio da autonomia da vontade. O princípio da legalidade segundo Harbemas:

> Tem por finalidade amarrar a aplicação do poder administrativo ao direito normatizado democraticamente, de tal modo que o poder administrativo só se regenera a partir do poder comunicativo produzido conjuntamente pelos cidadãos.[12]

Essa base de princípios de direitos serve para ao menos saber que estando em um Estado democrático e não tendo nossos Princípios Constitucionais respeitados, podemos ao menos tentar pleiteá-lo. Estamos assegurados pela Constituição, pela democracia, pela isonomia e pela cidadania entre outros princípios.

Ao vivermos com regras sociais, estamos em um contrato social, onde cedemos metade de nossa liberdade em troca de garantias, de dignidade humana e bem viver social. Não podendo assim o povo se acovardar diante de representantes descumpromissado com a República, pois todos esses direitos foram conseguidos com muita luta durante anos. O direito é um conjunto de normas impostas pelo Estado para que uma sociedade viva em harmonia, visando assim o bem comum. Esse seria o intuito das existências de normas jurídicas, ou um contrato social.

---

[11]DI: PIETRO. Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 13. ed. São Paulo Atlas, p.295.
[12] HABERMAS, J. *Apud* WOLKMES, Antonio Carlos.**Introdução a história do pensamento político.** Rio de Janeiro: Renovar, 2003, p.494

> O homem não apenas existe, mas coexiste, ou seja, vive necessariamente em companhia de outros homens. Em virtude deste fato fundamental da coexistência, estabelecem os indivíduos entre si relação de coordenação, de subordinação, de integração, ou de natureza, relações essas que não ocorrem sem o concomitante aparecimento de regras de organização e de conduta.[13]

Todo fato transgressor das regras, implicará em uma sanção, que caberá ao Estado aplicar. Essas regras encontram-se organizadas em um ordenamento, uma Constituição, onde será ditada os princípios de direito que todo o Estado deve seguir . E essa Constituição em um Estado democrático de direito tem como objetivo tornar todos isonômicos.

> As regras fundamentais de estruturação, funcionamento e organização do poder, não importa o regime político nem a forma de distribuição da competência aos poderes estabelecidos, são, por conseguinte, matéria do Direito Constitucional. De modo que todo Estado ou toda sociedade politicamente organizada possui, como já assinalava Lassale, uma Constituição ou um Direito Constitucional. [14]

Todos nós temos, individualmente, o nosso papel a desempenhar. Mas só o desempenharemos bem com a condição de tentarmos desempenhá-lo cada vez melhor. É esse esforço que constitui a nossa participação pessoal na evolução. A inteligência do ser humano, só por si, é perigosa, se não estiver dependente da ética, dos princípios, da percepção intuitiva dos valores morais.

Deve-se reconhecer que determinados valores de um povo, não estão apenas ditados na lei, obviamente à lei tem que existir para imposição dos limites, no entanto, a moralidade com que a justiça deve ser aplicada, depende da ética com que ela se dispõe, do poder ao qual se regula e dos princípios oriundos das práticas familiares, instituições, escolas, igrejas, em todos os grupos sociais, que de uma forma ou de outro participa da construção do cidadão.

Com base na exposição acima, é possível perceber que a violação de princípios é muito mais gravosa do que transgredir uma norma. Soa como um delito à base do sistema que comanda as relações em sociedade. Desta

---

[13] REALE. Miguel. **Lições preliminares de direito**.27.ed. São Paulo: Saraiva, 2004,p.23.
[14] BONAVIDES.Op. cit. p.25.

forma, corre o perigo eminente de afrontamento a moral e a ética estabelecida nas vigas dos padrões de comportamento aceitáveis numa determinada sociedade e levando em consideração uma determinada época. Deste modo, a construção destes pilares é que vai determinar o modo como as ações de mudanças serão promovidas naquela sociedade.

Dito isso se verifica a liberdade de escolha que cada individuo tem para agir, levando em consideração que é detentor de liberdade moral, possibilitando-o de fazer escolhas, respeitar a dignidade humana, estabelecer a noção de dever e interpretar os princípios a partir da base constituída de seus valores.

Cabe salientar que o momento vivido por cada sociedade em um período de tempo vai interferir na forma como esta irá aplicar seus valores. A evolução ocorre em diversos planos, saindo do indivíduo para o plano político jurídico. Evidenciando a cada mudança os princípios básicos da busca de uma maior plenitude de justiça.

O veículo mais apropriado para perceber a evolução de uma determinada sociedade no âmbito da aplicação dos princípios éticos e aplicação da justiça no campo jurídico é observar as bases pelas quais foram criadas. Afinal de contas a constituição é composta por conjunto de princípios, regras e procedimentos que vão ditar os padrões de comportamento aceitáveis pela sociedade dela emergida.

De acordo com José Afonso DA SILVA,

> A Constituição, segundo Frei Caneca, não é outra coisa, que a ata do pacto social, que fazem entre si os homens, quando se ajuntam e associam para viver em reunião ou sociedade. É a exteriorização da soberania popular ao estabelecer as regras de convivência e os valores maiores da sociedade.[15]

[15] SILVA, José Afonso da. **Poder constituinte e poder popular**. São Paulo: Malheiros Editores, 2002, p. 92.

A relevância do sentido dado ao conceito de constituição de um país é relacionar os princípios que iram sustentar o direito e as garantias nelas elencadas, quando da aplicação da lei. Nesta linha Pinto FERREIRA traz um conceito amplo de Constituição:

> A constituição seria, pois, como um edifício de três andares: em baixo as representações coletivas da sociedade, os sentimentos e idéias dominantes da comunidade humana, como símbolos da consciência grupal; depois o sistema de normas jurídicas que, se inspirando nos antecedentes econômicos e histórico-sociais, reflete essa consciência social, corporificando-a em uma carta política; e, acima de tudo, os princípios relativamente imutáveis da justiça e do direito natural, como um verdadeiro guia de elaboração ou como marco político e jurídico da era moderna.[16]

É importante ressaltar, que no contexto original das constituições, existe evidenciada a manifestação pura de poder político, onde as regras ditadas estruturam o comportamento social diante dos conflitos, tendo interpretações valorativas relevantes a sua efetividade. Em relação a esse aspecto Cármen ROCHA, afirma que:

> Os princípios – valores compartilhados socialmente inseridos na Constituição e, portanto, juridicizados – gozam de uma "eficácia social inequívoca". "A eficácia jurídica dos princípios constitucionais dota-se de uma certeza e legitimidade maiores que outras normas da própria Lei Magna". Ao formar, informar e conformar a ordem constitucional, os princípios são superiores às demais normas constitucionais ("aos princípios confere-se uma superconstitucionalidade") e têm primariedade jurídica na normativa constitucional. São diretrizes políticas, legislativas, administrativas e jurisdicionais e atingem o legislador infraconstitucional, os governantes, juízes e cidadãos.[17]

Em sua evolução, as sociedades buscam evidenciar constitucionalmente os parâmetros de aplicação dos valores éticos, morais e de justiça em seu

---

[16] FERREIRA, Pinto. **Da Constituição**. 2 ed. Rio de Janeiro: José Konfino Editor, 1956, p. 24.
[17] ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. **Princípios constitucionais da administração pública**. Belo Horizonte: Del Rey, 1994, p. 28.

ordenamento jurídico. Além de condenar comportamentos ou ditá-los como incorretos do ponto de vista moral os valores éticos se oferecem, portanto, como expressão e garantia de nossa condição de sujeitos. Conforme salienta Paulo MODESTO, “no Brasil temos o costume de tratar superficialmente os princípios constitucionais, quando não simplesmente menosprezá-los como disposições meramente declamatórias, imprecisas e indetermináveis no seu conteúdo”.[18]

De todas as Constituições que o Brasil já teve, a Constituição Federal de 1988, foi a mais abrangente em estabelecer princípios constitucionais positivos, de forma explicita quanto implícitas. Proteção aos direitos fundamentais, transparência aos entes estatais, sempre tendo por base a ética, moral e justiça. Dentre a modificações introduzidas na intitulada “Constituição Cidadão”, é de suma importância para o desenvolvimento da cidadania, conhecer o funcionamento da Administração Pública, buscando os princípios constitucionais que a regulamentam, sem tampouco desprezar a conduta ética.

A Constituição Federal de 1988 trouxe, expressamente no *caput* do art. 37 a 41 , os fundamentos de sua organização, os seus princípios e o regime do pessoal administrativo civil . A atividade administrativa está submissa aos seguintes princípios constitucionais: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e, mais recentemente com o advento da Emenda constitucional n.º 19/98, o princípio da eficiência.

É importante salientar que não apenas os princípios expressamente dispostos em lei não devem ser violados, mas também todos os outros que se encontram implícitos no bojo da Carta Magna.

Sobre este assunto cita-se o entendimento de Roque Antônio CARRAZZA, para quem

> Não importa se o princípio é implícito ou explícito, mas, sim, se existe ou não existe. Se existe, o jurista, com o instrumental jurídico teórico que a Ciência do Direito coloca à sua disposição, tem condições de discerni-lo. De ressaltar, com Souto Maior Borges, que o princípio explícito não é necessariamente mais importante que o princípio implícito. Tudo vai depender do âmbito de abrangência de um e de outro

[18] MODESTO, Paulo. Controle jurídico do comportamento ético da Administração Pública no Brasil. **Revista Diálogo Jurídico.** Disponível em:<http://www.direitopublico.com.br>. Acesso em: 07 jun.2009.

> e, não, do fato de um estar melhor ou pior desvendado no texto jurídico. Aliás, as normas jurídicas não trazem sequer expressa sua condição de princípios ou de regras. É o jurista que, ao debruçar-se sobre elas, identifica-as e hierarquiza-as.[19]

É na Administração Pública que o poder, a ética e os princípios vão estabelecer os padrões de comportamentos das autoridades no trato da coisa pública. Ser ético e ter responsabilidade para com os cidadãos. Nos atos da Administração Pública são assegurados os princípios a serem seguidos para tornar seus atos adequados, porém é na aplicação destes princípios que se observa a ética utilizada pelo Poder Público no desenvolvimento de seus trabalhos.

Cabe salientar ainda, que os princípios tem como função traçar linhas de aplicação para o poder ao qual a Administração Pública é detentora, não permitindo abusos de autoridade no trato da coisa pública. O primeiro princípio a ser tratado é o da legalidade.

1.3.1. Princípio da legalidade

Encontramos este princípio estabelecido nos seguintes artigos da Constituição Federal de 1988.[20]

- art.5º, II - " ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei" – onde exige-se do administrador público que faça apenas o que a lei e o Direito permitirem ou obrigarem;
- art. 37 – que estabelece os princípios aos quais a Administração Pública deve obediência – legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência;

O principio da legalidade é aplicável a todos os ramos do direito, e no âmbito da administração pública, é permitido que se faça apenas o que está previsto em lei. Tal princípio decorre do artigo 5º, inciso II, da constituição federal, que estabelece que “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer

---

[19] MARQUES, Raphael Peixoto de Paula. **Breve apanhado sobre a lei de improbidade administrativa.** In: Âmbito Jurídico, nov/2001. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/aj/da0041.htm>. Acesso em: 07 mar. 2009.

[20] BRASIL.**Constituição da República Federativa do Brasil.** São Paulo: Saraiva, 2005, p. 43.

alguma coisa senão em virtude de lei". Dessa assertiva presume-se que é lícito fazer qualquer coisa não proibida por lei. Quando se trata, porém da legislação administrativa, tal principio traduz-se na submissão da administração á lei, conforme leciona GASPARINI:

Qualquer ação estatal sem o correspondente calço legal, ou que exceda ao âmbito demarcado pela lei, é injurídica e expõe á anulação. Seu campo de ação, como se vê, é bem menor que o do particular.De fato, este pode fazer tudo que a lei permite e tudo que a lei não proíbe: aquela só pode fazer o que a lei autoriza e, ainda assim, quando e como autoriza. Vale dizer, se a lei nada dispuser, não pode a administração pública agir, salvo em situações excepcionais (grave perturbação da ordem e guerra quando irrompem inopinadamente[21]).

Enriquecendo um pouco mais o entendimento a respeito do princípio da legalidade, destaca-se a lição de Marino PAZZAGLINI FILHO:

> O princípio da legalidade, pois, envolve a sujeição do agente público não só à lei aplicável ao caso concreto, senão também ao regramento jurídico e aos princípios constitucionais que regem a atuação administrativa. [...] A legalidade é a base matriz de todos os demais princípios constitucionais que instruem, condicionam, limitam e vinculam as atividades administrativas. Os demais princípios constitucionais servem para esclarecer e explicitar o conteúdo do princípio maior ou primário da legalidade.[22]

Assim, percebe-se que o Estado só deve fazer algo em decorrência da vontade legal e jamais ir de encontro à lei. A inexistência do princípio da legalidade é incompatível com o estado democrático, pois deste princípio decorre a garantia de que os direitos individuais deverão ser respeitados, sob pena do ato administrativo que violar a lei ser anulado.

Tratar a todos de forma igualitária, resume outro princípio de grande importância para a concretude dos atos da Administração Pública.

---

[21] GASPARINI, Diógenes. **Direito administrativo**. 10.ed. São Paulo: Saraiva, 2005, p. 7-11.
[22] FILHO, Marino Pazzaglini. **Improbidade administrativa:** Aspectos Jurídicos na defesa do Patrimônio Público. São Paulo: Atlas, 1999, p. 60.

1.3.2. Principio da impessoalidade

De acordo com DI PIETRO, o principio da impessoalidade, consagrado expressamente no art.37, *caput*, da Constituição Federal, e reproduzido no art.3º da Lei nº 8.666/93, relaciona-se com o princípio da finalidade pública, deve nortear toda a atividade administrativa, ou seja, a administração deve sempre visar o interesse público, ao invés de atuar com intenções de beneficiar ou prejudicar pessoas determinadas.

Em outras palavras, o administrador não pode ser tendencioso na prática dos seus atos.O princípio da impessoalidade resume a idéia de que a Administração Pública tem o dever de tratar a todos os administrados sem favoritismo nem perseguição. De acordo com Walquiria RABELO esse "princípio não é senão o próprio princípio da igualdade. Se todos somos iguais perante a Lei (art 5º, Caput), logo, somos iguais perante a Administração". Interesses particulares não podem interferir na atuação administrativa. Tal princípio aplica-se a todo prestador de serviço público, de tratar a todos, indistintamente, com urbanidade e presteza, conforme disposto no artigo 30, II a lei 8.935/94.

Para ROCHA[23]este princípio decorre diretamente dos princípios da legalidade e da moralidade, sendo, ainda, uma necessária implicação do atendimento ao interesse público. Deve a administração conferir tratamento isonômico aos administrados. "De um lado, o princípio da impessoalidade traz o sentido da ausência de rosto do administrador, de outro, significa a ausência de nome do administrado.

Este princípio estabelece a conduta da Administração Pública na questão do interesse público. É somente com bases éticas, sem escolhas pessoais por parte do agente público, sendo que a não observância deste princípio nos atos destes agentes, sujeitará a invalidação por estar desviando a finalidade da Administração Pública.

A atividade administrativa, porém, não dispensa a importante presença da moral comum na realização de seus atos. O bom administrador deve estar embasado na moralidade seus atos para a prática de uma boa administração.

---

[23] ROCHA, Cármen Lúcia Fagundes. **O princípio constitucional da igualdade**. Belo Horizonte: Lê, 1991,p.85.

1.3.3. Princípio da moralidade

Segundo este princípio, expresso na Constituição Federal e na Lei nº 8.666/93, todos os atos da Administração devem seguir determinados preceitos éticos, cuja violação implicará em ilicitude do ato em questão. O atendimento a esse princípio constitui-se, portanto, em pressuposto de validade dos atos administrativos.

Derivam do princípio da moralidade os princípios da lealdade e da boa-fé, pelos quais a Administração não pode assumir postura astuciosa ou maliciosa que venha a confundir, dificultar ou minimizar o exercicio de qualquer direito que seja por parte do cidadão.

Dessa forma, sempre que 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 equîdade, a idéia comum de honestidade, estará havendo ofensa ao princípio da moralidade administrativa.

A constitucionalização do princípio da moralidade

> Torna jurídica a exigência de atuação ética dos agentes da administração.A denominada moral administrativa difere da moral comum, justamente por ser jurídica e pela possibilidade de invalidação de atos administrativos que sejam praticados com inobservância desse principio[24].

Nesse sentido, busca-se no texto de Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3026, o entendimento de Franco SOBRINHO onde salienta que:

> O princípio da moralidade aquele que, usando de sua competência legal, se determina não só pelos preceitos vigentes, mas também pela moral comum. Há que conhecer, assim, as fronteiras do lícito e do ilícito, do justo e do injusto, nos seus efeitos. Quando usamos da expressão nos seus efeitos, é para admitir a lei como regra comum e medida ajustada. Falando, contudo, de boa administração, referimo-nos subjetivamente a critérios morais que, de uma maneira ou

[24] DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella . Op. cit. p. 85.

> de outra, dão valor jurídico à vontade psicológica do administrador. O inegável é que a moralidade administrativa integra o Direito como elemento indissociável na sua aplicação e na sua finalidade, erigindo-se em fator de legalidade.[25]

Dando continuidade à exposição dos princípios que regem a Administração Pública, é preciso dizer que as atividades públicas estão devidamente elencadas na lei, no entanto, o agente público é um ser humano como qualquer outro, sujeito a produzir erros, porém, a amplitude destes tem maior relevância, pois além de estar no trato da coisa alheia, sua ação individualizada poderá produzir efeitos negativos em toda a sociedade, passando esta a formar opinião quanto à forma de atuação da Administração Pública. Esta evidenciada a relevância da formação ética, dos princípios a serem praticados e a forma como estes agentes públicos dispõe o poder pelo qual lhe permite as ações.

> A moral jurídica tem conteúdo próprio e se vê substanciada pelos princípios da legalidade e da impessoalidade (finalidade). O agente administrativo, evidentemente, não pode desprezar o elemento ético de sua conduta, de modo que ele deve adicionar ao seu comportamento funcional o agir padrão da coletividade, considerando os valores e princípios da vida secular.A moral administrativa age em dois sentidos para orientar a conduta do administrador público, a saber, interno e externo. Assim, sob o ângulo interno, quando da tomada de providências administrativas o administrador deverá consultar sua consciência profissional, orientado pelos valores e princípios do direito público, e aquilatar qual deva ser a postura mais adequada a seguir diante da ocorrência administrativa. Por outro lado, a moralidade administrativa tem, também, sua dimensão externa, na medida em que pode ser avaliada sob critérios objetivos, conforme aqueles esculpidos na lei disciplinadora da ação administrativa.[26]

---

[25] BRASIL. **Ação direta de inconstitucionalidade nº 3026.** Disponível em: <http://www.senado.gov.br/advocacia/infoadin/ADI3026.pdf>. Acesso em: 10 jul.2009.
[26] Idem.

Trata-se de, além de guiar-se pelos liames legais, obedecer também aos princípios da moral comum, da ética, da lealdade e boa fé. Para GASPARINI, o "ato e a atividade administrativa devem obedecer não só a lei, mas á própria moral, porque nem tudo que é legal é honesto, conforme afirmavam os romanos[27].

O princípio da moralidade norteia a conduta do administrador no sentido de que, embora se paute na legalidade, terá que ser obrigatoriamente uma conduta de acordo com os ditames éticos e morais presentes atualmente na sociedade.

Faz-se mister trazer à colação os ensinamentos de Marino PAZZAGLINI FILHO a respeito do assunto em tela:

> A moralidade significa a ética da conduta administrativa; a pauta de valores morais a que a Administração Pública, segundo o corpo social, deve submeter-se para a consecução do interesse coletivo. Nessa pauta de valores insere-se o ideário vigente no grupo social sobre v.g., honestidade, boa conduta, bons costumes, equidade e justiça. Em outras palavras, a decisão do agente público deve atender àquilo que a sociedade, em determinado momento, considera eticamente adequado, moralmente aceito.[28]

Percebe-se assim, após a explanação dos princípios constitucionais que norteiam os atos da Administração Pública, a importância dos agentes públicos em reconhecer a responsabilidade de seus atos. Atribuições embasadas na ética, princípios, moralidade e consciência do poder que a sociedade o investiu, devem ser inerentes as pessoas que atuam na Administração Pública, visando o bem comum da coletividade.

O poder é a força, uma liberdade de agir, sendo que a ética e os princípios são as ferramentas limitadoras do abuso deste poder.

1.3.4. Principio da publicidade

---

[27] GASPARINI, Diógenes. Op. cit., p.11.
[28] FERNANDES, Flávio Sátyro. **Improbidade administrativa.** Revista de Informação Legislativa. Brasília, 1997, p.45.

A necessidade de a Administração Pública tornar transparentes seus atos aos cidadãos, requer que esta observe um princípio também elencado constitucionalmente, que junto aos demais irá proporcionar uma Administração Pública centrada na ética, na moral, observando todos os princípios utilizados dentro de um Estado Democrático de Direito. Havendo divulgação dos atos administrativos por parte dos agentes públicos, permite que a sociedade tenha controle e possa questionar as medidas utilizadas para o fim destinado.

Nas palavras de Hely Lopes MEIRELLES:

> A publicidade, como princípio de administração pública (CF, art. 37, caput), abrange toda atuação estatal, não só sob o aspecto de divulgação oficial de seus atos como, também, de propiciação de conhecimento da conduta interna de seus agentes. Essa publicidade atinge, assim, os atos concluídos e em formação, os processos em andamento, os pareceres dos órgãos técnicos e jurídicos, os despachos intermediários e finais, as atas de julgamentos das licitações e os contratos com quaisquer interessados, bem como os comprovantes de despesas e as prestações de contas submetidas aos órgãos competentes. Tudo isto é papel ou documento público que pode ser examinado na repartição por qualquer interessado, e dele pode obter certidão ou fotocópia autenticada para os fins constitucionais.[29]

A Constituição Federal/88, em seu art. 5º, inciso LX, abaixo transcrito, estabelece que “os atos processuais são públicos, salvo quando a lei restringir a sua publicidade, e ainda no inciso LX dispõe que a lei só poderá restringir a publicidade dos atos processuais quando a defesa da intimidade ou o interesse social o exigirem[30]. Portanto existem limites ao princípio da publicidade que deverão ser observados, para que não se utilize do poder em suas mãos para proveito próprio, afinal de contas sua função é zelar pelos bens de interesse da comunidade.

> Para honrar com o seu dever, cumpre a Administração dar conhecimento aos administrados sobre sua gerência e condução dos negócios públicos. A publicidade, assim, coroa a atividade da Administração Pública como corolário da moralidade pública. Torna-se, mesmo, condição de validade jurídica para a verificação de efeitos de toda a atividade administrativa. Da obediência ao princípio da publicidade deriva a noção de oficialidade da divulgação. Assim, somente por intermédio de meios oficiais é que se opera a plena

[29] MEIRELLES.Op. cit. p.72.
[30] BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil.** São Paulo: Saraiva, 2005, p.11.

> observância ao princípio, pois que associados ao princípio da publicidade estão os conceitos de vigência e eficácia dos atos da Administração. Daí que não tem poder jurídico de demarcar prazos e impelir obrigatoriedade em face da coisa divulgada a anunciação realizada por meios não-oficiais (rádio, televisão, internet, jornais de notícias, etc). As leis, atos e contratos administrativos, que produzem conseqüências jurídicas; fora dos órgãos que os emitem, exigem publicação oficial para adquirem validade universal, isto é, perante as partes e terceiros.[31]

O princípio da publicidade obriga a divulgação de atos, contratos e outros instrumentos celebrados pela administração pública. Através da publicidade de seus atos, a administração torna suas ações transparentes, bem como tais atos tornam-se passíveis de produzir efeitos.A exigência de publicação oficial dos atos externos da administração não é um requisito de validade dos atos administrativos, mas sim pressuposto de sua eficácia.

Dessa forma, os administrados podem controlar as atividades da administração.

1.3.5. Principio da eficiência

A Emenda constitucional nº 19, de 04 de Junho de 1998 inseriu no caput do artigo 37 da constituição federal de 1988 o princípio da eficiência. Cumpre ressaltar que a atividade administrativa não deve ser vista sem que esteja presente o dever de eficiência. É inerente á atividade administrativa o dever de publicidade, mas também, com o máximo de eficiência, sob pena do ato administrativo não importar nenhum beneficio para sociedade.

Segundo MEIRELLES, a eficiência é um dever da administração pública, pois todo agente deveria agir com presteza, perfeição e rendimento funcional[32]. A respeito do tema, Alexandre de Moraes salienta que:

> O princípio da eficiência é aquele que impõe à Administração Pública direta e indireta e a seus agentes a persecução do bem comum, por meio do exercício de suas competências de forma imparcial, neutra, transparente, participativa, eficaz, sem

[31] CALDART, Luiz Fernando. **Ética: dever de todos nós**. Disponível em: < http://200.241.45.30/conteudo.php?sid=22&cid=12857&parent=0>. Acesso em: 12 ago.2009.
[32] MEIRELLES, Hely Lopes. Op. cit. p. 102.

> burocracia e sempre em busca da qualidade, primando pela adoção dos critérios legais e morais necessários para a melhor utilização possível dos recursos públicos, de maneira a evitar-se desperdícios e garantir-se maior rentabilidade social. Note-se que não se trata da consagração da tecnocracia, muito pelo, o princípio da eficiência dirige-se para a razão e fim maior do Estado, a prestação dos serviços essenciais à população, visando a adoção de todos os meios legais e contrário morais possíveis para satisfação do bem comum.[33]

Ser eficiente, ter atitudes éticas, divulgar com clareza seus atos é primordial para desenvolver a Administração Pública nos padrões exigidos pela sociedade cada vez mais atuante. Prossegue o autor explicando que:

> Inspirado neste princípio o constituinte derivado trouxe as novidades da avaliação periódica de desempenho para o servidor estável (art. 41, § 1º, III); da aplicação de recursos orçamentários provenientes da economia com despesas correntes na qualificação, reciclagem e treinamento de pessoal (art. 39, § 7º); a co-participação do usuário no controle da máquina pública por meio do direito de representação contra ilegalidade, omissão ou abuso de poder (art. 37, 3º); escolas de formação e aperfeiçoamento de pessoal, nos termos do art. 39, § 2º, entre outras medidas inovadoras. Todas elas de cunho essencialmente administrativo, mas visando a efetivação do cumprimento do dever jurídico de eficiência.[34]

Para DI PIETRO, há dois aspectos a serem extraídos do tal princípio[35]:

> Pode ser considerado em relação ao modo de atuação do agente público, do qual se espera o melhor desempenho possível de suas atribuições, para lograr os melhores resultados, e em relação ao modo de organizar, estruturar, disciplinar a administração pública, também com o mesmo objetivo de alcançar os melhores resultados na prestação do serviço público.

Em consonância com tais princípios, há a necessidade de um método eficaz para selecionar novos servidores, que é o concurso público, conforme demonstra o inciso II do artigo 37:

---

[33] MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional.** São Paulo: Atlas, 1999, p. 294.
[34] Idem, p. 301.
[35] DI PIETRO. Op. cit. p. 98.

> II- a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração[36].

A aprovação em concurso público é requisito mínimo para provimento de cargos ou empregos na administração direta, indireta, autárquica e fundacional o que inclui os empregos nas empresas públicas e sociedades de economia mista.

No que tange aos princípios administrativos, MEIRELLES ensina que:

> O concurso é o meio técnico posto á disposição da administração pública para obter-se moralidade, eficiência e aperfeiçoamento do serviço público e, ao mesmo tempo, propiciar igual oportunidade a todos os interessados que atendam os requisitos da lei, fixados de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, consoante determina o art.37, II, da CF. Pelo concurso afastam-se, pois, os ineptos e os apaniguados que costumam abarrotar as repartições, num espetáculo degradante de protecionismo e falta de escrúpulos de políticos que se alçam e se mantêm no poder leiloando cargos e empregos públicos[37].

O concurso público é um processo competitivo, em que vários candidatos disputam as vagas existentes. Através dele é avaliado conhecimento e capacidade para exercer o cargo almejado, e apenas os melhores são selecionados para o preenchimento das vagas.É necessária a existência de vagas a serem preenchidas. Caso a intenção seja ampliar o quadro de servidores e não haja vagas, as mesmas devem ser criadas por lei e somente após, ser realizado o concurso.

O inciso II também explicita que o concurso será de provas ou de provas e títulos, o que impede a seleção de candidatos apenas por avaliação de títulos ou de currículos, o que propicia iguais condições a todos os candidatos e evita apadrinhamentos. Além disso, o tempo de serviço prestado á entidade

---

[36] **Brasil**, Constituição da República Federativa do. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/.../constituiçao.htm>. Acesso em: 20 ago. 2009.
[37] MEIRELLES. Op. cit. p.436.

responsável pelo concurso não pode ser considerado como título para fins de classificação no certame.

Ainda nesse sentido, a avaliação de títulos para fins de classificação no concurso não pode ser discricionária, como explica OLIVEIRA:

> O critério deverá ser objetivo – por exemplo, para o título de mestre, determinado número de pontos, para o de doutor, outro número, para tempo de serviço já prestado ao poder público, alguma vantagem, conhecimento de idiomas, se o cargo o exigir, algum acréscimo. Enfim, o edital deverá ser elaborado de forma a aferir a melhor condição pessoal para o cargo que será exercido, sem qualquer tipo de proteção, apadrinhamento, compadrio ou nepotismo[38].

1.3.6 Princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado

Este princípio está especificadamente previsto no art.2º da Lei n. 9.784/99, e vincula Administração em todas as suas decisões, uma vez que estas devem ter sempre como objetivo primordial o atendimento do interesse público, sendo também um meio para consecução da justiça social, do bem comum e do bem-estar coletivo.

> *"Digno, de ser amado também por um único indivíduo, porém mais belo e mais divino quando referente a povos e cidades". (Aristóteles)*

O sistema de Direito Administrativo Brasileiro se constrói sobre os princípios da supremacia e indisponibilidade do interesse público sobre o privado.

Então, esse é um dos supraprincípios basilares da Administração Pública, em que se sobrepõe o interesse da coletividade sobre o interesse do particular, o que não significa que os direitos desse não devam ser respeitados.

---

[38] OLIVEIRA, Régis Fernandes. **Servidores públicos**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 48.

Contudo, sempre que houver confronto entre ambos, há de prevalecer o coletivo.

Celso Bandeira de Mello[39] pondera que:

> Interesse público é o interesse do todo, do próprio corpo social, ou seja, nada mais é do que uma forma específica, uma função qualificada do interesse das partes, um aspecto, de sua manifestação. Não pode haver um interesse público que se choque com o interesse de cada um dos membros da sociedade. Esta simples e intuitiva percepção basta para exibir a existência de uma relação íntima, indissolúvel, entre o chamado interesse público e os interesses ditos individuais. Sendo assim, o interesse público, do conjunto social, nada mais é que a dimensão pública dos interesses individuais, como partícipes da sociedade.

A idéia de que os indivíduos devem servir ao Estado se encontra, há muito, superada, pois a concepção num Estado Democrático de Direito é de que o Estado deve atender e servir aos interesses da coletividade, sendo essa a sua própria razão de ser.

A Administração Pública, na prática de seus atos, deve sempre respeitar a lei e zelar para que o interesse público seja alcançado. Natural, assim, que sempre que constate que um ato administrativo fora expedido em desconformidade com a lei ou que se encontra em rota de colisão com o interesse público, tenham os agentes públicos a prerrogativa administrativa de revê-los, como uma natural decorrência do próprio princípio da legalidade.

Dessa maneira, discorrem Luiz Araújo e Vidal Serrano[40]:

> O princípio da supremacia do interesse público sobre o privado, coloca os interesses da Administração Pública em sobreposição aos interesses particulares que com os dela venham eventualmente colidir. Com fundamento nesse princípio é que estabelece, por exemplo, a autotutela administrativa, vale dizer, o poder da administração de anular os atos praticados em desrespeito à lei, bem como a prerrogativa administrativa de revogação de atos

---

[39] MELLO**,** Celso Antônio Bandeira de**. Curso de direito administrativo**. 20. ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p.49.

[40] ARAUJO, Luiz Alberto David. NUNES JUNIOR, Vidal Serrano. **Curso de direito constitucional**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2001, p.76.

> administrativos com base em juízo discricionário de conveniência e oportunidade.

Contudo, afirmar que somente ao interesse público cabe a supremacia é apontar para um Direito Administrativo mais democrático, pressuposto de um Estado Democrático de Direito. Com isso, a noção de interesse público apresenta uma importância central, figurando-se como condição de validade dos atos administrativos. Ou nas palavras de Marçal Justen Filho[41]:

> Afirmar sua supremacia corresponde a reconhecer natureza instrumental aos poderes titularizados pelo Estado e agentes públicos. O exercício das competências públicas se orienta necessariamente à realização do referido interesse público. Isso significa que a interpretação de todas as normas atributivas de poder funda-se em diretriz hermenêutica fundamental, afetando todas as relações jurídicas contidas no âmbito do Direito Administrativo. A construção doutrinária que privilegia o interesse público representa uma evolução marcante em direção à democratização do poder político.

1.3.7 Princípio da finalidade

Por força desse princípio, a Administração tem o dever de, na prática de seus atos, ter sempre como objetivo, o cumprimento do que a lei determina. Na verdade, não é um princípio decorrente do princípio da legalidade, sendo mais do que isso: é inerente a ele, faz parte dele, pois visa a aplicação da lei tal como ela é, procurando sempre sua razão, seu objetivo.

Dessa forma, os atos praticados em desconformidade com esse princípio são nulos, visto que viciados pelo “desvio de finalidade”. Quem desatende a finalidade da lei, contraria a própria lei.

A finalidade legal é um elemento da própria lei, é justamente o fator que proporciona compreendê-la. Por isso não se pode conceber o principio da legalidade sem encarecer a finalidade, seja de princípio em si mesmo, seja das diferentes leis em que se expressa.

---

[41] JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2005, p.

Em termos gerais,[42] segundo MAZZA o princípio da finalidade determina que todo ato administrativo deve ser praticado visando á defesa do interesse público. Interessante destacar que a idéia de busca permanente da defesa do interesse público relaciona-se também com o conteúdo do princípio da impessoalidade. De fato, o agir impessoal da Administração (impessoalidade) é condição indispensável para a defesa do interesse público (finalidade).

1.3.8 Princípio da autotutela administrativa

Siginifica que cabe á Administração, sem necessidade de autorização judicial, invalidar seus atos defeituosos e revogar os atos inconvenientes que pratica.

É nesse sentido que deve ser compreendida a regra prevista no art.53 da Lei n. 9.784/99: a Administração deve anular seus próprios atos, quando eivados de vício de legalidade, e pode revogá-los por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos.

MEDAUAR, ressalta ainda há existência de duas Súmulas do Supremo Tribunal Federal consagradoras do princípio da autotutela:

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 tornem 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”.[43]

1.3.9 Princípio da razoabilidade

Significa esse princípio que a Administração, no uso de seu poder discricionário, deverá obedecer a critérios aceitáveis que a levam á prática de seus atos. Se com a outorga de discrição administrativa pretende-se evitar a

---

[42] MAZZA, Alexandre. **Direito administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 22.
[43]MEDAUAR. Op. Cit.p.152.

prévia adoção em lei de uma solução rígida, é porque através dela se visa a obtenção da medida ideal ou seja, da medida que , em cada situação, atenda de modo perfeito á finalidade da lei.

> Com efeito, o fato da lei conferir ao administrador certa liberdade (margem de discrição) significa que lhe deferiu o encargo do adotar, ante a diversidade de situações a serem enfrentadas, a providência mais adequada a cada qual delas. Não significa, como é evidente, que lhe haja outorgado o poder de agir ao saber exclusivo de seu líbito, de seus humores, paixões pessoais, excentricidade ou critérios personalíssimos e muito menos significa que liberou a Administração para manipular a regra de direito de maneira a sacar dela efeitos não pretendidos nem assumidos pela lei aplicanda.[44]

Dessa forma, é fácil de se perceber que um ato praticado segundo critérios absurdos e incoerentes, no uso da discrição, sem a devida prudência e sensatez necessárias ao administrador, será perfeitamente invalidável, eis que eivado de nulidade.

1.3.10 Princípio da Proporcionalidade

Segundo esse princípio, a Administração somente pode estender validamente os efeitos de seus atos nos limites proporcionais á sua competência, de modo que os atos cujos conteúdos a ultrapassarem ficam maculados de ilegitimidade.”Em rigor, o princípio da proporcionalidade não é senão faceta do princípio da razoabilidade, ambos previstos no art.2º, caput, da Lei n. 9.784/99.[45]”Merece um destaque próprio, uma referência especial, para ter-se maior visibilidade da fisionomia específica de um vício que pode surdir e entremostrar-se sob esta feição de desproporcionalidade do ato, salientando-

---

[44] MELLO, Celso Antônio Bandeira de**. Elementos de direito administrativo.** São Paulo : Malheiros, 3 ed. 1992. P. 56.
[45] Idem,ibidem. P. 58.

se, dessarte, a possibilidade de correção judicial arrimada nesse fundamento. Neste sentido afirma LUIZ HENRIQUE CADEMARTORI[46]:

> Os princípios da razoabilidade e proporcionalidade, embora não expressos de forma literal na Constituição, configuram-se, dentro do ordenamento jurídico, como parâmetros necessários e permanentes de ponderação racional a orientar toda e qualquer atividade estatal, seja ela legislativa, administrativa ou judiciária. Nessa medida, devem ser entendidos, mais do que princípios, como *máximas* do Direito, embora no âmbito jurídico brasileiro continuem a ser chamados de princípios.

Conforme já se viu, atos que vão contra a finalidade da lei são ilegais, de modo que atos em que a Administração extrapola sua competência também vão contra a finalidade legal, sendo ilegais da mesma forma, devendo o poder judiciário, se provocado, anular o excesso detectado.

1.3.11 Princípio da motivação

A sua exigência está constante no art.2º, caput, da Lei n. 9.7847/99, é obrigatória para qualquer tipo de ato, independente de ele ser vinculado ou discricionário, pois se trata de formalidade necessária para o controle de legalidade dos atos administrativos pelo poder judiciário.Tal exigência é própria do Estado Democrático de Direito, pois o mínimo que os cidadãos podem pretender é saber as razões pelas quais são tomadas as decisões expedidas pelo Estado. Esse princípio impõe à Administração Pública que seus atos sejam motivados, ou seja, os agentes públicos têm de indicar os fatos e fundamentos jurídicos de suas decisões, a qual deverá ser prévia ou contemporânea à prática do ato, segundo assinala Sylvia Zanella Di Pietro[47].

Ressalta-se que motivação não se confunde com fundamentação, que é a simples indicação da norma legal a qual embasou a decisão adotada. Motivação é uma das exigências do Estado Democrático de Direito, que

---

[46] CADEMARTORI, Luiz Henrique Urquhart. **A discricionariedade administrativa no Estado constitucional de direito**. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2007, p. 113.
[47] DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2002. p. 82.

permite ao administrado, o direito a uma decisão motivada com a indicação dos pressupostos de fato e de direito que determinaram tal decisão.

Essa exigência está expressa na Constituição brasileira somente para as decisões administrativas dos Tribunais, conforme art. 93, X:

> As decisões administrativas dos tribunais serão motivadas e em sessão pública, sendo as disciplinares tomadas pelo voto da maioria absoluta de seus membros.

Porém, o entendimento doutrinário majoritário e jurisprudencial, alicerçado na melhor hermenêutica, consagrou esse princípio para toda a Administração Pública. A Constituição do Estado de São Paulo, em seu artigo 111[48], contempla esse princípio, assim como o art. 2º, *caput*, § único, inciso VII, da Lei 9.784/99 expressam:

> Art. 2º - A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.
>
> Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de:
>
> VII - indicação dos pressupostos de fato e de direito que determinarem a decisão;

Além do artigo anterior, o art. 50, *caput* e seus parágrafos, da mesma Lei:

> Art. 50. Os atos administrativos deverão ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, quando:
>
> § 1o A motivação deve ser explícita, clara e congruente, podendo consistir em declaração de concordância com fundamentos de anteriores pareceres, informações, decisões ou propostas, que, neste caso, serão parte integrante do ato.
>
> § 2o Na solução de vários assuntos da mesma natureza, pode ser utilizado meio mecânico que reproduza os fundamentos das decisões, desde que não prejudique direito ou garantia dos interessados.

[48] SÃO PAULO. Op.cit.

> § 3o A motivação das decisões de órgãos colegiados e comissões ou de decisões orais constará da respectiva ata ou de termo escrito.

Como analisa Sylvia Zanella Di Pietro[49]:

> Depreende-se dos dispositivos acima que a obrigatoriedade da motivação, em regra, diz respeito a atos que, de alguma forma, afetam direitos ou interesses individuais, o que está a demonstrar que a preocupação foi muito mais com os destinatários dos atos administrativos do que com o interesse da própria Administração.

Assim leciona Carlos Ari Sundfeld[50]:

> Os objetivos da motivação nos atos administrativos são: 1) evidenciar o conteúdo do ato, facilitando sua interpretação, em nome de um principio de claridade; 2) forçar um cuidado especial do agente público, evitando-se atuações precipitadas, sem qualquer base legal que pudesse expor em uma justificação; e, 3) persuadir o administrado a aceitar o ato da autoridade ante a explicação das razões que o ditaram.

A lição de Celso Bandeira de Mello[51] acrescenta:

> É por esse princípio que se protegem os interesses do administrado, seja por convencê-lo do acerto da providência tomada – o que é o mais rudimentar dever de uma Administração democrática -, seja por deixar estampadas as razões do decidido, ensejando sua revisão judicial, se inconvincentes, desarrazoadas ou injurídicas.

Dessa forma, quando o administrado possui conhecimento real das decisões administrativas, adquire não somente condições de contradizê-las,

---

[49] DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2002. p. 82.

[50] SUNDFELD, Carlos Ari. **A motivação do ato administrativo como garantia dos administrados**. Revista de Direito Público n. 75, p. 119.

[51] MELLO, Celso Antônio Bandeira de**. Curso de direito administrativo**. 20. ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 471.

mas também de controlá-las, aferindo se o interesse público está sendo naquele ato contemplado.

Sendo assim, a motivação deve ser inerente a toda a atividade administrativa, vez que ratifica a obrigatoriedade de transparência das decisões emanadas pela Administração Pública, consagrando, mais uma vez, sua finalidade que é atender ao interesse público.

Então, a motivação é pressuposto para o devido processo legal, pois por meio dela impõe-se um verdadeiro meio de viabilização do controle da legalidade dos atos da Administração Pública.

Celso Bandeira de Mello[52] ainda afirma:

> Não haveria como assegurar confiavelmente o contraste judicial eficaz das condutas administrativas com os princípios da legalidade, da finalidade, da razoabilidade e da proporcionalidade se não fossem contemporaneamente a elas conhecidos e explicados os motivos que permitiriam reconhecer seu afinamento ou desafinamento com aqueles princípios. Assim, o administrado, para insurgir-se ou para ter elementos de insurgência contra atos que o afetem pessoalmente, necessita conhecer as razões de tais atos na ocasião em que são expedidos.

Todos os atos administrativos podem ser passíveis de análise pelo Poder Judiciário, para que esse possa controlar o mérito do ato administrativo quanto à sua legalidade. E, naturalmente, para efetuar esse controle, devem ser observados os motivos que levaram à execução do ato.

É cediço, para a melhor doutrina, que para os atos oriundos do poder discricionário da Administração a motivação deva ser observada rigorosamente, devendo ser objetiva e transparente.

1.3.12 Princípios da Ampla defesa e do contraditório

Estes princípios estão previstos tanto no art.5º, nos incisos ,LIV, LV, da Constituição Federal, quanto no art.2º, caput, da Lei n. 9.784/99. O princípio do

[52] Op.cit. p. 101.

contraditório visa que, ao interessado ou acusado seja dada a possibilidade de produzir suas próprias razões e provas, bem como de examinar e contestar os argumentos, fundamentos e elementos probantes que lhes sejam desfavoráveis. Exige, portanto, um diálogo, uma alternância nas manifestações das partes interessadas.

Ampla defesa refere-se aos meios necessários que a parte possui para defender sua pretensão, tais como a comunicação dos atos, a possibilidade de produzir provas, de ter vista dos autos, dentre outros.

Ressalta-se que o direito mencionado recebe proteção especial por estar localizado no capítulo “Dos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos” da Constituição Federal; ou seja, o direito à ampla defesa é uma cláusula pétrea. Por isso, tal direito destaca-se frente a muitos outros direitos processuais.

Conforme se depreende dos incisos referidos acima, há expressa garantia aos litigantes de se contradizerem e promoverem a ampla defesa de seus direitos, desde que dentro da legalidade. Dessa forma, nítida é a imposição de que todo processo administrativo seja o devido processo legal, por ser uma garantia e direito fundamental.

Assim, frisa Ada Grinover[53]:

> A Constituição não mais limita o contraditório e a ampla defesa aos processos administrativos (punitivos) em que haja acusados, mas estende as garantias a todos os processos administrativos, não-punitivos e punitivos, ainda que neles não haja acusados, mas simplesmente litigantes.

1.3.13 Princípio da Segurança jurídica

Está inserido no rol do art. 2º, caput, da Lei n. 9.784/99, também o princípio da segurança jurídica. Explica BANDEIRA DE MELLO:

> Ora bem, é sabido e ressabido que a ordem jurídica corresponde a um quadro normativo proposto precisamente

[53] GRINOVER, Ada Pellegrini. **Do direito de defesa em inquérito administrativo**. Revista do Direito Administrativo. n. 183, 1991.

> para que as pessoas possam se orientar, sabendo, pois, de antemão, o que devem ou o que podem fazer, tendo em vista as ulteriores consequências imputáveis a seus atos. O Direito propõe-se a ensejar uma certa estabilidade, um mínimo de certeza na regência da vida social. Daí o chamado princípio da "segurança jurídica ", o qual, bem por isto, se não é o mais importante dentro todos os princípios gerais de Direito, é, indisputavelmente, um dos mais importantes entre eles.[54]

Este princípio igualmente impede a desconstituição injustificada de atos ou situações jurídicas, mesmo que tenha ocorrido alguma inconformidade com o texto legal. Tal fato pode acontecer porque certos vícios são insuscetíveis de gerar nulidade ao ato administrativo, vez que não há razão para invalidar um ato que tenha atingido sua finalidade, sem causar dano algum, seja ao interesse público (que deve sempre restar satisfeito), seja a direito de terceiros.

Assim leciona também Canotilho[55]:

> Partindo da idéia de que o homem necessita de uma certa segurança para conduzir, planificar e conformar autônoma e responsalvemente a sua vida, desde cedo se considerou como elementos constitutivos do Estado de Direito os dois princípios seguintes: o princípio da segurança jurídica e o princípio da confiança do cidadão.

Tal princípio, apesar de não encontrar previsão legal específica dentro do texto constitucional, pode ser considerado um dos mais importantes na estrutura do Estado Democrático de Direito, pois corresponde justamente a grandes aspirações do cidadão, como a estabilidade e a certeza da vida social e de tudo aquilo que o cerca. Merecem destaque os institutos da usucapião, da irretroatividade da lei, da prescrição, da decadência, da preclusão e do direito adquirido.

Além dos mencionados nos itens anteriores, convém registrar a existência de muitos outros princípios administrativos apontados pela doutrina.

---

[54] Op.cit.p.111.

[55] CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da Constituição**. 2. ed. Coimbra: Almedina, 1998, p. 59.

2. A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NA CONSTITUIÇÃO DA GUINÉ-BISSAU

O texto constitucional em vigor na Guiné-Bissau e que cumpre analisar data de 1984, com as sucessivas alterações que tiveram lugar em 1991, 1993, 1995, e 1996.Em matéria de tarefas assumidas pelo Estado como fundamentais há um crescimento acentuado e diversificado, face à Constituição aprovada em 1973, a qual, naturalmente, tinha como grandes preocupações afirmar a independência do Estado e organizar o poder político para o novo Estado.

Enquanto que nesse texto parcas são as tarefas que se vão refletir nas funções a desempenhar pelas entidades administrativas, é o caso de alguns preceitos que referem a necessidade de criar condições económicas e culturais para o desenvolvimento social, e a preocupação com o trabalho e com o ensino, reveladas no artigo 14º; a Constituição atual assume tarefas tão diversificadas que vão desde o bem-estar em geral, ao qual se refere o artigo 11º, n.º 2, à saúde pública, à segurança social, à educação, à cultura e ao desporto, à segurança e à defesa, como o demonstram respectivamente os artigos 15º, 46º, n.º 3, 16º e 49º, 17º, 20º e 21º. Ao nível da organização administrativa, encontra-se na Constituição a atribuição expressa ao Governo da função administrativa, no artigo 96º, o qual é assim o órgão supremo da Administração Pública, tal como em Portugal.[56]

As competências administrativas do Governo guineense constam de algumas alíneas do artigo 100º, das quais se assinala a alínea a) como a mais importante, segundo a qual, compete ao Governo “dirigir a Administração Pública, coordenando e controlando a atividade dos ministérios e dos demais organismos centrais da Administração e os do poder local.” Este é o preceito principal no que diz respeito á Administração central[57] e que prevê o poder de direção sobre essa. Segundo Ana Claúdia Marcos Carvalho[58] esta constituição não consagra a Administração indireta do Estado, apesar de ela existir na

---

[56] Artigo 182º da Constituição da República Portuguesa. Disponível em: http://www.portugal.gov.pt/pt/GC17/Portugal/SistemaPolitico/Constituicao/Pages/default.aspx>. Acesso em: 13 maio 2009.

[57] Constituição da República da Guiné-Bissau. Disponível em: <http://www.consuladogeralguine-bissau.org/constituicao.php>. Acesso em: 26 out. 2009.

[58] Carvalho.Ana Claúdia Marcos. **A Administração pública no ordenamento jurídico constitucional e legal da Guiné-Bissau** .Disponivel em:< http://www.didinho.org/carvalhoana.pdf>. Acesso em : 07 set.2009.

realidade guineense. Consagra-se apenas a Administração central, referida, e a local, periférica e autónoma.

Sobre a Administração local do Estado ou periférica, para além da referência da alínea a), do artigo 100º, trata o artigo 107º, n.º 1, de dividir o território em regiões, subdivididas em sectores e secções, para efeitos político-administrativos, o artigo 108º estabelece os representantes máximos do Governo nessa divisão e subdivisões, o Governador de região e o Administrador de Setor, os quais são, nos termos do nº 2 desse artigo, evidentemente, nomeados e exonerados pelo governo, ainda que sobre proposta do ministro da tutela, e o artigo 114º, nº 1, prevê a participação do Administrador de Sector na Assembléia Municipal, órgão da Administração local autárquica, que veremos já de seguida.

Portanto, em relação á adimistração autónoma, regulam-se as Autarquias Locais, no capitulo especialmente dedicado ao poder local, capítulo VI, do título III, que compreende os artigos 105º a 118º, os quais alternam preceitos referentes á Administração local do Estado e á Administração local autónoma.Há uma preocupação evidente com a questão da autonomia das autarquias locais e com o reforço do poder das mesmas. É-lhes atribuído poder regulamentar próprio por via do artigo 112º, n.º 1. Os artigos 105º, nº 1 e 110º, nº 1 conferem-lhes autonomia administrativa, patrimonial e financeira.

São autarquias locais na Guiné-Bissau os municípios, as secções autárquicas e as juntas locais: artigo 106º. Constituem órgãos das autarquias, segundo o n.º 1, do artigo 111º, uma assembleia com poderes deliberativos, eleita, direto e secreto, e um órgão executivo, o que no caso dos municípios corresponde respectivamente á Assembleia Municipal e á câmara municipal, artigo 113º, alínea a).[59]

Na relação com órgãos de poder de soberania, cabe ao Governo o poder de tutela, que se limita de soberania, cabe ao Governo o poder de tutela, que se limita á tutela legal e inspectiva sobre a Autarquias Locais, nos termos do artigo 112º, nº 2 e da Lei que que veremos adiante, e cabe á Assembléia Nacional popular criar e extinguir as autarquias locais e dissolver os ógãos nos termos 117º e 116º.

[59] Constituição da República da Guiné-Bissau

Ao nível de garantias dos administrados não há uma especial garantia administrativa, cabendo a impugnação de quaisquer modos de atuação da Administração no genérico direito dos cidadãos á justiça, consagrado no artigo 32º, como o direito de recorrer aos órgãos jurisdicionais contra atos que violem os seus direitos reconhecidos pela constituição e pela lei.

Um aspecto louvável é a consagração da responsabilidade civil do Estado e das demais entidades públicas, dos seus órgãos, funcionários e agentes, no artigo 33º da constituição guineense, não obstante a falta de regulamentação legal dessa disposição.

Sem querer avançar antecipadamente com conclusões deste trabalho, constata-se desde já que nesta constituição faltam ainda diversas normas e sobretudo princípios básicos sobre funcionamento e atividade administrativo e também uma carência grave em matéria de garantias dos administrados.

2.1 A Administração Pública na lei guineense

Segundo CARVALHO[60], administração pública na lei guineense tem que obedecer a uma determinada arrumação sob pena da exposição se tornar confusa.

Ao nível da Administração Central do Estado podemos encontrar em vigor a Lei Orgânica do Governo, que corresponde ao Decreto-Lei n.º 20/ 95 de 25 de Dezembro,[61]a ordem n.º 1/ 92 que aprova normas para a criação, organização e controlo dos serviços civis do Estado[62] e a Lei de organização político-Administrativa do território,[63] que estabelece não só a divisão do território mas também o funcionamento da Administração periférica. Esta última lei é a única que trata de matéria respeitante á Administração local do Estado ou administração periférica.

Para CARVALHO[64] a Constituição guineense não consagra a Administração Indireta mas existe uma Lei das Bases Gerais das empresas de

---

[60] Carvalho.Ana Claúdia Marcos. **A Administração pública no ordenamento jurídico constitucional e legal da Guiné-Bissau.**Disponivel em:< http://www.didinho.org/carvalhoana.pdf>. Acesso em : 7 .set.2009.
[61] Publicada no 1º suplemento do Boletim oficial n.º 52, de 25, de Dezembro de 1995.
[62] Publicada no 1º suplemento do Boletim Oficial n.º 30, de 30 de junho de 1992.
[63] Lei n.º 4/97, de 2 de Dezembro, publicada no 1º suplemento ao Boletim oficialn.º 48 de 1997
[64] Idem,ibidem

capitais públicos,[65] o que permite afirmar que, na realidade segundo autora, existe na Guiné-Bissau uma administração Pública tripartida, ou seja, central ou direta, indireta e autónoma.

Tal tripartição para ela não resulta portanto da constituição mas confirma-se que verdadeiramente existem entidades juridicamente distintas do Estado que desenvolvem uma atividade materialmente estadual.

Em relação á Administração local Autárquica a lista é consideravelmente mais extensa. Podemos contar com uma lei de Bases das Autarquias Locais,[66]com uma Lei para a criação e extinção de Autarquias locais,[67]leis sobre tutela do Estado sobre as autarquias locais[68] e sobre a Autonomia financeira e patrimonial das Autarquias.[69] E leis específicas para os Municipios, uma Lei- quadro [70]e um decreto lei que cria municípios e estabelece os seus respectivos limites.[71]

Segundo CARVALHO, a atividade Administrativa tem sido descurada na sua maioria, defendendo parte da doutrina que se mantém em vigor o Estatuto do Funcionalismo Ultramarino[72] que data de 1956.[73]Quem defende a sua manutenção em vigor, apesar da revogação expressa pelo diploma que publica o Estatuto do pessoal da Administração pública, procura evitar o completo vazio legal nesta matéria dada a existência de qualquer lei que regule de forma geral o procedimento da atuação da Administração Pública na Guiné-Bissau.

A manutenção do estatuto do Funcionalismo Ultramarino verdadeiramente desatualizado e disforme da realidade, acarreta problemas de compatibilização com leis mais recentes sem que se passa falar em revogação ou interpretação atualista, como é o caso quando comparados os artigos do Estatuto do funcionalismo ultramarino com os artigos da lei de bases das Autarquias Locais que determinam as consequências do ato inválido que padeça dos mesmos vícios. Ainda para carvalho podemos ter atos que padecem do mesmo vicio com consequências diferentes quanto á sua

---

[65] Decreto n.º 55/93, de 25 de Outubro, publicado no Boletim oficial n.º 43 de 1993.
[66] Lei 5/96, de 16 de Setembro, publicada no Boletim Oficial n. 38, de 1996.
[67] Lei 5/97, de 2 de Dezembro, publicada no 1º Suplemento ao Boletim Oficial nº 48 de 1997.
[68] Lei 3/97 de 7 de Abril, Publicada no Boletim Oficial n.º 14 de 1997.
[69] Lei 7/96, de 9 de Dezembro, publicada no Boletim oficial n.º 49, de 1996.
[70] Lei 6/97, de 2 de Dezembro, publicada no 1º Suplemento ao Boletim Oficial n.º 48 de 1997.
[71] Decreto-Lei 4/96, de 9 de Dezembro, publicada no Boletim Oficial n.º 49, de 1996.
[72] Decreto n.º 40.708 de 1956.
[73] Sobre a divergência de opiniões consultar Madalena Nora, Colectânea de Legislação Administrativa, Biblioteca da faculdade de Direito de Bissau.

invalidade consoante se trate de atos de órgãos das Autárquias locais ou de atos dos demais ógãos da Administração pública.[74]

Mais recentemente o legislador traz á luz algumas leis sobre contratos públicos, sobre a modernização da adjudicação dos contratos públicos, as Empreitada de obras públicas e o código dos contratos públicos, este acompanhado de disposições particulares relativas aos concursos públicos.[75]

Sobre a função pública, no sentido do elemento humano que integra a Administração pública, deparamo-nos valiosamente com o Estatuto do pessoal dirigente da função pública,[76]com o estatuto do pessoal da Administração pública[77] e com o estatuto Disciplinar dos serviços da Administração pública[78], leis, todas elas, da década de 90, que reduzem as carências nessa matéria em termos legislativos, muito embora falte sobretudo a efetividade prática, porque não é aplicado só fica no papel.

Para CARVALHO, no âmbito contencioso administrativo apenas podemos contar com a Lei orgânica dos Tribunais.[79] Que cria os tribunais administrativos e determina a competência dos mesmos, sem no entanto se imiscuir no respectivo processo, e com remissões para uma Lei desse âmbito que ainda não existe. Nem fisicamente os próprios tribunais administrativos. Considera-se ainda em vigor parte da Reforma Administrativa Ultramarina, [80] datada de 1933, e inaplicável pela sua desatualização e desadequação face ás estruturas atuais.

2.2 Análise de Estatuto do pessoal da Administração Pública Decreto nº 12-A/94, de 28 de Fevereiro

Com a evolução da sociedade civil em geral e a administração pública em particular, o Estatuto do Funcionalismo que vinha vigorando no país por força da Lei n.1/73, viu-se ultrapassado no tempo, por inadequação á realidade atual e as exigências que se operam.

---

[74] Artigos 466º e 467º do EFU e 39º e 40 da LBAL.
[75] Decreto-lei n.º 2/2002, Decreto-Lei n.º 3/2002, Decreto-Lei n.4/2002 , todos de 3 de Dezembro de 2002, publicados no Boletim Oficial n,º 48 de 2002.
[76] Decreto n.º 30-A/92 de 30 de Junho, Suplemento ao Boletim Oficial n.º 30 de 1992.
[77] Aprovado pelo Decreto n.º 12-A/89, de 28 de Fevereiro, mas que só entrou em vigor em 1994.
[78] Lei 9/97, de 2 de Dezembro, publicada em Suplemento ao Boletim oficial n.º 48 de 1997.
[79] Lei 3/2002,de 20 de Novembro, publicada no Boletim Oficial n. º 47.
[80]Decreto nº 23.229 de 15 de Dezembro de 1933.

> Assim, sendo o governo da Guiné-Bissau, no quadro do seu programa de reforma e modernização da Administração pública, após um prolongado debate institucional, apresenta um novo estatuto de pessoal da Administração Pública.
> Um novo estatuto com o qual se pretende atingir justo equilíbrio entre os justos interesses da Administração e os legítimos interesses dos seus servidores por um lado,e, por outro com ideias bem arrumadas, claro que um pouco minucioso, pautando-se pelo rigor e procurando a simplicidade de processo que conduz á eficiência, assim é aprovado o Estatuto de pessoal da Administração Pública que faz parte do integrante deste decreto. [81]

Segundo Decreto[82] no seu capítulo II do artigo 2º diz que a relação jurídica de trabalho na Administração pública constitui-se por nomeação e por contrato.

2.3 Noção e efeitos da nomeação

O artigo 3º,1, do decreto[83] diz que nomeação é um ato unilateral da Administração pelo qual se preenche um lugar do quadro e se visa assegurar, de modo profissionalizado, o exercício de funções próprias do serviço público que revistam caráter de permanência.

.

> 2. Para efeitos do presente Estatuto, consideram-se funções próprias do serviço Público aquelas cujo exercício corresponda à aplicação de medidas de política e à concepção, execução e acompanhamento das ações tendentes à prossecução das atribuições de cada serviço.3. É obrigatória a nomeação dos candidatos aprovados em concurso para os quais existam vagas que tenham sido postas a concurso. 4. A eficácia da aceitação depende da aceitação do nomeado.5. A nomeação confere ao nomeado a qualidade de funcionário.

2.4 Modalidades e forma da nomeação

---

[81] Decreto nº 12-A/94, de 28 de Fevereiro

[82] Decreto nº 12-A/94, de 28 de Fevereiro. Constituição da relação jurídica de trabalho. Capitulo II, artigo 2º.

[83] Decreto nº 12-A/94, de 28 de Fevereiro. Constituição da relação jurídica de trabalho. Capitulo II, artigo 3º, 1,2,3,4,5.

O artigo 4º do decreto estabelece que “constituição da relação jurídica de trabalho por nomeação reveste as modalidades de nomeação definitiva, adiante designada por nomeação, e de nomeação em comissão de serviço”.[84]

> **(Nomeação definitiva)**
> 1. A nomeação em lugar de ingresso é provisória durante um período probatório e converte-se automaticamente em definitiva, independentemente dequaisquer formalidades, no seu termo.2. O período probatório em lugar de ingresso tem a duração de dois anos.3. O tempo de inatividade no quadro interrompe o decurso do prazo a que se refere o número anterior.4. Se o funcionário a nomear em lugar de ingresso já estiver nomeado definitivamente em lugar de outra carreira, a nomeação é feita, durante o período probatório, em comissão extraordinária de serviço.5. A nomeação em lugar de acesso é definitiva, salvo no caso de recrutamento para categorias de acesso para as quais o Estatuto permita a abertura de concurso externo.6. No caso da nomeação nos termos do número anterior, a nomeação é provisória e converte-se em definitiva, independentemente de quaisquer formalidades,após o decurso de um período probatório com a duração de seis meses.7. O funcionário que durante o período probatório não revelar aptidão para odesempenho das funções pode ser exonerado a todo o tempo, por despacho daentidade que o tiver nomeado.
>
> ARTIGO 6º
> **(Nomeação em comissão de serviço)**
> 1. A nomeação em comissão de serviço é aplicável:a) À nomeação do pessoal dirigente e equiparado;b) Aos casos expressamente previstos na lei;c) Durante o período probatório, quando o funcionário a nomear em lugar de ingresso já estiver nomeado definitivamente em outra carreira;d) Durante as situações de substituição.2. A nomeação em comissão de serviço prevista na alínea c) do número anterior converte-se automaticamente em nomeação definitiva, independentemente de quaisquer formalidades no termo do período probatório.3. O serviço prestado em comissão de serviço releva no lugar de origem do nomeado, salvo no caso da alínea c) do nº 1 se a nomeação em comissão de serviços e converter em definitiva, nos termos do nº 2.Função Pública 210 Colectânea de Legislação Administrativa 4. A conversão da nomeação em comissão de serviço em nomeação definitiva determina automaticamente a exoneração do lugar anterior.
>
> ARTIGO 7º
> **(Forma da nomeação)**

[84] Decreto nº 12-A/94, de 28 de Fevereiro. Constituição da relação jurídica de trabalho. Capitulo II, artigo5 º, 1,2,3,4,5,6,7, artigo 6º,1,2,3,4, artigo7º,1,2,3,4,5.

> 1. A nomeação reveste a forma de despacho, podendo consistir em mera declaração de concordância com proposta ou informação anterior que, neste caso, faz parte integrante do acto.2. Do despacho de nomeação deve constar a referência às normas legais que permitem a nomeação e, bem assim, informação sobre a existência de cabimento orçamental.3. Nos casos em que a nomeação está sujeita a fiscalização do Tribunal de Contas, deve o original do despacho ser remetido àquele tribunal.4. Em todos os casos, deve ser remetida uma cópia do despacho à Direcção--Geral da Função Pública.5. A forma de nomeação do pessoal dirigente é a definida no respectivo estatuto.

2.5 Princípios gerais sobre recrutamento e seleção do pessoal da administração pública na Guiné-Bissau.

No capítulo III, deste presente estatuto no seu artigo 22º diz que o recrutamento de pessoal consiste num conjunto de operações que tem por objeto satisfazer as necessidades de pessoal dos serviços, pondo à sua disposição os efetivos qualificados necessários à realização das suas atribuições.

A seleção de pessoal consiste num conjunto de operações que, enquadradas no processo de recrutamento e mediante a utilização de métodos e técnicas adequados, permitem avaliar e classificar os candidatos segundos as aptidões e capacidades indispensáveis para o exercício das tarefas e responsabilidades de determinada função. Assim sendo 1.os processos de recrutamento e seleção de pessoal obedecem aos seguintes princípios:

> a) Liberdade de candidatura;b) Igualdade de condições e o portunidades para todos os candidatos;c) Divulgação atempada dos métodos de seleção, do sistema de classificação final a utilizar e dos programas das provas de conhecimentos, quando haja lugar à sua aplicação;d) Aplicação de métodos e critérios objetivos de avaliação;e) Neutralidade da composição do júri;f) Direito de recurso.2. O concurso é o processo de recrutamento e seleção normal e obrigatório para o pessoal dos quadros da Administração Pública.3. O disposto no número precedente não prejudica a utilização dos instrumentos de mobilidade previstos no

> estatuto.4. O regime previsto no presente capítulo não se aplica ao pessoal dirigente[85].

Uma vez que o estatuto do pessoal da Administração pública exige concurso público, então é obrigatório a aprovação em concursos para a investidura em cargos ou empregos públicos. Estado da Guiné-Bissau não vem cumprindo com as suas obrigações, de quando houver vagas deve divulgá-las e organizar um concurso como previsto no estatuto para que as pessoas possam candidatar-se.

Ninguém sabe quais são os critérios que utilizam na contratação dos servidores públicos, imaginemos que possa ser beleza, gosto, nepotismo ou corrupção. Neste sentido mostra que a lei é ineficaz, porque não é aplicada serve só para ficar no papel. Mais grave é que violam os direitos e garantias fundamentais estabelecidos na constituição da república, tais como princípio da igualdade (isonomia) e legalidade.

A constituição da república da Guiné – Bissau, no seu artigo 24º dispõe que,"Todos os cidadãos são iguais perante a lei, gozam dos mesmos direitos e estão sujeitos aos mesmos deveres, sem distinção de raça, sexo, nível social, intelectual ou cultural, crença religiosa ou convicção filosófica".

Dessa forma, não se trata de demagogia a afirmação de que "todos são iguais perante a lei", mas sim de um discurso objetivo, incorporado ao universo jurídico, cuja enunciação implica fiel observância por todos, notadamente do Estado, por intermédio da Administração Pública.

Com isso, em primeiro lugar faz-se necessário insculpir nas nas constituições o princípio da igualdade perante a lei.

É o que salienta o constitucionalista português, Jorge Miranda:

> A igualdade é condição preliminar da igualdade real.Até admitindo que uma igualdade real preexiste em virtude de qualquer causa,ela não subsistiria sem a garantia do direito.Não se frma uma sociedade de iguais se os membros não têm, antes de mais, o direito de ser iguais. Sem a garantia do direito, a igualdade ficaria privada de efeito.[86]

---

[85] Decreto nº 12-A/94, de 28 de Fevereiro.**Recrutamento e seleção do pessoal**. Capitulo III, artigo 22.

[86] Miranda, Jorge, **Manual de direito constitucional**. 2. Ed. Coimbra: Coimbra. 1998.p.203.

Dessa forma, a aplicação das igualdades supracitadas deve acontecer de forma una, de modo a garanti-las no papel e na realidade.A própria Declaração Universal dos Direitos Humanos tem como uma das suas metas uma sociedade mais igual, em seus dois primeiros artigos estabelece que todas as pessoas nascem livres e iguais em dignidade e direitos, são dotadas de razão e consciência e devem agir em relação umas ás outras com espírito de fraternidade, além de que toda pessoa tem capacidade para gozar os direitos e as liberdades estabelecidas em tal declaração, sem distinção de qualquer espécie, seja de raça, cor, sexo, língua, religião, opinião politica ou de outra natureza, origem nacional ou social, riqueza, nascimento, ou qualquer outra condição.

E, também, não será feita qualquer distinção fundada na condição política, jurídica ou internacional do país ou território a que pertença uma pessoa, quer se trate de um território independente, sob tutela, sem governo próprio, quer sujeito a qualquer outra limitação de soberania.Resta analisar, em seguida, quem são os destinatários do princípio da isonomia, ou seja, quem está obrigado a observá-lo e colocá-lo em prtática.

Pessoas com os mesmos direitos devem ser tratadas da mesma maneira, para constituição não há distinção entre as pessoas. Não deve haver perante a lei, ninguém que não tenha os mesmos direitos que dos demais, pois a igualdade é um princípio universal da justiça.

Concurso público deve ser tratado como meio para atingir igualdade, como procedimento garantidor das contratações imparciais da Administração pública, deve se revestir de seriedade, de modo que se confira tratamento isonômico aos candidatos.

Nesse sentido o direito de concorrência será igual para todos, respeitando assim um outro princípio, o da impessoalidade(imparcialidade), não deve o administrador público, usar de sua infuência para dar privilégios a uns e discriminar outros, visar o bem comum é o principio básico para se ter uma sociedade justa.

A despeito disso a Constituição da República da Guiné-Bissau no seu artigo 3º salienta que:

> A República da Guiné-Bissau é um Estado de democracia constitucionalmente instituída, fundado na unidade nacional e na efetiva participação popular no desempenho, controlo e direção das atividades públicas e orientado para a construção de uma sociedade livre e justa[87].

Ainda acerca do assunto é importante reçaltar que o artigo 30º, inciso,1, da Constituição diz que "Os preceitos constitucionais respeitantes aos direitos, liberdades e garantias são diretamente aplicáveis e vinculam as entidades públicas e privadas".

Desta forma o **princípio da igualdade** constitui um dos alicerces do concurso público, na medida em que este visa, não apenas permitir á administração a escolha dos melhores candidatos, como também assegurar igualdade de direitos a todos os interessados em candidatar-se. Esse princípio que hoje está expresso no artigo 24º da Constituição da República da Guiné-Bissau, veda o estabelecimento de condições que impliquem preferência em favor de determinados servidores públicos em detrimento dos demais sem concurso público.

Mas na prática estes princípios não são respeitados na Guiné-Bissau, constata-se uma ilegalidade na contratação dos servidores públicos pelo estado, o fato de acontecer algo desta plenitude e os agentes representantes do poder deixar impune o ato, mostra o quanto ainda falta para que os princípios ditados nos artigos da constituição sejam todos seguidos, e tornar-se numa verdadeira democracia. Os princípios constitucionais são de extrema importância para que se tenha um Estado democrático de direito.

Segundo GABRIEL[88] "Os princípios são chave e essência de todo direito, não há direito sem princípios. As simples regras jurídicas de nada valem se não estiverem apoiadas em princípios sólidos".O poder estatal, ou seja, a gestão pública deve sempre se preocupar em respeitar os princípios da administração, norteadores do direito delegado aos representantes do povo.

---

[87] Constituição da República da Guiné-Bissau

[88] GABRIEL. Sérgio. **Os Princípios gerais de direito e o princípio da diginidade da pessoa humana no** d**ireito das obrigações**.Disponível em: <www.http://jusvi.com/doutrinas_e_pecas/ver/2585>.Acesso em :13 set. 2009

Outro fator primordial é o **princípio da legalidade**, o administrador público só fará o que dita a lei. Tal princípio nasceu com o Estado de Direito(só pode-se agir per *legem* e *sub legem*, e nunca contra *legem* ou praeter *legem*) e constitui uma das principais garantias de respeito aos direitos individuais.

Referido como um dos sustentáculos da concepção de Estado Democrático de Direito e do próprio regime jurídico-administrativo, o princípio da legalidade vem definido no artigo 8º, incisos 1 e 2 da Constituição da República da Guiné-Bissau quando nele se faz declarar: " 1. O Estado subordina-se á Constituição e baseia-se na legalidade democrática".

"2. A validade das leis e dos demais atos do Estado e do poder local depende da sua conformidade com a constituição".

Da mesma forma, a afirmação de que a Administração Pública deve atender à legalidade em suas atividades implica a imposição à atividade administrativa de que seja desenvolvida em nível imediatamente infralegal, dando cumprimento às disposições da lei.

Celso Bandeira de Mello[89] sintetiza a análise acima:

> Por isso mesmo é o princípio basilar do regime jurídico-administrativo, já que o Direito Administrativo (pelo menos aquilo que como tal se concebe) nasce com o Estado de Direito: é uma conseqüência dele. É o fruto da submissão do Estado à lei. É, em suma: 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, consistente na expedição de comandos complementares à lei.

Ou seja, toda a atividade do Estado deve sempre ser norteada por comandos legais, devendo sua atuação ser justamente a concretização dessa legislação. Uma das finalidades de tal princípio é a de proteger o administrado de arbitrariedades praticadas pelo Poder Público na execução de seus atos.

Em outras palavras, a função dos atos da Administração Pública é a realização das disposições legais, não lhe sendo possível, portanto, a inovação

[89] Mello, Celso Antônio Bandeira de**. Curso de direito administrativo**. 20. ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p.89.

do ordenamento jurídico, mas tão-só a concretização de presságios genéricos e abstratos anteriormente firmados pelo exercente da função legislativa. Sobre o tema, vale sempre trazer as lições de Celso Bandeira de Mello[90]:

> Para avaliar corretamente o princípio da legalidade e captar-lhe o sentido profundo cumpre atentar para o fato de que ele é a tradução jurídica de um propósito político: o de submeter os exercentes do poder em concreto – administrativo – a um quadro normativo que embargue favoritismos, perseguições ou desmandos. Pretende-se através da norma geral, abstrata e impessoal, a lei, editada pelo Poder Legislativo – que é o colégio representativo de todas as tendências (inclusive minoritárias) do corpo social – garantir que a atuação do Executivo nada mais seja senão a concretização da vontade geral.

Destaca-se também que o princípio da legalidade não incide somente sobre a atividade administrativa, mas também sobre todas as atividades do Estado, como à função legislativa e judiciária, ou seja, ninguém, nem o próprio Estado poderão estar acima da lei. Lúcia Valle Figueiredo, analisa o princípio da legalidade da seguinte forma:

> O princípio da legalidade não pode ser compreendido de maneira acanhada, de maneira pobre. E assim seria se o administrador, para prover, para praticar determinado ato administrativo, tivesse sempre que encontrar arrimo expresso em norma específica, que dispusesse exatamente para aquele caso concreto. Ora, o princípio da legalidade é bem mais amplo do que a mera sujeição do administrador á lei, pois abriga, necessariamente, a submissão também ao Direito, ao ordenamento jurídico, ás normas e princípios constitucionais.[91]

Denota-se que a lei estabelece limites á atuação administrativa, em benefício da coletividade. Assim, a Administração pública só pode fazer aquilo qua a lei permite.

Em suma, a atividade administrativa é atividade sublegal, vez que esta deve apenas obedecer á lei.

Com base nos princípios fundamentais descritos na Constituição da República da Guiné-Bissau poderíamos ter uma sociedade mais justa, o

---

[90] Op.cit. p. 89.

[91] FIGUEIREDO, Lúcia Valle. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Malheiros, 1994. P. 35-36.

mesmo não ocorre, pois alguns desses princípios básicos não são respeitados, como o princípio da dignidade humana, da democracia, legalidade, igualdade(isonomia), prevalência dos direitos humanos entre outros.

Reconhecer somente a importância da lei sem a sua aplicação ou eficácia, torna-se falho o sistema de justiça na sociedade e imperioso observar os valores de um povo, a sua moral e a ética em que se dispõe.

Por isso, a ética e os princípios se tornam inevitáveis para a atuação da Administração pública em prol da sociedade. A ética e os princípios são regras norteadores e limitadores da ação arbitrária do poder público direcionando os agentes políticos á efetivação das suas atividades, dentre elas a detetar a necessidade de pessoal para que a atividade pública seja realizada de maneira eficaz, a confeção de editais e realização de concursos públicos.

Faz-se importante realizar concurso público sob a análise da ética e dos princípios do direito.

3. A NECESSIDADE DE REGULAMENTAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NA GUINÉ-BISSAU

Procurar nesta fase razões para a regulamentação da Administração pública seria quase equivalente a pôr em causa o Direito Administrativo. Logicamente que essa necessidade se impõe, que não se imagina um atual Estado de Direito democrático sem um certo Direito Administrativo, enquanto aquele conjunto de normas jurídicas, que regula essencialmente a organização e funcionamento da Administração pública, bem como as relações que esta estabelece com outros sujeitos de direito, no âmbito da sua atividade administrativa de gestão pública.

Segundo Diogo Freitas do Amaral muito embora se reconheça que alguns, raros, Estados de direito democrático possam não ter um direito Administrativo neste sentido, não deixando no entanto de ter uma Administração Pública subordinada à Lei, com a diferença de essa Lei não ser distinta daquela que regula as relações privadas. Portanto, a subordinação à Lei existe, tem que existir.

A essencialidade de se regulamentar de forma distinta, adequada, especial, a Administração Pública incide, creio, na importância que esta se reveste para a sociedade em geral. Com efeito, é à Administração Pública quem cabe satisfazer as necessidades coletivas sentidas pela comunidade e que são assumidas como tarefa fundamental do Estado.

Para AMARAL[92] em regra, fala-se muito teoricamente das necessidades coletivas, embora alguma doutrina tenha vindo a apontar diversos exemplos dessas necessidades. Não deixando de reproduzir alguma dessa doutrina parece-me digno apontar aqui alguns dos exemplos de necessidades da comunidade guineense que devem ser satisfeitos pela Administração Pública guineense, e que como tal merecem a nossa atenção.

---

[92] AMARAL, Freitas do. **Introdução à ciência da administração pública**, Âncora Editora, 2002,p.15-75. Disponível em: <http://www.fd.unl.pt/docentes_docs/ma/jc_MA_2891.doc.>. Acesso em: 26 out. 2009.

Caminhando no sentido daquelas que são consideradas as três principais espécies de necessidades coletivas, constata-se que, ao nível da segurança, é necessário organizar e manter serviços de polícia que garantam a proteção dos cidadãos, a ordem e a tranquilidade públicas, serviços de Forças Armadas, serviços que fiscalizem os transportes públicos e privados que realizam a deslocação das pessoas no território, em especial rodoviários, fluviais e marítimos – é do conhecimento geral a existência de sinistros com consequências fatais para as vidas humanas, - serviços de bombeiros que permitam uma resposta mais rápida e eficaz às ocorrências em que se impõe a sua intervenção – também são conhecidas as dificuldades de intervenção destes serviços, como se pode verificar no grande incêndio do mercado central de Bissau.

Ao nível da cultura, numa espécie que não se pode distanciar do social, não pode deixar de se falar nos estabelecimentos de ensino, insuficientes e, em regra, exíguos, com carência de meios humanos e materiais. A pouca relevância que é dada a vetores culturais como museus, bibliotecas, a ciclos de conferências e outros meios de divulgação de cultura. Refira-se especificamente as dificuldades de muitos dos artistas guineenses que já se dedicam às artes, literárias,artes plásticas, têxteis, música, cinema e teatro, e a escassez do despontar de novos artistas.

Ao nível do bem-estar económico-social há uma grande necessidade de serviços de obras públicas que possam ajudar a desenvolver o país, muitas das carências passam por diversas infra-estruturas inexistentes ou destruídas após o conflito político-militar de 1998/1999. Mas na área da construção impõe-se ainda licenciamento e fiscalização de obras particulares.

É premente o reordenamento do território, dos espaços urbanos e rurais. Um imperativo para o bem-estar social é a organização de serviços de saúde, serviços de saneamento básico e de limpeza, de distribuição de serviços de água e eletricidade, realidades longínquas da

maioria dos cidadãos guineenses e que atualmente constituem as mais básicas condições para uma vida condigna.

É ainda essencial a criação ou apoio de sistemas de assistência social válidos voltados para os mais desfavorecidos, sobretudo crianças e idosos.

Ao nível económico as carências são muitas, mas a ausência de meios financeiros por parte do Estado e a consequênte dificuldade de investimento deste, leva a que pelo menos existam e atuem efetivamente serviços que licenciem, fiscalizem as indústrias e o comércio, as condições e a conformidade com a lei dos estabelecimentos, dos mercados; serviços alfandegários e fiscais.

Esta é apenas uma enumeração exemplificativa de alguns dos serviços que devem caber à Administração Pública, e que me parecem merecer uma referência especial no caso particular da Guiné-Bissau. Mas muitos outros poderiam ser apontados, serviços diplomáticos e consulares, serviços de registo civil, comercial, predial, melhoramentos de meios e vias de comunicação.

A chamada de atenção, não inocente, nem imparcial, para alguns destes problemas, serve para demonstrar a necessidade de leis sobre estas matérias. Claro que, muitas das soluções para estes problemas passam também por condições físicas, mas é verdade que nada disto se deverá fazer sem leis prévias, adequadas, pensadas exatamente para o bom desenredo destas questões.

Para além das leis necessárias sobre essas matérias, é natural a existência de leis sobre a formação da vontade administrativa e sobre a atuação dessa. Consequência dessa atuação são as leis que visam proteger a comunidade face à Administração Pública, as normas garantísticas dos administrados.

AMARAL aponta assim a necessidade de regulamentação da Administração Pública no que diz respeito à organização que a sustenta normas orgânicas, às relações que se estabelecem ou possam estabelecer com outras entidades, mas em especial com os

administrados normas relacionais, e à atuação que se lhe impõe no cumprimento dessa sua missão, em sentido lato, de satisfação das necessidades da comunidade em que se insere normas procedimentais.

E o caminho que proponho de seguida é o da verificação do que acabo de dizer no ordenamento jurídico da Guiné-Bissau.

3.1 A desvantagem da legislação administrativa da Guiné-Bissau em relação do Brasil.

Este é o panorama do ordenamento juridico na Guiné-Bissau sobre Administração pública. As existências a nível constitucional e a nível legal. Face ao que disse aqui e da observação que tenho realizado neste campo permito-me concluir seguinte:

A Guiné-Bissau, em especial o legislador guineense, ainda não dispensou à Administração Pública a atenção que se impõe.

A Constituição guineense não pode continuar a ignorar a Administração Pública, a vinculação desta a princípios que merecem consagração constitucional, as garantias devidas a todos os administrados num Estado de Direito democrático.

A Constituição guineense necessita urgentemente de se ocupar destas matérias, o que aliás já se procurou fazer com a Constituição que em 2001 foi aprovada pela Assembleia Nacional Popular mas não promulgada pelo Presidente e que, a propósito deste assunto e sem quaisquer outras considerações, lamentavelmente não entrou em vigor. Esse lamento estende-se ao fator das tarefas fundamentais assumidas pelo Estado cujo aumento quantitativo e qualitativo é desejável.

A análise da atual Constituição guineense permitiu o apercebimento das parcas tarefas que cabem ao Estado, atendendo àquelas necessidades coletivas que antes foram consideradas como devendo caber ao Estado. Portanto, a referência a um direito do povo expresso na Constituição não basta, esta deve ser mais exigente, mais

específica, de modo a que se possam exigir certas e determinadas prestações ao Estado.

Infelizmente, a existência das Leis enunciadas sobre função pública não colmatam de certa forma a falta de normas constitucionais sobre a função pública, que devem ser consideradas de extrema importância para o seu bom funcionamento e desenvolvimento.

Encontra-se, só a título de exemplo, no Estatuto do Pessoal da Administração Pública a consagração da igualdade de condições e oportunidades para todos no artigo 22º, alínea b), e toda uma série de normas que visam um sistema que procura dar relevo ao profissionalismo e ao mérito e evitar os favoritismos, mas não é aplicada. Temas que merecem uma dignidade constitucional e que por isso se aguarda esse reconhecimento.

Para AMARAL É inaceitável que, desde logo, o dirigente máximo da Administração Pública não tenha uma Lei que o regulamente de forma atual, adequada à realidade, que apresente a sua organização coincidente com o que existe efetivamente, que determine as competências que cabem a cada Ministério, que regulamente as relações entre os diversos membros do Governo e dos serviços dependentes. Pode-se dizer que o problema da falta de regulamentação legal essencial sobre Administração Pública se inicia no topo.

Para o autor Causa alguma estranheza que a Lei se ocupe tão insignificantemente sobre a Administração Estadual indirecta, há apenas a Lei das Bases Gerais das Empresas de Capitais Públicos, e nada sobre outras formas de Administração Indirecta, como por exemplo Institutos Públicos, e por outro lado se ocupe com alguma ponderação sobre Autarquias Locais, quando estas permanecem por instituir.

Não ignoramos que a não realização de eleições que tem obstado às Autarquias Locais tem sido impossibilitada pelas condições físicas.

A insuficiência de Leis administrativas é patente quando pensamos em matérias em concreto. Não existe e deve considerar-se urgente a produção de normas que consagrem princípios que já não

podem deixar de vincular qualquer Administração: legalidade, igualdade, imparcialidade, transparência, moralidade (boa fé), eficiência, publicidade, aproximação dos serviços às populações, participação dos interessados, desburocratização, descentralização, unidade da administração, e que para serem efetivos necessitam de explicitação e não se tratarem de meros princípios implícito no princípio do Estado de direito democrático.

Para AMARAL também deve existir normas sobre a competência para a prática de atos,funcionamento de órgãos colegiais, delegação de competências e substituição, mecanismos de participação dos interessados nas decisões que lhes dizem respeito se impõem enquanto contributos para imprimir racionalidade na atividade e funcionamento da Administração.

E ainda normas que consagrem verdadeiras garantias para os administrados, direitos como a informação, acesso a arquivos, à

notificação, à fundamentação pelo menos dos atos desfavoráveis para os particulares , à petição, à queixa ou reclamação, ao recurso hierárquico, ao recurso contencioso de todos os atos lesivos dos direitos e interesses legalmente protegidos.

Significa isto que existe uma carência grave sobre procedimento administrativo. Não existe neste momento um diploma que regule de forma global, sistemática e coerente o modo de proceder da Administração Pública perante os particulares, o que se traduz na vigência de ambiguidades que prejudicam os particulares e põem em causa um bom e regular funcionamento da administração.

Para terminar, gostaria de assinalar a insuficiência do Direito por si só para pôr e manter em funcionamento uma Administração Pública eficaz, eficiente, capaz de responder a todas as questões que lhe são colocadas. Melhorar o funcionamento da administração passa também por uma abordagem prática; boa legislação e muito boa vontade política.

3.2 Proposta para implementação de concurso público na Guiné-Bissau adotando modelo do Brasil

3.3 CONCURSO PÚBLICO

Para ingressar no Serviço público há alguns critérios que pode ser através de contratação temporária art. 37 IX CF/88 ou concursos públicos conforme dita o art.37 II CF/88, os efetivos também poderão ocupar cargos comissionados ou de confiança.

O ingresso através do concurso público dá uma maior garantia ao funcionário, porque ele terá a estabilidade no trabalho, que é a garantia de se manter no cargo pelo qual foi aprovado. Essa garantia se dará depois de passado o estágio probatório, onde se verificará a capacidade do agente em exercer o cargo pelo qual foi aprovado.

Mas isso não significa que ele jamais perderá o cargo, ele poderá perdê-lo através de um processo administrativo ou sentença judicial transitada em julgado.

> Os textos constitucionais anteriores determinavam a realização de concurso público apenas para os cargos públicos. Os empregos eram providos livremente pelos administradores. Hoje, os empregos, em qualquer setor da administração, também se sujeitam a concurso público...[93]

O concurso público é um processo administrativo tendente a selecionar o candidato mais apto a ocupar um cargo ou emprego público. O concurso tem como objetivo assegurar a todos, o mesmo direito de ingressar como agente público, princípio da ampla acessibilidade, todos tem as mesmas possibilidades, condições e oportunidades de disputar cargos ou empregos na Administração direta e indireta. O concurso público também deixa a população a par das necessidades da administração pública em contratar pessoas para o cargo público.

---

[93] FERNANDES.Flávio Sátiro. **Admissões irregulares de servidores públicos e suas conseqüências jurídicas.** Disponível em**:<**http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=388.>.Acesso em: 26 set.2009.

> Pela obediência ao princípio da publicidade se dar conhecimento do concurso público, concretizando-se este princípio com a publicação do Edital no Diário Oficial, impondo transparência na atividade administrativa exatamente para que os administrados possam conferir se está sendo bem ou mal conduzido. Quanto ao princípio da legalidade impõe-se a Administração Pública uma limitação na confeção do edital do concurso, pois, está ela vinculada a lei, ao contrário do que acontece na atividade privada, pois nesta pode-se fazer tudo o que não é proibido, enquanto na atividade administrativa só se pode fazer o que é permitido em lei. No Estado de Direito a Administração só pode agir em obediência à lei. Neste caso todo edital de concurso público deve observar os mandamentos constitucionais sob pena ser declarado nulo.[94]

Todas as pessoas interessadas em passar nos concursos públicos têm como lei a seguir o edital do concurso. "O edital é o instrumento pelo qual a Administração leva ao conhecimento público a abertura de concorrência, de tomada de preços, de concurso e de leilão, fixa as condições de sua realização e convoca os interessados para a apresentação de suas propostas."[95]

O concurso público serve para que não haja privilégios para alguns. O Brasil é um país onde quase tudo é efeito por "politicagem", se não houvesse concursos públicos com toda a publicidade que tem se não houvesse estabilidade para os concursados, com certeza sempre que houvesse eleição se demitiria uns e contratavam-se outros. Muitos concursos já foram cancelados por suspeita de fraudes.

> A escolha dos membros da banca é ato de suma importância para a boa condução do concurso público, sendo do "interesse público primário" que a escolha recaia por pessoas de conhecimento técnico, e nunca inferiores aos dos candidatos que vão serem avaliados. Infelizmente, em algumas instituições do país, divididas por questões política internas, que acabam por denegrir o trabalho dos seus membros perante a sociedade, alguns examinadores são escolhidos mais por questões políticas internas do que pelo próprio mérito. A presença de examinadores desqualificados nessas bancas de concursos públicos, depõe contra toda o trabalho dos outros,

---

[94] FREITAS. Eliziongerber de . **Recurso administrativo em concurso público.** Disponível em: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=3091>. Acesso em: 24. set.2009.
[95] MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2003, p.278.

> geralmente pessoas muito qualificadas. Basta apenas um, para tirar a serenidade dos examinandos e de todos os outros envolvidos na realização do concurso.[96]

Mas apesar de ainda haver situações como de fraude nos concursos, sabemos também que estas ilegalidades estão sendo punidas com o rigor da lei. Hoje fica mais visível saber o que ocorre, a mídia tem fundamental importância nisso, fica muito difícil fraudar nos dias atuais sem sofrer uma punição pelo ato ilegal. "Os atos irregulares de admissão de pessoal, por expressa disposição constitucional, são nulos de pleno direito, não gerando quaisquer efeitos, acarretando a sua prática a punição da autoridade responsável, do ponto de vista penal, administrativo, civil e até mesmo político."[97]

O concurso público ainda é o melhor meio pra contratação dos agentes públicos. Apesar das dificuldades de emprego que se enfrenta hoje, o que torna o concurso público uma loteria para muitas pessoas e outros tentam fazer dele um comércio, esse sem dúvida é o meio mais transparente onde o povo pode acompanhar e se encontrar alguma irregularidade, lutar pelos seus direitos.

---

[96] CALHAU.Lélio Braga . **Da inconstitucionalidade da decisão irrecorrível de bancas examinadoras de concurso público**. www.< http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=390>. Acesso em: 26.set.2009.

[97] FERNANDES. Flávio Sátiro. **Admissões irregulares de servidores públicos e suas conseqüências jurídicas**. www.< http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=388>. Acesso em 26. set.2009.

CONCLUSÃO

O progresso do direito é resultado da vontade social que há séculos vem modificando e adequando seus interesses, a eficácia plena do direito é um alvo continuamente perseguido, já que as mudanças sociais são cada vez mais rápidas, porém as regras básicas como os princípios do direito e a ética trazem o norte, a base e a solução para as turbulências da dinâmica social. Ao Estado é fornecido pela coletividade, através do Estado Democrático de Direito, o poder de agir em prol do bem comum. Poder este necessário para a realização de seu fim, pois não adianta ter uma estrutura de atividades com o objetivo do bem comum sem o poder para que possa colocá-las em prática. O Estado de direito é um estado dotado de princípios norteadores em que o direito se pauta para que as decisões sejam mais adequadas ao social.

Sabendo da responsabilidade e o poder do Estado com a sociedade, este tem o dever de agir calçados na ética e na moral alcançando toda e qualquer atividade da Administração Pública. A Administração Pública Direta são "... pessoas jurídicas, órgãos e agentes públicos que exercem a função administrativa" [98], Di Pietro ainda defini como, "... atividade concreta e imediata que o Estado desenvolve, sob regime jurídico de direito público, para a consecução dos interessas públicos." [99]

A sociedade é responsável por fornecer poder aos atos da Administração pública, sendo que esta tem seu poder delimitado pelos princípios e a aplicação da ética que estabelecerão e limitarão seu comportamento em prol dos cidadãos, evitando a arbitrariedade de poder, a ilegalidade, o desvio de finalidade, a improbidade, a imoralidade, a impessoalidade na Administração Pública entre outros atos escusos facilmente realizados na ausência da elevação do código de ética e princípios do direito como normas basilares da atuação do Poder Público.

---

[98] DIPIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo. 17. ed. São Paulo: Atlas, 2004, p.61.
[99] Ibidem. p.61.

É através do processo administrativo do concurso público realizado pela administração que é selecionado os candidatos mais aptos para ocupar um emprego público, fornecendo a todos a mesma possibilidade, oportunidade e condições de ingressar como agente público. O concurso público surge como um chamamento público para o preenchimento de vagas a cargos e funções públicas específicas através de uma seleção mais justa e qualificada. Em razão disto, os princípios do direito e a ética são imprescindíveis para o direcionamento na elaboração do edital e realização do concurso dentro do mais justo e adequado ao interesse coletivo.

Faz-se salientar que é importante inserir concurso público na constituição da república da Guiné-Bissau e elaborá-lo sob a análise da ética e dos princípios do direito.

BIBLIOGRAFIA

ARAUJO, Luiz Alberto David. NUNES JUNIOR, Vidal Serrano. **Curso de Direito Constitucional**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

AMARAL, Freitas do. **Introdução á Ciência Administração Pública**, Âncora Editora, 2002.

BONAVIDES.Paulo.**Curso de direito constitucional**. 10. ed. São Paulo:Malheiros,2000.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil.** São Paulo: Saraiva, 2005.

_____. **Ação direta de inconstitucionalidade nº 3026.** Disponível em: <http://www.senado.gov.br/advocacia/infoadin/ADI3026.pdf>. Acesso em: 10 jul.2009.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da Constituição**. 2. ed. Coimbra: Almedina, 1998.

CALDART, Luiz Fernando. **Ética: dever de todos nós**. Disponível em: < http://200.241.45.30/conteudo.php?sid=22&cid=12857&parent=0>. Acesso em: 12 ago.2009.

CADEMARTORI, Luiz Henrique Urquhart. **A discricionariedade administrativa no estado constitucional de direito**. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2007.

CALHAU.Lélio Braga . **Da inconstitucionalidade da decisão irrecorrível de bancasexaminadorasdeconcursopúblico**.www**.<**http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=390>. Acesso em: 26.set.2009.

Carvalho.Ana Claúdia Marcos. **A Administração pública no ordenamento jurídico constitucional e legal da Guiné-Bissau.Disponivel** em:< http://www.didinho.org/carvalhoana.pdf>. Acesso em : 7 .set.2009.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 17ª ed. São Paulo: Atlas, 2004.

FILHO, Marino Pazzaglini. **Improbidade administrativa:** Aspectos Jurídicos na defesa do Patrimônio Público. São Paulo: Atlas, 1999.

FERNANDES. Flávio Sátiro. **Admissões irregulares de servidores públicos e suas conseqüências jurídicas**. www**.**< http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=388>. Acesso em 26. set.2009.

FREITAS. Eliziongerber de . **Recurso administrativo em concurso público.** www.<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=3091>. Acesso em: 24. set.2009.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Malheiros, 1994.

FERREIRA, Pinto. **Da Constituição**. 2 ed. Rio de Janeiro: José Konfino Editor, 1956.

GABRIEL. Sérgio. **Os** p**rincípios gerais de direito e o princípio da diginidade da pessoa humana no** d**ireito das obrigações**.Disponível em:http://jusvi.com/doutrinas_e_pecas/ver/2585.Acesso em 13.09.2009.

GRINOVER, Ada Pellegrini. **Do direito de defesa em inquérito administrativo**. Revista do Direito Administrativo. n. 183, 1991.

GASPARINI, Diógenes. **Direito administrativo**. 10.ed. São Paulo: Saraiva , 2005.

HABERMAS, J. *Apud* WOLKMES, Antonio Carlos.**Introdução a história do pensamento político.** Rio de Janeiro: Renovar, 2003, p.494

GUINÉ BISSAU. **Constituição da República da Guiné-Bissau**. Disponível em: <http://www.consuladogeralguine-bissau.org/constituicao.php>. Acesso em: 26 out. 2009.

_____ .Decreto nº 12-A/94, de 28 de Fevereiro.

_____ .Decreto nº 23.229 de 15 de Dezembro de 1933.

_____ .Decreto-Lei 4/96, de 9 de Dezembro, publicada no Boletim Oficial n.º 49, de 1996.

_____ .Decreto n.º 40.708 de 1956.

_____ .Decreto nº 23.229 de 15 de Dezembro de 1933.

_____ .Decreto n.º 55/93, de 25 de Outubro, publicado no Boletim oficial n.º 43 de 1993.

_____ .Decreto-lei n.º 2/2002, Decreto-Lei n.º 3/2002, Decreto-Lei n.4/2002, de 3 de Dezembro de 2002, publicados no Boletim Oficial n,º 48 de 2002.

_____ .Decreto n.º 55/93, de 25 de Outubro, publicado no Boletim oficial n.º 43 de 1993.

_____ .Lei n.º 4/97, de 2 de Dezembro, publicada no 1º suplemento ao Boletim oficial n.º 48 de 1997.

_____ .Lei 5/96, de 16 de Setembro, publicada no Boletim Oficial n. 38, de 1996.

_____ .Lei 5/97, de 2 de Dezembro, publicada no 1º Suplemento ao Boletim Oficial nº 48 de 1997.

_____ .Lei 3/97 de 7 de Abril, Publicada no Boletim Oficial n.º 14 de 1997.

_____ .Lei 7/96, de 9 de Dezembro, publicada no Boletim oficial n.º 49, de 1996.

_____ .Lei 6/97, de 2 de Dezembro, publicada no 1º Suplemento ao Boletim Oficial n.º 48 de 1997.

_____ .Lei 9/97, de 2 de Dezembro, publicada em Suplemento ao Boletim oficial n.º 48 de 1997.

_____ .Lei 3/2002,de 20 de Novembro, publicada no Boletim Oficial n.º 47.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2005.

KELSEN, Hans. **Teoria pura do direito**. 4. ed. São Paulo:Martins Fontes, 1995.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Elementos de direito administrativo**. São Paulo: Ed. RT, 1980.

_____. Curso de Direito Administrativo. 20. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro.** 33. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**.9. ed.rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais. 2005.

MIRANDA, Jorge. **Manual de direito constitucional**. 2. Ed. Coimbra: Coimbra, 1998.

MODESTO, Paulo. **Controle jurídico do comportamento ético da administração pública no Brasil**. **Revista Diálogo Jurídico.** Disponível em:<http://www.direitopublico.com.br>. Acesso em: 07 jun.2009.

MAZZA, Alexandre.**Direito administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2009.

MARQUES, Raphael Peixoto de Paula. **Breve apanhado sobre a lei de improbidade administrativa.** In: Âmbito Jurídico, nov/2001. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/aj/da0041.htm>.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional.** São Paulo: Atlas, 1999.

OLIVEIRA, Régis Fernandes. **Servidores públicos**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

PORTUGAL.**Constituição da República Portuguesa**.Disponível em: http://www.portugal.gov.pt/pt/GC17/Portugal/SistemaPolitico/Constituicao/Pages/default.aspx>. Acesso em: 13 maio 2009.

ROCHA, Cármen Lúcia Fagundes. **O princípio constitucional da igualdade**. Belo Horizonte: Lê, 1991.

REALE. Miguel. Lições **preliminares de Direito**.27. ed. São Paulo:Saraiva, 2004.

SILVA, José Afonso da. **Poder constituinte e poder popular**. São Paulo: Malheiros Editores, 2002.

SUNDFELD, Carlos Ari. **A motivação do ato administrativo como garantia dos administrados**. Revista de Direito Público n. 75.