

Os Princípios da Administração Pública e o Ministério Público

Mário Ypiranga Monteiro Neto
Promotor de Justiça de Autazes.

Os princípios são as idéias centrais de um sistema, ao qual dão um sentido lógico, harmonioso, racional, permitindo a compreensão de seu modo de organizar-se. A enunciação dos princípios de um sistema tem mais do que a utilidade de ajudar o ato de conhecimento do sistema jurídico que o ordenam e possuem caráter normativo, pois são usados para determinar o alcance e sentido das regras. São, pois, de hierarquia superior. Tem, pois, importância maior que a legislação, pois, é esta formada sob suas bases.

A administração pública como a atividade de gerir interesses, segundo a lei, de ordem coletiva, seja no âmbito federal, estadual ou municipal, há que estar adstrita ao estrito cumprimento de princípios, que devem nortear a conduta do bom administrador. Posso ressaltar que a população será mais bem atendida, quanto melhor for a obediência aos princípios gerais da administração pública.

Professa o inolvidável Hely Lopes Meirelles,¹ que os princípios básicos da administração pública estão consubstanciados em doze regras de observância permanente e obrigatória para o bom administrador: legalidade, moralidade, impessoalidade ou finalidade, publicidade, eficiência, razoabilidade, proporcionalidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, motivação e supremacia do interesse público.

Não me passa despercebido que hodiernamente tem-se adotado como prática o descumprimento dos princípios fundamentais da administração pública, sujeitando os cidadãos ao desvirtuamento da gestão dos negócios públicos.

1 *In Direito Administrativo Brasileiro*, 27.^a edição. Malheiros Editores. 2002, p. 85.

Quem melhor resumiu esse dever do administrador público foi o mestre Hely Lopes Meirelles, quando salientou “na Administração Pública não há liberdade nem vontade pessoal. Enquanto na administração particular é lícito fazer tudo que a lei não proíbe, na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza. A lei para o particular significa “pode fazer assim”; para o administrador público significa “deve fazer assim”.

Questão que me parece interessante abordar é o exercício pelo Ministério Público da atribuição que lhe concede o art. 129, II, da Constituição da República, quando assevera que é função institucional do Ministério Público o zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados na Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia. O que me interessa demonstrar, mais do que o caráter pedagógico do presente escrito, é antes de tudo, a maneira pela qual o Ministério Público irá operar o exercício democrático de tal atribuição, já que me convenço, dia-a-dia, da frouxidão dos mecanismos de repressão aos atos contrários aos princípios da Administração Pública, mormente os atos de improbidade administrativa.

Com palavras de precisão matemática, o célebre jurista e filósofo italiano Norberto Bobbio nos fornece a clara noção da constante violação dos direitos fundamentais em nossa sociedade moderna e a causa desta crescente violação: “O problema que temos diante de nós não é filosófico, mas jurídico e, num sentido mais amplo, político. Não se trata de saber quais e quantos são esses direitos, qual é a sua natureza e seu fundamento, se são direitos naturais ou históricos, absolutos ou relativos, mas sim qual é o modo mais seguro de garanti-los, para impedir que, apesar das solenes declarações, eles sejam continuamente violados”.

Se de um lado o Estado não provê direitos básicos aos cidadãos, por outro os ofende com a não adoção de políticas públicas necessárias à plena garantia destes direitos. O Ministério Público que já foi em bestial época o patrocinador dos interesses dos reis e dos poderosos e atualmente se constitui no mais legítimo defensor dos interesses da sociedade, deve, portanto, assumir a responsabilidade de influir na feitura de leis que privilegiem o interesse público; influenciar e exigir

a implantação de políticas públicas e intervir positivamente na realidade social, como agente político que é. Significa que a atribuição acima referida, descrita a nível constitucional não pode, em momento algum, ser descurada. O *Parquet* necessita promover as medidas administrativas ou jurídicas para a salvaguarda dos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, delimitados no art. 37 de nossa Carta Magna. Fez parte inclusive da Carta de Recife, elaborada no Congresso Nacional do Ministério Público, do qual participamos, promovido pela CONAMP em outubro do ano de 2001, que: “A atuação do Ministério Público na defesa da *cidadania plena* deve ser abrangente e efetiva, voltada à participação popular no questionamento da prioridade de políticas públicas na área social, incentivando a criação de grupos de ação comunitária, com objetivo de esclarecer a coletividade sobre a relevância do trabalho desenvolvido na defesa dos direitos difusos, coletivos e individuais indisponíveis. A missão fiscalizatória das políticas sociais básicas, a cargo dos poderes constituídos, recomenda ao Ministério Público interagir permanentemente, respeitadas as atribuições de seus órgãos, com os diversos segmentos sociais e com outras instituições voltadas ao mesmo propósito. A participação é alicerce da força democrática”.

O princípio da legalidade impõe que a Administração Pública, em toda sua atividade, esteja vinculada aos mandamentos da lei, deles não podendo se afastar, sob pena de invalidade do ato e responsabilidade de seu autor. A vontade da Administração é decorrente da lei. Há, para isso, o controle pelo Poder Judiciário, como garantia de respeito aos direitos individuais e coletivos. Preconiza o art. 5.º, inciso XXXV, da Constituição Federal, que “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”, ainda que a mesma decorra de ato da Administração. O dever do Estado-juiz é fazer atuar a jurisdição e é tão rigoroso que sua omissão configura causa de responsabilidade judicial.

Hodiernamente, tenho verificado fundamental que esse controle seja realizado, assim como, que os atos de entes públicos sejam rigorosamente fiscalizados pelo Ministério Público. O controle que deveria ser realizado pelo Poder Legislativo não raro confunde-se com a servidão política e promiscuem-se as figuras públicas em interesses

políticos e eleitorais, o que redundaria em uma prevaricação visível. Nada se ouve, nada se vê.

Paralelamente, o Tribunal de Contas ainda falha pela demora, sujeitando sua função à mera recomendação angelical aos atos dos governos, quando não se subordinam a eles.

Vêm logo a seguir o princípio da supremacia do interesse público, que deve estar presente no momento da elaboração da lei e no momento de sua execução pela Administração Pública. Como esclarece a professora Maria Sylvia Zanella Di Pietro:² “Se a lei dá à Administração os poderes de desapropriar, de requisitar, de intervir, de policiar, de punir, é porque tem em vista atender ao interesse geral, que não pode ceder diante do interesse individual. Em consequência, se, ao usar tais poderes, a autoridade administrativa objetiva prejudicar um inimigo político, beneficiar um amigo, conseguir vantagens pessoais para si ou para terceiros, estará fazendo prevalecer o interesse individual sobre o interesse público e, em consequência, estará se desviando da finalidade pública prevista na lei. Daí o vício do desvio de poder ou desvio de finalidade, que torna o ato ilegal”. Em todas estas situações, citadas à guisa de exemplo, deve o membro do Ministério Público estar presente, visando, através de providência judicial ou extrajudicial, a coibir tais práticas. E para isso, mister se faz que sejam elaborados pelas Coordenadorias os planos de atuação e fiscalização, que organizariam e racionalizariam a atuação do órgão de execução ministerial.

O princípio da impessoalidade refere-se à prática de atos e contratos administrativos visando a finalidade pública, não podendo a Administração praticá-los com vistas a prejudicar ou beneficiar determinadas pessoas.

As realizações de obras e serviços de uma Prefeitura Municipal devem ser imputáveis ao órgão ou entidade administrativa (Prefeitura) e não ao administrador daquela localidade, conforme preconiza o § 1.º, do art. 37 da Constituição da República: “A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não poden-

2 *In Direito Administrativo*. 8.ª Edição. São Paulo: Atlas, 1997, p. 63.

do constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos”.

Não é raro encontrarmos verdadeiros *outdoors* defronte às obras, com nomes de prefeitos, mormente neste imenso território amazônico. Não tão raro também vemos uma prática constante no Brasil, aquele tipo de administrador, que utiliza o poder para suas próprias finalidades, para seus próprios interesses, ou apenas para beneficiar os seus amigos, e que somente existe pela quase certeza da impunidade. Para ele, não interessam os princípios constitucionais, nem os legais. Nomeia sem concurso público, demite quando quer, contrata sem licitação as empreiteiras que bem entende, e determina que seus subordinados favoreçam os amigos e correligionários, ou que sejam rigorosos, muito mais do que o normal, em relação a qualquer um que se atreva a divergir das suas idéias, ou a criticar a sua administração. É uma guerra de fogo, onde sempre ganha o mais forte. Não há argumentos. O que consola é que em épocas eleitorais, o cidadão eleitor pode “dar o troco”, como se diz no ditado popular, obrigando de certa forma a que os políticos sejam mais patriotas e menos corruptos, visto que sempre que a corrupção é descoberta, o administrador, acuado, perde a credibilidade necessária para continuar enganando o eleitorado, sofrendo deste relativa repulsa.

Para o Ministério Público são imprescindíveis a devida fiscalização e promoção de medidas judiciais e extrajudiciais para coibir tais atos, que afrontam o bom exercício da função pública do governante, causando graves prejuízos aos cidadãos que se vêem administrados.

Não se confunde a moralidade administrativa com a moralidade comum, na medida em que é ela composta não só pela distinção entre o bem e o mal, mas, também, pela idéia geral de administração e pela idéia de função administrativa, formando-se através de regras de boa administração, como disse o doutrinador francês Henri Welter. Assim, a atividade dos administradores deve ser inabalavelmente marcada pela vontade constante de viver honestamente, de não prejudicar outrem e de dar a cada um o que lhe pertence. Certo é que existem políticos sérios e que bem administram, mas, mesmos esses se sentem fracassados ante ao desprezo à verdade que norteia práticas políticas,

pois, a verdade em política é o que menos importa, mas a aparência da verdade é tudo. Quem consegue mantê-la, mesmo que mau caráter, terá mais chances de se elevar do que os outros pobres angelicais seguidores das leis. Infelizmente é assim...

O que se verifica atualmente é o descumprimento reiterado do esquecido princípio da moralidade, transformando-o em tertúlia acadêmica. Ressalto que o princípio da moralidade deve ser observado com mais atenção, pois, envolve a análise da ação administrativa, não só quanto à lei, mas referente ao interesse público. Se o ato administrativo visar apenas aos interesses do governante, ou de determinadas pessoas, logicamente não pode ser tido como válido, e poderá ser anulado através de medida judicial.

Entretanto, ante o quadro que nosso país nos oferece, é preciso, como costume dizer, unir a inteligência à moralidade; vai daí o incessante apelo ao combate cerrado contra o egoísmo, a vaidade, o orgulho, os preconceitos, numa palavra, a melhor e mais intensa observância às Leis jurídicas e morais. Só assim as conquistas e os bens públicos serão postos para o bem-estar de todos.

Se assim não for, acho que a convivência social se tornará quase insuportável: a violência do Estado, dos criminosos, a miséria crescente, o desprezo pela vida humana em todos os níveis sociais. A corrupção – mazela dos nossos tempos – introjetada nos órgãos do poder público, fomenta, em cada um, a crença num Estado falido, e a impunidade consecutória traduz a certeza de impotência do judiciário para solver as querelas entre os cidadãos. Os atos de improbidade de órgãos, os escândalos redimensionados pela publicidade repetidada e permanente e a inação do governo no refreamento da violência diuturna resultam numa situação de insegurança generalizada e a inquietação social.

O Ministério Público encontra-se visceralmente vinculado à sociedade, atuando, portanto, no interior de uma sociedade frágil, desarticulada, debilmente provida de instituições capazes de formalizar e endereçar suas reclamações e demandas aos órgãos estatais. Entendo, portanto, da necessidade de um órgão forte, comprometido com as lutas e reivindicações sociais. Daí que o papel do Ministério Público deve ser de agente político, porta-voz dos anseios populares, a modificar (ou pelo menos tentar) a perversa realidade social. Deve

priorizar o contato permanente com a população das Comarcas, sobretudo no interior, onde a miséria é mais evidente.

Vislumbro que o direito brasileiro, que em sua essência prioriza os ritos formais, torna-se instrumento útil ao regime autoritário, aos desmandos políticos e ao parcial isolamento do Poder Judiciário, incapaz de resolver os diversos tipos de conflitos.

Na esfera política, essa incapacidade se torna mais evidente, na medida em que os grandes “caciques” sabem que se a questão for resolvida pelo Poder Judiciário, o tempo irá corroer a efetividade da aplicação da Lei. A culpa pela desgraça não é só do Poder Judiciário. A legislação, através do amontoado de recursos existentes, quase que está a permitir a injustiça. É só entrar com recurso, que vai se ganhando tempo. É essa a visão atual! Depois o tempo passa e o problema é passado para outra administração.

Penso, entanto, que o *Parquet* deve utilizar-se cada vez mais dos meios extrajudiciais existentes para a solução de conflitos, definindo prioridades através de um plano de atuação. Deve utilizar-se o promotor de Justiça de requisições, ofícios, audiências públicas, inquéritos civis e procedimentos administrativos, como forma de resolução de conflitos, criando, assim, um vínculo estreito com determinados órgãos governamentais no combate às irregularidades.

Nós, Ministério Público, temos que conversar, mandar ofício, negociar, reunir, dialogar, mobilizar a opinião pública até que nasça do administrador público a vontade de realizar políticas públicas, seja espontaneamente ou através da provocação com o concurso de ações propostas junto ao Poder Judiciário, que tenho evitado, não só pela lentidão e incerteza das respostas, mas porque entendo que atividade ministerial transcende o sistema de justiça, requerendo legitimação na comunidade, sem subjugar o mérito do órgão judicante em sua atividade.

O papel do órgão ministerial no combate a improbidade administrativa ganhou destaque nos últimos tempos, tendo em vista que a corrupção veio a público em grande quantidade. Cresceram as tentativas de intimidação *pari passu* em que cresceu a importância do MP na defesa dos interesses da população. Os Projetos de Lei relativos ao

Ministério Público são em sua maioria um tentativa de calar, as diversas mordanças que nos tentam impor.

A atividade do Ministério Público, portanto, não pode ser outra senão a de intensificar a propositura de ações civis públicas por ato de improbidade, posto que é este o instrumento processual adequado conferido ao Ministério Público para o exercício do controle popular sobre os atos do poder público.

Deve o membro do *parquet* buscar as sanções descritas no art. 37, § 4.º, da Constituição Federal, de forma responsável, munindo suas ações de provas da prática dos atos de improbidade.

Não encontrei ainda quem melhor definisse a aferição da imoralidade administrativa como a professora Maria Sylvia Zanella di Pietro.³ “Não é preciso penetrar na intenção do agente, porque do próprio objeto resulta a imoralidade. Isto ocorre quando o conteúdo de determinado ato contrariar o senso comum de honestidade, retidão, equilíbrio, justiça, respeito à dignidade do ser humano, à boa-fé, ao trabalho, à ética das instituições. A moralidade exige proporcionalidade entre os meios e os fins a atingir; entre os sacrifícios impostos à coletividade e os benefícios por ela auferidos; entre as vantagens usufruídas pelas autoridades públicas e os encargos impostos à maioria dos cidadãos. Por isso mesmo, a imoralidade salta aos olhos quando a Administração Pública é pródiga em despesas legais, porém inúteis, como propaganda ou mordomia, quando a população precisa de assistência médica, alimentação, moradia, segurança, educação, isso sem falar no mínimo indispensável à existência digna. Não é preciso, para invalidar despesas desse tipo, entrar na difícil análise dos fins que inspiram a autoridade; o ato em si, o seu objeto, o seu conteúdo, contraria a ética da instituição, afronta a norma de conduta aceita como legítima pela coletividade administrada. Na aferição da imoralidade administrativa, é essencial o princípio da razoabilidade”.

Entendo, portanto, que é necessário ao Ministério Público exigir da Administração Pública o cumprimento dos princípios que a regem e a conduzem, sob pena das medidas extrajudiciais e judiciais cabíveis,

3 DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Discricionariedade administrativa na Constituição de 1988*. São Paulo: Atlas, 1991, p. 111.

planejando-se a atuação ministerial no sentido da constante fiscalização aos atos públicos e suas finalidades, fazendo crescer, assim, a importância da participação popular e da correta aplicação dos recursos públicos.