

## GESTÃO PÚBLICA PRINCÍPIOS GERAIS

Prof.MSc. José Ricardo Leal Lozano

### 1. Administração Pública x Privada

Afinal, o que difere a administração pública da administração de empresas privadas? O que impede que o gestor público atue da mesma forma que o administrador de uma empresa? Quais são as efetivas razões da constantemente referenciada ineficiência da administração pública?

Porque os órgãos e entidades da administração pública não são gerenciados com a eficiência da empresa privada? Estas são questões presentes no senso comum, e que exigem resposta.

Tais respostas, no entanto, são construções particulares, eis que envolvem significativa parcela de subjetividade. Cumpre assinalar de início que a ineficiência administrativa não é prerrogativa exclusiva dos órgãos e entidades da administração pública. Na esfera privada, ambiente sabidamente mais competitivo, existem empresas com práticas tão ou mais ineficientes, chegando, inclusive às raias do amadorismo gerencial.

Neste contexto, a análise das especificidades que cercam a administração pública requer a abordagem de alguns elementos conceituais básicos, tais como a noção de **poder/dever** do administrador público e suas conseqüências.

Em se tratando de administração pública, fundamentalmente em razão do denominado princípio basilar da

legalidade, o gestor público deve estar sempre sujeito aos ditames da lei. Diz-se, pois, que o poder do administrador público é, em verdade, um **poder-dever**.

Assim, o gestor não só pode fazer o que a lei o autoriza, mas tem o dever de fazê-lo. Em síntese, ao passo que **na administração de uma empresa privada o gestor pode fazer tudo que a lei não proíbe, na esfera pública, de forma oposta, o administrador pode e deve fazer somente o que a lei permitir (noções de ato vinculado e ato discricionário)**. A gestão pública, portanto, está restrita aos ditames legais – o que se denomina princípio da legalidade administrativa.

### 2. O Que são Princípios?

Segundo Cretella Júnior (1995, p.6), princípio é *“toda proposição,, pressuposto de um sistema, que lhe garante a validade, legitimando-o”*. Os princípios de gestão pública constituem os fundamentos de validade da ação administrativa.

### 3. Princípios da Administração Pública

Estabelece a Constituição Federal, art. 37, *caput* que a Administração Pública deve obedecer aos princípios da:

- a) legalidade;
- b) impessoalidade;
- c) moralidade;
- d) publicidade; e

e) eficiência.

*“Art. 37 A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (...)”*

São, pois, todos princípios a serem obrigatoriamente observados pela Administração por ocasião da prática dos atos de gestão.

Gestão pública não é, portanto, unicamente a busca da observância do princípio da legalidade administrativa. O conteúdo jurídico transcende o ‘positivado’, exigindo, pois, uma interpretação sistemática de alcance mais abrangente, com vistas ao seu propósito maior – o *interesse público* (Freitas, 1997).

### 3.1 Princípio da Legalidade:

**“O império da lei.”**

A soberania e participação popular constituem o fundamento do Estado Democrático. No império da lei reside, entretanto, a base do Estado de Direito. Da noção de Estado Democrático, sustentado no Direito, depreende-se, portanto, a concepção de *Estado Democrático de Direito*.

O Estado Democrático de Direito funda-se, desta forma, no princípio da legalidade. É princípio essencial específico do Estado de Direito, qualificando-o como tal. É *“a tradução jurídica de um propósito político: o de submeter os exercentes do poder em concreto - o administrativo - a um quadro normativo que embargue favoritismos, perseguição ou desmandos”* (Mello, 1993, p. 49/50).

Na essência deste princípio reside a idéia de que *“na relação administrativa, a vontade da Administração Pública é a que decorre da lei.”* (Di Pietro, 1997, p. 61).

Segundo o princípio da legalidade, a administração pode fazer somente o que a lei permite. A lei constitui a expressão da vontade geral, produto formal da interação de órgãos de representação da sociedade, segundo um processo legislativo definido na Constituição.

### ***O Processo Legislativo***

Sistema de atos previamente ordenados, levados a efeito pelos órgãos legislativos com vistas à criação de normas de direito relacionadas no artigo 59, da Constituição Federal (ver, ainda, Lei Complementar Federal nº 95/98).

*“Art. 59 - O processo legislativo compreende a elaboração de::*

*I - emendas à Constituição;*

*II - leis complementares;*

*III - leis ordinárias;*

*IV - leis delegadas;*

*V - medidas provisórias;*

*VI - decretos legislativos;*

*VII - resoluções.*

*Parágrafo único - Lei complementar disporá sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis”*

### **Etapas do Processo Legislativo:**

1 - *Iniciativa*

1.1 *comum*: art. 61 da CF;

1.2 *reservada*: outorga, pela CF, de determinadas matérias a determinados órgãos (art. 61, parágrafo 1º);

1.3 *vinculada*: situação em que a apresentação do projeto de lei é obrigatória; ex. orçamento.

2 - *Discussão* (Instrução) Matéria regulada nos regimentos internos dos Órgãos Legislativos

(artigos 64 e 65).

Este Órgão pode:

a) *aprovar* - segue para sanção ou veto, promulgação e publicação;

b) *rejeitar* - segue para arquivamento;

c) *emendar*; retorna à Casa originária.

3 - *Votação*

Ato de deliberação coletiva.

a) *maioria simples* - necessária para aprovação de lei ordinária (art. 47 da CF); "Art. 47 - Salvo disposição constitucional em contrário, as deliberações de cada Casa e de suas Comissões serão tomadas por maioria os votos, presente a maioria absoluta de seus membros"."

b) *maioria absoluta* - necessária para aprovação de lei complementar (art. 69, CF).

c) *maioria de três quintos* - necessária para aprovação de emenda constitucional (art. 60, parágrafo 2º).<sup>1</sup>

<sup>1</sup> A proposta de Emenda Constitucional deve partir de:

4 - *Sanção*

Ato do chefe do Poder Executivo relativamente a projetos de lei aprovada no Poder Legislativo. (art. 66 da CF).

5 - *Veto*

Manifestação de discordância do Chefe do Executivo em relação ao projeto de lei, por inconstitucionalidade ou contrariedade ao interesse público (art. 66, CF).

6 - *Promulgação*

Ato que atesta a existência da lei, reconhecendo os fatos atos geradores da lei e indicando que o texto legal é válido.

A lei, entretanto, somente se torna eficaz, com a promulgação publicada (art. 66, parágrafo 7º).

7 - *Publicação*

Constitui a forma mediante a qual se dá ciência da promulgação da lei aos seus destinatários. A publicação da lei é condição para sua vigência e eficácia<sup>2</sup>. *Vacatio legis* é o período entre a publicação da lei e sua entrada em vigor.

a) no mínimo, 1/3 dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado;

b) Presidente da República; e

c) mais da metade das Assembléias

Legislativas das unidades da Federação manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros.

A aprovação de EC depende de voto favorável de 3/5 dos membros das Casas.

*Senado*: 81 membros (42 são a maioria); *Câmara dos Deputados*: 513 (257 constituem a maioria).

<sup>2</sup> Em geral as leis dispõem em artigo próprio a data de sua entrada em vigor. Na ausência de disposição expressa, aplica-se a regra contida no artigo 1º do Decreto Lei nº 4.567/42 - Lei de Introdução ao Código Civil Brasileiro: "Art. 1º. Salvo disposição em contrário, a lei começa a vigorar em todo o país, 45 dias depois de oficialmente publicada."

Durante este período, vigoram as disposições da lei antiga.

## **Atos Legislativos e Atos Administrativos**

### 1 - *Nível Fundamental*

#### 1.1 Constituição Federal

#### 1.2 Emendas Constitucionais<sup>9</sup>

### 2 - *Nível Primário*

São atos legislativos que têm fundamento na Constituição Federal.

#### 2.1 Leis Complementares

#### 2.2 Leis Ordinárias

#### 2.3 Medidas Provisórias

#### 2.4 Leis Delegadas

#### 2.5 Decretos Legislativos

#### 2.6 Resoluções

### 3 - *Nível Secundário*

São atos administrativos fundamentados na estrutura constituída no nível primário. Não são definidos constitucionalmente.

#### 3.1 Decretos Executivos

#### 3.2 Portarias

#### 3.3 Instruções, etc.

### *Nível Fundamental*

#### 1. *Constituição Federal*

Segundo Silva (1995, p. 43)<sup>3</sup>, a Constituição Federal é: “Um sistema de normas jurídicas, escritas ou costumeiras, que regula a forma do Estado, a forma de seu governo, o modo de aquisição e o exercício do poder, estabelecimento de seus órgãos, os limites de sua ação, os direitos fundamentais do homem e as respectivas garantias. É o conjunto de normas que organiza os elementos constitutivos do Estado”.

### 2 *Emendas Constitucionais*

É a forma mediante a qual se processam as alterações formais no texto constitucional.

### *Nível Primário*

#### 1. *Leis Complementares*

Conforme dispõe o artigo 69 da Constituição Federal, as leis complementares são aprovadas por maioria absoluta. A restrição visa a resguardar determinadas matérias de mudanças em demasia.

As leis complementares têm *objetos* casuisticamente definidos na Constituição Federal. Exemplo: lei que define termos e limites do exercício do direito de greve pelo servidor público civil (Art. 37, inciso VIII); Lei que estabelece o número de Deputados por Estado e pelo Distrito Federal, proporcionalmente à população.(Art 45, parágrafo 1º) etc.

---

<sup>3</sup> SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 1995.

## 2. *Leis Ordinárias*

São os atos legislativos primários que tratam de todas as matérias, com exceção daquelas que são de competência privativa, matérias de reservadas às leis complementares, decretos legislativos e resoluções.

## 3. *Medidas Provisórias*

São atos normativos destinados ao tratamento de matérias de urgência e relevância, com vigência fixada constitucionalmente - 30 dias (Art. 62, CF).

A *matéria* passível de ser tratada em medidas provisórias é a mesma de *lei ordinária*.

## 4. *Leis Delegadas*

São atos normativos elaborados e editados pelo Presidente da República em virtude de *autorização* do Poder Legislativo.

Esta autorização (delegação) tem a forma de Resolução do Congresso Nacional (art. 68 da CF).

## 5. *Decretos Legislativos*

São atos onde o Poder Legislativo exercita sua competência privativa, e que tenha efeitos externos a ele. Não exige sanção do Chefe do Executivo (art. 48, *Caput*, CF), mas sujeita-se a todas as regras de elaboração das leis ordinárias. Exemplo: remuneração de prefeitos, aprovação de convênios, cassação de mandatos, etc.

## 6. *Resoluções*

São deliberações político-administrativas destinadas a normatizar matérias de interesse interno. Exemplo: aprovação de regimento interno, licença de vereadores, organização de serviços, etc.

*Resolução de Plenário:* sofre processo legislativo completo.

*Resolução de Mesa:* constitui mero ato administrativo.

## *Nível Secundário*

### 1. *Decretos Executivos*

São atos administrativos de competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo, destinadas à explicar situações gerais ou individuais previstas na legislação.

### 2. *Regulamentos*

É ato explicativo, com eficácia externa. Algumas leis dependem de regulamento (ICMS, etc.).

### 3. *Instruções Normativas*

Atos de Ministros de Estado ou Secretarias de Estado e Municípios, para a execução de leis, decretos e regulamentos.

### 4. *Regimentos*

De eficácia interna, destinada a reger funcionamento de instituições. É posto em vigência por *resolução*. Exemplo: Regimento Interno da Câmara Municipal.

## **3.2 Princípio da Impessoalidade**

Di Pietro (1997) assinala que a exigência de impessoalidade nos atos da Administração implica que este atributo deve ser observado tanto em relação aos administrados quanto em relação à Administração.

Em relação aos administrados (contato com a finalidade pública) significa dizer que os atos da Administração não podem destinar-se a prejudicar ou beneficiar pessoas determinadas. A ação administrativa deve ser impessoal, visando sempre ao interesse coletivo.

Relativamente à própria Administração importa dizer que os atos praticados pelos

agentes públicos a estes não são imputáveis, mas ao órgão ou entidade da Administração.

### 3.3 Princípio da Moralidade

Sintetiza Di Pietro (1997, p. 71), “sempre que em matéria administrativa se verificar que o comportamento da administração ou do administrado que com ela se relaciona juridicamente, embora em consonância com a lei, ofende a moral, os bons costumes, as regras de boa administração, os princípios de justiça e equidade, a idéia comum de honestidade, estará havendo ofensa ao princípio da moralidade administrativa.”

### 3.4 Princípio da Publicidade

A observância a tal princípio exige a ampla divulgação dos atos da Administração Pública, ressalvadas as hipóteses de sigilo previstas em lei.

### 3.5 Princípio da Eficiência

Inovação no texto constitucional trazida pela Emenda Constitucional nº 19/98. A Administração passa a obrigar-se expressamente a conferir a seus atos um caráter de economicidade.

Por economicidade pode-se entender uma necessária relação favorável e tecnicamente justificável entre fins e meios (positiva relação entre custo e benefício social e econômico dos atos de gestão).

Moraes (1999, p. 298), na busca de uma definição ampla acerca do que seja o princípio da eficiência, afirma: “*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 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 uma maior*

*rentabilidade social*”.

### 3.6 Princípio da Razoabilidade

**Conforme Freitas** (1997, p. 60/61), a “*subordinação da Administração Pública não é apenas à lei. Deve haver respeito à legalidade sim, mas encartada no plexo de características e ponderações que a qualifiquem como razoável*”.

A observância do princípio da razoabilidade exige proporcionalidade entre os meios empregados pela Administração e os fins visados (Di Pietro, 1997). Tal relação de proporcionalidade não deve considerar critérios pessoais do gestor público, mas padrões comuns da sociedade em que se insere. Não deve alicerçar-se *termos frios da lei, mas diante do caso concreto*” (Di Pietro, 1997, p. 2).

Para Freitas (1997, p. 56), em essência: “*O princípio da proporcionalidade quer significar que o Estado não deve agir com demasia, tampouco de modo insuficiente na consecução de seus objetivos*”.

O tratamento das ações de gestão pública, em seu contexto histórico, tem evoluído (por imperativo de sobrevivência) de “*um legalismo primitivo e descompromissado, para uma visão principiológica e substancialista*” (Freitas, 1997).

O administrador público tem compromisso com todos os princípios constitucionais. A apreciação da legalidade *lato sensu* dos atos administrativos implica, pois na necessária adequação, fundamentalmente aos princípios constitucionais de forma regrada.

Assim, em que pese a Administração não ter agido em perfeita consonância com o disposto no art. 50, caput, do Magno Texto, há que se observar as consequências dos atos subsequentes e sua relação com os demais princípios constitucionais, em especial o da razoabilidade.

Moreira Neto (1989, p. 37/40 *apud* Di Pietro, 1997, p. 72), acerca do princípio da razoabilidade, destaca a necessária “*relação de pertinência entre oportunidade e conveniência, de um lado, e a finalidade, de outro*”.

A noção de proporcionalidade que reveste o princípio da razoabilidade resultaria não atendida quando dados dois valores legítimos, “*o administrador prioriza um em detrimento ou sacrifício exagerado do outro*” (Freitas, 1997, p 57).

Admite-se a ocorrência de sacrifícios na aplicação do direito. O erro reside, no entanto, no sacrifício excessivo de um direito. O Administrador, segundo Freitas (1997, p. 57), “*está obrigado a sacrificar o mínimo para preservar o máximo de direitos*”.

O atendimento ao princípio da razoabilidade, por fim, é “*mais do que a vedação de excessos, exige a ponderação e a racionalidade prudente do administrador e de quem controla os seus atos, contratos e procedimentos*” (Freitas, 1997, p. 57).