

PRINCÍPIOS JURÍDICOS NORTEADORES DA ATIVIDADE DE GESTÃO NO ÂMBITO DAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS FEDERAIS

*Antônio Coelho Oliveira Filho¹
Luciane Guimarães de Paula²*

1. Introdução

As atividades dos gestores no meio acadêmico – assim como de quaisquer gestores da administração pública – são respaldadas por princípios jurídicos explícitos e implícitos no texto constitucional. Os atos administrativos que ocorrem no âmbito da universidade federal, para serem válidos, precisam, portanto, atender aos princípios que regem nossa carta constitucional. Assim, o presente artigo objetiva apresentar e discutir alguns dos dispositivos legais que norteiam a atividade do administrador nessa esfera acadêmica, tendo em vista a natureza jurídica da instituição.

Para tanto, faz-se uma exposição geral sobre a natureza autárquica das universidades federais, com uma discussão a respeito dos poderes e das atividades desenvolvidas pelos gestores públicos. Também se detalham os princípios explícitos e implícitos que fundamentam a administração pública e tecem-se algumas considerações acerca das atividades dos gestores públicos no âmbito das universidades federais.

¹ Professor de Direito Administrativo do Centro de Ensino Superior de Catalão (CESUC). Graduado em Administração pela Faculdade de Administração e Finanças do Norte de Minas e em Direito pela Universidade Estadual de Montes Claros (Unimontes, MG). Especialista em Direito Público pela Unimontes e pelo Centro de Ensino Superior de Catalão, GO. Atuou como agente administrativo do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). Atualmente ocupa o cargo de Analista Judiciário do Tribunal Regional do Trabalho da 18ª Região.

² Professora do curso de Letras da Universidade Federal de Goiás (UFG). Graduada em Letras pela Universidade Federal de Uberlândia (UFU), mestre em Linguística Aplicada ao Ensino de Línguas pela Universidade de Brasília (UnB) e doutora em Linguística Aplicada em Estudos Linguísticos pela Universidade Federal de Goiás (UFG). Graduada em Direito pelo Centro Ensino Superior de Catalão (CESUC).

2. A identidade autárquica das universidades federais

As universidades federais no Brasil são entes públicos que se constituíram sob a forma de autarquias. Em termos jurídicos, constituem uma pessoa jurídica de direito público e, como autarquia, são uma entidade administrativa com patrimônio próprio e caráter autônomo em relação à União. Para efeitos de controle finalístico, estão vinculadas ao Ministério da Educação.

Nessa relação de vinculação administrativa com o Ministério, de sua área finalística, as universidades federais se relacionam com total autonomia jurídica em face de outros entes, sejam estes de direito público ou de direito privado. Praticam atos jurídicos em nome próprio, com legitimidade processual para figurar nos polos ativo ou passivo da relação processual, sem qualquer subordinação administrativa com a entidade federada central (União) ou com os órgãos da administração pública federal direta.

As universidades federais são autarquias nacionais, uma forma de descentralização administrativa, uma vez que assumem um serviço que *a priori* poderia ser considerado de responsabilidade direta do Estado, como pode ser entendido pela leitura do art. 175 da Constituição Federal (CF). Nesse sentido, pode-se dizer, com Nohara (2012, p. 542) que:

A autarquia é criada para descentralizar serviços, sendo-lhe transferida por lei a titularidade de serviço público ou de atividade pública. A pessoa política que deu vida à autarquia lhe destina certa matéria, o que gera especialização dos fins e atividades.

Maria Sylvia Di Pietro (2011, p. 430) assim conceitua autarquia: “Pessoa jurídica de direito público, criada por lei, com capacidade de autoadministração, para o desempenho de serviço público descentralizado, mediante controle administrativo exercido nos limites da lei”.

De acordo com o dispositivo legal, define-se autarquia como instituto autônomo legalmente previsto para executar atividades específicas de determinada área da administração pública. No Decreto-Lei nº. 200/1967 (art. 5º, inc. I), autarquia é descrita como:

[...] o serviço autônomo, criado por lei, com personalidade jurídica, patrimônio e receita próprios para executar atividades típicas da Administração pública, que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada.

Na condição de autarquias, as universidades federais estão sujeitas às prerrogativas estatais, como a imunidade tributária recíproca, e aos privilégios processuais da Fazenda Pública. Todavia, apesar dessa autonomia, as autarquias se submetem ao controle da pessoa política que as criou e à qual estão vinculadas. Segundo Nohara (2012), a administração direta exerce sobre as autarquias o chamado controle de tutela, um tipo de controle que objetiva verificar se o ente não está se desvinculando das finalidades que justificam sua existência. Em outras palavras, trata-se de uma espécie de tutela ou supervisão exercida nos termos e limites previstos na legislação, pois não há uma relação hierárquica entre a autarquia e o ente federado que a criou (ALEXANDRINO; PAULO, 2011, p. 40).

As autarquias somente podem ser criadas por meio de lei específica, consoante o dispositivo no art. 37, XIX, CF. E diz-se que a personalidade jurídica da autarquia nasce ou se inicia com a entrada em vigor da lei que a instituiu. No caso das universidades federais, a sua personalidade jurídica nasce a partir da data da vigência da lei criadora, ainda que no texto constitucional atual o legislador se refira à necessidade de lei específica para sua criação. Desse modo, não poderão ser alocados no texto legal de criação outros temas que não se relacionem com a criação e estruturação das universidades. Não existindo, porém, óbice jurídico paracriação, transformação ou alteração, é possível a composição de mais de uma entidade em uma mesma lei. Foi, enfim, o que ocorreu com a Universidade Federal de Goiás, que teve o seu nascimento concomitante com a Universidade Federal de Santa Maria no Estado do Rio Grande do Sul, conforme se depreende da Lei nº 3.834-C, de 14 de dezembro de 1960.

A partir dessa data, ela já existe para fins civis e jurídicos. Isso a despeito de a universidade, assim como a normalmente concebemos – no sentido de contar com instalações prontas e todo um aparato que compõe um câmpus universitário devidamente instalado –, ainda demandar tempo e trabalho de seus dirigentes, professores, corpo técnico-administrativo e os demais colaboradores.

Vale lembrar que, com a lei criadora, a instituição possui personalidade jurídica plena. Isso significa dizer que a instituição já adquiriu, na órbita civil e na jurídica, tanto direitos quanto deveres. Assim, cabe aos seus gestores a prática de todos os atos administrativos e gerenciais necessários para implementação de suas atividades, desconcentração administrativa de seus órgãos, nomeação de pessoas aptas

a ocupar cargos efetivos, cargos comissionados, funções técnicas de direção e assessoramento, enfim zelar pela eficiência administrativa, de acordo com suas competências legais.

Em relação ao patrimônio das universidades federais, assim como de qualquer outra autarquia, considera-se que os bens da instituição são tomados como bens públicos de uso especial. São, portanto, aqueles que serão utilizados pela coletividade, de acordo com regras e parâmetros estabelecidos por atos normativos expedidos pelos seus dirigentes, desde que não extrapolem as finalidades legais, sob pena de incorrer no chamado desvio de finalidade. Desse modo, os bens das universidades federais gozam dos mesmos privilégios atribuídos aos bens públicos em geral, como a imprescritibilidade (não podem ser adquiridos mediante usucapião) e a impenhorabilidade, isto é, não podem ser objeto de penhora, para garantir execução judicial.

2.1. Os poderes da administração pública

Segundo Di Pietro (2011), o poder atribuído à administração pública não tem o sentido de mera opção, mas sim de obrigação de ser imposto ao coletivo, para que o interesse público consiga se sobrepor ao interesse privado:

Embora o vocábulo *poder* dê a impressão de que se trata de *faculdade* da Administração, na realidade trata-se de *poder-dever*, já que reconhecido ao poder público para que o exerça em benefício da coletividade; os poderes são, pois, irrenunciáveis. (DI PIETRO, 2011, p. 90, grifo no original).

Portanto, esse poder é exercido no serviço público de acordo com os limites da lei. São quatro os tipos de poder: normativo; disciplinar; decorrente da hierarquia; de polícia. Aqui, ater-nos-emos às três primeiras formas: o poder normativo, o disciplinar e o decorrente da hierarquia. O poder de polícia é também de um instituto particular do serviço público que limita o direito, o interesse e a liberdade do particular em benefício da coletividade, porém não será discutido neste artigo.

O poder normativo é uma das formas de expressão da administração pública e, *grosso modo*, trata-se da expedição de atos normativos que, assim como as leis, possuem efeitos gerais e abstratos. São exemplos de atos normativos as resoluções, portarias, deliberações, instruções e também os regimentos pelos quais os órgãos colegiados

estabelecem as normas que disciplinam o funcionamento interno do órgão colegiado (DI PIETRO, 2011). O poder normativo decorre, portanto, da impossibilidade de o legislador alocar no texto legal todas as situações fáticas e soluções possíveis para um tema que fora objeto de sua apreciação. Aí entra, nesse particular, o poder normativo, como uma atividade permitida ao administrador de complementar, detalhar, explicar o texto legal, desde que não crie novas obrigações não previstas pelo legislador.

O poder disciplinar é o meio utilizado por um determinado órgão ou instituição pública para apurar as irregularidades, infrações e aplicar as devidas penalidades aos servidores públicos e demais pessoas envolvidas em qualquer processo administrativo interno, como, por exemplo, um aluno de uma universidade pública. Todavia, vale lembrar que se trata de medidas punitivas não passíveis de aplicação a particulares que não façam parte da instituição pública em questão (DI PIETRO, 2011).

Poder decorrente da hierarquia refere-se à relação de coordenação e subordinação que se estabelece entre os servidores públicos de determinado órgão ou instituição. Nesse contexto, são determinadas as funções administrativas de chefia e coordenação que envolvem diversos poderes como: a) expedir atos normativos, portarias, instruções; b) dar ordens aos subordinados aos quais implica o dever de obediência; c) controlar as atividades de órgãos subordinados; d) aplicar sanções em caso de infrações disciplinares; e) delegar atribuições desde que não lhe sejam privativas (DI PIETRO, 2011, p. 97).

Comumente essa organização se complementa com a determinação de competências em um órgão público. Dessa forma, servidores possuem certa autonomia em relação uns aos outros, o que indica uma ausência de relação hierárquica, pois cada um é responsável por uma determinada função e só responde diretamente ao poder executivo, órgão criador da instituição em que atua.

2.2. As atividades dos gestores da administração pública

As autarquias são entidades destinadas a executar serviços típicos da administração pública. Contudo, dada a sua natureza especializada, tanto a autogestão e organização própria quanto funcionários altamente especializados são necessários para garantir a qualidade do serviço prestado e a eficácia administrativa.

Pode-se dizer, via de regra, que tudo o que é realizado na instituição são atos administrativos. E como tal ostentam as mesmas peculiaridades de que se revestem os atos da administração direta (PESTANA, 2012). A legitimidade dos atos administrativos está condicionada, portanto, ao atendimento de requisitos próprios de validade, como a chamada competência, finalidade, forma, motivo e objeto. Por sua vez, os atos administrativos gozam dos mesmos atributos dos atos realizados no âmbito do Poder Executivo como, por exemplo, a presunção de legitimidade, a imperatividade e a autoexecutoriedade (ALEXANDRINO; PAULO, 2011, p. 44).

Por presunção de legitimidade, entende-se que se presume ser um ato legalmente amparado ou permitido, isto é, amparado pelo princípio da legalidade, conforme será ilustrado logo adiante na sessão seguinte.

Consequentemente, pode-se dizer que as normas internas servem para explicar a aplicação ou detalhar os procedimentos pelos quais as leis superiores serão cumpridas dentro da autarquia. Todavia, em virtude da própria opacidade da lei superior e por causa da dificuldade de sua compreensão, muitos dos atos administrativos extrapolam os limites impostos pelas normas superiores. Na prática, isso significa que muitas resoluções no âmbito do serviço público não possuem amparo legal e por isso podem ser revogadas mediante o acionamento do poder jurisdicional ou pela própria instituição autárquica ao se aperceber do equívoco.

3. Princípios Fundamentais da Administração Pública

A atividade da administração pública tem como subsídio jurídico alguns princípios explícitos e implícitos no texto da Constituição Federal de 1988 que orientam e legitimam a atuação do gestor como administrador de patrimônio público. Referem Alexandrino e Paulo (2011, p. 183):

Os princípios são as ideias centrais de um sistema, estabelecendo suas diretrizes e conferindo a ele um sentido lógico, harmonioso e racional, o que possibilita uma adequada compreensão de sua estrutura. Os princípios determinam o alcance e o sentido das regras de um dado subsistema do ordenamento jurídico, balizando a interpretação e a própria produção normativa.

A Emenda Constitucional nº 19 de 1998 acrescentou o princípio da eficiência aos princípios explícitos no texto original, de maneira de que o artigo 37 da Carta Republicana traz de maneira expressa os seguintes

princípios: o princípio da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e o da eficiência.

3.1. Princípios Explícitos

3.1.1. O princípio da legalidade

Esse princípio é comum a todos os âmbitos do ordenamento jurídico, uma vez que está previsto pela Constituição Federal, no inciso II, do art. 5º, nos seguintes termos: “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”, o que em outras palavras implica dizer que é lícito aos homens fazer tudo o que a lei não proíba.

Todavia, vale lembrar que existe uma diferença marcante entre os atos na órbita da administração pública e o da órbita civil, uma vez que, em se tratando da primeira, não basta que o ato não seja ilegal para ser legítimo, ele precisa ser previamente previsto em lei. Conforme preleciona Mello (2004, p. 95), o princípio da legalidade, no Brasil, significa que a administração nada pode fazer senão o que a lei determina. Ao contrário dos particulares, que podem fazer tudo o que a lei não proíbe, a administração só pode fazer o que a lei antecipadamente autoriza.

Assim, diferentemente do que é permitido na órbita civil, em que o que não é proibido é lícito, no caso da administração pública, é necessária a previsão legal para legitimar os atos administrativos:

Deveras, para os particulares a regra é a autonomia da vontade, ao passo que a Administração Pública não tem vontade autônoma, estando adstrita à lei, a qual expressa a “vontade geral”, manifestada pelos representantes do povo, único titular originário da “coisa pública”. Tendo em conta o fato de que a Administração Pública está sujeita, sempre, ao princípio da indisponibilidade do interesse público – e não é ela quem determina o que é de interesse público, mas somente a lei (e a própria Constituição), expressão legítima da “vontade geral” –, não é suficiente a ausência de proibição em lei para que a Administração Pública possa agir; é necessária a existência de uma lei que imponha ou autorize determinada atuação administrativa. (ALEXANDRINO; PAULO, 2011, p. 189).

Isso quer dizer que, na prática, toda a atuação do gestor deve ser pautada na regra legal de regência, sendo que a normatização ou legislação interna (regimentos, estatutos, resoluções) deverão conter comandos

complementares às leis, que por sua vez deverão ser fulcradas na Constituição, não podendo disciplinar de maneira inovadora no ordenamento jurídico.

3.1.2. O princípio da impessoalidade

O princípio da impessoalidade, também conhecido como princípio da finalidade pública, preconiza que é sempre o interesse público que deve nortear a atividade da administração pública.

O sentido de impessoalidade refere-se ao fato de que o ato administrativo não deve ser voltado para atender o interesse particular do gestor ou de qualquer pessoa em particular, mas sim ter como objetivo a satisfação do interesse coletivo. Isso significa que os atos não devem ser particularmente benéficos ou prejudiciais, isto é, não devem nem favorecer nem prejudicar o particular, mas sim visar à satisfação do interesse público. Qualquer ato caracterizado pelo desvio de finalidade pública pode ser declarado NULO mediante a ofensa ao princípio da impessoalidade e da moralidade, que será detalhado a seguir.

Di Pietro (2011) destaca um segundo sentido relacionado a esse princípio, ao lembrar o fato de que os atos administrativos realizados/cometidos por funcionários públicos são imputáveis não a eles, mas ao órgão ou entidade administrativa da administração pública. Nota-se a adoção pelo ordenamento administrativo brasileiro da chamada teoria do órgão. Segundo essa teoria, os agentes públicos não são representantes ou mandatários nesta relação jurídica, de tal maneira que, praticados atos pelos agentes que atuam em órgãos ou entidades, tais como as universidades federais, considera-se que esta atuação foi realizada pelo próprio Estado.

A autora também destaca que a própria CF (§ 1º, art. 37) proíbe a presença de nome, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos. Isso porque se deve visar à contribuição para a transformação da administração pública em uma atividade que se constitua na busca por se conseguir os interesses maiores da coletividade, e não o interesse particular deste ou daquele administrador que temporariamente ocupe determinado cargo ou função pública.

3.1.3. O princípio da moralidade

Di Pietro (2011) ressalta que, por princípio da moralidade, deve-se entender que a administração pública não apenas exige um comportamento lícito, mas também de acordo com a moral, os bons costumes, com as regras de boa administração e com a noção de honestidade.

O Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal (Decreto nº 1.171/1994), citado por Alexandrino e Paulo (2011, p. 192), declara:

O servidor público não poderá jamais desprezar o elemento ético de sua conduta. Assim, não terá que decidir somente entre o legal e o ilegal, o justo e o injusto, o conveniente e o inconveniente, o oportuno e o inoportuno, mas principalmente entre o honesto e o desonesto.

Segundo Alexandrino e Paulo (2011), o princípio da moralidade denota a denominada moral administrativa, que difere da moral, no sentido comum de caráter jurídico que ela apresenta, uma vez que é um requisito de validade do ato administrativo. Os autores destacam que a moral administrativa está relacionada à ideia de probidade e de boa-fé e, portanto, a ausência da moral no âmbito dos atos administrativos não os torna simplesmente inconvenientes, mas sim passíveis de serem declarados nulos (ALEXANDRINO; PAULO, 2011, p. 192).

3.1.4. O princípio da publicidade

O princípio da publicidade previsto pelo art. 3º. da Lei nº 8.666/93 refere-se não apenas à possibilidade de conhecimento público dos atos da administração, mas também à possibilidade de fiscalizar a legalidade desses atos (DÍ PIETRO, 2011).

Segundo Alexandrino e Paulo (2011, p. 197), a publicidade dos atos públicos não está apenas ligada à questão de validade e transparência na administração pública, mas também à possibilidade de eficácia dos atos, uma vez só após a publicação eles passam a produzir efeitos externos.

3.1.5. O princípio da eficiência

A Lei nº 9.784/1999, que versa sobre os processos administrativos no âmbito federal, também inclui em seu artigo 2º o princípio da eficiência, como ensina Diogo de Figueiredo Moreira Netto (2009, p.117):

[...] o desenvolvimento do princípio da eficiência foi elaborado fora da Ciência do Direito, a partir da Revolução Industrial, ocasião em que começou a ser definido como a relação em um produto útil e aquele teoricamente possível com os meios empregados.

Ressalta-se que a desejada eficiência administrativa refere-se à busca pela chamada administração pública gerencial, deixando-se de lado a paquiderme visão tradicional de uma administração patrimonialista, ou seja, aquela em que os interesses do administrador sobrepõem-se aos dos administrados. E mesmo aquela visão da chamada administração pública burocrática, segundo a qual bastava ao administrador ter uma conduta impessoal, não se comprometendo com a racionalização dos meios e recursos empregados.

Assim, vale destacar que a eficiência administrativa diz respeito a melhorias possíveis da gestão dos interesses públicos, tanto que a partir da Emenda Constitucional nº19/98 o ordenamento jurídico brasileiro passou a adotar o chamado Contrato de Gestão. Esse tipo de contrato permite ao poder público repassar recursos a determinadas entidades públicas ou privadas, com o estabelecimento das metas a serem atingidas, os prazos a serem cumpridos e a possibilidade de reavaliação dos desempenhos.

Passa-se agora aos princípios que podem ser abstraídos da nossa carta constitucional.

3.2. Princípios Implícitos

Apesar de os princípios explícitos serem mais facilmente observados, por se encontrarem diretamente expressos no texto da Constituição da República, não são menos importantes os princípios implícitos do texto constitucional. Tanto aqueles quanto estes constituem orientações jurídicas das quais a administração pública não pode prescindir. Dentre os principais princípios implícitos destacam-se o princípio da supremacia do interesse público, o da indisponibilidade do interesse público, o princípio da autotutela e o princípio da continuidade dos serviços públicos. Passa-se à explicitação de cada um deles.

3.2.1. O princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado

O princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado, como o próprio nome indica, refere-se à prioridade, na Administração Pública, para os interesses da coletividade em detrimento dos interesses dos particulares. Esse princípio tem direta conexão com o segundo princípio constitucional implícito, qual seja, o princípio da indisponibilidade do interesse público, que será detalhado na subseção seguinte. *Grosso modo*, significa que seus direitos são indisponíveis, isto é, o poder público não se pode dispor de seus interesses. Segundo Justen Filho (2005, p. 35):

[...] a supremacia do interesse público significa sua superioridade sobre os demais interesses existentes na sociedade. Os interesses privados não podem prevalecer sobre o interesse público. A indisponibilidade indica a impossibilidade de sacrifício ou transigência quanto ao interesse público, e é em decorrência de sua supremacia.

Com efeito, o princípio acima firmado legitima várias ações administrativas nas quais o interesse público esteja em aparente choque com o interesse de particulares. Diante dessa possibilidade, deverá o administrador público, se necessário, sacrificar o interesse do particular em benefício de um grupo maior ou mesmo de toda uma coletividade. Tais atividades são cristalinas quando a administração usa de imperatividade, impondo unilateralmente obrigações a terceiros, independente de sua concordância. É o caso, por exemplo, de quando acontecem situações emergenciais de perigo de dano, ou mesmo situações de intervenção na propriedade privada, como, por exemplo, da desapropriação, ou ainda nos casos de exigibilidade. Essas situações permitem a atuação imediata do poder público, tomando medidas indiretas para a realização de algo que satisfaça interesses da coletividade, tal como na hipótese de destruição de coisas: por exemplo, marque-se que ofereça riscos aos transeuntes.

Pode-se afirmar, sem sombra de dúvidas, que o princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado possibilita à administração uma atuação firme, coerente e concisa na defesa dos interesses públicos, sem as amarras de um prévio contraditório. Este será instalado a *posteriori*, no sentido de garantir o amplo direito de defesa de

eventuais pessoas ou grupos atingidos pelas medidas emergenciais tomadas pela administração, no exercício de seu mister.

3.2.2. O princípio da indisponibilidade do interesse público

Conforme preleciona Diogo de Figueiredo Moreira Neto (2009, p. 98), o princípio da indisponibilidade do interesse público

[...] é função danorma legal, ao enunciar um interesse público específico cometer ao Estado, através de qualquer de suas entidades e órgãos, ou mesmo a particulares, o encargo finalístico de satisfazê-lo, definindo, em consequência, competências, condições de proteção e os direitos e deveres jurídicos correlatos.

Do exposto acima deflui que, quando determinada entidade ou órgão público recebe um plexo legal de competências, jamais poderá renunciar a essas competências, uma vez que não as exerce em nome próprio, mas o faz em nome de toda uma coletividade, a quem a norma legal quis preservar certos interesses. Como consequência, a administração pública não pode deixar de agir ou deixar de atender aos interesses inerentes às suas competências. Todavia, sua prática, obviamente, tem como limites as leis e o Direito.

De qualquer modo, o que há de mais relevante em tudo isso é que a administração não pode deixar de agir. Pelo contrário, deverá agir quando, onde e quantas vezes for necessário para defender o interesse público fomentado pela regra legal, mesmo que este interesse pareça ser oposto ao próprio interesse da administração.

Diga-se de passagem, mas ainda em tempo, que este dever da administração pública de buscar atingir os fins desejados pela regra de competência jamais abalará uma conduta desvairada dos agentes que ocupem eventuais cargos e funções. Isso porque estes deverão sempre buscar atingir os interesses públicos, todavia, pautando suas condutas e decisões em cotejo com outros interesses, dentre os quais os direitos individuais ou coletivos pautados no mesmo sistema jurídico.

Com base na premissa de que a administração pública pode e deve agir para atingir os fins públicos, não lhe é permitido, contudo, agir de maneira desproporcional ou desarrazoada. Deve sim sempre agir com bom senso, com razoabilidade e proporcionalidade nas ações que realiza e nas suas decisões, sob pena de aferir ilegalidade à sua atuação, o que poderia

proporcionar até mesmo a invocação da tutela jurisdicional, para eventual correção de possíveis desvios ou abusos de poder.

3.2.3. O princípio da autotutela e da continuidade dos serviços públicos

No que diz respeito às suas atividades, a gestão pública tem autonomia para tomar a iniciativa de sanar os problemas e corrigir os erros ocorrentes no âmbito de sua atuação. Em outras palavras, ela não precisa ser provocada nem por instrumento de ação civil nem pública, dado que a administração pública pode agir de ofício com o objetivo de corrigir eventuais atos ilegais. O princípio da autotutela “instrumenta a Administração para a revisão de seus próprios atos, consubstanciando um meio adicional de controle da atuação da Administração Pública” (ALEXANDRINO; PAULO, 2011, p. 206). Essa possibilidade de autotutela é uma das principais diferenças entre o controle administrativo e o controle judiciário, que precisa ser provocado para entrar em ação.

Já o princípio da continuidade dos serviços públicos, como o próprio nome indica, reitera que as atividades realizadas em benefício do coletivo não podem ser interrompidas sem prejuízo para a coletividade. Assim, segundo a doutrina:

A aplicação desse princípio implica restrição a determinados direitos dos prestadores de serviços públicos e dos agentes envolvidos em sua prestação. Uma peculiaridade do princípio da continuidade dos serviços públicos é que sua observância é obrigatória não só para toda a Administração Pública, mas também para os particulares que sejam incumbidos de serviços [...]. (ALEXANDRINO; PAULO, 2011, p. 208).

Convém lembrar que o poder público deverá ser sempre um defensor da estabilidade jurídica e, portanto, garantir que os serviços públicos sejam prestados em regime de continuidade, isto é, sem interrupções. Deve certificar-se de que todos aqueles responsáveis pela sua fruição possam fazê-lo, usando dos meios e instrumentos permitidos em sua regra matriz devigência.

Decorre do princípio da continuidade dos serviços públicos a regra de que a administração pública, quando diretamente ou por outorga, ao exercer tal atividade deverá pautar pela prestação dos serviços públicos de maneira contínua, sem suspensões ou interrupções injustificáveis, dada a importância atribuída ao direito do usuário do serviço público. Assim,

situações de suspensão ou interrupção da prestação dos serviços deverão ser balizadas sob critérios objetivos, que possam ser justificados e, portanto, permitam o controle dessas situações por autoridades responsáveis.

4. Considerações finais

O objetivo deste artigo foi apresentar alguns princípios explícitos e implícitos encontrados na carta constitucional de 1988 que norteiam a atividade de gestão no âmbito da administração pública, como é o caso das universidades federais.

As universidades federais, assim como outras entidades do serviço público, possuem poderes específicos para exercer sua administração, conforme previsto pela legislação. Dentre as formas de poder destacamos poder normativo, o disciplinar e o decorrente da hierarquia. Vale lembrar, no entanto, que esse poder exercido no serviço público possui restrições, que é o fato de estar dentro dos limites de lei.

Conforme discutido, as universidades federais são entes públicos que se constituíram sob a forma de autarquias. E como tal seus servidores devem-se pautar em princípios jurídicos que legitimam sua prática, sob pena de, na ausência da observância destes, cometerem atos ilícitos administrativos, independentemente do fato de terem sido atos praticados de boa-fé.

Apesar da hipótese pouco provável, se o gestor deixar de obedecer a tais princípios, afrontando-os direta ou indiretamente, sua ação estará sujeita ao crivo do controle interno de cada entidade ou órgão público. Diante da omissão destes, pode ser alvo do controle externo realizado pelo Tribunal de Contas ou ainda ser objeto de apreciação judicial, através de ação própria proposta pelo Ministério Público ou por terceiro atingido pelos atos praticados pelos referidos gestores.

Diante do exposto, destaca-se a importância de a gestão pública atender aos princípios discutidos neste trabalho, considerando que se trata de normas jurídicas extraídos da Constituição Federal, sem os quais as atividades da gestão pública tornar-se-iam inválidas em face do sistema normativo brasileiro.

5. Referências

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito administrativo descomplicado**. São Paulo: Método, 2011.

BRASIL. Decreto-Lei nº 200. Dispõe sobre a organização da administração federal, estabelece diretrizes para a reforma administrativa e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Seção 1. Suplemento. 27 fev. 1967. p. 4.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília, DF, Senado, 1998. Disponível em: <<http://www.firb.br/ABNT3.pdf>>.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 19/98. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da administração pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividade a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. *D.O. eletrônico*, 5 jun. 1998.

BRASIL. Lei nº 9.784 de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da administração pública federal. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9784.htm>.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. São Paulo: Atlas, 2011.

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

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Malheiros Editores, 2004.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Direito administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

NOHARA, Irene Patrícia. **Direito administrativo**. São Paulo: Atlas, 2012.
PESTANA, Marcio. **Direito administrativo brasileiro**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.