

**FACULDADE DE CIÊNCIAS E EDUCAÇÃO DE RUBIATABA - FACER**  
**CURSO DE DIREITO**

**JANAÍNA LUZ DOS SANTOS**

**OS PRINCÍPIOS DO DIREITO ADMINISTRATIVO ESTABELECIDOS NO ARTIGO  
37 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988**

**RUBIATABA - GO**  
**2016**

**FACULDADE DE CIÊNCIAS E EDUCAÇÃO DE RUBIATABA-FACER  
CURSO DE DIREITO**

**JANAÍNA LUZ DOS SANTOS**

**OS PRINCÍPIOS DO DIREITO ADMINISTRATIVO ESTABELECIDOS NO ARTIGO  
37 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988**

Monografia de Conclusão de Curso apresentada à Faculdade de Ciências e Educação de Rubiataba - Facer -, para obtenção do grau de Bacharel em Direito, sob a orientação do professor mestre e especialista em Ciências Penais Edilson Rodrigues.

**RUBIATABA - GO  
2016**

FOLHA DE APROVAÇÃO

**JANAÍNA LUZ DOS SANTOS**

**OS PRINCÍPIOS DO DIREITO ADMINISTRATIVO ESTABELECIDOS NO ARTIGO  
37 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988**

COMISSÃO JULGADORA

MONOGRAFIA PARA OBTENÇÃO DO TÍTULO DE BACHAREL EM DIREITO PELA  
FACULDADE DE CIÊNCIAS E EDUCAÇÃO DE RUBIATABA - FACER

RESULTADO:

---

Orientador

---

Examinador

---

Examinador

**RUBIATABA - GO  
2016**

## DEDICATÓRIA

Dedico o presente trabalho aos meus familiares que acompanharam, no decorrer deste curso desfrutando e vivendo as mesmas sensações; aos meus amigos e colegas que me apoiaram e fizeram parte deste aprendizado; aos professores que, de forma direta ou indireta, ensinou-me e auxiliaram no entendimento adquirido; ao orientador pela dedicação e compromisso demonstrados na realização deste trabalho. Também dedico a todos que, de alguma forma, contribuíram nesta caminhada, os quais me depositaram fé e confiança e tornaram essa caminhada menos difícil.

## **AGRADECIMENTOS**

A Deus por ter dado saúde e força para superar as dificuldades. A esta universidade, seu corpo docente, direção e administração que oportunizaram a janela que hoje deslumbro um horizonte superior, pela confiança.

Ao orientador Professor Mestre Edilson Rodrigues, pelo suporte no tempo que lhe coube, fazer correções e incentivos.

Aos meus pais, pelo amor, incentivo e apoio incondicional.

A todos que direta ou indiretamente fizeram parte da minha formação o meu muito obrigado!

*“Um homem não pode abandonar o direito de resistir  
àqueles que o atacam com força para lhe retirar a vida”.*  
(*Thomas Hobbes*)

## RESUMO

O trabalho em questão tem por objetivo analisar os princípios do Direito Administrativo estabelecidos no artigo 37 da Constituição Federal Brasileira de 1988. Para tanto, a problemática está em saber quais os efeitos e consequências do princípio da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência para sociedade, bem como se tais princípios são efetivados quando acionados, o que a doutrina traz a respeito os princípios da administração pública. Observar quais as características e pressupostos destes princípios e os mecanismos eficazes utilizadas quando descumpridos forem os princípios da administração pública. A metodologia aplicada foi a fundada nas pesquisas bibliográficas e documentais, as quais se baseiam na leitura de doutrinas, artigos jurídicos, pesquisas pela *internet*, leis e códigos jurídicos. A pesquisa oferece contribuições no sentido de mostrar que "Os Princípios do Direito Administrativo estabelecidos no Artigo 37 da Constituição Federal de 1988", comprova que o administrador público sempre que a frente do Direito Administrativo deverá trabalhar inegavelmente dentro do poder que lhe e dado, ainda sim, executa-lo de forma a cumprir e fazer cumprir o que é determinado pelo ordenamento jurídico. Os recursos e serviços públicos fundamentados nos princípios e normas para atender à moralidade e transparência pública.

**Palavras-chave:** administrado; administrador; artigo 37 da Constituição Federal; princípios administrativos básicos; sociedade.

## ABSTRACT

The work in question aims to analyze the principles of the Administrative Law as laid down in the Article 37 of the Brazilian Federal Constitution of 1988. For both, the problem is to know what the effects and consequences of the principle of legality, impersonality, morality, advertising and efficiency for society, as well as if such principles are enforced when actuated, what the doctrine brings about the principles of the public administration. Observing what characteristics and assumptions of these principles and the effective mechanisms used when not followed are the principles of the public administration. The methodology applied was founded in the bibliographic researches and documental, which are based on the reading of doctrines, legal articles, searches through the Internet, laws and legal codes. The research offers contributions to show that “The Principles of the Administrative Law as laid down in the Article 37 of the Federal Constitution of 1988”, testifies that the public administrator whenever before the Administrative Law they should work undeniably within the powers that is given to them, even so, execute it in a way to comply with and enforce what is determined by the legal system. The resources and the public services founded on the principles and standards to meet to the morality and public transparency.

**Keywords:** administered; administrator; Article 37 of basic the Federal Constitution; administrative principles; society.

## PALAVRAS E EXPRESSÕES ESTRANGEIRAS E LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

- Art.: Artigo.
- CF: Constituição Federal.
- N.: Número.
- N.p.: Não paginado.
- CR/88: Constituição da República de 1988.
- P.: Página.
- STJ: Superior Tribunal de Justiça.
- pp: Páginas.
- *Abolitio criminis*: Lei nova que não mais considera crime, fato que antes era considerado ilícito penal.
- *Apud*: Conforme se lê em.
- *Caput*: Cabeça.
- *In verbis*: Nestes termos.
- *Ius libertatis*: Direito à liberdade.
- *Jus puniendi*: Poder de punir
- *Numerus clausus*: Número fechado.
- *Sine qua non*: Sem a/o qual não pode ser.

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO</b> .....	11
<b>2. PRINCÍPIOS</b> .....	13
2.1. Noções preliminares.....	13
<b>3. PRINCÍPIO DA LEGALIDADE</b> .....	16
3.1. Conceituação.....	19
<b>4. PRINCÍPIO DA IMPESSOALIDADE E DA MORALIDADE</b> .....	21
4.1. Princípio da impessoalidade.....	21
4.1.1. Conceituação.....	21
4.1.2 Peculiaridades.....	23
4.2. Princípio da Moralidade.....	24
4.2.1. Conceituação.....	25
4.2.2. Peculiaridades.....	28
<b>5. PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE E DA EFICIÊNCIA</b> .....	31
5.1. Princípio da Publicidade.....	31
5.1.1. Conceituação.....	31
5.1.2. Peculiaridades.....	34
5.1.3. Princípio da publicidade em outros ramos do direito.....	37
5.2. Princípio da Eficiência.....	38
5.2.1. Conceituação.....	39
5.2.2. Peculiaridades.....	40
<b>6. CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	43
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....	45

## 1. INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem por objetivo principal ilustrar de forma clara e sucinta sobre os princípios da administração pública no ordenamento jurídico brasileiro especialmente no artigo 37 da Constituição Federal de 1988.

A Administração Pública tem o dever de sempre procurar a melhor alternativa para atender os interesses públicos, atuando de forma ética e moral, garantindo a igualdade de oportunidades, sem privilégios ou perseguições, e acima de tudo, acatando aos princípios constitucionais.

Num cenário de reformas marcadas pela imposição do Estado Democrático de Direito, cria-se a necessidade de uma administração pautada nos princípios constitucionais que se preocupa com a qualidade dos serviços prestados pelos órgãos públicos por meio de seus gestores, se pautando pela obediência destes princípios na atividade da Administração Pública. Seria esta a forma do Estado Democrático de Direito e seus administradores manter sua soberania, autenticidade e transparência dos seus atos frente à Administração Pública.

O que recai sobre temas como a improbidade administrativa, muito debatida no direito administrativo, isto pela relevância dos assuntos pertinentes aos mecanismos de combate à corrupção, necessários em um país de tantos desmandos e vilipêndio do interesse e do patrimônio público.

As consequências por improbidade administrativa conforme fixada no ordenamento jurídico, em especial no artigo 37 da Constituição Federal de 1988, dispõe que a desempenho administrativo do agente público vai além de sua atuação, o desvio de seu alvo frente à administração pública significa subversão das finalidades, tanto pelo uso ilegal ou imoral, culposa ou dolosa do bem público.

A falta de inobservância dolosa dos princípios administrativos, pela omissão indevida de atuação funcional, provocará sanções tanto na área cível quanto na área criminal. Tendo improbidade administrativa como uma das temáticas mais debatidas em direito administrativo, isto pela proeminência dos assuntos relacionados aos mecanismos de combate à corrupção, visto que em um país de tantos desmandos e vilipêndio do interesse e do patrimônio público.

Nesse contexto, entender sobre a dependência dos princípios determinados na atuação do gestor público e o que a falta deles resultaria.

Assim abordar as responsabilidades dos agentes públicos, bem como as sanções a que estão sujeitos pelos atos ilícitos, crimes de improbidade administrativa e crime de atos funcionais cometidos no desempenho de suas competências, ou sob delegação de desempenhá-las.

Objetiva também refletir acerca do papel do agente público, priorizando no exercício de suas funções a transparência e a ética baseada nos princípios da Administração Pública. Observando os acontecimentos irregulares e ilegais que ocorrem na administração pública por parte dos seus gestores e que são divulgados na mídia diariamente.

O estudo busca ilustrar o instituto do direito administrativo, se concentrando no procedimento, vantagens, fundamentos jurídicos, entendimentos doutrinários dos princípios elencados do artigo 37 da Constituição Federal de 1988 e demais assuntos que destaquem esse tema.

A escolha do tema se deu para esclarecer de forma sucinta os questionamentos sobre o funcionamento e aplicação dos princípios, tendo em vista sua importância no ordenamento jurídico brasileiro.

O artigo 37 da Constituição Federal de 1988 esclarece os princípios essenciais à Administração Pública cuja função é a de dar unidade e coerência ao Direito Administrativo, regulando as atividades administrativas de todos os entes que agregam a federação brasileira (União, Estados, Distrito Federal e Municípios).

Contextualizando a Constituição Federal reza em seu artigo 37 que: “Art. 37- A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte [...]”.

Estes princípios precisam ser seguidos à risca pelos administradores públicos, não podendo se afastar destes princípios sob pena de cometer ato inválido e sujeitar-se à responsabilidade disciplinar, civil ou criminal, se for o caso.

Busca-se com o estudo do assunto em registro, melhorar o entendimento desse instituto e aclarar a problemática. Contudo, o estudo em relação ao tema, faz-se relevante para o aperfeiçoamento e conhecimento profissional e transparência dos atos do Administrador do bem Público, justificado pela sua importância no contexto social e jurídico, sendo premente a sua discussão.

## 2. PRINCÍPIOS

### 2.1. Noções preliminares

Para que se possa entender a verdadeira essência e funcionamento dos princípios mencionados no artigo 37 da Constituição Federal de 1988, é relevante perceber primeiramente o teor da palavra princípio, conceituando-a e investigando sua influência perante o vasto caminho do direito, conseqüentemente no meio jurídico.

É importante lembrar que a intenção aqui não é a de investigar exaustiva e pormenorizadamente as teorias que esclarecem os conceitos e características dos princípios. Mas, a noção de princípio é de fundamental relevância, principalmente após a Promulgação da Constituição Federal de 1988, aparecendo também alteração da constitucionalização do direito privado e os resultados dos direitos fundamentais nas relações entre privados, o que coloca em alta o debate acerca dos princípios.

Os princípios são normas norteadoras da interpretação das regras e ordenamentos jurídicos, distinguindo as portas que levam aplicação correta da lei. Os princípios buscam suprimir falhas e lacunas, proporcionando coerência e harmonia para o regimento legal jurídico.

Alexandrino (2014, p. 187) diz que:

Os princípios são ideias centrais de um sistema, estabelecendo suas diretrizes e conferindo a eles 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 importância de deslumbrar o princípio em si, acontece pelo fato da palavra poder trazer mais de um significado, visto que para cada instituto demonstra sentidos específicos. Portanto, observando sua abrangência, bem como seus limites.

Araújo explica (2007, p. 48) assim:

A palavra princípio é daquelas que podem trazer a mesma grafia com significados variados, porém interligados: trata-se de vocábulo análogo, com os sentidos de origem, começo, postulado, base, teorema, dogma e outros, sempre relacionados a ponto de partida, proposição básica. Podem os princípios ser de realidade (*essendi*) ou de conhecimento (*cognoscendi*), e

classificar-se sobre vários critérios, dos quais o mais comum é o da abrangência, no qual se estabelece uma hierarquia de princípios, os menos abrangentes derivando dos mais abrangentes.

Gasparini (2012, p. 60) compreende:

Constituem os princípios um conjunto de proposições que alicerçam ou embasam um sistema e lhe garantem a validade. Os princípios são; 1) onivalentes, isto é, os que valem para qualquer ciência, a exemplo do princípio de não contradição: uma coisa não pode ser e não ser ao mesmo tempo; 2) plurivalentes, ou seja, os que valem para um grupo de ciências, a exemplo do princípio da casualidade, que informa as ciências naturais: à causa corresponde um dado efeito; 3) monovalentes, tais como os que valem só para uma ciência, a exemplo do princípio da legalidade (a lei submete a todos), só aplicável ao direito. Estes últimos podem ser: a) gerais, a exemplo dos que valem só para um ramo de uma determinada ciência, como é o princípio da supremacia do interesse público (no embate do interesse público e o privado há de prevalecer o público), que só é aplicável ao direito público; b) específicos, ou seja, os que valem só para uma parte do ramo de certa ciência, nos moldes do princípio da continuidade do serviço público (a atividade pública é ininterrupta) só verdadeiro para o Direito Administrativo, que é sub-ramo do Direito Público.

O instituto jurídico é miscigenado por interpretações distintas que às vezes rotulam valores, ou qualificam comportamentos. Por isso, é necessário ter noções básicas do que vem a ser os princípios e as regras. Os conceitos, contudo, não têm fronteiras rígidas ou estanques, ponderando que o objetivo do Direito é único e indivisível. De tal modo, toda regra deve observar um princípio. E também todo princípio necessita ter insito um adequado grau de regramento e força normativa, de acordo com a evolução histórica avaliada.

Nohara (2008, p. 13) complementa dizendo:

Princípios são normas de caráter geral, com elevada carga valorativa, que fundamentam as regras jurídicas. Eles desempenham um papel estrutural no Direito, o que não implica coesão de seus conteúdos, pois todo ordenamento jurídico minimamente democrático pressupõe a convivência de uma série de valores e interesses de conteúdo conflitante.

Princípios e regras não se igualam, são coisas diferentes, por isso é essencial que o estudo do tema seja minucioso. AMARAL JÚNIOR (1993, p. 27) expõe que a teoria geral do direito situa diferenças entre regras e princípios nos seguintes moldes:

Princípios são pautas genéricas, não aplicáveis à maneira de 'tudo ou nada', que estabelecem verdadeiros programas de ação para o legislador e

para o intérprete. Já as regras são prescrições específicas que estabelecem pressupostos e consequências determinadas. A regra é formulada para ser aplicada a uma situação especificada, o que significa em outras palavras, que ela é elaborada para um determinado número de atos ou fatos. O princípio é mais geral que a regra porque comporta uma série indeterminada de aplicações. Os princípios permitem avaliações flexíveis, não necessariamente excludentes, enquanto as regras embora admitindo exceções, quando contraditadas provocam a exclusão do dispositivo colidente.

Assim, toda parte do direito há seus princípios exclusivos e harmônicos entre si, alguns até implantados na constituição, de maneira que continuamente ao existir uma interação indispensável entre os vários ramos do direito, tais princípios específicos servirão de limites uns para os outros, de modo que a norma que foge a esses princípios não só destoa do subsistema legal no qual supostamente estaria inserida, como também fere o ordenamento jurídico no todo, violando princípios de outros ramos do direito.

Para finalizar esse tópico, cabe destacar que os princípios elencados no artigo 37 da Constituição Federal de 1988 são específicos ao ramo do Direito Administrativo, isto é, uma ramificação do Direito Público. Diante disso, passa-se agora a investigação do Princípio da Legalidade no tópico a seguir.

### 3. PRINCÍPIO DA LEGALIDADE

Em todo instituto do ramo do direito estudado é comum que se observe os princípios que as guiam. No Direito Administrativo, isso também é evidente. Em meio a tantos princípios reguladores e direcionadores do Direito Administrativo, apreciado será o que versa da legalidade na administração pública.

Após a exposição de alguns entendimentos doutrinários acerca dos princípios mencionados na nossa Constituição Federal, investigado será cada um destes cinco princípios segundo posicionamento da doutrina.

O primeiro princípio da legalidade expressa a forma de atuação legal da Administração Pública devendo ser seguida com discricionariedade e limitada por lei. Contextualizando Alexandrino (2014, p. 194) traduz um pouco da ideia do referido princípio:

A carta de 1988 não estabeleceu um enunciado específico para o princípio da legalidade administrativa. Conforme exposto, entretanto, pode-se afirmar que, âmbito do direito administrativo, como decorrência do regime de direito público, a legalidade traduz a ideia de que a administração pública somente em possibilidade de atuar quando exista lei que o determine (atuação vinculada) ou autorize (atuação discricionária), devendo obedecer estritamente ao estipulado na lei, ou, sendo discricionária a atuação, observar os termos, condições e limites autorizados na lei. Essa é a principal diferença do princípio da legalidade para os particulares da administração: Aqueles podem fazer tudo o que a lei não proíba; está só pode fazer o que a lei determine ou autorize. Inexistindo previsão legal, não há possibilidade de atuação administrativa.

Dessa forma o princípio da legalidade é necessário para a existência do Estado de Direito e estabelece uma das fundamentais garantias de reverência aos direitos individuais, é ele que o rotula e que lhe dá identidade própria. Ao mesmo tempo em que os determina, estabelece também os limites da atuação administrativa que tenha por objeto a observação ao exercício dos direitos em benefício da coletividade.

Ainda Alexandrino (2014, p. 194):

O princípio da legalidade administrativa tem, portanto, para administração pública, um conteúdo muito mais restritivo do que a legalidade geral aplicável à conduta dos particulares (CF art. 5.º, II). Por outro lado, para o administrado, o princípio da legalidade administrativa representa uma garantia constitucional, exatamente porque lhe assegura que a atuação da administração estrará limitada ao que dispuser a lei.

Existem muitas leis na legislação brasileira que sobrepuja princípios apontados ao Direito Administrativo. Aparecendo expressa ou tacitamente, conjuntos de princípios normativos norteadores da Administração Pública. O Princípio da Legalidade pressupõe garantia de atuação para os agentes administrativos perante o Poder Público. É o que demonstra total subordinação do agente à previsão legal, contudo, os gestores do Poder Público precisam atuar sempre em conformidade com a lei. Neste sentido, o administrador público, através de mero ato administrativo, não pode conferir direitos, constituir obrigações ou atribuir proibições a sociedade. Tudo dependerá de existência de lei.

Araújo (2007, p. 51) menciona que:

Já seu correspondente para o Poder Público, mencionado no art. 37, significa que o agente público, as autoridades, a Administração, enfim, só poderão fazer o que a lei determina ou permite expressamente, devendo agir de acordo com a lei e o interesse público, não podendo prevalecer frente a estas decisões e interesses individuais.

A Administração Pública deve ser desempenhada na conformidade da lei, como já foi observado. Este princípio é fundamental do regime jurídico-administrativo, pois, além de ser efetivo, característico e informador, submete o Estado à lei. Reflete a garantia mais extraordinária do cidadão, resguardando-o de descomedimentos dos agentes administrativos e atendo o Poder do Estado em interferir na esfera das liberdades individuais.

O princípio da legalidade no direito administrativo é diferente do princípio da legalidade nos outros ramos do direito, a exemplo do direito privado ao tratar este princípio da forma de ninguém ser obrigado a fazer ou deixar de fazer senão em virtude da lei, ou seja, se a lei não proíbe, presume-se permitido o que é a não contradição a lei. Na administração pública o gestor não pode atuar sempre quando a lei não proíbe, mas somente quando a lei expressamente o permite, trazendo a ideia de subordinação a lei.

Para Mello (2001, p. 71):

Para avaliar corretamente o princípio da legalidade e captar-lhe o sentido profundo cumpre atentar para o fato de que ele é a *tradução jurídica* de um propósito político: o de submeter os exercentes do poder em concreto – o administrativo – a um quadro normativo que embargue favoritismos, perseguições ou desmandos. Pretende-se através da norma geral, abstrata e por isso mesmo impessoal, a lei, editada, pois, pelo Poder Legislativo – que é o colégio representativo de todas as tendências (inclusive

minoritárias) do corpo social, garantir que a atuação do Executivo nada mais seja senão a concretização desta vontade geral.

O princípio da legalidade tem se apresentado com uma única e precípua função, qual seja, a de inibir contrariedade ao que reza o texto de lei, desta feita, é um verdadeiro óbice.

Segundo Filho (2008, p.17):

O princípio da legalidade é certamente a diretriz básica da conduta dos agentes da Administração. Significa que toda e qualquer atividade administrativa deve ser autorizada por lei. Não o sendo a atividade é ilícita. Não custa lembrar, por último, que, na teoria do Estado moderno, há duas funções estatais básicas: a de criar a lei (legislação) e a de executar a lei (administração e jurisdição). Esta última pressupõe o exercício da primeira, de modo que só se pode conceber a atividade administrativa diante dos parâmetros já instituídos pela atividade legiferante. Por isso é que administrar é função subjacente à de legislar. O princípio da legalidade denota exatamente essa relação: só é legítima a atividade do administrador público se estiver condizente com o disposto em lei.

Ressalta-se que tal princípio, cai de forma distinta para a administração pública e para os indivíduos. Enquanto, em primeiro momento, a lei é a fronteira positiva da ação, devendo toda a ação da administração pública estar compreendida em seus ditames, no segundo momento, a lei é a fronteira negativa, ou seja, tudo que não esteja interdito por lei, estará automaticamente admitido. Por isso, o princípio da legalidade, no campo individual, é chamado de princípio da autonomia da vontade.

Nesse sentido, Di Pietro (2012, p. 64) trata o princípio da legalidade como uma das principais garantias de acatamento aos direitos individuais:

Este princípio, juntamente com o de controle da administração pelo Poder Judiciário, nasceu com o Estado de Direito e constitui uma das principais garantias de respeito aos direitos individuais. Isto porque a lei, ao mesmo tempo em que os define, estabelece também os limites da atuação administrativa que tenha por objeto a restrição ao exercício de tais direitos em benefício da coletividade.

Neste contexto, considera-se o princípio da legalidade como embasamento para todos os demais princípios que conduzem a Administração Pública, trazendo como característica a completa sujeição da administração às leis.

Para Faria (2007, p. 45):

A Administração, sujeita que está ao princípio da legalidade, não tem o poder ou a competência para praticar atos em desconformidade com a lei. Dessa forma, a sua vontade ou a de seu agente é a da lei. O administrador público, agindo nessa condição, não deve ter vontade própria, nem quando atuar no exercício da faculdade discricionária. A manifestação da vontade do agente deve espelhar a vontade estatal.

Nesse mesmo direcionamento Gasparini (2012, p. 61) relaciona que:

O princípio da legalidade significa estar a Administração Pública, em toda a sua atividade, presa aos mandamentos da lei, deles não se podendo afastar. Sob pena de invalidade do ato e responsabilidade de seu autor. Qualquer ação estatal sem o corrente calço legal, ou que exceda o âmbito demarcado pela lei, é injurídica e expõe-se à anulação. [...].

Portanto, para que o ato do agente administrativo seja legalmente permitido é necessário que exista lei anterior que o determine válido. O gestor deve ser subordinado aos dispositivos legais, não podendo agir sem que haja expressa determinação legal ou em desacordo com o direito. É do parlamento a função de elaboração dessas leis, impondo o limite de atuação da administração pública.

### **3.1. Princípio da legalidade em outros ramos do direito**

É interessante entender um pouco também sobre o princípio da legalidade em outros ramos do direito. Passo que na realização administrativa pelo Estado o princípio em tela é essencial. Faria (2007, P. 45) menciona que esse princípio é de observância obrigatória em qualquer atividade do homem, independentemente de ter ou não relação com a Administração Pública.

Assim, no Direito Constitucional a legalidade é trabalhada no foco de cumprimento de lei, não podendo o indivíduo ser constrangido a fazer ou não fazer algo sem que haja expressa previsão legal. No texto da Constituição Federal de 1988 está conceituado que “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei” (art. 5º, II, da Constituição da República de 1988).

Além de tudo, o princípio da legalidade tem seu alento de criação na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, mais precisamente em seu artigo 4º, aludindo assim:

A liberdade consiste em fazer tudo que não prejudica a outrem: assim, o exercício dos direitos naturais de cada homem não tem outros limites senão os que assegurem aos membros da sociedade o gozo desses mesmos direitos. Esses limites somente podem ser estabelecidos em lei.

Assim como em algumas outras partes do direito, o código processual penal também se alia ao uso da legalidade. Hassemer (2007 p. 49) retrata o princípio da legalidade no âmbito do processo penal, da seguinte forma:

O princípio da legalidade no processo penal (ou seja, a obrigação da decisão sobre o inquérito e acusação de se apoiar somente na suspeita de uma ação punível) deve se reportar à ética do Estado de Direito. Ela corresponde às ideias da separação de poderes, à certeza legal, à igualdade, ao Estado de Direito. O princípio da legalidade, no processo penal, é um rebento das ideias, as quais, conforme a filosofia política do Iluminismo, são válidas para a relação entre direito penal e direito processual, em um Estado moderno.

No direito tributário o princípio da legalidade, garante que existirá sempre uma lei ao contribuinte que irá instituir e receber o tributo, pois não poderá ser atribuída um tributo ao contribuinte, sem que seja observado as disposições legais em relação a criação e requisição de um tributo. Os alcances postos ao poder de tributar deverão ser limitados sob pena de ser considerado inconstitucional, tal princípio propõe evitar excessos pelas autoridades e uma presumível discricionariedade na requisição dos tributos.

Para Hack (2008, p. 32):

No Direito Tributário, a legalidade é ainda mais importante, pois o tributo deve ser instituído por uma lei e cobrado por uma atividade administrativa; ou seja, trata-se de uma cobrança realizada pelo Estado contra o particular. Essa é uma limitação ao direito de propriedade do particular, que deve dispor de parte de seus rendimentos e bens em favor do Estado.

Foi observado que o princípio da legalidade está presente em variados ramos do direito brasileiro, visto que cada instituto tem sua maneira particular de aplicar esse princípio, e em cada uns deles o princípio da legalidade possui eficácia própria.

Desta forma, é evidente a importância do Princípio da Legalidade para todos os ramos do direito, e mais especificadamente para o Direito Administrativo. Logo, segue a investigação científica no próximo tópico tratando a respeito dos Princípios da Impessoalidade e da Moralidade.

## **4. PRINCÍPIO DA IMPESSOALIDADE E MORALIDADE**

### **4.1. Princípio da impessoalidade**

Em sequência a investigação científica, passa-se agora para o estudo do princípio da impessoalidade, objetiva-se entender sua função na atuação do gestor administrativo, bem como no direito administrativo. Portanto, absorver o que a Constituição Federal trata do assunto e o que alguns doutrinadores entendem deste princípio.

#### **4.1.1. Conceituação**

O princípio da impessoalidade assim como os demais é outra relevante diretriz que carece ser observada toda vez que se trabalhar com a Administração Pública e tem o dever de comportamento impessoal. Além disso, Da Silva, (2008, p. 335,) diz que “o princípio da impessoalidade incide, inicialmente, na neutralidade da gestão administrativa, que só se norteia na acepção da efetivação do interesse público”.

Destaca-se que esse princípio tem ocasionado algumas discórdias entre os doutrinadores. Uns creem que o princípio da impessoalidade não é diferente, ou melhor, é idêntico ao princípio da igualdade; a atuação impessoal detém significado para estes doutrinadores de dar um tratamento igualitário a todas as pessoas. Outros asseveram que este princípio não apresenta essa similaridade com o da igualdade, mas diz que tudo feito pelos gestores da Administração Pública há de direcionar o mérito à própria Administração, afastando-se, então, qualquer hipótese de o servidor se intitular como autor direito do feito. Nesse contexto, essa desarmonia muitas vezes acontece. Em resumo: não influi qual servidor atuou, pois sempre quem atua é a Administração Pública.

Enxergando o princípio da impessoalidade administrativa, como incremento do princípio da igualdade exposto no artigo 5º, I, da Constituição Federal, onde se institui que a administração pública deve visar sempre o interesse coletivo, significando, em decorrência, inaceitável o tratamento privilegiado a alguns e outros, não podendo imperar na Administração Pública a validade do dito popular de que “a alguns ofereceremos a lei e a outros as sinecuras, os benefícios da lei”.

A Impessoalidade força o gerenciador público a ser o executor do ato, e nada além disso, o gestor vai apenas revelar a vontade do Estado, porque a autoridade apenas poderá efetivar atos que visem o bem coletivo comum, e não atos que objetivem finalidades diferentes, favorecendo exclusivamente um grupo de pessoas.

Tangente ao princípio da impessoalidade, Mello (2001, p. 84) diz que:

Nele se traduz a ideia de que a Administração tem que tratar a todos os administradores sem discriminações, benéficas ou detrimimentos. Nem favoritismo nem perseguições são toleráveis. Simpatias ou animosidades pessoais, políticas ou ideológicas não podem interferir na atuação administrativa e muito menos interesses sectários, de facções ou grupos de qualquer espécie. O princípio em causa não é senão o próprio princípio da igualdade ou isonomia. Está consagrado explicitamente no art. 37, *caput*, da Constituição, Além disso, assim como 'todos são iguais perante a lei' (art. 5º, *caput*), *a fortiori* teriam de sê-lo perante a administração.

No texto constitucional há, ainda, algumas referências a algumas aplicações concretas deste princípio, como ocorre no art. 37, II, ao exigir que o ingresso em cargo, função ou emprego público depende de concurso público, exatamente para que todos possam disputar-lhes o acesso em plena igualdade. Idem, no art. 37, XXI, ao estabelecer que os contratos com a Administração direta e indireta dependerão de licitação pública que assegure igualdade de todos os concorrentes. O mesmo bem jurídico também está especificamente resguardado na exigência de licitação para permissões e concessões de serviço público (art. 175)

Ao retratar princípio da impessoalidade, Alexandrino (2014, p. 198) traz a impessoalidade como estando baseada sob dois prismas, que são eles:

- a) como determinante da finalidade de toda a atuação administrativa (também chamado princípio da finalidade, considerando um princípio constitucional implícito, inserido no princípio expresso da impessoalidade). [...]
- b) como vedação a que o agente público se promova às custa das realizações da administração pública (vedação à promoção pessoal do administrador público pelos serviços, obras e outras realizações efetuadas pela administração pública).

Atuar com impessoalidade, logo, denota ter sempre o escopo de sanar os interesses da coletividade, ainda que, nesse procedimento, interesses privados sejam prejudicados ou beneficiados. O proibido é a ação do gestor público com o alvo de apenas favorecer ou depreciar pessoas ou grupos peculiares.

Já Marcon (2015 p. 28 – 29) entende assim:

A impessoalidade, do ponto de vista do administrado, consiste, basicamente, em tratar a todos da mesma forma, isto é, os cidadãos não podem sofrer discriminações em razão do nascimento, da origem, das características físicas, das opiniões, etc. Ademais, sob a óptica do

administrador, a impessoalidade requer a não personalização do governo, isto é, o gestor público não pode se utilizar da função e da máquina pública para promoção pessoal e realização dos próprios desígnios.

Ainda a respeito do princípio da impessoalidade administrativa, Di Pietro (2012, p. 68) traz dois sentidos no qual esse princípio pode significar, completando que:

Este princípio, que aparece, pela primeira vez, com essa denominação, no art. 37 da Constituição de 1988, está dando margem a diferentes interpretações, pois, ao contrário dos demais, não tem sido objeto de cogitação pelos doutrinadores brasileiros. Exigir a impessoalidade da Administração tanto pode significar que esse atributo deve ser observado em relação aos administrados como a própria Administração. [...].

O entendimento portanto, é que, o princípio da impessoalidade institui que a Administração Pública não pode sobrepular a marca particular do gestor público, sendo assim, as obras públicas não são exercida pelo gestor, e sim pela Administração pública à qual ele faz parte.

#### **4.1.2 Peculiaridades**

Um aspecto também merecedor de ser recordado é o de que sempre quem atua é o administrador público, por isso, não é permitido que o gestor público utilize as publicidades das campanhas e as obras dos órgãos públicos para buscar uma promoção pessoal. É o observa-se pelo recorte de Lenza (2012, p. 1277):

Finalmente, confirmando a impessoalidade, o art. 37, § 1.º, estabelece que a publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos.

Não importa se for ele eleito, concursado, indicado etc., o gestor público, está tomando seu cargo para sanar aos interesses da população. Desta forma, suas obras obrigatoriamente necessitarão ter o interesse público como finalidade, e não particular ou de um grupo baixo de pessoas conhecidas. Contudo, tem o dever, ser impessoal.

Para Gasparini (2012, p. 62-63):

Atividade administrativa deve ser destinada a todos os administrados, dirigida aos cidadãos em geral, sem determinação de pessoa ou discriminação de qualquer pessoa. É o que impõe ao Poder Público este princípio. Com ele quer-se quebrar o velho costume do atendimento do administrado em razão de seu prestígio ou porque a ele o agente público deve alguma obrigação [...].

Nesse sentido, observa-se que ao administrador público deve ter uma atuação objetiva, mirando apenas o atingimento dos interesses público, não podendo o gestor público no desempenho de sua função pública buscar o interesse privado. Neste caso, o que se sabe é do cometimento de um vício, um desvio de finalidade, conhecido também como desvio de poder.

Di Pietro (2004, p. 71) finaliza dizendo:

O princípio da impessoalidade dá ensejo a duas interpretações: a impessoalidade do ponto de vista dos administrados como ocorre nos precatórios judiciais, que obedecem a uma ordem que impossibilita que ocorram preferências arbitrárias ou que proíba a nomeação de pessoas ou de casos específicos nas dotações orçamentárias; e do ponto de vista da administração, em que:

1. Programas, obras e serviços são prestados pelos órgãos ou entidades administrativas, e não pelos agentes ou funcionários públicos; por conseguinte o § 1º do art. 37 da Constituição Federal proíbe que constem nome, símbolos e imagens que caracterizem a promoção pessoal de autoridade ou servidores públicos em publicidade de atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos, e;
2. No exercício de fato no qual se reconhece validade aos atos praticados por funcionários irregularmente investidos no cargo ou função, sob o fundamento de que o ato é do órgão e não do agente público (vide seção 4.5, em vícios – do ato administrativo).

Assim, o princípio da impessoalidade tem a determinação de que o administrador precisa agir ou tratar todos sem discriminações, benefícios, favoritismo ou perseguições. As simpatias ou animosidades políticas ou ideológicas, não podem interferir na atividade administrativa.

#### **4.2. Princípio da Moralidade**

Preliminarmente, destaca-se que o princípio guia para o rigoroso funcionamento da máquina pública, ele é o mais extenso que conglera a maioria dos demais princípios constitucionais, a desmoralização a qualquer princípio continuamente implicara carência de moralidade administrativa e por conseguinte este ato estará infectado de improbidade. É o pensamento de Moraes (2002, p. 101):

A moralidade é pressuposto de validade de todo ato da Administração Pública, assim, o poder judiciário, ao exercer o controle jurisdicional, não deve se restringir ao exame estrito da legalidade do ato administrativo, mas sim entender por legalidade e legitimidade não somente o que está escrito em lei, como também todos os atos que condizem com a moral administrativa e com interesse de toda coletividade.

É por intermédio do presente estudo será basicamente demonstrado que a inserção do princípio da moralidade no contexto da carta magna brasileira de 1988 foi a consequência do amadurecer da teoria constitucional no Brasil.

#### 4.2.1. Conceituação

O princípio da moralidade, que é o terceiro dos princípios mencionados no artigo 37 da Constituição Federal, vem revelar a atuação honesta da Administração Pública e sua conduta ética e correta. Visto que não basta ser apenas legal, tem também que existir correção no trato do bem público, ou seja, haver honestidade.

Gasparini (2012, p. 63) inicia assim:

O art.37 *caput*, da Constituição Federal menciona, entre outros, o princípio da moralidade, que não pode ser senão o da moralidade administrativa. De sorte que o princípio da moralidade administrativa tem hoje status constitucional.

O princípio da moralidade é divergente entre os doutrinadores, visto que alguns confiam que ele necessita ser aceito como uma parte simples do princípio da legalidade, sendo que outros o avaliam como autônomo. O que se extrai é que toda e qualquer obra exercido na Administração Pública necessitará ser conduzido pelo princípio da moralidade.

Nesse contexto, observa-se que a moralidade da Administração Pública se distingui da moral comum, porque a primeira não força a obrigação de atendimento a segunda, vigente em sociedade. Entretanto, estabelece total comprometimento aos padrões éticos, decoro, boa-fé, honestidade, dignidade, lealdade e probidade.

Meirelles (2012, pág. 90) explica da seguinte forma:

O agente administrativo, como ser humano dotado de capacidade de atuar, deve, necessariamente, distinguir o Bem do Mal, o Honesto do Desonesto. E ao atuar, não poderá desprezar o elemento ético da sua conduta. Assim, não terá que decidir somente entre o legal e o ilegal, o justo do injusto, o

conveniente e o inconveniente, o oportuno e o inoportuno, mas também entre o honesto e o desonesto.

Desta maneira, compreende-se que o princípio da legalidade está profundamente unido ao princípio da moralidade, pois, além de o agente administrativo obedecer o que determina a lei, além do ato administrativo estar em conformidade com a lei, além da legalidade, é necessário que o gestor provenha suas atividades analisando a moralidade administrativa, que seria, em derradeira análise, um controle moral indispensável à Administração Pública.

Por este raciocínio, observa-se que a distinção existente entre boa-fé subjetiva e objetiva, tem ganhado força paulatinamente na seara do Direito Administrativo. Nesse aspecto, entende-se que a subjetiva desenvolve a perspectiva de verificação sobre a intenção real e pretensão do gestor administrativo, especialmente no que referir-se ao conhecimento ou desconhecimento do que era legal ou não.

Já por outro pensamento, a boa-fé objetiva acontece por meio de uma averiguação do desempenho do agente, sendo insignificante a sua intenção. Observa-se, de acordo com a corrente majoritária para o Direito Administrativo, que o verdadeiramente essencial é a atitude e não a intenção do agente.

Quando se fala de moralidade administrativa, trata-se de uma moralidade jurídica, institucional e de uma boa atuação Marinella (2005, p. 37) ensina neste contexto que:

O texto constitucional ao apontar os princípios que devem ser observados pelo administrador público no exercício de sua função, inseriu entre eles o princípio da moralidade. Isso significa que em sua atuação o administrador público deve atender aos ditames da conduta ética, honesta, exigindo a observância de padrões éticos, de boa-fé, de lealdade, de regras que assegurem a boa administração e a disciplina interna na Administração Pública.

É lógico, no entanto, que a área da moralidade administrativa possui ambiente reduzido, sendo que o desvio de poder é avaliado apenas moralmente ilícito em vez de ato ilegal. Entretanto, isso não tem capacidade de tirar o devido reconhecimento de seu mérito como um verdadeiro princípio autônomo ante o direito positivo no Brasil.

Hauriou (1927, *apud* citado por ARAÚJO 2007, p. 57) entende:

Com efeito, podemos dizer que, quando tratamos de moralidade administrativa não nos referimos a um tipo de moral comum, mas jurídica, a que se chega pela observância de princípios até aqui focalizados, como os da supremacia do interesse público, da legalidade estrita, da igualdade, da impessoalidade, aos quais se adiciona mais um elemento que, na doutrina administrativa clássica brasileira, é o primordial nas relações dos agentes públicos com a administração e com a população o dever de lealdade às instituições.

Nesse contexto, demonstra-se que tanto os gestores, quanto a Administração Pública precisam operar segundo os princípios éticos, visto que tal violação provocará uma contravenção do próprio Direito, o que caracterizará um ato ilícito de maneira a transformar uma conduta viciada em uma atuação invalidada.

Diante do exposto, a moral administrativa é orientada para uma diferenciação prática entre a boa e a má administração, cogitando consigo a ideia do administrador eficiente.

Nohara (2008, p. 20) conclui comparando o Direito e a Moral da seguinte forma:

O Direito e a Moral compartilham o conteúdo comum da justiça, uma vez que ambos obrigam as pessoas a serem justas. No entanto, o Direito somente ordena o mínimo ético para a conservação da vida social, ocupando-se por vezes de temas eticamente indiferentes.

Por subsecutivo, incontestavelmente a moralidade da administração pública está contida no Direito, tornando-se presente de modo inseparável em sua aplicação e finalidade. Revestindo-se, então, em fator de legalidade.

Está manifesto, destarte, o valor real do princípio da moralidade na legislação brasileira, visto que qualquer atuação da administração pública que não esteja em harmonia com moralidade administrativa estará sujeita a anulação, ou seja, trata-se de uma condição de legalidade das ações e procedimentos da Administração Pública.

Assim, pode-se destacar que o administrador público precisa continuamente analisar a finalidade da entidade pública no que diz respeito à aplicação do princípio da moralidade administrativa no caso real, observando sempre o bem comum. Assim, conclui-se que tal princípio versa sobre padrões éticos, mas objetivos, que são relacionados e distribuídos entre todos, e não apenas um entendimento puramente pessoal, do gestor administrativo.

#### 4.2.2. Peculiaridades

No contexto histórico do princípio da moralidade nota-se que desde a antiguidade as civilizações já se mostravam preocupadas com a existência da moralidade na administração das coisas públicas. Com a evolução histórica deste princípio, essa preocupação somente se fortaleceu, assim como Mello (2004, p. 50) “a ampliação das zonas de liberdade de ação do Poder Público produziram diversos problemas” dos quais favoreceu gestões desprovidas de honestidade.

Aos poucos, com o decorrer do tempo o princípio da moralidade foi se tornando legítimo, como assevera Madeira (2008, p. 17):

Inicialmente com a teoria do exercício abusivo dos direitos e, posteriormente, com as doutrinas que impunham vedações ao enriquecimento ilícito e legitimavam a obrigação natural, sempre se buscou envolver a regra jurídica em uma atmosfera axiológica própria das regras de coexistência humana.

Madeira (2008, p. 18) ainda expõe no que a legitimidade do princípio da moralidade resultou:

O impacto inicial dessa nova variante, que orientaria e condicionaria a aplicação da regra jurídica, foi pouco diluído, resultando em uma ampla compreensão de sua importância, o que terminou por fazer com que a regra moral migrasse para outros ramos do Direito, em especial para o Direito Público.

No Direito Administrativo, em relação às licitações, é bem corriqueiro encontrar casos de conspirações entre aqueles que executam o devido processo, de maneira que ferem a moral e ofendem diretamente ao princípio da moralidade. Pois então esse tipo de ofensa causa efeitos jurídicos que podem ocasionar a anulação do ato e esta pode ser formulada pela própria Administração Pública ou Poder Judiciário.

Lenza (2012, p. 1279) complementa:

A Administração Pública, de acordo com o princípio da moralidade administrativa, deve agir com boa -fé, sinceridade, probidade, lealdade e ética.

Importante notar que o controle da moralidade não se confunde com o mérito administrativo e, por isso, pode ser fundamento autônomo para invalidação de ato administrativo, por meio inclusive da ação popular [...]

É importante observar que há diferença entre “Licitude e Honestidade” possuindo traços distintos entre o direito e a moral, contudo, nem sempre o que é certo é necessariamente moral. Nessa ótica, cabe comprovar que alguns doutrinadores creem que o preceito “moral” envolveu o direito público, especialmente o Direito Administrativo, por meio do exame jurisdicional do desvio de poder, de maneira que este passou a ser adotado como uma hipótese de ilegalidade que estaria sujeitada a controle judicial.

Di Pietro (2012, p. 79) se expressa assim:

Em resumo, sempre que em matéria administrativa se verificar que o comportamento da administração ou do administrado que com ela se relaciona juridicamente, embora em consonância com a lei, ofende a moral, os bons costumes, as regras de boa administração, os princípios de justiça e de equidade, a ideia comum de honestidade, estará havendo ofensa ao princípio da moralidade administrativa.

É também relevante observar a diferença que existem entre a moral comum e a moral administrativa, e é dessa maneira o posicionamento de Madeira (2008, p. 19):

De forma correlata a moral comum, o princípio da moralidade também exige que o administrador observe determinados valores, os quais assumem certa especificidade em razão da própria natureza de sua atividade. Enquanto a moral comum consubstancia o conjunto de valores ordinários entre os membros de determinada coletividade, possuindo maior generalidade e abstração, a moral administrativa toma como parâmetro os valores subjacentes à atividade estatal.

A natureza jurídica de princípio da moralidade administrativa é demonstrada pelo fato de que há outras normas constitucionais que afastam a consideração sobre a moralidade, ou seja, que fixam condutas e estruturas sem que as mesmas possam ser consideradas inválidas por ofensa à moralidade administrativa, uma vez que a incidência do princípio foi afastada pelo próprio constituinte.

Alexy (1993, p. 14) relaciona:

Os princípios são normas jurídicas que ordenam que se realize algo na maior medida possível, em relação com as possibilidades jurídicas e fáticas. Os princípios são, por conseguinte, mandados de otimização que se caracterizam por que podem ser cumpridos em diversos graus e porque a medida ordenada de seu cumprimento não depende só de possibilidades fáticas, mas também das possibilidades jurídicas. O campo das possibilidades jurídicas está determinado por meio de princípios e regras que jogam em sentido contrário.

A moralidade é outro princípio bastante proeminente no Direito Administrativo e muito relevante para manutenção do processo da contratação e da licitação. Não se poderia imaginar que os servidores Administração Pública, pudesse fraudar conluiando com os possíveis futuros contratados, estabelecendo um valor maior, para oferecer a eles alguma regalia, em intenção de lesar do interesse público. Se atuasse deste modo, estaria afrontando o princípio da igualdade, porque estariam tratando desigualmente aos que precisariam ganhar tratamento igual, além de afrontar o princípio da legalidade, logo estaria efetuando pagamento de um valor superior, ao passo que a lei exige o pagamento pelo menor valor. Também confrontaria, em particular, o princípio da moralidade administrativa, que proíbe toda ação ou conduta que vá contra a conduta do homem honesto, do homem probo.

Justen Filho (2004, p. 53) traz que:

Na licitação, que o procedimento administrativo a ser estudado, a conduta que não se coadunar com a moral da administração, acarretará nulidade do ato ou do procedimento, havendo imoralidade, haverá o afastamento do cumprimento do instrumento convocatório. A moralidade está estreitamente ligada a probidade administrativa.

Madeira (2008, p. 20) sustenta assim:

Mesmo com o decorrer do tempo e o amadurecimento da doutrina acerca do tema, há ainda uma corrente tradicional que sustente essa vinculação, defendendo ser o vício de moralidade tão-somente uma das hipóteses da legalidade, qual seja a legalidade concernente aos fins (desvio de poder). Em consequência, o controle da moralidade por parte do Poder Judiciário restringir-se-ia a essa modalidade de ilegalidade, restando seu exame enquanto elemento isolado prejudicado, posto que tais autores vislumbram que, enquanto elemento da disciplina interna da administração, a análise da moralidade dos atos administrativos caberia, igualmente a esfera interna da administração.

Então a doutrina destaca que o conhecimento de moral na administração pública não está ligada as persuasões íntimas do gestor público, mas sim a noção de desempenho correspondente e ética existente no grupo coletivo social.

Nesse contexto, fica claro e evidente a importância dos princípios: da impessoalidade e da moralidade para o Direito Administrativo Brasileiro. Razão pela qual passa-se a investigar no último capítulo os princípios: publicidade e da eficiência.

## **5. PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE E DA EFICIÊNCIA**

### **5.1. Princípio da Publicidade**

Neste capítulo que segue será investigado as características essenciais do princípio da publicidade na esfera da Administração Pública, indireta ou diretamente, assim como sua aplicabilidade e conceituação. Falando assim das Leis que dão reconhecimento à eficácia das atividades públicas, e também do encargo dos administradores públicos diante da coletividade.

Perseguindo a sequência do objetivo geral, o princípio a ser tratado é o da publicidade. O dispositivo tem como alvo determinar de modo fulgente a ação da Administração Pública, direta e indireta, quanto à exposição de seus atos de gestão pelos elementos de comunicação, proibindo terminantemente atos que caracterizem promoção dos agentes públicos, fato que resultaria na responsabilidade dos agentes.

Desta feita, a teoria tem se posicionado no entendimento de que um dos fundamentais alvos do princípio da publicidade é revelar completamente a sociedade os atos exercidos pelos administradores públicos.

Mello (2001, p. 84) também concernente ao princípio da publicidade completa:

Consagra-se nisto o dever administrativo de manter plena transparência em seus comportamentos. Não pode haver em um Estado Democrático de Direito, no qual o poder reside no povo (art. 1º, parágrafo único, da Constituição), ocultamento aos administrados dos assuntos que a todos interessam, e muito menos em relação aos sujeitos individualmente afetados por alguma medida.

Então é pela eficácia da publicidade que a Administração Pública não poderá agir obscuramente, à revelia dos institutos de controle e da sociedade, obrigando-se a propalar seus atos ética e democraticamente.

#### **5.1.1. Conceituação**

Em meio ao rol de princípios basilares da Administração Pública transcrito no trabalho em tela, o princípio da publicidade apresenta intensa afinidade com administrado. É através dele que a sociedade irá ter ciência dos atos da Administração, sabendo o que realmente está sucedendo por intermédio da

publicação de ações, portarias e leis. E se mostrando insatisfeito com algum ato, poderá manifestar-se contra o mesmo. A publicidade, portanto proverá, assim, possibilidade de domínio do Administrador pelo administrado.

Araújo (2007, p. 57) coaduna:

Publicidade é a divulgação oficial do ato para conhecimento público e início de seus efeitos externos. Daí, por que as leis, atos e contratos administrativos, que produzem consequências jurídicas fora dos órgãos que as emitem, exigem publicidade para adquirirem validade universal, isto é, perante as partes e terceiros.

O Princípio em análise que está implantado no art. 37 da Constituição Federal brasileira, se resume basicamente na vasta exposição oficial das ações exercidas na atividade administrativa, com a finalidade de adquirir legitimidade geral, tanto diante as partes, quanto também diante terceiros, é o que pode-se vislumbrar na citação do renomado doutrinador Gasparini (1995, p. 7): "Esse princípio torna obrigatória a divulgação de atos, contratos e outros instrumentos celebrados pela Administração Pública direta, indireta ou fundacional, para conhecimento, controle e início de seus efeitos".

Sendo assim, a publicidade institucional se transforma em um aparelho de controle e transparência da Administração Pública pela coletividade, deixando que a sociedade fiscalize o trabalho da administração.

Di Pietro (2012, p. 72) conceitua:

O princípio da publicidade, que vem agora inserido no artigo 37 da Constituição, exige a ampla divulgação dos atos praticados pela Administração Pública, ressalvadas as hipóteses de sigilo previstas em lei.

Quando se menciona o princípio da publicidade, é comum que a primeira palavra a ser lembrada seja a transparência, pois é preciso que a coletividade possa enxergar o que está sendo realizado no interno da Administração Pública. O interessante, portanto, é que o referido princípio não está expresso apenas no *caput* do artigo 37 da Constituição de 1988, mas também encontra-se redigido no artigo 5º, XXXIII, da mesma Constituição, dizendo o seguinte:

Todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas

no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.

Desta forma, a publicidade se tornou uma das ferramentas eficazes dos atos administrativos, tendo o escopo de conferir vigor ante terceiros, acima de tudo mantendo o controle público pela sociedade.

A respeito da publicação sugerida no princípio, Gasparini (2012, p. 66 - 67) explica que ela pode ser resumida:

A publicação de atos, contratos e outros instrumentos jurídicos, salvo os normativos, podem ser resumidos. Essa é a regra geral que a Constituição de São Paulo repisa, certamente, para fins didáticos, e que em mais de uma vez é encontrada nos diversos diplomas legais em vigor, a exemplo da Lei Federal n. 8.666, de 21 de junho de 1993 (arts. 21 e 26 parágrafos único). As leis, códigos e outros atos normativos (regulamentos, instruções, regimentos) devem ser publicados integralmente. Na esfera da Administração Pública Federal, do Poder Judiciário Federal e do Tribunal de Contas da União, a matéria está minudentemente disciplinada pelo Decreto Federal n. 4.520/2002 que, inclusive, instituiu o Diário Oficial Eletrônico.

Pelo relatório anterior, conclui-se que o princípio da publicidade é aquele que apresenta mais afinidade entre os administrados e a Administração Pública. A aplicação dos atos e sua indispensável publicação, como serão observadas adiante, permitem ao particular observar o que sucede na vastidão do Estado. Em equivalência, este órgão se torna cristalino, refletindo o conteúdo de suas obras. Tal é a estima do princípio questionado, que em um só pacote resguarda a coisa pública, a moralidade da administração, e a reverência à dignidade humana.

Também defende a essencialidade do princípio em questão O doutrinador Matos (2001, p.48), na assertiva que:

A publicidade, portanto, passou a ser um dos elementos essenciais dos atos administrativos, tendo o condão de atribuir eficácia perante terceiros, além de manter o controle público pela comunidade. Como visto, foi no Brasil que o princípio da publicidade mereceu acolhida constitucional, sendo princípio assente no *caput* do art. 37, exatamente para permitir que a sociedade fiscalize a transparência e retidão dos atos públicos. Assim, transformou-se o princípio da publicidade como norma fundamental do procedimento moderno, oposto ao segredo inquisitorial que estabelece como suprema garantia da sociedade em geral, de averiguação da razoabilidade dos atos administrativos praticados.

O princípio da publicidade é uma condição de moralidade e eficácia. É por intermédio dela que a gestão pública dá ciência de sua conduta, tornando-a

consequentemente clara, perante seus atos exercidos, colocando a vista a moralidade dos atos praticadas pelos gestores públicos, que tem a obrigação de preservar a essência dos princípios fundamentais garantidos pela Lei. De início, toda atividade administrativa necessita ser publicado, porque embora para alguns atos admitem-se sigilo, pública tem que ser a administração que o concretiza.

Em resumo do que foi ponderado, está claro que as atividades da administração pública e feita para o povo, e assim de interesse deste, então por ser ele o maior interessado, necessita permanecer ciente para gozar suas garantias e direitos constitucionais. Por consequência, este princípio também que agasalha a moralidade administrativa. Portanto, há de se ressaltar a obrigatoriedade dos institutos públicos, e também dos seus gestores, na cristalinidade e legitimidade de tudo que é praticado por ela, visto que quando publicados, estes são de influência direta e indireta na vida da coletividade interessada e da sociedade em caráter geral; já que, uma ação administrativa pública, sem reconhecimento, pode ocasionar sequelas jurídicas e impedirem direitos fundamentais da sociedade, afiançados pela Constituição Federal brasileira e infligindo, portanto, a preeminência constitucional.

### **5.1.2. Peculiaridades**

O princípio da publicidade no Brasil se estabeleceu acolhido constitucionalmente, sendo este princípio fixado no *caput* do art. 37, justamente para deixar que a sociedade vigie a cristalinidade e integridade das ações pública. De tal modo, o princípio da publicidade estabeleceu-se como norma principal do procedimento contemporâneo, avesso ao segredo inquisitorial que funda-se como soberana garantia da coletividade em comum, de verificação da veracidade dos atos administrativos exercidos.

Para Di Pietro (2009, p. 359):

O princípio da publicidade diz respeito não apenas à divulgação do procedimento para conhecimento de todos os interessados, como também aos atos da Administração praticados nas várias fases do procedimento, que podem e devem ser abertas aos interessados, para assegurar a todos a possibilidade de fiscalizar sua legalidade. A não obrigatoriedade do princípio em análise somente ocorre em casos de segurança nacional, investigações policiais ou interesse superior da Administração Pública. Nesse caso, será previamente declarado o sigilo do procedimento.

Destarte, tal princípio é direito à integral ciência pelo grupo social e obrigação de diafanidade do Administrador. A acepção normativa plena do princípio da publicidade não se reduz tão-somente a transparência dos atos da administração em entes oficiais. Está em sua natureza jurídica, significando um ultimato constitucional de que os atos administrativos regimentais em comum carecerão ser lavrados de maneira clara e compreensível.

Nessa perspectiva de análise, Mello (2003, p. 104-105) destaca que:

O princípio da publicidade surge em decorrência da necessidade de transparência nos atos da Administração Pública, como exigência inderrogável da democracia e do Estado Democrático de Direito, pelo qual se reconhece que o Poder emana do povo e em seu nome é exercido (art. 1º, parágrafo único, Constituição Federal), uma vez que seria inadmissível sigilo que afastaria o cidadão de exercer seu direito de fiscalização sobre a Administração Pública.

Acontece que o princípio da publicidade não sobrepuja eficácia total quando em confusão com outra natureza legislativa do mesmo modelo. É razoável se deparar com padrões de conflito entre o direito ao sigilo e princípio da publicidade (promovedor do direito à informação).

Tangente ao princípio da publicidade, constata-se que ele desempenha, necessariamente, dois papéis: o primeiro objetiva dar ciência da obra administrativa ao público em geral, ficando a publicidade indispensável para que ação administrativo seja oponível aos membros e a terceiros; o segundo, como elemento de cristalinidade da Administração Pública, de maneira a restringir o controle social dos atos da administração.

A respeito do segundo papel do princípio da publicidade, a Constituição Federal de 1988 (art. 37, §1º) ainda dispõe que:

A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverão ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos.

Observa-se, deste modo, que a constituição da república brasileira atribui ao administrador público o dever de apresentar a publicidade aos atos, serviços, programas, obras, e expedições dos órgãos públicos, não obstante, tal publicidade necessitará apresentar caráter excepcionalmente informativo, educacional, ou de direção social.

Deduz-se, além disso, que a Constituição Federal é inequívoca ao proibir, na publicidade institucional, o emprego de símbolos, nomes ou imagem que objetivem promoção particular de autoridades ou administradores públicos.

Nada obstante, por várias vezes, o grupo social médio se mostra diante de atuações administrativas claramente inacessíveis. Nem tanto pela ausência de publicação, mas também, por falta de “publicitação”. Desta feita, observam-se as duas características do princípio da publicidade, de modo que, publicar o ato não é o suficiente. Necessitando também torná-lo inteligível e acessível ao administrado.

Destarte, se por acaso a publicidade institucional tenha seu objetivo corrompido, ao ser empregado com a finalidade de promoção pessoal, implicará na condenação do culpado às penas da Lei de Improbidade Administrativa, além das medidas penais aplicáveis a cada situação.

No Brasil o sistema normativo agrega vários princípios basilares da Administração Pública, que necessitam ser exercidos por qualquer um que, indireta ou diretamente, trabalhem com recursos públicos. Claramente, o Princípio da Publicidade é extremamente relevante no que diz respeito ao processo de licitação, seja para os envolvidos no exercício, seja para a coletividade. Esta derradeira tem a propriedade de fiscalizar, fundamentado na previsão legal vigente. É notório que a Lei nº 8.666/93 é objetiva em diferentes assuntos, podendo acarretar no aplanamento do enriquecimento desonesto por parte de alguns administradores públicos. Todavia, compete aos operantes do Direito, aos órgãos de fiscalização da legislação e à coletividade em comum analisar além do texto legal.

Para que o princípio publicidade atinja seus efeitos esperados, diz o professor Gasparini (1995, p. 08) a respeito que:

A publicação para surtir os efeitos desejados é a do órgão oficial. De sorte que não se considera como tendo atendido ao princípio da publicidade a mera notícia, veiculada pela imprensa falada, escrita ou televisada, dos atos praticados pela administração pública, mesmo que a divulgação ocorra em programas dedicados a noticiar assuntos relativos ao seu dia a dia, como é o caso da Voz do Brasil, conforme já decidiu o STF ao julgar o RE 71.652 (RDH, 111:145).

No campo de licitação pública, o princípio da publicidade nos atos da Administração Pública, é de proeminente interesse para os competidores, porque assim a certeza do que está acontecendo nas diferentes fases do processo se estabelece real, assim como os permite preparar projetos e recursos administrativos

em caso de desagrado com determinada deliberação que venha a ser adotada pela comissão de licitação, até mesmo se existir qualquer ilegalidade irregularidade no processo. Por outro sentido, confia à Administração Pública a certeza de que a concorrência esteja afiançada, para a eleição da sugestão mais benéfica.

É essencial que a sociedade em comum atente para entender de que maneira o capital público é aplicado e usado pela Administração Pública, chegando assim a integral execução da cidadania no tocante ao Princípio da Publicidade.

Assim, voltando ao princípio administrativo em observação, este garante ao cidadão o direito aos conhecimentos sobre os atos da Administração podendo, indireta ou diretamente, alcançar seu campo de interesses, permitindo um formato mais eficiente de fiscalização destes atos pela coletividade.

### **5.1.3. Princípio da publicidade em outros ramos do direito**

Sobre o presente estudo em análise, como também pela sua vastidão, uma curiosidade interessante é a do princípio da publicidade dos atos processuais pelo viés do artigo 5º constitucional. Nessa interpretação, ele é uma garantia constitucional e essencial de retidão, uma vez que tal princípio admite que as partes tenham ciência de todos os atos processuais. Imprescindível é a observação sobre a desmesurada publicidade das ações cometidas, pelos quais as consequências refletem inteiramente em garantias constitucionais convencionadas no Estado Democrático de Direito, como sendo, a privacidade e contubérnio da parte litigante no processo judicial. O contubérnio se estabelece no arco dos Direitos Humanos, enquanto a publicidade dos atos se estabelece nas obrigações do Judiciário. Ponderando o documento constitucional, constata-se que é provável a mitigação da publicidade dos atos aos litigantes e seus intermediários quando se permanece perante de probabilidade de transgressão ao contubérnio. Avaliando eventos relacionados a publicidade exagerada dos atos processuais e o conflito com o direito ao contubérnio e personalidade possa esboçar a imagem de relativização do princípio da publicidade. Em conformidade Wambier (2007 P. 80) diz que “existe para vedar o obstáculo ao conhecimento. Todos têm o direito de acesso aos atos do processo, exatamente como meio de se dar transparência à atividade jurisdicional”.

Dentre esta fase os princípios constitucionais trazidos pela Constituição Federal de 1988, como o princípio da publicidade, estampado no artigo 5º, inciso LX,

constitui que “a lei só poderá restringir a publicidade dos atos processuais quando a defesa da intimidade ou o interesse social o exigirem”.

## 5.2. Princípio da Eficiência

O quinto e último, mas não menos importante é o princípio da eficiência, posto que se encontre também alojado no artigo 37, *caput* da carta magna de 1988, foi inserido pela Emenda Constitucional 19/1998. Coadunando a sua necessária e importância de ali estar empregado.

Esse estudo tem como objetivo elencar determinados conceitos tangentes ao princípio da eficiência, e além disso revelar algumas particularidades do próprio, com baseamento no entendimento de alguns doutrinadores.

Alexandrino (2014, p. 212) diz que:

A ideia básica é que os controles a que está sujeita a administração pública, e os métodos de gestão que utiliza, acarretam morosidade, desperdícios, baixa produtividade, enfim, grande ineficiência, em comparação com administração de empreendimentos privados. Propõe-se, por essa razão, que a administração pública se aproxime o mais possível da administração das empresas do setor privado. É esse modelo de administração pública, em que se privilegia a aferição de resultados, com ampliação de autonomia dos entes administrativos e redução dos controles de atividade-meio (controles de procedimentos), que se identifica com a noção de ‘administração gerencial’, a qual tem como postulado central exatamente o princípio da eficiência.

O princípio da eficiência resgata suas raízes no direito privado, surgiu com a denominada Reforma Administrativa. Veio trazer a resposta não somente à composição administrativa brasileira dotada de burocracia, mas ainda à precisão que expôs de se ajustar aos novos requisitos de coordenação e execução de atividades que tal a falta de participação administrativa veio a agenciar.

Os diversos órgãos reguladores que surgiram são resultado da inércia sucedida em alto nível ultimamente. O Estado reduziu muitos ofícios e imputações que, mesmo não sendo sua verdadeira função, continuaram a ser importantes para sociedade. Justamente por esta importância, esses ofícios exigiam um controle, uma fiscalização por intermédio daquele que não deveria abandoná-los inteiramente nas posses da iniciativa privada ante ao interesse público.

Por isso, como se tornava muito oneroso para o Estado sustentar com propriedade serviços característicos como a água, energia elétrica,

telecomunicações, e outros. Melhor seria ele transmitir essas imputações aos particulares através de permissões e autorizações.

Em razão dos numerosos encargos a Administração Direta, já era manifestava vontade ver-se isenta das obrigações relacionadas às atividades citadas. Do mesmo modo, o Estado decidiu instituir as denominadas agências fiscalizadoras que são autarquias de regime especial investidas de realizar tais concessões e autorizações, segundo suas determinações legais instituidoras, além de, instituir as atividades alusivas à matéria para a qual tenham sido designadas e vigiar as atividades que carecem ser controladas.

A relevância de tais agências fiscalizadoras para administração que as tomam é sem tamanho. E ainda, da eficiência dos respectivos permissionários, concessionários, e também de sua eficiência está amarrado ao bom desempenho da nação. Daí o porquê da decorrência das agências fiscalizadoras com o princípio da eficiência. Um é o alicerce da atividade do outro.

### **5.2.1. Conceituação**

Eficiência no significado básico da palavra é a habilidade de capacidade para obtenção de um determinado efeito, alento, eficácia, originário do latim *efficiencia*. No prestigiado Dicionário Aurélio, o termo em questão denota ação, força, virtude de produzir um efeito, eficácia. Já a expressão *eficácia* assinala aquilo que causa o efeito almejado.

Agora, sob o escudo constitucional, o princípio da eficiência além uma afinidade intrínseca com regulamento do código do Consumidor, na quantia em que a coletividade, por meio do oferecimento de serviços públicos, se individualiza como usufrutuária e consumidora destes, perpetrando que a eficiência seja um componente imprescindível no provimento dos bens e ofícios pela Administração Pública. Avulta-se, ainda, que a procura pela eficiência no desempenho das atividades públicas através de elementos eficientes e apropriados para alcançar o interesse social resultando na proibidade do princípio constitucional da dignidade humana.

O desígnio da eficiência como princípio é que a atividade pública possa ser desempenhada com absoluta presteza às precisões da coletividade e ao interesse

social. Tais serviços carecem ser oferecidos cautelosamente com a finalidade de se impedir a perda de tempo e de capital.

Sob a luz de Gasparini (2005, p. 21):

O princípio da eficiência impõe à Administração Pública direta e indireta a obrigação de realizar suas atribuições com rapidez, perfeição e rendimento, além, por certo, de observar outras regras, a exemplo do princípio da legalidade.

Em consequência disso, o funcionário público que não atuar com rapidez, que for responsável no caso do demora na tramitação da ação, confrontando essa garantia, deverá arcar com a responsabilidade.

O princípio da eficiência é exibido por intermédio de dois aspectos, constituindo o primeiro relacionado a maneira como o administrador público age, ansiando dele a mais perfeita performance, já o segundo relaciona-se a maneira de formar, basear e fazer obedecer a Administração Pública da mesma forma buscando assim o melhor rendimento, se mostrando o mais coerente provável.

Em harmonia Di Pietro (2012, p. 84) finaliza:

O princípio da eficiência apresenta, na realidade, dois aspectos: pode ser considerado em relação ao modo de atuação do agente público, do qual se espera o melhor desempenho possível de suas atribuições, para lograr os melhores resultados; e em relação ao modo de organizar, estrutura, disciplinar a Administração Pública, também com o mesmo objetivo de alcançar os melhores resultados na prestação do serviço público.

Obviamente, a eficiência implica na concretização das pertinências com excelente prontidão e rapidez, com a mais perfeita qualidade e de forma satisfatória. Ela deve revelar-se envolvida tanto quantitativa como qualitativamente.

### **5.2.2. Peculiaridades**

O princípio da eficiência, apesar de determinados escritores o classificassem como tácito no ordenamento jurídico cravado na Constituição Federativa, somente brotou como princípio propago da atividade administrativa a depois da Emenda Constitucional n. 19, de 04 de junho de 1998.

Meirelles (1997, p. 90) explica:

Dever de eficiência é o que se impõe a todo agente público de realizar suas atribuições 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. Esse dever de eficiência, bem lembrado por Carvalho Simas, corresponde ao dever de 'boa administração' da doutrina italiana, o que já se acha consagrado, entre nós, pela Reforma Administrativa Federal do Dec.-Lei 200/67, quando submete toda atividade do Executivo ao controle de resultado (arts. 13 e 25, V), fortalece o *sistema de mérito* (art. 25, VIII), sujeita a Administração indireta a supervisão ministerial quanto à eficiência administrativa (art. 26, III) e recomenda a *demissão* ou *dispensa* do servidor comprovadamente ineficiente ou desidioso (art. 100).

Ao incluir o princípio da eficiência nas escrituras do documento constitucional como princípio Administrativo Público se tornou então autêntica a efetivação do controle de constitucionalidade de toda manifestação da Administração Pública que, em conformidade com as permissões disponíveis, não apresente eficácia.

Moraes (1999. p. 294) relaciona que:

Princípio da eficiência é aquele que impõe à Administração Pública direta e indireta e a seus agentes a persecução do bem comum, por meio do exercício de suas competências de forma imparcial, neutra, transparente, participativa, eficaz, sem burocracia e sempre em busca da qualidade, primando pela adoção dos critérios legais e morais necessários para a melhor utilização possível dos recursos públicos, de maneira a evitarem-se desperdícios e garantir-se uma maior rentabilidade social.

Aos que asseguravam que a Constituição Federal já estabelecia o presente princípio, antes ainda da promulgação da Emenda n. 19/98, fundamentavam sua essência do art. 74, inciso II, da Constituição Federal de 1988 que assegura o seguinte:

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

I – [...];

II – comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado.

Através da concretização do princípio da eficiência, a coletividade deve ter como resguardar-se firmada na lei, em casos determinados atendimentos com vício

na execução, detendo assim o direito também de questionamento da qualidade dos produtos e serviços desempenhados pelo gestor público ou pelo seus encarregados. Nesse raciocínio, a Administração Pública se permite esquivar, no entanto, de recomendar tal serviço mais competente em lugar de qualquer outro mais oportuno e apropriado, porque a administração pública deve ser intencionada a fazer o interesse público.

Nesse sentido Moraes (1999, p. 127):

A introdução de maneira expressa na Constituição Federal do princípio da eficiência como princípio da Administração Pública deveu-se ao novo cenário econômico-político mundial que, com a globalização e o neoliberalismo, configurou um modelo de Estado mínimo. De acordo com esse modelo, buscou-se confinar o papel estatal ao de prestador de serviços públicos essenciais, como aqueles relativos à defesa da pátria, à segurança pública, à administração da justiça, ou ainda, à arrecadação de tributos.

Uma observação aprofundada dessa relação entre o princípio da eficiência e os órgãos fiscalizadores será o elemento dessa análise, que exporá também a que ponto o funcionamento das agências fiscalizadoras merecem ou não ser avaliadas eficientes, visto que, precisam ter acolhimento igualmente nos outros princípios da Administração Pública, que são: legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade (artigo 37, *caput*, da Constituição Federal de 1988).

Como também explicita Di Pietro (2011, p. 85):

A eficiência é princípio que se soma aos demais princípios impostos à Administração, não podendo sobrepor-se a nenhum deles, especialmente ao da legalidade, sob pena de sérios riscos à segurança jurídica e ao próprio Estado de Direito.

Por meio do que foi desvendado, exposto, ficou claramente comprovado que o princípio da eficiência nasceu com o objetivo de assegurar à coletividade a procura por mais direitos, retratando o conceito de que este princípio apura os resultados e acolhe ao interesse da sociedade de forma correspondente, suficiente e dinâmico.

## 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Não se pode descartar o alcance da Administração Pública no cotidiano do administrado, visto que, o estudo do elemento administrativo nunca enfraquece. Diariamente, incalculáveis atos administrativos são divulgados, contratos administrativos são estabelecidos e licitações são efetivadas. A magnitude da influência deste ente na manutenção do desempenho dos administrados é assombrosa. O governo providencia, mesmo que precariamente, saúde, educação, moradia, trabalho, além de regular agilidade econômica e também agencia a proteção ao consumidor, dentre outras.

O Direito no Brasil passou por várias modificações com a concretização da Carta Magna de 1988. Paralelamente ao progresso do Direito Constitucional, posteriormente à Declaração de Direitos do Humanos de 1948, a Constituição Federal deixou de ser tida como carta política, situação que ocasionou a tomada da Constituição como norma jurídica fundamental por outras divisões do direito.

A consequência disso, diante de tal influência, fez o Estado a sofrer uma diversidade de restrições. O art. 37, da Constituição Federal brasileira, funda que é dever do Estado respeitar aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, entre diversos, localizados nos documentos infraconstitucionais.

A “Carta Magna” não recebeu esse nome de forma contingente. Posterior a ela, em evidente inversão ao regulamento antecedente, admitiu-se participação dos administrados nas atividades do Estado. Com isso, o foco do Direito Administrativo será o de regular as atividades social e do Estado de sempre protegendo a essência do princípio da dignidade da pessoa humana. Este viés, analisa que os princípios que regem Administração Pública objetivam o amparo da dignidade do administrado.

A pesquisa intitulada “Os princípios do Direito Administrativo estabelecidos no artigo 37 da Constituição Federal de 1988”, percorreu o caminho preocupando em comprovar que o administrador público sempre que frente ao Direito Administrativo deverá trabalhar inegavelmente dentro do poder que lhe é dado, ainda sim, executá-

lo de forma a cumprir e fazer cumprir o que é determinado pelo ordenamento jurídico.

É importante lembrar que a falta de observância intencional dos princípios já mencionados pela omissão indevida de atuação funcional, resultará em penalidades tanto civilmente quanto criminalmente. A improbidade administrativa um dos mais debatidos em direito administrativo, isto pela relevância dos assuntos pertinentes aos mecanismos de combate à corrupção, em um país de tantos desmandos e vilipêndio do interesse e do patrimônio público.

Por fim, no desenrolar do conteúdo foram apresentados cada um dos princípios basilares da Administração Pública e conseqüentemente extraídos as especificações individualizadas uma a uma. Posto que, tais princípios exercem seu papel neste ramo de maneira distinta.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABDO, Helena. **Mídia e processo**. São Paulo: Saraiva, 2011.
- AFONSO DA SILVA, José. **Curso de direito constitucional positivo**. 20. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.
- ALEXANDRINO, **Direito administrativo descomplicado**. 22. Rio de Janeiro: Forense; 2014.
- ALEXY, Robert. **Derecho e razón práctica**. México: Fontamara, 1993.
- ARAÚJO, Edmir Neto de. **Curso de direito administrativo**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.
- ÁVILA, Humberto. **Teoria dos Princípios: Da definição à aplicação dos princípios jurídicos**. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.
- BATISTA DA SILVA, Ovídio A. **Curso de Processo Civil**. Vol. 1. 7. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2005.
- BERTONCINI, Mateus Eduardo Siqueira Nunes. **Princípios de direito administrativo brasileiro**. São Paulo: Malheiros.
- BINENBOJM, Gustavo. **Interesses Públicos Versus Interesses Privados: Desconstruindo o Princípio de Supremacia do interesse Público**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.
- BOBBIO, Norberto. **Teoria do Ordenamento Jurídico**. Tradução de Maria Celeste Cordeiro Leite dos Santos. 10. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 1999.
- BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 12. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.
- BRASIL. **Constituição Federal**. Brasília: Senado, 1988.
- CAMARGO, Marcelo Novelino. **Leituras Complementares do Direito Constitucional: Direitos Fundamentais**. 2 ed. Salvador: Juspodivm, 2007.
- CANOTILHO, J.J. Gomes. **Direito Constitucional**. 6. ed. Coimbra: Almedina, 1993.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Processo Administrativo Federal**. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.
- CINTRA, Antonio Carlos de Araújo, GRINOVER, Ada Pellegrini, DINAMARCO, Cândido Rangel. **Teoria Geral do Processo**. 21. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

CRETELLA, Júnior, José. **Curso de Direito administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 1986.

CUNHA JUNIOR, Dirley da. **A efetividade dos Direitos Fundamentais Sociais e a Reserva do Possível. Leituras Complementares de Direito Constitucional: Direitos Humanos e direitos fundamentais**. 3 ed. Salvador: Juspodivm, 2008.

DIDIER JUNIOR, Fredie. **Teoria Geral do Processo e processo de conhecimento**. 7. ed. Bahia: Juspodivm, 2007.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 12. ed. São Paulo: Atlas/2000.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 20. ed. São Paulo: Atlas/2007.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 21. ed. São Paulo: Atlas/2008.

DI PIETRO, Maria Sylvia. **Direito Administrativo**. 24. ed. São Paulo: Atlas/2011.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 25. ed. São Paulo: Atlas/2012.

DUTRA, Pedro. **Órgãos reguladores: futuro e passado**. Revista de Direito Econômico, São Paulo:1996.

ESPÍNDOLA, Ruy Samuel. **Conceito de princípio constitucional**. 1. ed. São Paulo: RT, 1999.

ESPÍNDOLA, Ruy Samuel. **Conceito de Princípios Constitucionais**. 2 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

FARIA, Edimur Ferreira de. **Curso de Direito Administrativo Positivo**. Belo Horizonte: Editora Del Rey, 2007.

FERREIRA, A. B. de H. Dicionário da língua portuguesa. 4. ed. Rio de Janeiro: Nova Era, 2002.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 33. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. **Curso de Direito Administrativo**. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

FILHO, Ferreira. **Curso de direito constitucional**. São Paulo. 1990.

FILHO, Marino Pazzaglini. **Princípios constitucionais reguladores da administração pública**. São Paulo: Atlas, 2000.

FILHO, José dos Santos Carvalho. **Manual de direito administrativo**. 19. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

FRANÇA, Vladimir da Rocha. Eficiência Administrativa na constituição Federal. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**, n.35. São Paulo: Revista dos Tribunais, abr/jun 2001.

GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. 10. Ed. São Paulo: Saraiva/2005.

GASPARINI, Diogenes. **Direito Administrativo**. 14. ed. São Paulo: Saraiva/2009.

GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. 12 ed. São Paulo: Saraiva/2007.

GASPARINI, Diogenes. **Direito Administrativo**. – 17 ed. São Paulo: Saraiva/2012.

GRAU, Eros. **O direito posto e o direito pressuposto**. 3. ed. São Paulo: Malheiros/2000.

GRINOVER, Ada Pellegrini; CINTRA, Antonio Carlos de Araújo; DINAMARCO, Cândido Rangel. **Teoria Geral do Processo**: 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

HACK, Érico. **Direito Tributário**. Curitiba: IESDE Brasil. 2008.

HASSEMER, Winfried. **Direito penal literário** / Winfried e Hassemer; tradução de Regina Greve; Belo Horizonte: Del Rey, 2007. MOREJA, Luiz (coord).

HESSE, Konrad. **Elementos de Direito Constitucional da República Federal da Alemanha**. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 1998

LEAL, Mônica Clarissa Hennig. **A Constituição como princípio**. São Paulo: Manole, 2003.

LENZA, Pedro. **Direito constitucional esquematizado**. 16. ed. São Paulo: Saraiva/2012.

MACIEL, José Fabio Rodrigues. **Teoria Geral do direito: segurança, valor, hermenêutica, princípios, sistema**. São Paulo: Saraiva/2004.

MADEIRA, José Maria Pinheiro. **Administração Pública**: 10. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

MARCON, Gabriela Almeida. **Discricionariedade nas contratações diretas**. São Paulo: Baraúna, 2015.

MARINELA, Fernanda. **Direito Administrativo**. Salvador: Juspodivm, 2005.

MARTINS JR, Wallace Paiva. **Proibição Administrativa**. São Paulo: Saraiva, 2001.

MATTOS, Mauro Roberto Gomes de. **Licitação e seus Princípios na Jurisprudência**. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2001.

- MAZZA, Alexandre, **Manual De Direito Administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2014.
- MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 3. Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais/1999.
- MEDAUAR, Odete. **O direito administrativo em evolução**. São Paulo: Revista dos Tribunais/1992.
- MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 18. ed. São Paulo: Malheiros/1995.
- MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 36. ed. São Paulo: Malheiros/2010.
- MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 33. ed. São Paulo: Malheiros/2002.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 20. ed. São Paulo: Malheiros/2006.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 23. ed, 2007.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 8. ed. São Paulo: Malheiros/1996.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 13. ed. São Paulo: Malheiros/2001.
- MENDES, Gilmar, *et ali*. **Curso de Direito Constitucional**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.
- MENDONÇA JUNIOR, Delosmar. **Princípios da ampla defesa e da efetividade no processo civil brasileiro**. São Paulo: Malheiros/2001.
- MILANO FILHO, Nazir David. MILANO, Rodolfo Cesar. **Estatuto da Criança e do Adolescente**: comentado e interpretado de acordo com o novo Código Civil. 2 ed. São Paulo: Livraria e Editora universitária de Direito, 2004.
- MIRANDA, Henrique Savonitti. **Curso de direito administrativo**. 3. ed. Brasília: Senado Federal, 2005.
- MODESTO, P. **Notas para um debate sobre o princípio da eficiência**. Revista Interesse Público, Salvador, n. 2, 2001. Disponível em:<http:>: 19 set. 2007.
- MONTEIRO, Vera. **Princípio da legalidade e os poderes normativo e regulamentar da Administração Pública**. Revista de Direito Público da Economia – RDPE, Belo Horizonte, a. 5, n. 20, 2007.

- MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. São Paulo: Atlas/1999.
- MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. São Paulo: Atlas/2005.
- MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 24. ed. São Paulo: Atlas/2010.
- MUKAI, Toshio. **Administração pública na Constituição de 1988**. São Paulo: Saraiva/1989.
- NOBRE, César Augusto Di Natale. **O futuro da Lei de Cotas: próximos passos para a efetiva inclusão social dos portadores de deficiência**. Editora KBR, 2015.
- NOHARA, Irene Patrícia, **Direito administrativo**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2008.
- OTERO, Paulo. **Legalidade e Administração Pública. O sentido da vinculação administrativa à juridicidade**. Lisboa: Almedina/2003.
- PORTANOVA, Rui. **Princípios do Processo Civil**. 5. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado/2003
- REALE, Miguel. **Lições preliminares de direito**. 27. ed. São Paulo: 2002.
- REALE, Miguel. **Teoria tridimensional do Direito**. 6. ed. São Paulo: Saraiva/2004.
- ROCHA, Carmen Lúcia Antunes. **Princípios Constitucionais da Administração Pública**. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.
- ROTHENBURG, Walter Claudius. **Princípios Constitucionais**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1999.
- SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988**. 3. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado. 2004.
- SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 32. ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2009.
- TRENNEPOHL, Terence Dorneles. **Manual de Direito Ambiental**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.
- WAMBIER, Luiz Rodrigues. ALMEIDA, Flávio Renato Correia de. TALAMANI, Eduardo. **Curso Avançado de Processo Civil: Teoria Geral do Processo e Processo de Conhecimento**. Vol I. 9 ed. São Paulo: RT, 2007.