



**UNIVERSIDADE DA INTEGRAÇÃO INTERNACIONAL
DA LUSOFONIA AFRO-BRASILEIRA
INSTITUTO DE CIENCIAS SOCIAIS APLICADAS
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO LATO SENSU EM GESTÃO PÚBLICA**

DEISE RIBEIRO SILVA QUINTILIANO

**PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA:
“A APLICABILIDADE NA PREFEITURA MUNICIPAL DE MACAÚBAS”**

SÃO FRANCISCO DO CONDE-BA

2018

DEISE RIBEIRO SILVA QUINTILIANO

**PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA:
“A APLICABILIDADE NA PREFEITURA MUNICIPAL DE MACAÚBAS”**

Monografia apresentada ao Curso de Pós-Graduação Lato Sensu em Gestão Pública na modalidade à distância, da Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira como requisito parcial para obtenção do título de Especialização em Gestão Pública.

Orientadora: Prof.^a Dr. Antonia M. R. Sousa.

SÃO FRANCISCO DO CONDE-BA

2018

Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira
Sistema de Bibliotecas da Unilab
Catalogação de Publicação na Fonte

Q73p

Quintiliano, Deise Ribeiro Silva.

Princípios da Administração Pública: "a aplicabilidade na Prefeitura Municipal de Macaúbas" / Deise Ribeiro Silva Quintiliano. - 2018.

34 f.

Monografia (graduação) - Instituto de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira, 2018.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Antonia Márcia Rodrigues Sousa.

1. Administração pública - Legislação - Macaúbas, BA. 2. Prefeitura Municipal de Macaúbas - Administração. I. Título.

BA/UF/BSCM

CDD 351

**UNIVERSIDADE DA INTEGRAÇÃO INTERNACIONAL DA LUSOFONIA AFRO-
BRASILEIRA**

DEISE RIBEIRO SILVA QUINTILIANO

**PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA:
“A APLICABILIDADE NA PREFEITURA MUNICIPAL DE MACAÚBAS”**

Monografia apresentada à Universidade da Integração Internacional Lusofonia AfroBrasileira - UNILAB como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista em Gestão Pública.

Monografia aprovada em 19/05/2018

Orientador (a)

1º Examinador (a)

2º Examinador

Coordenador (a) do Curso

AGRADECIMENTOS

Primeiramente a Deus, pelo dom da vida, por ter me dado sabedoria para superar as dificuldades encontradas. Que não somente nestes anos no curso, mas em todos os momentos se mostrou e mostra presente na minha vida.

Aos meus pais por todo amor e incentivo nas horas difíceis, além de me apoiar em toda essa jornada.

Ao meu esposo, que foi meu alicerce e apoio nos momentos de superação.

Aos tutores e funcionários da UNILAB, que foram importantes nessa formação me instruindo a cada dia para tornar-nos profissionais melhores, eficazes e eficientes.

Enfim, a todos aqueles que contribuíram de alguma forma, direta ou indiretamente, sejam em orações seja com algum gesto, nosso muito obrigado.

RESUMO

Esse trabalho de conclusão de curso tem como objetivo analisar a aplicabilidade e efetividade dos Princípios da Administração Pública, explícitos e implícitos na Constituição Federal de 1988, na Prefeitura Municipal de Macaúbas. Metodologicamente é uma pesquisa qualitativa, com dados coletados numa entrevista semi-estruturada com 13 funcionários da Secretaria de Administração do Município Macaubense, sendo três gestores municipais e 10 servidores. Os resultados apontaram a necessidade dos gestores públicos investirem na qualificação dos servidores públicos para que estes consigam identificar os princípios constitucionais - administrativos nos procedimentos e atos praticados na Administração Pública.

Palavras-chave: Administração Pública. Aplicabilidade. Princípios Constitucionais.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	08
2. OBJETIVOS	10
3.1 OBJETIVO GERAL:	10
3.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS:	10
3. METODOLOGIA	11
4. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	13
4.1 CONCEITO E CARACTERÍSTICAS	13
5. GOVERNO E ADMINISTRAÇÃO	17
6. ÓRGÃOS E AGENTES PÚBLICOS	18
7. A PREFEITURA DE MACAÚBAS COMO ENTE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	20
8. PRINCÍPIOS BÁSICOS DA ADMINISTRAÇÃO	21
9. ANALISANDO A PREFEITURA FRENTE AOS PRINCÍPIOS	27
10. ANÁLISE DO PLANO DIRETOR DO MUNICÍPIO DE MACAÚBAS	29
10.1 CONSIDERAÇÕES SOBRE A IMPORTÂNCIA DE UM PLANO DIRETOR PARA UM MUNICÍPIO	31
11. CONSIDERAÇÕES FINAIS	33
REFERÊNCIAS	34

1. INTRODUÇÃO

Para tratar sobre os Princípios da Administração Pública, faz-se necessário a conceituação da própria Administração Pública, traçando a sua natureza e fins a que se destina.

Sendo assim, conceituaremos a Administração Pública no sentido de atividade administrativa em si mesma que visa os interesses da coletividade. A Administração Pública constitui o conjunto de órgãos e serviços do Estado, assim como a ação de gestão de bens e interesses qualificados da coletividade, importando sempre a idéia de zelo e conservação desses bens e interesses.

A natureza da Administração Pública é de um *múnus público* para quem a exerce. Nas palavras de Hely Lopes Meirelles (2014, p.86) “é a de um encargo de defesa, conservação e aprimoramento dos bens, serviços e interesses da coletividade.”

Assim, tendo natureza de um *múnus público*, a Prefeitura estará obrigada a realização do interesse que visará o bem-estar da coletividade. Terá o dever indeclinável de agir segundo os preceitos do Direito e da Moral administrativa, uma vez que tais preceitos expressam a vontade dos titulares dos interesses administrativos.

A Prefeitura Municipal de Macaúbas, para realização de seus fins deve obedecer a princípios, que representam os fundamentos do agir administrativo. Referidos princípios encontram-se gravados no art. 37, *caput*, da Constituição Federal e, também, decorrem do nosso regime político, sendo devidamente enumerado no art. 2º da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, que disciplina o processo administrativo no âmbito da Administração Pública.

Não se pode desprezar a importância de se seguir a risca tais princípios administrativos, uma vez que, os princípios de uma ciência são as preposições básicas, fundamentais, típicas, que condicionam todas as estruturas subsequentes. Princípios, neste sentido, são alicerces, os fundamentos da ciência.

Quando a Administração Pública, neste caso, o órgão máximo do Poder Executivo Municipal, se afasta dessas preocupações, o administrado, neste caso os cidadãos, ficam a mercê de decisões arbitrárias, totalmente distantes da finalidade principal da Administração Pública: O interesse público, impessoal, acima do interesse privado.

Com base no exposto, o problema a ser investigado por essa pesquisa é: “Os princípios constitucionais referentes à Administração Pública são cumpridos no município de Macaúbas?”

Os objetivos a serem alcançados nessa pesquisa são averiguar a aplicabilidade e efetividade dos Princípios da Administração Pública, explícitos e implícitos na Constituição Federal de 1988, na Prefeitura Municipal de Macaúbas, bem como verificar os conhecimentos que os servidores públicos desta prefeitura possuem sobre tais princípios.

Matérias como Direito Empresarial, Direito Administrativo, o Público e o Privado na Gestão Pública, serviram como mola propulsora para as inquietações desse projeto.

É relevante relacionar a investigação desse presente trabalho com a Prefeitura, tomando por base o setor administrativo e jurídico dessa instituição, pois os princípios administrativos são o que determina a existência do Estado Social Democrático de Direito, é um dos pilares que promove a moralidade administrativa desse ente estatal.

Desta forma, subdividiu-se o trabalho em sete etapas, onde iniciamos com a introdução quando delimita-se as linhas gerais do trabalho, posteriormente destacamos os objetivos a serem alcançados por essa pesquisa.

Na terceira etapa fica esclarecido a metodologia utilizada, bem como a forma em que o trabalho foi conduzido.

Nas etapas subseqüentes adentramos o mérito da pesquisa, quando abaliza-se conceitos importantes como Administração Pública, Governo e Administração,

Órgãos e Agentes públicos, entender os princípios constitucionais que norteiam a Administração Pública.

Por fim, termina-se com as considerações finais, quando são demonstradas as conclusões definitivas sobre a pesquisa realizada, encontrando respostas para o questionamento que levou as investigações retratadas no trabalho.

2. OBJETIVOS

2.1 OBJETIVO GERAL:

Analisar a aplicabilidade e efetividade dos Princípios da Administração Pública, explícitos e implícitos na Constituição Federal de 1988, na Prefeitura Municipal de Macaúbas.

2.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS:

Identificar os conhecimentos que os servidores públicos da prefeitura de Macaúbas em relação aos Princípios que norteiam a Administração Pública, a saber: Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência.

Analisar o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano da Cidade de Macaúbas.

Identificar a aplicação do princípio de impessoalidade na efetivação dos últimos concursos públicos que foram realizados na cidade de Macaúbas.

Analisar os relatórios e pareceres do setor jurídico para entender como ocorre à defesa dos interesses públicos.

3. METODOLOGIA

Este trabalho acadêmico adota a metodologia de pesquisa dentro da abordagem qualitativa, na busca de executar o objetivo deste estudo esgotando as possíveis possibilidades de investigação. A pesquisa qualitativa tem como finalidade conseguir dados voltados para compreender as atitudes, motivações e comportamentos de determinado grupo de pessoas, sendo no caso em tela, dos gestores e servidores públicos municipais de Macaúbas. Objetivando entender o problema do ponto de vista deste grupo em questão.

É importante perceber que é um tipo de investigação que considera apenas aspectos subjetivos que não podem ser traduzidos em números. No entanto, vale observar que a partir desta pesquisa pode ser criada uma hipótese.

O aspecto descritivo desta pesquisa visa à identificação, registro e análise das características, fatores ou variáveis que se relacionam com o fenômeno ou processo. Esse tipo de pesquisa pode ser entendida como um estudo de caso onde, após a coleta de dados, é realizada uma análise das relações entre as variáveis para uma posterior determinação do efeitos resultantes em uma organização, sistema de produção ou produto (Perovano, 2014).

Na fundamentação teórica utilizou-se a pesquisa bibliográfica e documental que permite evidenciar o tratamento dado aos Princípios da Administração Pública no transcurso histórico.

Este estudo inicia-se com uma pesquisa bibliográfica, que permite ao pesquisador conhecer o que já se estudou sobre o assunto. No que diz respeito à pesquisa documental, foram consultados autores e textos legais nacionais, documentos municipais, dentre eles as portarias, licitações e concursos públicos, buscando compreender os textos legais e a obediência do município as legislações.

Neste contexto, define-se a abordagem qualitativa como o estudo que prevê conhecer uma realidade vivenciada, ou seja, preocupa-se com aspectos da

realidade (MINAYO, 2001, p. 14), neste caso o respeito do ente municipal aos princípios administrativos constitucionais, onde serão avaliados os últimos pareceres dado pelo setor jurídico, com a finalidade de identificar se tal departamento é inclinado à defesa dos princípios basilares da Administração Pública.

É fato que se encontrou limitações na pesquisa, pois como a Prefeitura é um órgão predominantemente político, então, as informações, muitas vezes, são difíceis de serem captadas, uma vez que, há uma desconfiança dos gestores no compartilhar as informações.

O estudo teve como local de investigação a Secretaria de Administração do Município de Macaúbas, Gabinete da Prefeitura e Assessoria Jurídica.

Os participantes da pesquisa foram os profissionais e/ou agentes públicos envolvidos na Secretaria Municipal de Administração e no Setor Jurídico.

Para efetivação da pesquisa foi necessário que os referidos participantes concordem em participar do estudo. A coleta de dados teve sua previsão partindo da amostragem de 3 (três) gestores e 10 (dez) servidores públicos.

Como instrumento de coleta de dados foi utilizado uma entrevista com questões direcionadas aos gestores da Secretaria de Administração, com a finalidade de obter informações em relevância a determinado assunto. A entrevista foi realizada individualmente em sala reservada a fim de preservar a privacidade dos participantes.

4. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

4.1 - CONCEITO E CARACTERÍSTICAS

A Prefeitura constitui o conjunto de órgãos e serviços do Estado, assim como a ação de gestão de bens e interesses qualificados da coletividade, importando sempre a idéia de zelo e conservação desses bens e interesses.

A natureza da Prefeitura é de um múnus público para quem a exerce. Nas palavras de Hely Lopes Meirelles (2014, p. 89), “é a de um encargo de defesa, conservação aprimoramento dos bens, serviços e interesses da coletividade.”

Os órgãos e entes da Administração direta e indireta, incluindo a Prefeitura nessa classificação como Administração Direta, 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 os princípios gerais da Administração Pública

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.

Na Constituição de 1988 encontram-se mencionados explicitamente como princípios os seguintes: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (este último acrescentado pela Emenda 19 de 1998 - Reforma Administrativa). Alguns doutrinadores buscam extrair outros princípios do texto constitucional como um todo, seriam os princípios implícitos. Outros princípios do direito administrativo decorrem classicamente de elaboração jurisprudencial e doutrinária.

Uma das decorrências da caracterização de uma administração que busca o fim público superando o fim privado encontra-se no princípio da legalidade que informa as atividades da Administração Pública. Na sua concepção originária esse

princípio vinculou-se à separação de poderes e ao conjunto de idéias que historicamente significaram oposição às práticas do período absolutista. No conjunto dos poderes do Estado traduzia a supremacia do poder legislativo em relação ao poder executivo; no âmbito das atuações, exprimia a supremacia da lei sobre os atos e medidas administrativa, Mediante a submissão da Administração à lei, o poder tornava-se objetivado; obedecer à Administração era o mesmo que obedecer à lei, não à vontade instável da autoridade. Daí um sentido de garantia, certeza jurídica e limitação do poder contido nessa concepção do princípio da legalidade administrativa.

Nesta senda, conclui-se que a Administração pode realizar todos os atos e medidas que não sejam contrários à lei, só poderá editar atos ou medidas que uma norma autoriza e só pode realizar atos ou medidas que a lei ordena fazer.

Os aspectos apontados acima representam ângulos diversos do intuito essencial de impedir que fatores pessoais, subjetivos sejam os verdadeiros móveis e fins das atividades administrativas.

A Constituição Federal de 1988 criou um capítulo específico para tratar sobre a organização da administração pública, pormenorizando-a enquanto estrutura governamental e enquanto função, e determinado no art. 37 que a administração pública direta e indireta de qualquer um dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios obedeçam a diversos preceitos expressos, bem como aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Além disso, deve está vinculado aos princípios da proporcionalidade dos meios aos fins, da indisponibilidade do interesse público, da especialidade administrativa e da igualdade dos administrados.

O Ministro do STF, Alexandre de Moraes em sua obra Direito Constitucional (2007, p.310) nos informa que a administração pública pode ser definida objetivamente como atividade concreta e imediata que o Estado desenvolve para a consecução de interesses coletivos e subjetivamente como conjunto de órgãos de

pessoas e de pessoas jurídicas aos quais as leis atribuem o exercício da função administrativa do Estado.

A Administração Pública é uma organização de trabalho que se originou formalmente nos séculos XVIII e XIX. O seu surgimento respondeu a objetivos bem determinados e o seu funcionamento, teve seu apogeu entre os séc. XIX e XX com o apogeu da ciência política, o capitalismo industrializado, as revoluções democráticas e socialistas e também, com a aparição do Estado Moderno.

A Administração Pública se refere ao aparelho estatal, preestabelecido à realização de seus serviços, visando à satisfação das necessidades coletivas. Portanto, administrar é gerir os serviços públicos; significa não só prestar serviço, como também, dirigir, governar, exercer a vontade para obter um resultado útil.

Como em todas as organizações administrativas, a administração pública é baseada numa estrutura hierarquizada com graduação de autoridade, correspondente às diversas categorias funcionais, ordenadas pelo poder Executivo de forma que distribua e escalone as funções de seus órgãos e agentes, estabelecendo a relação de subordinação.

Outro aspecto importante da gestão pública é a sua fundamentação numa estrutura de poder, que é a relação de subordinação entre órgãos agentes com distribuição de funções e graduação de autoridade de cada um, e como se sabe, no poder judiciário e no poder legislativo não há hierarquia, portanto esta é privativa na função executiva, cõo elemento típico da organização e ordenação dos serviços administrativos.

A Administração pública possui características próprias como praticar atos tão somente de execução, sendo que tais atos são denominados atos administrativos. Outra característica da administração pública é que os atos administrativos em regra são praticados por agentes públicos e a atuação destes agentes está terminantemente vinculada à Lei. Caso exceda ou desvie a finalidade da sua

atuação o agente público poderá ser responsabilizado e sofrer processo administrativo disciplinar por excesso de poder ou abuso de poder.

Diante disso, os agentes públicos devem praticar os atos administrativos com responsabilidade técnica e legal, buscando a perfeição e a obediência aos ditames legais.

Em sentido lato, administrar é gerir interesses segundo a lei, a moral e a finalidade dos bens entregues à guarda e conservação alheias.

Portanto, a administração pública é a gestão de bens e interesses da sociedade no âmbito federal, estadual ou municipal, segundo os preceitos do Direito e da Moral, visando ao bem comum, sendo dever do administrador providenciar a publicidade dos atos relativos a essa gestão, sob pena de incorrer em improbidade administrativa.

A atuação do administrador público na gestão de bens comunitários possui tamanho relevo que lhe são atribuídos não só poderes, mas deveres. Para Meirelles, o administrador público possui o poder-dever de agir, o dever de eficiência, o dever de probidade e o dever de prestar contas. Para isso, obrigam-se a observar princípios jurídicos impostos à Administração, tanto explícitos quanto implícitos, sob pena de praticar ato de improbidade administrativa, a teor do art. 11 da Lei nº 8.429, de 02/06/1992.

5. GOVERNO E ADMINISTRAÇÃO

Alexandre Moreira, em seu artigo Estado, Governo e Administração Pública (2008), define governo como um “conjunto de órgãos e as atividades que eles exercem no sentido de conduzir politicamente o Estado, definindo suas diretrizes supremas. Não se confunde com a Administração Pública em sentido estrito, que tem a função de realizar concretamente as diretrizes traçadas pelo Governo. Portanto, enquanto o Governo age com ampla discricionariedade, a Administração Pública atua de modo subordinado.” A constante, porém, do governo é a sua expressão política de comando, de iniciativa, de fixação de objetivos do Estado e de manutenção da ordem jurídica vigente. O governo atua mediante atos de Soberania ou, pelos menos, de autonomia política na condução dos negócios públicos.

Como já se conceituou anteriormente, a administração pública é a atividade funcional concreta do Estado que satisfaz as necessidades coletivas em forma direta, continua e permanente, e com sujeição ao ordenamento jurídico vigente.

A administração não pratica atos de governo; mas realiza atos de execução, com maior ou menor autonomia funcional, segundo a competência do órgão e de seus agentes, esses atos são os chamados atos administrativos.

6. ÓRGÃOS E AGENTES PÚBLICOS

O renomado jurista Hely Lopes Meirelles (2014, p. 321) conceitua órgão público, “como centro de competência governamental ou administrativa, que tem necessariamente funções, cargos e agentes, mas é distinto desses elementos, que podem ser modificados, substituídos ou retirados sem supressão da unidade orgânica. Isto explica por que a alteração de funções, ou a vacância dos cargos, ou a mudança de seus titulares não acarreta a extinção do órgão”.

Nesta senda, o também jurista Celso Antônio Bandeira de Mello (1975, p.46) define que “os órgãos nada mais significam que círculos de atribuições, os feixes individuais de poderes funcionais repartidos no interior da personalidade estatal e expressados através dos agentes neles providos.”

Os órgãos integram a estrutura do Estado e das demais pessoas jurídicas como partes desses corpos vivos, dotados de vontade e capazes de exercer direitos e contrair obrigações para a consecução de seus fins institucionais.

Embora despersonalizados, os órgãos mantêm relações funcionais entre si e com terceiros, das quais resultam efeitos jurídicos internos e externos, na forma legal ou regulamentar. E, a despeito de não terem personalidade jurídica, os órgãos podem ter prerrogativas funcionais próprias que, quando infringidas por outro órgão, admitem defesa até mesmo por mandado de segurança.

A representação da entidade é feita pelos agentes (pessoas físicas), tais como os procuradores judiciais e administrativos e, em alguns casos, o próprio Chefe do Executivo. Portanto a imputação da atividade funcional do órgão à pessoa jurídica com a representação desta perante a Justiça ou terceiros: a imputação é da atuação do órgão à entidade a que ele pertence; a representação é perante terceiros ou em juízo, por certos agentes. Sendo assim, os órgãos do Estado são o próprio Estado compartimentado em centros de competência, destinados ao melhor desempenho das funções estatais. Por sua vez, a vontade psíquica do agente (pessoa física) expressa a vontade do órgão, que é à vontade do Estado, do Governo e da Administração. Quando o agente ultrapassa a competência do órgão

surge a sua responsabilidade pessoal perante a entidade; como também, quando esta desconsidera direitos do titular do órgão, pode ser compelida judicialmente a respeitá-los.

7. A PREFEITURA DE MACAÚBAS COMO ENTE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

No Brasil, a Prefeitura é a sede do poder executivo do Município, comandada por um prefeito e dividida em secretarias de governo, como por exemplo, saúde ou educação. Neste caso, a organização em estudo, Prefeitura Municipal de Macaúbas, é a sede do Município de Macaúbas que, por sua vez, pertence ao Estado da Bahia. O Município constitui-se como ente direto da Administração Pública e, por assim ser, tem que haver uma submissão aos princípios que a norteiam. Não é uma escolha que pode ser feita pela Administração, é obrigatória a sujeição a tais princípios, uma vez que, comete crime de responsabilidade o gestor/servidor da prefeitura que assim não fizer.

8. PRINCÍPIOS BÁSICOS DA ADMINISTRAÇÃO

A administração pública deve observar princípios insculpidos na Constituição Federal, que são eles: legalidade, moralidade, impessoalidade ou finalidade, publicidade, eficiência, razoabilidade, proporcionalidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, motivação e supremacia do interesse público sobre o privado.

O princípio basilar do direito administrativo é o princípio da legalidade, que nas célebres palavras de Hely Lopes Meirelles (2014, p. 89) preconiza “a legalidade, como princípio da administração, significa que o administrador público está, em toda a sua atividade funcional, sujeitos aos mandamentos da lei e às exigências do bem comum, e deles não se pode afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido e expor-se a responsabilidade disciplinar, civil, criminal, conforme o caso.”

Logo, o administrador público está limitado a obedecer fielmente ao determinado na legislação, posto que, caso o gestor pratique atos em desobediência aos parâmetros legais, os atos serão invalidados e podem ter sua invalidade decretada pela própria Administração (autotutela jurídica) ou através do Poder Judiciário.

O princípio da moralidade administrativa constitui um pressuposto de validade do ato editado pela Administração Pública. Não basta ao administrador o cumprimento da estrita legalidade, ele também deverá respeitar os princípios éticos de razoabilidade e justiça.

O Supremo Tribunal Federal, examinando o princípio da moralidade administrativa, manifestou-se afirmando:

Poder-se-á dizer que apenas agora a Constituição Federal consagrou a moralidade como princípio de administração pública (art 37 da CF). isso não é verdade. Os princípios podem estar ou não explicitados em normas. Normalmente, sequer constam de texto regrado. Defluem no todo do ordenamento jurídico. Encontram-se ínsitos, implícitos no sistema, permeando as diversas normas regedoras de determinada matéria. O só fato de um princípio não figurar no texto constitucional, não significa que nunca teve relevância de princípio. A circunstância de, no texto constitucional anterior, não figurar o princípio da moralidade não significa que o

administrador poderia agir de forma imoral ou mesmo amoral. Como ensina Jesus Gonzales Perez “el hecho de su consagracion em uma norma legal no supone que com anterioridad no existiera, ni que por tal consagración legislativa haya perdido tal carácter” (El principio de buena fé em el derecho administrativo. Madri, 1983. p. 15). Os princípios gerais de direito existem por força própria, independentemente de figurarem em texto legislativo. E o fato de passarem a figurar em texto constitucional ou legal não lhes retira o caráter de princípio. O agente público não só tem que ser honesto e probo, mas tem que mostrar que possui tal qualidade. Como a mulher de César”.

A moralidade administrativa não deve ser confundida com moralidade comum, ela é composta por regras de boa administração, ou seja, pelo conjunto das regras finais e disciplinares suscitadas não só pela distinção entre o Bem e o Mal, mas também pela idéia geral da administração e pela idéia de função administrativa.

A atividade dos administradores, além de traduzir a vontade de obter o máximo de eficiência administrativa, terá ainda de corresponder à vontade constante de viver honestamente, de não prejudicar outrem e de dar a cada um o que lhe pertence.

A moralidade administrativa é consagrada pela justiça como necessária à validade da conduta do Administrador Público.

O princípio da impessoalidade, também é conhecido como princípio da finalidade e impõe ao Administrador Público que só pratique o ato para o seu fim legal.

Maria Sylvia Zanella di Pietro (2012, p. 91) define o princípio da impessoalidade da seguinte maneira:

o princípio estaria relacionado com a finalidade pública que deve nortear toda atividade administrativa. Significa que a Administração não pode atuar com vistas a prejudicar ou beneficiar pessoas determinadas, uma vez que é sempre o interesse público que tem que nortear o seu comportamento.”

Esse princípio também deve ser compreendido como exclusão da promoção pessoal, de qualquer tipo de satisfação de interesses próprios, de favoritismos das autoridades ou servidores públicos sobre suas realizações administrativas. Esse

princípio tem como objetivo proteger o interesse público acima de qualquer benefício ou interesse particular.

Os princípios da razoabilidade e proporcionalidade são conhecidos como o princípio da proibição de excesso, ou seja, evita que a Administração Pública cometa restrições desnecessárias ou abusivas, com lesão aos direitos fundamentais.

O saudoso Hely Lopes Meirelles esclarece o seguinte:

Sem dúvida, pode ser chamado de princípio da proibição de excesso, que, em última análise, objetiva aferir a compatibilidade entre os meios e os fins, de modo a evitar restrições desnecessárias ou abusivas por parte da Administração Pública, com lesão aos direitos fundamentais. Como se percebe, parece-nos que a razoabilidade envolve a proporcionalidade, e vice-versa. Registre-se, ainda, que a razoabilidade não pode ser lançada como instrumento de substituição da vontade da lei pela vontade do julgador ou do intérprete, mesmo porque “cada vontade tem uma razão de ser.”

A lei determina que nos processos administrativos o a observância do critério de "adequação entre os meios e fins", cerne da razoabilidade, e veda "imposição de obrigações, restrições e sanções em medida superior àquelas estritamente necessárias ao atendimento do interesse público", traduzindo aí o núcleo da noção da proporcionalidade.

O princípio da publicidade consiste na obrigatória divulgação dos atos da Administração Pública, com o objetivo de permitir seu conhecimento e controle pelos órgãos estatais competentes e por toda a sociedade.

Em princípio todo ato administrativo deve ser publicado, porque pública é a Administração que o realiza, só se admitindo sigilo nos casos de segurança nacional, investigações policiais, etc.

O princípio da publicidade dos atos e contratos administrativos, além de assegurar seus efeitos externos, visa propiciar seu conhecimento e controle pelos interessados diretos e pelo povoem geral, através dos meios constitucionais.

A publicidade, como princípio de Administração Pública, abrange toda atuação estatal, não só sob o aspecto de divulgação oficial de seus atos, mas também para proporcionar conhecimento da conduta interna de seus agentes.

Essa publicação oficial dos atos administrativos, não é divulgada através de imprensa particular, rádio, ou televisão, cabe ao Diário Oficial das entidades públicas, ou os demais jornais contratados para essas publicações oficiais.

Os atos administrativos que omitirem ou desatenderem à publicidade necessária, não só deixam de produzir seus regulares efeitos, como se expõem a invalidação por falta desse requisito de eficácia e moralidade.

O princípio da eficiência exige que a atividade administrativa seja exercida com presteza, perfeição e rendimento funcional, para obtenção de resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros.

Acerca do princípio da eficiência e do dever de eficiência que dele decorre, Meirelles (2014, p. 99) dispõe que:

O princípio da eficiência exige que a atividade administrativa seja exercida com presteza, perfeição e rendimento funcional. É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros.

O princípio da segurança jurídica também é denominado de princípio da boa-fé dos administrados ou da proteção da confiança. A ele está visceralmente ligada a exigência de maior estabilidade das situações jurídicas, mesmo daquelas que na origem apresentam vícios de ilegalidade. A segurança jurídica é geralmente caracterizada como uma das vigas mestras do Estado de Direito. É ela, ao lado da legalidade, um dos subprincípios do próprio conceito de estado de Direito.

O princípio da motivação dos atos administrativos, após a Constituição Federal de 1988, é uma exigência do Direito público governamental.

Para ter certeza que de que os agentes públicos exercem a sua função movida apenas por motivos de interesse públicos da esfera de sua competência, leis e regulamentos recentes multiplicam os casos em que os funcionários devem expor os motivos que determinaram.

Sendo assim, o princípio da motivação impõe a administração pública o dever de expor as razões de direito e de fato pelas quais tomou a providência adotada.

O princípio da ampla defesa e contraditório assegura em processo o direito ao contraditório e ampla defesa com meios de recursos a ela inerentes. A constituição é qualificada e limitada com contraditório e a ampla defesa mesmo que surja um conflito de interesse. Quando isto acontece a lei analisa através do processo jurisdicional antepondo o ato face a face.

Maria Sylvia Zanella di Pietro (2012, p. 686), em sua obra, explana sobre a base do princípio da ampla defesa:

É o que decorre do art. 5º, LV, da CF e está também expresso no art. 2º, parágrafo único, inciso X, da Lei nº. 9.784/99, que impõe, nos processos administrativos, sejam assegurados os direitos à comunicação, à apresentação de alegações finais, à produção de provas e à interposição de recursos, nos processos de que possam resultar sanções e nas situações de litígio.

O princípio do interesse público ou supremacia do interesse público é considerado pelos estudiosos como o princípio fundamental do regime jurídico administrativo. Compreende-se este princípio como a prevalência dos interesses da comunidade sobre os direitos individuais. Logo, o interesse coletivo sobrepõe aos interesses particulares, haja vista que os interesses coletivos abrangerão um número muito maior de beneficiados ou de atingidos do que o interesse individual.

A Lei 9.784/99 coloca em destaque o interesse pela busca geral. Nesta razão a administração não pode renunciar a poderes que a lei deu para a tutela, mesmo porque ela não é titular do interesse público, portanto, nomeia-se a indisponibilidade do interesse público.

É preponderante citar o nobre Hely Lopes Meirelles (2014, p.72) que sustenta que o princípio se manifesta principalmente na posição de superioridade do poder público nas relações jurídicas mantidas com os particulares, superioridade essa justificada pela prevalência dos interesses coletivos sobre os interesses individuais. Para ele, o interesse coletivo, quando conflitante com o interesse do indivíduo, deve prevalecer.

9. ANALISANDO A PREFEITURA FRENTE AOS PRINCÍPIOS

Partindo da premissa que existem encargos para aqueles que geram bens e interesses da comunidade. Esses gestores da coisa pública, investidos de competência decisória passam a ser autoridades com poderes e deveres específicos do cargo ou da função. Esses deveres e poderes são expressos pela lei e exigidos pela coletividade. O poder administrativo é atribuído a autoridade para remover interesses particulares que se opõem ao interesse público, o poder de agir se converte no dever de agir. Em todo o período de estágio, fora observado se há essa mola propulsora que deve nortear os agentes públicos, ou seja, o agente tem o dever de agir com a comunidade para seus interesses deixando de praticar o seu dever funcional. O administrativo tem obrigação de atuar em benefício da comunidade para praticar sua competência legal.

Sempre fora uma indagação pessoal, compreender o conhecimento que o servidor público da Prefeitura Municipal de Macaúbas possui sobre os Princípios que embasam a sua atividade e, mediante a esta noção, quais tem sido os papéis por eles desempenhados. Por ser uma dificuldade que assola o país de um modo geral e Macaúbas está dentro desse contexto, o dever de eficiência, que é o "dever de boa administração", considerando não só a produtividade como a adequação técnica exigida pela administração econômica e técnica, desenvolvida e aperfeiçoada através de seleção e treinamento, tem sido mitigada. Porém, há uma preocupação para conservar a probidade nos atos que são praticados na órbita municipal. O Dever de probidade: "dever de caráter íntegro e honrado" considerando como elemento necessário os atos do administrador público. Quando o ato é desonesto o administrador público ficará suspenso dos seus direitos políticos, tem a perda de sua função com a indisponibilidade dos bens e ressarcimento ao Erário, porém sem prejuízo da ação penal cabível.

A Prefeitura deve obediência à Lei em todas as suas manifestações. O poder administrativo dado ao prefeito tem limites certos e forma legal de utilização, não terá carta branca para arbítrios, violências, perseguições ou favoritismo governamentais. Sendo assim, ao analisar as ações da Prefeitura quanto à

realização de concursos públicos para preenchimento de cargos efetivos se constata o quão deficitários estão os setores e os mesmos estão sendo preenchidos por funções de confiança, ou seja, funções que são preenchidas na Prefeitura sem a realização de concurso público de provas ou provas e títulos.

10. ANÁLISE DO PLANO DIRETOR DO MUNICÍPIO DE MACAÚBAS

Esse capítulo do estudo tem como objetivo apresentar a análise do Plano Diretor de Macaúbas, onde o prefeito Amélio Costa Jr. respondeu a uma entrevista sobre o atual Plano Diretor. Os dados coletados dessa entrevista serão aqui explicitados, e de certa forma problematizados para assim estimular uma maior compreensão sobre o recorrente plano de ação do Município. Além disso, essa análise tem como referência Lei Federal numero 10.257, de 10 de Julho de 2001 que regulamenta que compete aos municípios executar a política de desenvolvimento, através de diretrizes gerais fixadas em lei municipal, visando ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes (art. 182 da CF).

Partindo da análise dos problemas e das características de cada cidade que se formula o plano diretor, que irá (re)organizar espacialmente a cidade, regulando o ordenamento territorial, a ocupação do espaço, o zoneamento e as construções do município. Essa (re)organização, teoricamente, busca maior justiça social, melhoria na qualidade de vida dos cidadãos e racionalização do uso do espaço.

Na entrevista concedida pelo Prefeito Amélio Costa Jr., nos foi relatado o processo de elaboração do Plano Diretor da cidade de Macaúbas, onde o projeto foi elaborado com base na realidade local e com participação de todas as secretarias executivas do município.

A reformulação se deu em duas etapas, onde na primeira etapa foi realizado Diagnóstico Macro de Potenciais Locais, documento inicial do Plano Diretor de Desenvolvimento, atendendo a todas as prerrogativas legais e, aos instrumentos de orientação e gestão técnicas referidos pelos organismos federais, estaduais e, também internacionais. Nesse documento, delimitaram-se as fases de pesquisa, análise, diagnose, prognose e propostas alternativas. Então, seguiu-se para a segunda fase, onde ocorre à monitoração, com a realização ou execução do programa, o controle e fiscalização, a avaliação, revisão e atualização.

Diante disso surge esse documento para análise e reformulação do Plano Diretivo que é fruto da compilação e análise crítica de uma série de dados sócio-econômicos e físico-territoriais referentes à realidade do Município, reunidos e aferidos para a elaboração dos estudos necessários à realização das audiências públicas, reuniões setoriais e demais etapas do processo de identificação, aferição, construção e elaboração das linhas de desenvolvimento.

A partir dessas análises se chegou a uma síntese das necessidades da cidade de Macaúbas, pois possibilitou a elaboração do Macrozoneamento e das condicionantes, deficiências e potencialidades.

O Macrozoneamento é uma visão preliminar do uso do solo previsto para o PDD, definindo as áreas urbanizáveis e não urbanizáveis do Município, bem como as respectivas utilizações potenciais. O detalhamento deste Macrozoneamento deverá fazer parte do Código de Zoneamento e Uso do Solo. Assim, o Macrozoneamento trará benefícios no desenvolvimento de todo o território municipal, e influir na microrregião, passando a ser, portanto, premissa básica nas formulações do planejamento municipal.

O Plano Diretor também aborda as questões econômicas e educacionais do município. Para a economia, planeja-se disponibilizar investimentos através de parcerias entre a gestão da esfera estadual e federal, bem como a manutenção sistemática dos mecanismos implantados, sempre priorizando a inovação em detrimento da simples aplicação de recursos financeiros; o setor de aplicação de novas tecnologias consiste na implantação de programas de monitoramento que visem o controle dos processos por meio urbano, no desenvolvimento de estudos de implantação de soluções alternativas e na capacitação de técnicos municipais; enquanto que na educação haverá uma implementação nos programas de treinamentos, formação continuada e implantação de programas de educação ambiental para a população em geral.

10.1 CONSIDERAÇÕES SOBRE A IMPORTÂNCIA DE UM PLANO DIRETOR PARA UM MUNICÍPIO

O plano diretor é o instrumento mais importante e abrangente para o controle do crescimento ordenado da cidade e é obrigatório a todo município, cuja sede tenha mais de 20 mil habitantes, conforme a Constituição de 1988. A ausência do plano, ou de sua inadequação, ou da falta de sua implantação, cria e agrava problemas sociais urbanos de várias ordens e dimensão. A cidade está em constante processo de transformação, e se esse processo não passa por um controle ou planejamento, maiores serão as chances de desigualdades no acesso ao solo, congestionamentos, uma qualidade de vida ruim, áreas segregadas, verticalização excessiva, periferias sem infra-estrutura, etc. Por esse motivo, se faz necessário que os planos já existentes sejam reavaliados e rediscutidos.

Para que todas essas questões possam ser tratadas efetivamente, considerando a realidade dos municípios, o Estatuto da Cidade reforça e torna essencial o papel dos Planos Diretores Municipais que são leis a serem votadas pelas Câmaras Municipais de cada município. O Estatuto também define que é preciso adequar os Planos Diretores onde já existem e elaborá-los onde não existem para efetivar as mudanças previstas na Lei Federal do Estatuto da Cidade. Essa tarefa cabe à sociedade local e aos poderes executivos e legislativos municipais. A mobilização da comunidade local é, portanto, essencial para garantir: Que os instrumentos previstos na lei federal do Estatuto da Cidade possam ser efetivados e sair do papel considerando as características de cada município: Que a elaboração do Plano Diretor ou a sua revisão não se transforme em pacote elaborado por escritórios técnicos e firmas de consultorias sem uma ampla participação da comunidade, o que levaria nossas cidades a desperdiçar essa nova oportunidade de enfrentar as questões urbanas essenciais.

Por se tratar de um município de pequeno porte, tem-se a falsa ilusão de maior facilidade na distribuição de verbas e de prover os bens de cidadania, isto é, habitação, trabalho, saúde, educação e segurança, mas isso está longe de constituir uma questão resolvida. A cidade não é capaz de prover a todos que nela habitam

dos recursos necessários para se viver com dignidade. Essa é a grande questão de uma agenda urbana para o século XXI: democratizar a cidade. O que significa compreendê-la como um bem público e torná-la acessível a todos. Para isso se faz necessário que o Plano Diretor seja revisado e discutido de forma democrática, para que atinja seu objetivo de maior justiça social, melhoria na qualidade de vida dos cidadãos e racionalização do uso do espaço e também para que pequenos problemas não venham a se tornar grandes. O Plano Diretor é o ponto de partida para um Planejamento Urbano capaz de realizar uma Reforma Urbana, sem ele estaremos de mãos atadas.

11. CONSIDERAÇÕES FINAIS

No decorrer desse trabalho foi frisado, em todo momento, a importância da Administração Pública se aliar aos princípios que a norteia. Baseado nisso, a Prefeitura, como integrante dessa Administração, não pode se eximir de sujeitar a tal estrutura padrão que garante a sustentação das suas próprias atividades. Ao escolher a Prefeitura Municipal de Macaúbas como organização de estudo, percebeu-se a profundidade de análises que poderiam ser feitas dado o complexo de atividades realizadas pelo Município. Bem verdade que a lei sem a sua imediata aplicabilidade se torna letras mortas, porém enxerga-se a preocupação do Município em estudo, ainda que tímido quando comparadas a outros Municípios de maiores portes, para fazer dos Princípios da Administração Pública o instrumento mais eficaz para alcançar os interesses da sociedade.

O grande dever do Estado é proporcionar o bem-estar do povo e promover políticas públicas que sejam idôneas a alcançar este intuito. Para alcançar esse bem-estar é necessário o respeito às legislações, principalmente a Carta Régia de 1988 e, hoje, percebe-se uma mudança de paradigmas na atuação municipal, que, pouco a pouco, usa as suas prerrogativas para trabalhar pelo bem-estar social.

A efetivação dos princípios constitucionais - administrativos passa por uma concreta preparação e conscientização dos agentes públicos de seu fundamental papel na construção de uma gestão pública eficiente e eficaz, entretanto os gestores públicos de Macaúbas necessitam investir na qualificação dos seus subordinados (servidores públicos), bem como realizar concursos públicos para contratação de pessoal qualificado.

Na análise geral feita em relação à aplicabilidade dos princípios da Administração Pública na gestão municipal de Macaúbas, conclui-se que os princípios, em regras gerais, são concretizados, entretanto para maior eficiência da máquina municipal é necessário aperfeiçoar os procedimentos e os agentes públicos.

REFERÊNCIAS

- BARROS, A. J. P.; LEHFELD, N. A. S. **Fundamentos de metodologia científica**. 3. ed. São Paulo: Pearson, 2007.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 25ª Edição – São Paulo: Atlas, 2012.
- FARIA, Edimur Ferreira de. **Curso de Direito Administrativo Positivo**. 8ª Edição – São Paulo: Fórum, 2015.
- LAKATOS, E.M.; MARCONI, M.A. **Fundamentos de metodologia científica: Técnicas de pesquisa**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2010.
- MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 40ª Edição, atualizada até a Emenda Constitucional 76 de 28.11.2013 – São Paulo: Malheiros, 2014.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Apontamentos sobre os agentes públicos**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1975.
- MENDES, Gilmar Ferreira. CARNEIRO, Rafael Araripe. **Gestão Pública e Direito Municipal - Tendências e Desafios - Série IDP**. 1ª Edição. São Paulo: Saraiva, 2016.
- MINAYO, M. C. S. (Org.). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. Petrópolis: Vozes, 2001.
- MORAES, Alexandre de, **Direito Constitucional**. 22ª edição - São Paulo: Atlas, 2007.
- MOREIRA, Alexandre Magno Fernandes. **Estado, governo e Administração Pública**. Disponível em <http://www.lfg.com.br>. 28 de novembro de 2008.
- PEROVANO, D.G. **Manual de metodologia científica para a segurança pública e defesa social**. Curitiba: Juruá, 2014.
- SEVERINO, Antônio Joaquim. **Metodologia do trabalho científico**. 22. ed. São Paulo: Cortez Editora, 2003.
- SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – 2ª Turma, Recurso Extraordinário nº 160.381 – SP, Rel. Min. Marco Aurélio, v.u.; RTJ 153/1.030.
- TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo da Silva. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 1995.