

**ESCOLA DA MAGISTRATURA DO PARANÁ  
XXVII CURSO DE PREPARAÇÃO À MAGISTRATURA  
NÚCLEO DE CURITIBA**

**LUIS ROBERTO PENTEADO DE CARVALHO**

**PRINCÍPIOS ESPECÍFICOS APLICÁVEIS À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA,  
PREVISTOS NO ARTIGO 37 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988**

**CURITIBA  
2009**

**LUIS ROBERTO PENTEADO DE CARVALHO**

**PRINCÍPIOS ESPECÍFICOS APLICÁVEIS À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA,  
PREVISTOS NO ARTIGO 37 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988**

Monografia apresentada como requisito parcial para conclusão do Curso de Preparação à Magistratura em nível de Especialização. Escola da Magistratura do Paraná, Núcleo de Curitiba.

Orientadora: Prof<sup>a</sup> Dra. Melissa Folmann.

**CURITIBA  
2009**

## **TERMO DE APROVAÇÃO**

**LUIS ROBERTO PENTEADO DE CARVALHO**

**PRINCÍPIOS ESPECÍFICOS APLICÁVEIS À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA,  
PREVISTOS NO ARTIGO 37 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988**

Monografia aprovada como requisito parcial para conclusão do Curso de Preparação à Magistratura em nível de Especialização, Escola da Magistratura do Paraná, Núcleo de Curitiba, pela seguinte banca examinadora.

Orientadora: \_\_\_\_\_

Avaliador: \_\_\_\_\_

Curitiba, de de 2009.

## SUMÁRIO

<b>RESUMO</b> .....	4
<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	5
<b>2 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA</b> .....	6
2.1 CONCEITO.....	6
<b>3 ATO ADMINISTRATIVO</b> .....	9
3.1 CONCEITO.....	9
<b>4 PRINCÍPIOS ESPECÍFICOS APLICÁVEIS À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, PREVISTOS NO ARTIGO 37 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988</b> .....	11
4.1 PRINCÍPIO DA LEGALIDADE.....	11
4.1.1 Princípio da Legalidade no Âmbito da Legislação Administrativa.....	13
4.2 PRINCÍPIO DA IMPESSOALIDADE .....	17
4.2.1 Princípio da Impessoalidade e o Princípio da Finalidade.....	20
4.3 PRINCÍPIO DA MORALIDADE.....	22
4.4 PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE.....	27
4.5 PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA.....	32
<b>5 APLICAÇÃO DOS PRINCÍPIOS ESPECÍFICOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NA JURISPRUDÊNCIA</b> .....	37
<b>6 CONCLUSÃO</b> .....	45
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	47

## RESUMO

O presente trabalho versa sobre os princípios constitucionais específicos aplicáveis à administração pública, previstos no artigo 37 da Constituição Federal de 1988. Para tanto, foram examinados os conceitos de administração pública e de ato administrativo, sendo constatada a finalidade de atuação do agente público na busca pela satisfação do interesse coletivo. Ademais, verifica-se a relevância do princípio da legalidade no âmbito da administração, importando em uma atuação do agente público vinculado à lei, bem como da impessoalidade, uma vez que a Constituição veda a utilização de imagens e símbolos que identifiquem a gestão de determinada pessoa à frente da administração pública. Ainda, a análise dos princípios da moralidade, publicidade e eficiência demonstram a necessidade de que o agente público atue de forma justa e razoável, publicando seus atos como forma de dar conhecimento aos administrados do que foi praticado na sua gestão, exceto nos casos previstos em lei, e, também, ao agir deve almejar a celeridade e a eficiência na prestação do serviço público. Por fim, a aplicação dos princípios anteriormente arrolados na jurisprudência, evidenciando a importância deles no cotidiano.

Palavras – chave: administração pública, princípios constitucionais e interesse coletivo.

## 1 INTRODUÇÃO

A presente pesquisa versa sobre a aplicação dos princípios constitucionais específicos no âmbito da administração pública, analisando, para tanto, os conceitos de Administração Pública e ato administrativo, passando, então, a verificar se os atos praticados pelos administradores públicos observam os princípios da legalidade, moralidade, impessoalidade, publicidade e eficiência.

Vale dizer, a necessidade de que a administração pública observe os princípios constitucionais elencados na Constituição Federal como norteador de seus atos, demonstra, de maneira efetiva, a relevância do tema a ser estudado.

O primeiro capítulo trata do conceito e dos diversos sentidos empregados pela doutrina na elaboração da expressão administração pública, assim como a sua finalidade voltada para a consecução do interesse público.

Por sua vez, o segundo capítulo é o condizente com a definição de ato administrativo, sendo, neste momento, estabelecida a distinção existente em relação ao ato jurídico em razão da finalidade do ato a ser praticado pelo agente público.

Encerrado este capítulo, adentrou-se no estudo dos princípios específicos aplicáveis à administração pública, previstos no artigo 37 da Constituição Federal de 1988, com seus respectivos desdobramentos.

Por fim, a última parte do trabalho é dedicada a aplicação dos referidos princípios pelos tribunais, sendo, para tanto, colacionado julgados prolatados nos tribunais superiores, com comentários a respeito dos casos práticos expostos.

Verificar-se-á, portanto, os atos praticados pelos agentes públicos, a definição e a aplicação prática dos princípios específicos da administração pública no cotidiano.

## 2 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

### 2.1 CONCEITO

Em primeiro lugar, é necessário salientar o que se entende por administração pública e ato administrativo, para, então, adentrar no tema condizente com os princípios específicos que lhe são aplicáveis, contidos no artigo 37 da Constituição Federal.

Para tanto, imprescindível recordar o escólio de Hely Lopes Meirelles<sup>1</sup>, que assim definiu a Administração Pública em sua obra:

Em sentido lato, *administrar* é gerir interesses, segundo a *lei*, a *moral* e a *finalidade* dos bens entregues à guarda e conservação alheias. Se os bens e interesses geridos são individuais, realiza-se administração particular; se são da coletividade, realiza-se administração pública. Administração pública, portanto, é a gestão de bens e interesses qualificados da comunidade no âmbito federal, estadual ou municipal, segundo os preceitos do Direito e da Moral, visando ao bem comum.

A assertiva, portanto, demonstra claramente a finalidade da administração, especialmente quando o assunto é o interesse público. E, assim sendo, a partir da definição acima esposada é que se devem determinar os parâmetros a serem seguidos pelos agentes públicos quando do exercício da função administrativa.

Dessa forma, é cediço que o administrador público, ao gerir os interesses públicos, não deve visar de forma alguma o interesse individual ou pessoal, uma vez que tem de resguardar àqueles atinentes a coletividade, ressaltando José Cretella Junior<sup>2</sup> que “(...) *Administração é a atividade que o Estado desenvolve, através de*

---

<sup>1</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 1997. p. 79.

<sup>2</sup> CRETILLA JUNIOR, José. **Curso de direito administrativo**. 17. ed. rev. atual. Rio de Janeiro: Forense, 2001. p. 17.

*atos concretos e executórios, para a consecução direta, ininterrupta e imediata dos interesses públicos”.*

Do mesmo modo, outras definições são atribuídas à expressão Administração Pública, dentre eles, o de José Afonso da Silva, salientando, que se encontra em nível hierarquicamente inferior ao que denomina “Poder político”, estando subordinada, portanto, as decisões que dele emanam, senão vejamos:

*Administração Pública é o conjunto de meios institucionais, materiais, financeiros e humanos preordenados à execução das decisões políticas. Essa é uma noção simples de Administração Pública que destaca, em primeiro lugar, que é subordinada ao Poder político; segundo lugar, que é meio e, portanto, algo de que se serve para atingir fins definidos e, em terceiro lugar, denota os seus dois aspectos: um conjunto de órgãos a serviço do Poder político e as operações, as atividades administrativas.<sup>3</sup>*

Cita-se, ainda, a seguinte anotação de Maria Sylvia Zanella Di Pietro<sup>4</sup> a respeito dos sentidos empregados na doutrina condizentes com a elaboração do conceito de Administração Pública:

a) em sentido **subjetivo, formal ou orgânico**, ela designa os entes que exercem a atividade administrativa; compreende **pessoas jurídicas, órgãos e agentes públicos** incumbidos de exercer uma das funções em que se triparte a atividade estatal: a função administrativa;

b) em sentido **objetivo, material ou funcional**, ela designa a natureza da atividade exercida pelos referidos entes; nesse sentido, a Administração Pública é a própria **função administrativa** que incumbe, **predominantemente**, ao Poder Executivo.

Destarte, verificam-se alguns dos conceitos empregados na definição da expressão administração pública, restando, porém, consubstanciado que a função do administrador público se destina a alguma finalidade ligada ao gerenciamento e a consecução do interesse público, sendo, ademais, evidenciado os sentidos (formal e

---

<sup>3</sup> SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 26. ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 655.

<sup>4</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 16. ed. São Paulo: Atlas, 2003. p. 54.

material) e a sua subordinação às decisões políticas atribuídas pela doutrina a referida expressão.

### 3. ATO ADMINISTRATIVO

#### 3.1 CONCEITO

De início, cumpre ressaltar que o conceito de ato administrativo difere substancialmente daquele atribuído aos atos jurídicos em geral, tendo em vista que envolve necessariamente o interesse coletivo.

Neste sentido, tem de ser observado os ensinamentos de José dos Santos Carvalho Filho, ao distinguir os atos jurídicos dos praticados pela Administração Pública:

Os elementos estruturais do ato jurídico – o sujeito, o objeto, a forma e a própria vontade – garantem sua presença também no ato administrativo. Ocorre que neste o sujeito e o objeto têm qualificações especiais: o sujeito é sempre um agente investido de prerrogativas públicas, e o objeto há de ser preordenado a determinado fim de interesse público. Mas no fundo será ele um instrumento da vontade para a produção dos mesmos efeitos do ato jurídico.<sup>5</sup>

Desse modo, na prática de um ato administrativo o agente público deve estar atento para que o fim colimado pelo ato atenda as expectativas depositadas por toda a sociedade, ou seja, a finalidade não pode ser a satisfação de um interesse meramente particular.

Conforme o aventado por Odete Medauar:

O *ato administrativo* constitui, assim, um dos modos de expressão das decisões tomadas por órgãos e autoridades da Administração Pública, que produz efeitos jurídicos, em especial no sentido de reconhecer, modificar, extinguir direitos ou impor restrições e obrigações, com observância da legalidade.<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 13. ed. rev. ampl. atual. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2005. p. 85.

<sup>6</sup> MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. 5. ed. rev. atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001. p. 159.

Nota-se, portanto, que o conceito de ato administrativo difere do proposto para os atos jurídicos, pois, envolvem sempre a observância da finalidade pública a ser atingida e, ainda, norteadas a atuação do agente público pelos ditames previstos em lei.

Como forma de evidenciar este aspecto, integrando o conceito anteriormente exposto, ressalta-se as palavras de Diógenes Gasparini em sua obra:

*(...) podemos conceituar o ato administrativo como sendo toda prescrição unilateral, juízo ou conhecimento, predisposta à produção de efeitos jurídicos, expedida pelo Estado ou por quem lhe faça as vezes, no exercício de suas prerrogativas e como parte interessada numa relação, estabelecida na conformidade ou na compatibilidade da lei, sob o fundamento de cumprir finalidades assinaladas no sistema normativo, sindicável pelo Judiciário.<sup>7</sup>*

Resta claro, também, que estes atos possuem elementos que devem ser respeitados, pois, uma vez descumpridos, a título de exemplo, não se verificando o motivo real descrito pelo agente para a prática do ato, poderá este ser invalidado, já que “(...) se o agente alega determinado motivo, vincula-se a ele”<sup>8</sup>.

Assim, verificado a definição do ato administrativo, é que adentramos no tema referente aos princípios constitucionais previstos no artigo 37 da Constituição Federal, concernentes à Administração Pública.

---

<sup>7</sup> GASPARINI, Diógenes. **Direito administrativo**. 10. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2005. p. 60.

<sup>8</sup> BLANCHET, Luiz Alberto. **Curso de direito administrativo**. 2. ed. rev. atual. Paraná: Juruá, 2000. p. 96.

## 4 PRINCÍPIOS ESPECÍFICOS APLICÁVEIS À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, PREVISTOS NO ARTIGO 37 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

### 4.1 PRINCÍPIO DA LEGALIDADE

Tratar-se-á do princípio da legalidade sob dois aspectos, o condizente com a legalidade em seu sentido formal, ou seja, àquele previsto no artigo 5º, inciso II da Constituição Federal, com a redação determinada de forma a evidenciar que “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”<sup>9</sup>, bem como o referente à administração pública, ligado ao dever do administrador em agir de acordo com os ditames legais.

Primeiramente, denota-se que a legalidade está vinculada diretamente à vontade emanada do bem comum, conforme consta no texto constitucional, constituindo um dos princípios basilares da República Federativa do Brasil.

O administrador público ao agir, portanto, estará atendendo a preceitos constitucionais indissociáveis do Estado Democrático de Direito.

Conforme colaciona José Afonso da Silva<sup>10</sup>:

Toda a atividade fica sujeita à *lei*, entendida como expressão da vontade geral, que só se materializa num regime de divisão de poderes em que ela seja o ato formalmente criado pelos órgãos de representação popular, de acordo com o processo legislativo estabelecido na Constituição.

Vale dizer, por meio deste princípio, depreende-se que, diferentemente do particular, o agente público só poderá agir nos limites previstos em lei, não podendo desvirtuar daquilo que restou expressamente consignado no texto legal.

---

<sup>9</sup> BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 05 de outubro de 1988. Vade Mecum. 7. ed. atual. ampl. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 73.

<sup>10</sup> SILVA, José Afonso da. op. cit., p. 420.

Neste sentido é a doutrina de Alexandre de Moraes<sup>11</sup>, acerca do princípio da legalidade no âmbito da administração pública:

O tradicional princípio da legalidade, previsto no artigo 5º, II, da Constituição Federal [...], aplica-se normalmente na Administração Pública, porém de forma mais rigorosa e especial, pois o administrador público somente poderá fazer o que estiver expressamente autorizado em lei e nas demais espécies normativas, inexistindo, pois, incidência de sua vontade subjetiva, pois na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza, diferentemente da esfera particular onde será permitida a realização de tudo que a lei não proíba.

Incontestemente, portanto, a responsabilidade do administrador público, que no momento da consecução dos seus atos, encontra-se adstrito aos mandamentos legais, uma vez que a sua função e atuação deve se dar no sentido de respeito ao ordenamento jurídico, observando as normas regularmente criadas e os princípios cabíveis para tanto.

Na mesma seara, observando os deveres atinentes ao administrador público, bem como ao modo de atuação deste, Carlos Ari Sundefeld, preleciona em sua obra:

O administrador, ao atuar, apenas aplica a lei, apenas realiza concretamente uma vontade geral, sem que a sua própria interfira no processo. A atividade pública não é propriedade de quem a exerce, significando apenas o exercício de dever-poder, indissolúvelmente ligado a finalidade estranha ao agente. Ademais, ninguém exercerá autoridade pública que não emane de lei.<sup>12</sup>

De outro modo, como bem salienta Celso Antônio Bandeira de Mello, no que tange à esfera de liberdade do particular, este somente poderá ter sua conduta

---

<sup>11</sup> MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 18. ed. São Paulo: Atlas, 2005. p. 295.

<sup>12</sup> SUNDEFELD, Carlos Ari. **Direito administrativo ordenador**. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 29.

cerceada pela Administração Pública quando “(...) em lei já existir delineada a contenção ou imposição que o ato administrativo venha a minudenciar”.<sup>13</sup>

Isto se deve ao fato de que, contrariamente ao administrador público, possui autonomia, porém, esta não é ilimitada, tendo em vista que poderá haver alguma lei restringindo a sua conduta.

Segundo Maria Sylvia Zanella Di Pietro<sup>14</sup> “(...) a Administração Pública só pode fazer o que a lei permite. No âmbito das relações entre particulares, o princípio aplicável é o da **autonomia da vontade**, que lhes permite fazer tudo o que a lei não proíbe”.

Portanto, enquanto a conduta do administrador público está vinculada ao texto legal, o particular deverá observar os impedimentos a que esta lei venha a estabelecer.

#### **4.1.1 Princípio da Legalidade no Âmbito da Legislação Administrativa**

Como forma de ressaltar o entendimento de que o agente público deve pautar seus atos dentro da legalidade, bem como, evidenciar a sua importância para a atividade pública do agente, insta salientar a Lei nº. 9.784 de 29 de janeiro de 1999, que regula o processo administrativo na órbita da administração pública federal direta e indireta.

Neste aspecto, imprescindível a análise do artigo 2º da lei, tendo em vista que dispõe expressamente que a administração pública deverá observar os “(...) princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade,

---

<sup>13</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 12. ed. São Paulo: Malheiros, 200. p. 74.

<sup>14</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. op. cit., p. 68.

moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência”<sup>15</sup>.

Logo na seqüência, estabelece no inciso I, do artigo 2º, que os processos administrativos deverão sempre se pautar na lei e no Direito. Ou seja, em nenhum momento pode o administrador se distanciar da legalidade, sob pena da aplicação das sanções pertinentes ao agente.

Da mesma forma, o artigo 56 da referida lei prevê a possibilidade de interposição de recurso das decisões administrativas em razão do mérito e da legalidade.

No mesmo sentido, a lei que regula e institui normas de procedimento para as licitações e contratos (Lei nº 8.666 de 21 de junho de 1993)<sup>16</sup> firmados com a administração, evidencia os princípios elementares que a norteiam, como pode ser visto no artigo 3º, que admite de forma clara o princípio da legalidade.

No tocante a Lei de licitações, verificar-se-á que a dispensa da licitação somente ocorrerá nos casos previstos em lei, ou seja, como ressalta Di Pietro<sup>17</sup>:

O princípio da legalidade [...], é de suma relevância, em matéria de licitação, pois esta constitui um procedimento inteiramente vinculado à lei; todas as suas fases estão rigorosamente disciplinadas na Lei nº 8.666/93, cujo artigo 4º estabelece que todos quantos participem de licitação promovida pelos órgãos ou entidades a que se refere o artigo 1º têm **direito público subjetivo** à fiel observância do pertinente procedimento estabelecido em lei.

A Lei de Improbidade Administrativa (Lei n.º 8429 de 1992), por exemplo, estabelece notoriamente em seu artigo 4º, que “os agentes públicos de qualquer

---

<sup>15</sup> BRASIL. Lei n.º 8.429 de 1992. Dispõe sobre a concessão de medidas cautelares contra atos do Poder Público e dá outras providências. Vade Mecum. 7. ed. atual. ampl. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 1514-1517.

<sup>16</sup> BRASIL. Lei n.º 8.666 de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Vade Mecum. 7. ed. atual. ampl. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 1519-1543.

<sup>17</sup> DI PIETRO. op. cit., p. 305.

nível ou hierarquia são obrigados a velar pela estrita observância dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade no trato de assuntos que lhes são afetos”<sup>18</sup>.

Ademais, a referida lei, que trata dos crimes de cometidos em face da Administração Pública, prevê em seu artigo 11, que constitui o ato de improbidade a “(...) ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade às instituições”, cabendo aqui, frisar o seu inciso I, que determina que incorre o agente público nas sanções deste decreto quando “(...) praticar ato visando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto na regra de competência”.<sup>19</sup>

Ao comentar este artigo, da Lei de Improbidade, Paulo Mascarenhas demonstra que:

Quem pratica, pois, ato administrativo objetivando um fim defeso em lei, ou em regulamento ou mesmo diverso daquele previsto na regra de competência está praticando a improbidade administrativa, está sendo, portanto, ímprobo, afinal, na Administração Pública o agente Público somente pode fazer aquilo que lhe é permitido por lei.<sup>20</sup>

Dessa forma, evidentemente que ao atrelar a sua conduta ao fim almejado pela lei o administrador público estará agindo de forma responsável, em consonância com a expectativa depositada por todo o corpo social, em dado momento histórico.

Além disso, como Darcy Azambuja afirma em sua obra:

---

<sup>18</sup> BRASIL. Lei n.º 8.429 de 1992. op., cit. p. 1515.

<sup>19</sup> Idem. p. 1516.

<sup>20</sup> MASCARENHAS. Paulo. **Improbidade administrativa e crime de responsabilidade de prefeito**. 2.ed. São Paulo: Direito, 2001. p. 40-41.

O Estado tem por finalidade o bem público, cujas condições de existência são asseguradas pelo Direito. Seria um absurdo que o Estado não observasse as normas que ele próprio formulou para atingir seu objetivo.<sup>21</sup>

Destarte, inconcebível o ato administrativo realizado ao arrepio da lei, tendo-se em vista não só a função social, mas também moral dos atos, pois, o que se busca, ou pelo menos, a intenção do agente público deveria se direcionar indubitavelmente para a correta consecução daquilo que lhe foi determinado em pelo texto legal.

Conforme pode ser observado no ensinamento de Hely Lopes Meirelles<sup>22</sup>:

A legalidade, como princípio de administração (CF, art. 37, caput), significa que o administrador público está, em toda a sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei e às exigências do bem comum, e deles não se pode afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido e expor-se a responsabilidade disciplinar, civil e criminal, conforme o caso.

Verifica-se, assim, que o administrador público incorre em diversas penalidades pela inobservância desse princípio, devendo ser destacado que, indiscutivelmente, a sua ação não pode de forma alguma se desvirtuar dos preceitos explicitados na lei.

Não obstante a isso, é fácil encontrar nas leis que regulam procedimentos administrativos o princípio da legalidade, uma vez que é de observância obrigatória, sendo possível concluir que o administrador probo é aquele que praticou os seus atos levando em com consideração os ditames legais.

Além do mais, o poder judiciário, por força do que estabelece o artigo 5º, inciso XXXV da Constituição Federal, deve apreciar qualquer ato que ameace ou lesione algum direito, em razão de que “(...) precisamente objetiva verificar a

---

<sup>21</sup> AZAMBUJA, DARCY. **Teoria geral do estado**. 39. ed. São Paulo: Globo, 1998. p. 394.

<sup>22</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. op. cit., p. 82.

conformidade do ato do Poder Público com as normas legais. Sem esse controle, o princípio da legalidade não passaria de fórmula vazia”.<sup>23</sup>

Os atos administrativos realizados devem encontrar o respaldo legal, já que o regime jurídico administrativo exige, com base no artigo 37 da Constituição Federal, que todos os entes, sejam eles da administração pública direta ou indireta, observem a os princípios ali elencados.

Vale lembrar, a legalidade reveste de validade o ato administrativo, levando-se em conta que é um princípio fundamental a ser seguido pelo administrador público, como forma de que seus atos não estejam vinculados a um interesse meramente particular, sendo assim, aptos a resguardar os interesses de toda a sociedade.

#### **4.2 PRINCÍPIO DA IMPESSOALIDADE**

Conforme previsão constitucional, a impessoalidade é outro princípio a ser observado na esfera administrativa, já que, preceitua José Afonso da Silva que esse princípio “(...) significa que os atos e provimentos administrativos são imputáveis não ao funcionário que os pratica, mas ao órgão ou entidade administrativa em nome do qual age o funcionário”.<sup>24</sup>

Pode-se dizer, então, que essa proibição está devidamente esculpida no artigo 37 do texto Constituição Federal de 1988, tendo em vista que um dos incisos do referido artigo traduz um impedimento com relação à identificação de um bem

---

<sup>23</sup> SILVA, José Afonso da. op. cit., p. 429.

<sup>24</sup> Idem. p. 667.

público, por exemplo, com alguma imagem que caracterize a gestão do administrador.

Insta salientar, também, a impessoalidade e seus desdobramentos, pois a Constituição expressamente prevê que nos atos praticados pela Administração Pública este princípio seja observado. Desse modo, não se atribuiria à realização de um ato apenas a uma pessoa, mas sim ao Estado.

Segundo Luiz Alberto Blanchet<sup>25</sup>:

O agente da administração atua em nome desta e não em seu nome, orientando-se pelos interesses da comunidade e não pelos seus pessoais. O agente apenas formaliza a atividade da Administração e materializa a vontade coletiva. A vontade e os interesse individuais do administrador não podem substituir os da coletividade e tampouco a eles ser acoplados, ainda que sem violá-los, para atender anseios da pessoa do administrador.

Vale dizer, o administrador deve atuar de modo a não caracterizar sua gestão com quaisquer símbolos ou imagens, em razão de que isso contraria até mesmo o bom senso, já que, ao agir dessa maneira, estará realizando os atos visando a sua promoção pessoal e não a vontade perquirida pela sociedade.

Não é possível vislumbrar uma atuação voltada ao interesse público, quando, na sua gestão, o administrador se preocupa exclusivamente em se utilizar do patrimônio público para identificar sua passagem à frente da função exercida na administração pública.

Sob essa ótica Marçal Justen Filho expõe<sup>26</sup>:

A tentativa de obter a maior vantagem possível é válida e lícita, observados os limites do direito, apenas para os sujeitos privados. Essa conduta não é admissível para o Estado, que somente está legitimado a atuar para realizar o bem comum e a satisfação geral.

---

<sup>25</sup> BLANCHET, Luiz Alberto. op. cit., p. 35.

<sup>26</sup> FILHO. Marçal Justen. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2005. p. 39.

A Constituição, no artigo 37, parágrafo 1º, veda a possibilidade de utilização em obras, serviços ou campanhas de imagens que identifiquem o agente público, vindo a caracterizar a sua promoção pessoal.

Vejamos:

Art. 37.

(...)

§1.º 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.<sup>27</sup>

Depreende-se, então, da simples leitura deste artigo, que a propaganda veiculada deverá ser orientada no sentido de informação, de educação da população, uma vez que a administração pública estará tratando dos interesses da coletividade.

A realização de obras, de serviços e de qualquer outro ato que importe em observância ao interesse público, deve estar em consonância com o que reza este parágrafo do artigo 37 da Constituição, pois, não pode se vincular a nenhum administrador, como se seu patrimônio fosse, a concretização de tais atos.

Do mesmo modo, não há justificativa para o agente público gravar um bem público, com qualquer imagem que caracterize a sua administração, vale dizer, deve sempre agir visando a satisfação do interesse público, tendo em vista que este se sobrepõe a vontade única e exclusiva do particular.

Este princípio, portanto, visa resguardar os interesses da coletividade, evitando, também, que se atribua vantagem a alguém por interesses puramente particulares, o que acarretaria a ilegalidade do ato praticado.

---

<sup>27</sup> BRASIL. Constituição (1988). op. cit., p. 21.

Neste sentido leciona Odete Medauar<sup>28</sup>:

Com o princípio da impessoalidade a Constituição visa obstaculizar atuações geradas por antipatias, simpatias, objetivos de vingança, represálias nepotismo, favorecimentos diversos, muito comuns em licitações, concursos públicos, exercício do poder de polícia. Busca, desse modo, que predomine o sentido de função, isto é, a idéia de que os poderes atribuídos finalizam-se ao interesse de toda a coletividade, portanto a resultados desconectados de razões pessoais.

Dessa maneira, não poderia um agente se utilizar, apenas a título de exemplo, de qualquer subterfúgio, de modo a gravar o bem público com um símbolo ou imagem, individualizando e identificando a sua gestão, quando do exercício da função administrativa.

Portanto, resta evidenciado que o administrador público ao gerir seus atos, deve vislumbrar a real possibilidade de satisfação do interesse da coletividade, tendo em vista que não pode utilizar dos mecanismos que lhe são disponibilizados, quando do exercício de sua função, para beneficiar outrem, nem mesmo realizar quaisquer obras e serviços, caracterizando tais atos como parte de sua administração.

#### **4.2.1 Princípio da Impessoalidade e o Princípio da Finalidade**

A atuação do agente público visando a tutela dos interesses da sociedade, impõe a análise da impessoalidade diante do princípio da finalidade, pelo fato de que está em estrita consonância com este.

É esse o entendimento da doutrina acerca do assunto, conforme pode ser observado no seguinte trecho transcrito:

---

<sup>28</sup> MEDAUAR, Odete. op. cit., p. 148.

Há evidente vinculação com a finalidade, importando dizer que impessoal é a atividade administrativa que objetiva gerar o bem comum, atendendo ao interesse de todos, como também guarda relação com a isonomia, por vedar a atividade desencadeada para benefício exclusivo de um ou de alguns administrados em detrimento de todos, e possui caráter funcional, significando que a imputação da atuação sempre será estatal, ao órgão público ou à entidade estatal, não o sendo pessoal ou própria da pessoa física.<sup>29</sup>

Diga-se de passagem, o administrador deve atuar nos estritos limites da lei, pois, assim, estará pautando suas ações com a objetividade e finalidade que a lei impõe, e, conseqüentemente, estará agindo de modo impessoal.

Do mesmo modo Hely Lopes Meirelles preceitua:

“(...) o princípio da impessoalidade, referido na Constituição de 1988 (art. 37, *caput*), nada mais é que o clássico princípio da finalidade, o qual impõe ao administrador público que só pratique o ato para o seu fim legal. E o fim legal é unicamente aquele que a norma de direito indica expressa ou virtualmente como objetivo do ato, de forma impessoal.”<sup>30</sup>

Assim, o administrador público tem de observar e respeitar a lei, bem como, ao executar uma obra, realizar algum serviço, visar à melhoria do patrimônio público, restando comprovado que a inexecução de tais atos importará certamente um prejuízo ao bem público.

Para tanto, é suficiente a simples análise do já referido parágrafo 1º do artigo 37 da Constituição Federal, sendo expressamente previsto que é imprescindível que a finalidade do ato seja a meta do agente público, para que, assim, seja evidenciado que este agiu de forma impessoal, ou seja, sem favorecimento pessoal ou de terceiro interessado.

O princípio da impessoalidade, segundo Diogo de Figueiredo Moreira Neto, possui três acepções:

---

<sup>29</sup> CAPEZ, Fernando et al. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2004. p. 176.

<sup>30</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. op. cit., p.

Na primeira, *veda* a Administração Pública de distinguir interesses onde a lei não o fizer.

Na segunda, *veda* a Administração de prosseguir interesses públicos secundários próprios, *desvinculados* dos interesses públicos primários definidos em lei. Neste caso enfatiza-se a natureza jurídica ficta da personalização do Estado, que, por isso, jamais deve atuar em seu *exclusivo* benefício, mas sempre no da sociedade.

Na terceira acepção, *veda*, com ligeira diferença sobre a segunda, que a Administração dê *precedência* a quaisquer interesses outros, em detrimentos dos finalísticos.<sup>31</sup>

Desta feita, compreende-se que o princípio da impessoalidade possui um estreito vínculo com o referente à finalidade, tendo em vista que o administrador público, ao praticar um ato deve atender os fins previstos em lei, agindo, portanto, de maneira imparcial, sem buscar em qualquer obra, serviço ou campanha objetivos escusos, de caráter pessoal, visualizando, sempre, a satisfação dos interesses de toda a coletividade.

### 4.3 PRINCÍPIO DA MORALIDADE

No tocante ao princípio da moralidade administrativa, é importante que se diga que não se pode dissociar o ato praticado pelo administrador público da busca pela justiça, bem como do respeito aos princípios que norteiam o ordenamento jurídico, e, em especial à administração pública, devendo a sua atuação ser pautada na razoabilidade.

Segundo Luiz Alberto Blanchet:

O princípio da *moralidade* orienta a atuação do agente da Administração em direção à honestidade, quanto aos motivos, ao conteúdo e aos fins. Trata-se aqui da moralidade administrativa e não da moralidade comum,

---

<sup>31</sup> MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de direito administrativo**: parte introdutória, parte geral e parte especial. 12. ed. Rio de Janeiro, 2002. p. 93.

isto é, da avaliação entre o honesto e o desonesto, mas na órbita da administração pública.<sup>32</sup>

Vale dizer, no exercício da função administrativa, deve o administrador público observar e executar seus atos tendo em vista a legalidade, mas sempre de maneira justa, razoável e proporcional, atentando para a moralidade, já que é este um dos princípios inerentes a administração.

Conforme ressaltou Hely Lopes Meirelles<sup>33</sup>, em sua obra, “(...) a *moralidade* do ato administrativo juntamente com a sua *legalidade* e *finalidade* constituem pressupostos de validade sem os quais toda a atividade pública será ilegítima”.

A moralidade referida no artigo 37 da na Constituição Federal não abrange apenas os valores subjetivos, inerentes à pessoa que pratica o ato, pelo contrário, visa atender a um interesse público, de ordem geral, com a observância pelo agente público da ética e de outros valores indispensáveis para a realização de seus atos.

Porém, este princípio não era expressamente apontado nas outras constituições brasileiras, não significando dizer, que o ordenamento jurídico não comportava a sua aplicação.

Neste sentido:

A moralidade administrativa ganhou status de princípio constitucional da Administração Pública com a Constituição Federal de 1988. Antes, porém, implicitamente a ordem jurídica já a consagrava. O propósito refreador da gestão de interesses público despida de conteúdo moral ou orientada ao atendimento de interesses exclusivamente egoísticos sempre esteve presente no sistema jurídico pátrio, conquanto, no mais das vezes, não tenha sido efetiva e eficazmente aplicado.<sup>34</sup>

Além do mais, basta analisar o artigo 5º, inciso LXXIII, da Constituição Federal, para ver que “qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular

---

<sup>32</sup> BLANCHET, Luiz Alberto. op. cit., p. 33.

<sup>33</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. op. cit., p. 84.

<sup>34</sup> CAPEZ, Fernando et al. op. cit., p. 177.

que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural (...)”<sup>35</sup>.

Do mesmo modo, o artigo 85, inciso V da Constituição Federal, prevê expressamente, como crime de responsabilidade de atribuição ao Presidente da República, no momento em que seus atos violem a “(...) a probidade na administração”<sup>36</sup>.

Aliás, a improbidade administrativa está elencada como uma das causas de perda ou suspensão dos direitos políticos, consoante dispõe o artigo 15, inciso V da Constituição Federal.

De acordo com Odete Medauar<sup>37</sup>:

A probidade, que há de caracterizar a conduta e os atos das autoridades e agentes públicos, aparecendo como dever, decorre do princípio da moralidade administrativa. Na linguagem comum, probidade equivale a honestidade, honradez, integridade de caráter, retidão. A improbidade administrativa tem um sentido forte de conduta que lese o erário público, que importe em enriquecimento ilícito ou proveito próprio ou de outrem no exercício de mandato, cargo, função, emprego público.

Cumprido ressaltar, então, que o agente público deve sempre almejar, no exercício da sua função, preservar uma reputação ilibada, vale dizer, isenta de todo o tipo de crítica, como forma de demonstrar a sua probidade e responsabilidade com o patrimônio público.

Não se admite que o administrador venha a agir em desacordo com a finalidade da lei, usurpando os poderes que lhe foram conferidos, pelo fato de estar investido em alguma função pública, tendo-se em vista que o ordenamento jurídico e

---

<sup>35</sup> BRASIL. Constituição (1988). op. cit., p. 10

<sup>36</sup> Ibid., p. 34

<sup>37</sup> MEDAUAR, Odete. op. cit., p. 150.

os princípios que norteiam o Direito Administrativo assim não se sustentam por não se revestirem de validade necessária para aplicá-los.

Dessa forma, discorre Mateus Bertoncini<sup>38</sup> acerca da aplicação do princípio da moralidade na esfera administrativa:

O princípio da moralidade não mais cede complacentemente à legalidade extrínseca, como no passado. Ou seja, diante de um ato legal da Administração Pública que seja desonesto – e imoral, portanto -, há a concreta possibilidade de se adotar medida judicial visando a inquirir de nulidade o ato eivado do vício de imoralidade, que até pouco tempo era inatacável.

A sociedade exige seriedade, ética e justiça, sendo, inclusive, esse o desejo incluído no artigo 37 da Constituição Federal, bem como nos demais artigos acima referidos. E, assim não agindo, a previsão do parágrafo 4º é clara ao dispor que os “(...) atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível”<sup>39</sup>.

Igualmente, a Lei nº 8.429 de 02 de junho de 1982, disciplinou as sanções nos casos de enriquecimento ilícito para dos agentes públicos no exercício de mandato, emprego ou cargo na Administração pública, que, de algum modo, venham a causar prejuízo ao erário público.

A respeito desse assunto, leciona Alexandre de Mores<sup>40</sup>:

A conduta do administrador público em desrespeito ao princípio da moralidade administrativa enquadra-se nos denominados atos de improbidade [...], permitindo ao Ministério Público a propositura de ação civil pública por ato de improbidade, com base na Lei nº 8.429/92 para que

---

<sup>38</sup> BERTONCINI, Mateus Eduardo Siqueira Nunes. **Princípios de direito administrativo brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 104.

<sup>39</sup> BRASIL. Constituição (1988). op. cit., p.23.

<sup>40</sup> MORAES, Alexandre de. op. cit., p. 298.

o Poder Judiciário exerça o controle jurisdicional sobre lesão ou ameaça de lesão ao patrimônio público.

Para tanto, é válida a simples análise dos artigos explicitados na Lei de Improbidade Administrativa, como, por exemplo, o disposto no artigo 4º, colacionado anteriormente, no momento em que foi apresentado o princípio da legalidade na órbita administrativa.

Além disso, o Código Penal brasileiro disciplina, em um capítulo próprio, os crimes praticados em face da administração por funcionário público, e, entre eles, o crime de peculato (artigo 312 do Código Penal), que elege, como suscetíveis de sofrimento deste crime, em razão da sua peculiar natureza, a “(...) Administração Pública, em seu aspecto patrimonial e moral”.<sup>41</sup>

Ademais, deve ser ressaltado o artigo 11 da referida lei de improbidade, salientando que constitui o ato de improbidade administrativa aquela conduta que fere os princípios da administração, infringindo, assim, um dos preceitos básicos da administração, consistente no dever de honestidade e imparcialidade do agente público, bem como o contido na lei 9.784 de 29 de janeiro de 1999<sup>42</sup>, que traz em seu artigo 2º, a previsão de proteção, no âmbito da Administração pública, dos princípios arrolados no artigo 37 da Constituição, dentre eles o referente à moralidade.

Cita-se, novamente, os ensinamentos de Mateus Bertocini sobre o princípio da probidade:

O princípio da probidade pode ser melhor explicado de forma negativa, ou seja, através da improbidade administrativa. A probidade, quando ofendida, o é por um ato de improbidade, que é a antítese do ato probado,

---

<sup>41</sup> DELMANTO. Celso et al. **Código penal comentado**. 7. ed. atual. ampl. Rio de Janeiro: Renovar, 2007. p. 778.

<sup>42</sup> BRASIL. Lei n.º 8429 de 1992. op. cit., p.1666.

ou seja, daquele ato que decorre do atendimento, pelo agente público, das normas que informam a Administração Pública.<sup>43</sup>

Denota-se, assim, o dever do agente público prestigiar as ações que permitam, de alguma forma, a configuração de um benefício a toda a coletividade, estando em consonância com o que precisamente configura a proteção e melhor demanda o interesse público.

Portando, é defeso ao agente público, praticar qualquer ato que indevidamente atinja ao patrimônio público, uma vez que o princípio da moralidade impõe uma atuação justa, de acordo com os preceitos legais e os princípios constitucionais.

O sentido das leis que regulam o dever de probidade do administrador do bem público, não deixam margem a dúvida, que, ao agir pautado na boa-fé, exercendo seus atos da forma mais esclarecida possível, e, ainda, baseando-se na razoabilidade, o agente público estará, com toda a certeza, atuando de maneira a atingir a expectativa que lhe foi depositada por todo o corpo social.

#### **4.4 PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE**

Verifica-se, ainda, no artigo 37 da Constituição Federal, o princípio condizente com a publicidade dos atos, uma vez que a regra, hoje, é que os atos praticados pela administração pública tanto na esfera federal, estadual ou municipal são públicos, ou seja, de acesso irrestrito a todos os cidadãos.

---

<sup>43</sup> BERTONCINI. Mateus Eduardo Siqueira Nunes. op. cit., p. 153.

Vale frisar que, diante do estudo desses princípios atinentes à administração pública, não se pode olvidar do princípio da publicidade, tendo em vista que trata da possibilidade de livre acesso dos cidadãos aos atos praticados pelo administrador.

Neste ponto, cumpre ressaltar os ensinamentos de José Afonso da Silva em sua obra:

A publicidade sempre foi tida como um princípio administrativo, porque se entende que o Poder Público, por ser público, deve agir com a maior transparência possível, a fim de que os administrados tenham, a toda hora, conhecimento do que os administradores estão fazendo. Especialmente exige-se que se publiquem atos que devam surtir efeitos externos, fora dos órgãos da administração.<sup>44</sup>

Destarte, juridicamente inviáveis os atos praticados pelo agente público de forma obscura, pois, impedem o acesso dos demais indivíduos as informações que entenderem pertinentes, constituindo-se essa vedação, em violação ao conteúdo emanado de alguns dos incisos contidos no artigo 5º, bem como do parágrafo 1º do artigo 37 da própria Constituição brasileira.

Para o fim de demonstrar a relevância deste princípio, basta, como afirmado anteriormente, a análise do parágrafo 1º do artigo 37 da Constituição Federal de 1988, que estabelece como regra a ser seguida pelos agentes públicos ao realizarem campanhas, obras ou quaisquer serviços, que exercitem a sua função de forma impessoal, divulgando as ações realizadas, ou seja, dando a devida atenção a publicidade.

Pode-se dizer, que sem esse princípio, não haveria como fiscalizar e punir os autores de crimes contra a administração pública. E, isso é evidente, já que, não

---

<sup>44</sup> SILVA, José Afonso da. op. cit., p. 669.

teria como se aferir o andamento da ação do agente público de acordo com a legalidade, ou, até mesmo a finalidade em que se pautou para realizar o ato.

Ademais, não há como partir da premissa de que um ato foi executado da forma correta, sem que haja um comprometimento com a sociedade, em razão de que é impossível verificar a validade do ato praticado, por não ter lhe sido conferido publicidade, que “(...) se faz pela inserção do ato no Diário Oficial ou por edital afixado no lugar próprio para divulgação de atos públicos, para conhecimento do público em geral e, conseqüentemente, início de produção de seus efeitos (...)”.<sup>45</sup>

Ao estabelecer em seu artigo 5º, inciso XIV, que é assegurado o direito a informação por parte dos indivíduos, bem como o direito contido no inciso XXXIII, que assegura a todos receberem informações dos órgãos públicos, mesmo que seja um interesse puramente particular, e, até mesmo o inciso seguinte, que na alínea “b”, assegura “(...) a obtenção de certidões em repartições públicas, para defesa de direitos e esclarecimento de situações de interesse pessoal”<sup>46</sup>, exceto nos casos em que a lei entende como imprescindível para a preservação de interesses da própria sociedade, ou, de algum profissional, quando do exercício da sua função, e até mesmo visando garantir a segurança do Estado.

E, não se restringe aos incisos acima referidos, pois, o inciso LXXII, permite, por exemplo, a utilização de habeas data “(...) para assegurar o conhecimento de informações relativas à pessoa do impetrante, constantes de registros ou bancos de dados de entidades governamentais ou de caráter público”<sup>47</sup>.

---

<sup>45</sup> MORAES, Alexandre de. op. cit., p. 298.

<sup>46</sup> BRASIL. Constituição (1988). op. cit., p. 08.

<sup>47</sup> BRASIL. Constituição (1988). op. cit., p. 10.

Cumprido ressaltar, também, que o inciso LV da Constituição estabelece que “(...) a lei só poderá restringir a publicidade dos atos processuais quando a defesa da intimidade ou o interesse social o exigirem”<sup>48</sup>.

Neste ponto, Diógenes Gasparini salienta que (...) Declarado o sigilo, só algumas pessoas, como os interessados e seus procuradores e os servidores que devem atuar nos processos assim caracterizados, podem ter vista e examiná-los. A qualquer outra pessoa esses atos estão vedados”<sup>49</sup>.

Como foi observado esse princípio é excepcionado, mas as hipóteses estão restritas, devendo ser analisado se trata de em alguns dos casos vedados pela Constituição, para que, assim, os atos praticados não venham a ser exibidos pela administração pública.

Em casos específicos, pode o agente público sofrer as sanções decorrentes da Lei de Improbidade Administrativa, por força do que expõe o artigo 11, inciso III da lei.

Neste diapasão, Paulo Mascarenhas tece comentários a Lei n.º 8429 de 1992 (Lei de Improbidade Administrativa), no seguinte sentido:

Sendo verdade, como o é, que todos os atos da Administração Pública devem ser publicados, isto é, tornados públicos, também é verdade que existem aqueles que são sigilosos, como nos casos de segurança nacional, de investigações policiais ou mesmo de interesse superior da administração a ser preservado em processo previamente declarado sigiloso, nos termos do Decreto Federal nº 79.099, de 6/1/77. Nesses casos, divulgar ou revelar fato ou circunstância de que sabe por força da função que exerce é, sim, ato de improbidade administrativa, punido na forma desta lei.<sup>50</sup>

Na Constituição o princípio da publicidade dos atos está consagrando, também, no inciso X do artigo 93, com a seguinte redação:

---

<sup>48</sup> BRASIL. Constituição (1988). op. cit., p. 10.

<sup>49</sup> GASPARINI. Diógenes. op. cit., p. 11.

<sup>50</sup> MASCARENHAS. Paulo. op. cit., p. 41.

Art. 93.

(...)

X - todos os julgamentos dos órgãos do Poder Judiciário serão públicos, e fundamentadas todas as decisões, sob pena de nulidade, podendo a lei limitar a presença, em determinados atos, às próprias partes e a seus advogados, ou somente a estes, em casos nos quais a preservação do direito à intimidade do interessado no sigilo não prejudique o interesse público à informação.<sup>51</sup>

Cumprе ressaltar, ainda, que o diploma processual civil veda a exibição do ato, quando incorrer em alguma das hipóteses previstas em seu artigo 155, ou seja, quando o interesse público assim o exigir, e, também, nos casos que “(...) dizem respeito a casamento, filiação, separação dos cônjuges, conversão desta em divórcio, alimentos e guarda de menores”<sup>52</sup>.

Com relação a estes dispositivos legais acima mencionados, dispõe em sua obra Humberto Teodoro Junior<sup>53</sup>:

São públicos os atos processuais no sentido de que as audiências se realizam de portas abertas, com acesso franqueado ao público, e a todos é dado conhecer os atos e termos que no processo se contêm, obtendo traslados e certidões a respeito deles.

Há, porém, casos em que, por interesse de ordem pública e pelo respeito que merecem as questões de foro íntimo, o Código reduz a publicidade dos atos processuais apenas às próprias partes. Verifica-se, então, o procedimento chamado “em segredo de justiça”, no qual apenas as partes e respectivos procuradores têm pleno acesso aos atos e termos do processo.

Dessa maneira, resta evidenciado nas leis as hipóteses em que o procedimento adotado deverá ser tratado com o devido sigilo, tendo em vista que nesses casos estará se limitando o alcance deste princípio.

Neste sentido, os casos em que possuem alguma restrição a aplicação do princípio da publicidade, são aqueles que visam assegurar à parte o direito a

---

<sup>51</sup> BRASIL. Constituição (1988). op. cit., p. 37.

<sup>52</sup> BRASIL. Lei n.º 5.869, de 11 de janeiro de 1973. Institui o código de processo civil. Vade Mecum. 7. ed. atual. ampl. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 398.

<sup>53</sup> THEODORO JÚNIOR, Humberto. **Curso de direito processual civil: teoria geral do direito processual civil e processo de conhecimento**. 19.ed. Rio de Janeiro: forense, 1997. v.1, p. 220.

privacidade, sendo permitido apenas aos procuradores o acesso aos autos durante o trâmite da demanda.

De outro modo, é vedada a prática de atos secretos por parte do agente público, pelo simples fato de que a regra na Administração Pública deve ser a transparência, a possibilidade de que os atos realizados estejam sob os olhares de dos cidadãos.

Segundo Celso Antônio Bandeira de Mello <sup>54</sup>:

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

Destarte, verificou-se que os atos praticados no exercício da função administrativa devem ser públicos, o que, acaba por rejeitar àqueles secretos, a menos que sejam em proveito da intimidade do indivíduo, nos casos em que resguardar a Segurança Nacional, e em outros expressamente previstos em lei.

#### **4.5 PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA**

A análise do princípio da eficiência, bem como os seus demais desdobramentos, deve ser entendida como fundamental para o estudo da aplicação dos referidos princípios constitucionais no âmbito da administração pública, em razão de que objetiva o aprimoramento e aperfeiçoamento, quando da gestão do administrador público.

---

<sup>54</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. op. cit., p. 84.

De acordo com Odete Medauar<sup>55</sup>:

Agora a eficiência é princípio que norteia toda a atuação da Administração Pública. O vocábulo liga-se a idéia de ação, para produzir resultado de modo rápido e preciso. Associado à administração Pública, o princípio da eficiência determina que a Administração deve agir, de modo rápido e preciso, para produzir resultados que satisfaçam as necessidades da população.

Além do mais, deve-se frisar que “a atividade administrativa deve ser dirigida à consecução do máximo proveito, com o mínimo de recursos humanos, materiais e financeiros com destinação pública (...)”<sup>56</sup>, pois, esse deve ser o objetivo do administrador público.

Vale dizer, o administrador público tem de suprir quaisquer carências que de algum modo atinjam à coletividade. Para tanto, deve se utilizar dos recursos que lhe são disponibilizados, sem, contudo, esquecer de atender o melhor interesse toda a sociedade.

Salienta Alexandre de Moraes:

A Emenda Constitucional nº 19/98 acrescentou expressamente aos princípios constitucionais da administração pública o *princípio da eficiência*, findando com as discussões doutrinárias e com as jurisprudências sobre sua existência implícita na Constituição Federal e aplicabilidade integral.<sup>57</sup>

Pode-se ressaltar, então, que este princípio inserido no texto constitucional, visualizou a consecução de atos de uma forma célere, porém, observando e objetivando, certamente, a qualidade no serviço prestado no âmbito da administração pública.

---

<sup>55</sup> MEDAUAR, Odete. op. cit., p. 152.

<sup>56</sup> PEÑA, Guilherme. **Direito constitucional**: teoria da constituição. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2003. p. 108.

<sup>57</sup> MORAES, Alexandre de. op. cit., p. 298.

Cumpra ressaltar, que ao arrolar este princípio como um dos que norteiam o exercício do administrador, a Constituição somente reafirmou o sentimento de que deve se dar prevalência, bem como assegurar o cumprimento da vontade popular de que em todas as condutas se observe o interesse público.

Aliás, o emprego de recursos públicos de forma equilibrada e razoável é a forma a combater desperdícios, e mais, com segurança pode ser considerada a melhor maneira de se desempenhar a atividade administrativa quando conjugada com o bom senso e a atuação responsável do agente.

Outro fator a ser mencionado, diz respeito à diferenciação do princípio da eficiência, que visa à atuação da administração de maneira mais célere e satisfatória, com o referente à eficácia, ou, até mesmo, àquele relacionado a efetividade.

Conforme expõe José dos Santos Carvalho Filho<sup>58</sup>:

A eficiência transmite sentido relacionado ao modo pelo qual se processa o desempenho da atividade administrativa; a idéia diz respeito, portanto, à conduta dos agentes. Por outro lado, eficácia tem relação com os meios e instrumentos empregados pelos agentes no exercício de seus misteres na administração; o sentido aqui é tipicamente instrumental. Finalmente, a efetividade é voltada para os resultados obtidos com as ações administrativas; sobreleva nesse aspecto a positividade dos objetivos.

Ou seja, este princípio visa efetivamente avaliar e satisfazer os interesses sociais, atuando em problemas estruturais na esfera administrativa, buscando com isso, uma prestação de serviços ao público pautada na qualidade, sem, portanto, visar estritamente à finalidade do ato praticado, já que, o que interessa é a prestação rápida e satisfatória do serviço almejado.

Importante colacionar os ensinamentos de Maria Sylvia Zanella Di Pietro, ao afirmar que este princípio possui dois aspectos:

---

<sup>58</sup> CARVALHO FILHO. José dos Santos. op. cit., p. 15.

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, estruturar, disciplinar a Administração Pública**, também com o mesmo objetivo de alcançar os melhores resultados na prestação do serviço público.<sup>59</sup>

Visa, portanto, este princípio, enaltecer o agente público que no exercício da função à frente da administração, atender da melhor forma os interesses públicos, punindo aquele que agiu de maneira desonesta, por exemplo, nos casos em que paralisa obras ou serviços que demandam alguma urgência.

É dever de o agente público observar e aplicar não só a eficiência no exercício Administração Pública, mas todos os princípios elencados no artigo 37 da Constituição Federal, bem como os demais condizentes com o exercício da administração.

Segundo Mateus Bertoncini<sup>60</sup>:

É necessário que se elucide ao intérprete menos avisado que a eficiência, ora inserida dentre os princípios da Administração Pública, e as regras voltadas à implementação dessa eficiência não bastam, por si sós, necessitando sua implementação da observância das demais regras e princípios do regime jurídico-administrativo, sob pena de se atentar não apenas contra o Texto Maior, mas contra o próprio Estado Democrático de Direito.

Não se trata, assim, de estabelecer metas que não podem se cumpridas, mas sim apresentar soluções para os diversos problemas que afligem a população brasileira, isso, em razão de que um princípio guarda relação com o outro, visando todos em conjunto a melhor atuação em vista ao interesse público, e, também, a prática de atos em consonância o que preconiza a nossa própria constituição, no que tange a responsabilidade no âmbito da administração.

---

<sup>59</sup> DI PIETRO, op. cit., p. 83.

<sup>60</sup> BERTONCINI. Mateus Eduardo Siqueira Nunes. op. cit., p. 123.

Diógenes Gasparini expõe<sup>61</sup>:

Conhecido entre os italianos como “dever de boa administração”, 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.

Verifica-se, então, a relevância deste princípio na esfera administrativa, vez que, cabe ao agente público agir de maneira a observar este princípio, não devendo, de forma alguma, se portar de maneira desidiosa, já que esta conduta não seria compatível com o cargo ou função a que está investido.

Em razão disso, estabelece Alexandre de Moraes, algumas características a serem seguidas quando do exercício da função administrativa:

O princípio da eficiência compõe-se, portanto, das seguintes características básicas: direcionamento da atividade e dos serviços públicos à efetividade do bem comum, imparcialidade neutralidade, transparência, participação e aproximação dos serviços públicos da população, eficácia, desburocratização e busca da qualidade (...).<sup>62</sup>

Destarte, o princípio da eficiência encontra-se devidamente situado como um dos corolários da esfera da administração pública. Isso se deve à sua função de tutelar os interesses da coletividade, fazendo como que o agente público atue com presteza e de maneira eficaz, atendendo aos chamados que lhe são atribuídos, observando todo momento as regras e princípios que resguardam o regime administrativo, sendo, portanto, imprescindíveis o agir de acordo com a lei, dando ciência à todos os interessados dos atos que pratica, pois, sua função não é outra senão a busca e satisfação do interesse público.

---

<sup>61</sup> GASPARINI. Diógenes. op. cit., p. 21.

<sup>62</sup> MORAES, Alexandre de. op. cit., p. 303.

## 5 APLICAÇÃO DOS PRINCÍPIOS ESPECÍFICOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NA JURISPRUDÊNCIA

Em atenção ao princípio da legalidade o administrador público deve atuar observando os ditames legais, em razão de que sua conduta está adstrita à lei.

Neste sentido o voto do Ministro Arnaldo Esteves Lima<sup>63</sup>:

ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. RECURSO ESPECIAL. SERVIÇOS ADMINISTRATIVOS PRESTADOS DURANTE O RECESSO FORENSE. ADICIONAL POR SERVIÇO EXTRAORDINÁRIO. AUSÊNCIA DE PREVISÃO LEGAL. PRINCÍPIO DA LEGALIDADE. ART. 37, CAPUT, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. ARTS. 4º DA LICC E 126 DO CPC. INAPLICABILIDADE.FOLGAS.COMPENSATÓRIAS.PREQUESTIONAMENTO. AUSÊNCIA. SÚMULAS 282 E 356/STF. RECURSO ESPECIAL CONHECIDO E IMPROVIDO.

1. Da interpretação sistemática dos arts. 230 do Regimento Interno do Tribunal Regional do Trabalho da 4ª Região, vigente à época dos fatos, 62, I, da Lei 5.010/66 e 73 e 74 da Lei 8.112/90, conclui-se que a jornada de trabalho realizada no recesso forense não pode ser considerada como "excepcional ou extraordinária", tendo em vista a existência de previsão legal nesse sentido, mas, ao contrário, trata-se de uma atividade normal e freqüente imposta aos servidores, malgrado em caráter anual, necessária à manutenção dos serviços considerados necessários ao funcionamento do tribunal.

2. Destarte, a pretensão dos servidores substituídos de receberem horas extras pelo trabalho realizado no recesso forense não encontra guarida nos arts. 73 e 74 da Lei 8.112/90.

3. Nos termos do art. 37, caput, da Constituição Federal, está a Administração vinculada ao princípio da legalidade, motivo pelo qual não pode dar à lei interpretação extensiva ou restritiva, de modo a conceder direitos de qualquer espécie, criar obrigações ou impor vedações aos administrados por mero ato de vontade divorciado da legislação vigente, se a norma assim não dispuser. Assim, inaplicáveis à hipótese dos autos os arts. 4º da LICC e 126 do CPC, ante a inexistência de previsão legal de pagamento de horas extraordinárias pela jornada de trabalho realizado no período de recesso forense.

4. Recurso especial conhecido e improvido.

---

<sup>63</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 398.203/RS, Sindjustra - Sindicato Dos Trabalhadores da Justiça do Trabalho no Estado Do Rio Grande Do Sul e União. Relator Ministro Arnaldo Esteves Lima, Quinta Turma, julgado em 03.10.2006, DJ 23.10.2006 p. 344. Disponível em: <[https://ww2.stj.jus.br/revistaeletronica/ita.asp?registro=200101945616&dt\\_publicacao=23/10/2006](https://ww2.stj.jus.br/revistaeletronica/ita.asp?registro=200101945616&dt_publicacao=23/10/2006)>. Acesso: 25 set. 2009.

No mesmo diapasão a decisão prolatada pelo Ministro Luiz Vicente Cernicchiaro:

RESP - ADMINISTRATIVO - APOSENTADORIA - PRINCIPIO DA LEGALIDADE - A APOSENTADORIA, COMO INSTITUTO DE DIREITO ADMINISTRATIVO, SUBMETE-SE AO PRINCIPIO DA LEGALIDADE. ATO, POIS, VINCULADO.<sup>64</sup>

Restou demonstrado nestes casos que o agente público deve atuar de acordo com os ditames legais, sendo este princípio previsto constitucionalmente, de modo a limitar a atuação do administrador público.

Para demonstrar a aplicação do princípio da impessoalidade, no âmbito da administração pública, apresento a seguinte decisão, proferida no Supremo Tribunal Federal pelo Ministro Carlos Alberto Menezes Direito.

Observe-se:

Publicidade de atos governamentais. Princípio da impessoalidade. Art. 37, parágrafo 1º, da Constituição Federal. 1. O caput e o parágrafo 1º do artigo 37 da Constituição Federal impedem que haja qualquer tipo de identificação entre a publicidade e os titulares dos cargos alcançando os partidos políticos a que pertençam. O rigor do dispositivo constitucional que assegura o princípio da impessoalidade vincula a publicidade ao caráter educativo, informativo ou de orientação social é incompatível com a menção de nomes, símbolos ou imagens, aí incluídos slogans, que caracterizem promoção pessoal ou de servidores públicos. A possibilidade de vinculação do conteúdo da divulgação com o partido político a que pertença o titular do cargo público mancha o princípio da impessoalidade e desnatura o caráter educativo, informativo ou de orientação que constam do comando posto pelo constituinte dos oitenta. 2. Recurso extraordinário desprovido.<sup>65</sup>

---

<sup>64</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 49600/RJ, Instituto Nacional do Seguro Social – INSS e João Francisco dos Santos Tocantins, Relator Ministro Luiz Vicente Cernicchiaro, Sexta Turma, julgado em 02.09.1994, DJ 11.09.1995, p. 28863. Disponível em: <[http://www.stj.jus.br/webstj/Processo/imagem/abreDocumento.asp?num\\_registro=199400167598&dt\\_publicacao=11/09/1995](http://www.stj.jus.br/webstj/Processo/imagem/abreDocumento.asp?num_registro=199400167598&dt_publicacao=11/09/1995)>. Acesso: 26 set. 2009.

<sup>65</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 191668, Município de Porto Alegre e Elmo Osvaldo Kirsch, Relator Ministro Carlos Alberto Menezes Direito, Primeira Turma, julgado em 15.04.2008, DJe -097. Divulg 29-05-2008. PUBLIC. 30-05-2008. Ement Vol-02321-02 PP-00268 RT v. 97, n. 876, 2008, p. 128-131 LEX: STF v. 30, n. 359, 2008, p. 226-231. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=RE%20191668&base=baseAcordaos>>. Acesso em: 26 set. 2009.

Neste caso, particularmente, restou evidenciado o descumprimento do disposto no parágrafo 1º do artigo 37 da Constituição Federal pelo agente público, pois é vedada a utilização de qualquer imagem ou símbolo que identifique a gestão de determinada pessoa, ou, como no presente caso, até mesmo partidária, quando do exercício da função administrativa.

Ademais, na fundamentação de seu voto, o Ministro discorreu a respeito do princípio da impessoalidade e a necessidade de sua observância pelo administrador público:

(...) A regra constitucional do art. 37, caput e parágrafo 1º objetiva assegurar a impessoalidade da divulgação dos atos governamentais que devem voltar-se exclusivamente para o interesse social. Não quis o constituinte que os atos de divulgação servissem de instrumento para a propaganda de quem está exercendo o cargo público, espraçando com recursos orçamentários a sua presença política no eleitorado. O que o constituinte quis foi marcar que os atos governamentais objeto de divulgação devem revestir-se de impessoalidade, portanto, caracterizados, como atos de governo e não deste ou daquele governo em particular.<sup>66</sup>

Resta claro, assim, a necessidade de que não se identifique a obra pública ou serviço prestado, em razão de que é realizada para toda a coletividade e não somente para satisfazer os interesses de determinada pessoa.

O princípio da moralidade, por sua vez, impõe ao administrador público uma atuação com estrita observância dos princípios norteadores do ordenamento jurídico, com razoabilidade e responsabilidade na busca pela justiça.

Não pode o administrador público agir de maneira a descumprir os mandamentos legais, desviar sua conduta do que preconiza a Constituição Federal, pois, assim, deverá ser responsabilizado.

---

<sup>66</sup> Idem.

É esse o entendimento do Superior Tribunal de Justiça, como pode ser observado na análise do seguinte julgado de relatoria do Ministro Humberto Martins.<sup>67</sup>

ADMINISTRATIVO – IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA – ART. 11 DA LEI N. 8.429/92 – VIOLAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA – CONTRATAÇÃO DE SERVIDORA, SEM CONCURSO, PARA SUPRIR DEFICIÊNCIA DE SERVIÇO EM PREFEITURA – DOLO OU CULPA – NATUREZA DISTINTA DO TIPO – RELAÇÕES CONTRATUAIS DE FATO – CONDUTA ILÍCITA, A DESPEITO DA EFICÁCIA DO ATO – PUNIÇÃO DO AGENTE – CULPA RELATIVA AO ART. 11 – PERDA DE DIREITOS POLÍTICOS – RECURSO ESPECIAL PROVIDO.

1. DA CONTRATAÇÃO DE SERVIDOR SEM CONCURSO PÚBLICO E A TEORIA DAS RELAÇÕES CONTRATUAIS DE FATO. Os autos não deixam margem de dúvida de que houve ofensa à norma constitucional (art. 37, inciso II, redação anterior à Emenda Constitucional 19/1998), bem como a princípio constitucional (primado da moralidade administrativa, art. 37, caput), cuja densidade infraconstitucional é dada, no caso concreto, pelo art. 11 da Lei n. 8.429/1992.

1.1. Violar princípio constitucional é agir illicitamente no âmbito da Lei de Improbidade. A contratação de servidor em 1990 e sua manutenção até 1998 não pode ser escusada por alegações genéricas de ignorância da norma. Essa progressão temporal afasta o argumento da ausência de dolo ou culpa. E, o caráter das previsões do art. 11 da Lei de Improbidade volta-se ao desvalor da ação.

1.2. No caso, o Tribunal de Apelação denomina a conduta do recorrido de "irregular, não-observadora dos princípios norteadores da Administração" (fls. 148), "violadora dos deveres de imparcialidade e legalidade com a contratação da servidora sem concurso" (fls.149). Faltou apenas concluir pela punibilidade. Essa omissão deve ser sanada neste julgamento.

2. VIOLAÇÃO DE PRINCÍPIO. A conduta do agente público é inválida. O reconhecimento da culpabilidade pelo Tribunal extrai-se da qualificação do agir do ex-prefeito.

3. DA SANÇÃO À CONDUTA ÍMPROBA. O ato é inválido e teve sua eficácia postergada por 8 anos. A legitimidade para tornar ineficaz o ato caberia ao recorrido. A violação principiológica era de conhecimento palmar. Não havia zona cinzenta de juridicidade capaz de desestimular o agente ao cumprimento de seu dever legal e constitucional. O período de 3 anos é suficiente para marcar temporalmente a exclusão política do recorrido e apreciar de modo proporcional o desvalor de sua ação.

Recurso especial provido, aplicando-se ao recorrido a pena de perda dos direitos políticos por três anos.

---

<sup>67</sup>BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 915.322/MG, Ministério Público do Estado de Minas Gerais e Gilmar Furtado Dias. Relator Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, julgado em 23.09.2008, DJe 27.11.2008. Disponível em: <[https://ww2.stj.jus.br/revistaeletronica/ita.asp?registro=200700030490&dt\\_publicacao=27/11/2008.](https://ww2.stj.jus.br/revistaeletronica/ita.asp?registro=200700030490&dt_publicacao=27/11/2008.)> Acesso em: 28 set. 2009.

No caso em comento, houve a condenação do agente público em razão de que contratou uma servidora sem a realização de prévio concurso público, a mantendo no cargo por um período de oito anos.

Para tanto, o Ministro Humberto Martins se ateve ao contido no artigo 11 da referida Lei de Improbidade no seu voto, salientando, ademais, que o agente ofendeu o princípio da moralidade administrativa.

E, em outro julgamento, com base no artigo 11 da Lei de Improbidade, foi prolatado pelo Ministro Luiz Fux<sup>68</sup> o seguinte voto, ressaltando o princípio da moralidade no âmbito da administração pública:

RECURSO ESPECIAL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. LEI 8.429/92. AUSÊNCIA DE DOLO. IMPROCEDÊNCIA DA AÇÃO.

1. O ato de improbidade, na sua caracterização, como de regra, exige elemento subjetivo doloso, à luz da natureza sancionatória da Lei de Improbidade Administrativa.

2. A legitimidade do negócio jurídico e a ausência objetiva de formalização contratual, reconhecida pela instância local, conjura a improbidade.

3. É que "o objetivo da Lei de Improbidade é punir o administrador público desonesto, não o inábil. Ou, em outras palavras, para que se enquadre o agente público na Lei de Improbidade é necessário que haja o dolo, a culpa e o prejuízo ao ente público, caracterizado pela ação ou omissão do administrador público." (Mauro Roberto Gomes de Mattos, em "O Limite da Improbidade Administrativa", Edit.

América Jurídica, 2ª ed. pp. 7 e 8). "A finalidade da lei de improbidade administrativa é punir o administrador desonesto" (Alexandre de Moraes, in "Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional", Atlas, 2002, p. 2.611). "De fato, a lei alcança o administrador desonesto, não o inábil, despreparado, incompetente e desastrado" (REsp 213.994-0/MG, 1ª Turma, Rel. Min.

Garcia Vieira, DOU de 27.9.1999)." (REsp 758.639/PB, Rel. Min. José Delgado, 1ª Turma, DJ 15.5.2006) 4. A Lei 8.429/92 da Ação de Improbidade Administrativa, que explicitou o cânone do art. 37, § 4º da Constituição Federal, teve como escopo impor sanções aos agentes públicos incursos em atos de improbidade nos casos em que: a) importem em enriquecimento ilícito (art.9º); b) que causem prejuízo ao erário público (art. 10); c) que atentem contra os princípios da Administração Pública (art. 11), aqui também compreendida a lesão à moralidade administrativa.

5. Recurso especial provido.

---

<sup>68</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 734.984/SP, Adauto Aparecido Scardoelli e Ministério Público de São Paulo, Relator Ministro José Delgado, Relator para Acórdão Ministro Luiz Fux, Primeira Turma, julgado em 18.12.2007, DJe 16.06.2008. Disponível em: <[https://ww2.stj.jus.br/revistaeletronica/ita.asp?registro=200500449742&dt\\_publicacao=16/06/2008](https://ww2.stj.jus.br/revistaeletronica/ita.asp?registro=200500449742&dt_publicacao=16/06/2008)> Acesso: 28 set. 2009.

Com relação princípio da publicidade contido no artigo 37, “*caput*”, da Constituição Federal de 1988, depreende-se a necessidade de que os atos sejam publicados no diário oficial para que passem a surtir efeitos.

De acordo com o Tribunal de Justiça do Estado do Paraná<sup>69</sup>:

APELAÇÃO CÍVEL - AÇÃO DECLARATÓRIA - CONCURSO PÚBLICO PARA O CARGO DE PROFESSOR DO ESTADO DO PARANÁ - CIRCULAÇÃO TARDIA DO DIÁRIO OFICIAL QUE CONTINHA O EDITAL DE CONVOCAÇÃO DA APELADA - VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE - PRECEDENTES DESTE TRIBUNAL DE JUSTIÇA. APELO CONHECIDO E DESPROVIDO. Não é desistente nem merece a exclusão o candidato que não compareceu, nem cumpriu as determinações editalícias em decorrência da circulação tardia do Diário Oficial. Ofensa ao princípio da publicidade que, no caso, é requisito de eficácia do ato convocatório.

O Superior Tribunal de Justiça também se manifestou a respeito da aplicação do princípio da publicidade, como pode ser visto na decisão prolatada pela Ministra Laurita Vaz:

CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. CONCURSO PÚBLICO. PRINCÍPIOS DA PUBLICIDADE, DA AMPLA DEFESA E DO CONTRADITÓRIO. OBSERVÂNCIA. VISTA DA PROVA QUE ELIMINOU A CANDIDATA DO CERTAME. CONCESSÃO DA ORDEM.

1. Tendo em vista a necessária observância aos princípios norteadores de toda atividade administrativa, mormente os da publicidade – que se desdobra no direito de acesso a informação perante os órgãos públicos –, da ampla defesa e do contraditório, o candidato em concurso público deve ter acesso à prova realizada com a indicação dos erros cometidos que culminaram no seu alijamento do certame.
2. Recurso ordinário provido.<sup>70</sup>

---

<sup>69</sup> Paraná. Tribunal de Justiça do Estado. Apelação Cível nº 0399192, 5ª Câmara Cível, Estado do Paraná e Hadnancy Correa da Silva, Relator: Juiz Substituto de 2º Grau Gil Francisco de Paula Xavier Francisco Guerra, Unânime, Julgado em: 01.09.2009. Disponível em: <<http://www.tj.pr.gov.br/portal/judwin/consultas/jurisprudencia/JurisprudenciaDetalhes.asp?Sequencial=1&TotalAcordaos=2&Historico=1&AcordaoJuris=851911>> Acesso em: 29 set. 2009.

<sup>70</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso em Mandado de Segurança nº 27.838/SP, Eveline Simão Rodrigues e Fazenda do Estado de São Paulo. Relatora Ministra Laurita Vaz, Quinta Turma, julgado em 02.12.2008, DJe 19.12.2008. Disponível em: <[https://ww2.stj.jus.br/revistaeletronica/ita.asp?registro=200500449742&dt\\_publicacao=16/06/2008](https://ww2.stj.jus.br/revistaeletronica/ita.asp?registro=200500449742&dt_publicacao=16/06/2008)>. Acesso em: 29 set. 2009.

Destarte, esse princípio visa permitir o acesso dos cidadãos aos atos praticados pelo agente público, com exceção daqueles vedados por lei.

Por fim, como forma de ressaltar o princípio da eficiência, tem-se que a realização satisfativa e célere de algum serviço público deve ser sempre visada pelo agente público, conforme pode ser observado na decisão proferida pelo Ministro Castro Meira, no seguinte sentido:

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. ART. 535 DO CPC. APOSENTADORIA. ATRASO NA CONCESSÃO. INDENIZAÇÃO. PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS. ART. 49 DA LEI Nº 9.784/99.

1. Não há que se falar em cerceamento de defesa ou omissão de pontos suscitados pelo recorrente. O Tribunal de Justiça do Estado do Mato Grosso constatou, analisando as circunstâncias fáticas e probatórias dos autos, a existência denexo de causalidade entre a conduta omissiva da Administração e o prejuízo causado à recorrida, concluindo pela indenizabilidade do dano. Inexistência de violação do artigo 535 do CPC.
2. Ao processo administrativo devem ser aplicados os princípios constitucionais insculpidos no artigo 37 da Carta Magna.
3. É dever da Administração Pública pautar seus atos pelos princípios constitucionais, notadamente pelo princípio da eficiência, que se concretiza também pelo cumprimento dos prazos legalmente determinados.
4. Não demonstrados óbices que justifiquem a demora na concessão da aposentadoria requerida pela servidora, restam feridos os princípios constitucionais elencados no artigo 37 Constituição da República.
5. Legítimo o pagamento de indenização, em razão da injustificada demora na concessão da aposentadoria.
6. Recurso especial não provido.<sup>71</sup>

Neste caso, a demora na concessão da aposentadoria a uma servidora, resultou no voto proferido pelo Ministro Castro Meira, no sentido de que o Estado do Mato Grosso violou o disposto no artigo 37 da Constituição Federal, mais especificamente, no que tange o princípio da eficiência.

Deste modo, o Ministro fundamentou o seu voto no sentido da concessão dos benefícios da aposentaria.

---

<sup>71</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1031533/MS. Estado do Mato Grosso do Sul e Elicidio Katsuko Shikama, Relator Ministro Castro Meira. Segunda Turma, Julgado em 06.05.2008, DJe, 16.05.2008. Disponível em: <[https://ww2.stj.jus.br/revistaeletronica/ita.asp?registro=200800325310&dt\\_publicacao=16/05/2008](https://ww2.stj.jus.br/revistaeletronica/ita.asp?registro=200800325310&dt_publicacao=16/05/2008)>. Acesso: 30 set. 2009.

Vejamos:

No caso, a apelada completou o tempo exigido e requereu sua aposentadoria, ao passo que o apelante demorou a apreciar e deferir o seu pedido, omitindo-se quando tinha o dever de agir.

Ora, a meu juízo, o atraso injustificado na concessão do benefício constitui omissão culposa do ente público, que, não tendo apresentado nenhum fato relevante que pudesse justificar demora especial para o exame do pedido, limitou-se a afirmar que demora foi razoável.

Forçoso é reconhecer que demora desmotivada na concessão do benefício incorre em morosidade ilegítima, mormente quando leva em consideração que o princípio da eficiência deve informar toda a atuação estatal.<sup>72</sup>

Dessa maneira, verifica-se a importância de que a Administração Pública haja sempre de forma a aprimorar a máquina pública, objetivando a qualidade e presteza, de forma a tornar o serviço público cada vez mais rápido e efetivo.

---

<sup>72</sup> Idem.

## 6 CONCLUSÃO

A Constituição Federal de 1988 arrola no seu artigo 37 os princípios norteadores da administração pública, seja ela direta ou indireta, obrigando a sua aplicação a todos os Poderes nas esferas da União, dos Estados e dos Municípios.

Verifica-se, assim, a pertinência do estudo dos princípios específicos da administração pública, especialmente no âmbito constitucional, em razão da responsabilidade atribuída aos agentes públicos para o exercício e bom funcionamento da administração.

A Administração Pública tem por escopo a gestão do interesse público, sendo que o ato administrativo difere dos atos jurídicos, justamente por visar o interesse coletivo e, para tanto, a relevância da aplicação prática dos princípios durante o exercício na administração pública.

Destarte, tamanha a dimensão atingida pelos princípios constitucionais, que, hodiernamente, se torna imprescindível a sua análise em qualquer ordenamento jurídico. E, como forma de comprovar essa crescente valoração dos princípios norteadores, insta salientar àqueles disciplinados na Carta Magna, no capítulo referente à administração pública, sendo eles os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Diante do presente estudo, restou evidenciado que não é admissível que um agente público, quando do exercício da sua função, refute os princípios arrolados no artigo 37 da Constituição Federal, pois, desse modo, estaria claramente extrapolando seus poderes, e mais, estaria na direção contrária aos ideais preconizados em nosso ordenamento jurídico, especialmente na Constituição Federal.

Denota-se, por exemplo, que ao agir dentro dos limites da legalidade o administrador dará efetivo cumprimento a vontade expressa em nossa Constituição e, por sua vez, seu ato estará longe de se considerar eivado de qualquer vício.

Do mesmo modo, a impessoalidade é outro fator a ser observado na esfera administrativa, impedindo a identificação de um bem público, por exemplo, com alguma imagem que caracterize a gestão do administrador, pois, estaria se prestigiando o interesse de um determinado indivíduo em detrimento dos interesses da coletividade.

Ainda, o princípio da moralidade ressalta a necessidade de que os atos do agente público estejam pautados na boa-fé, razoabilidade e em valores que expressem efetivamente uma conduta ética, condizente com a expectativa que lhe foi depositada por toda a sociedade.

Da mesma forma, não se pode olvidar daquele referente ao livre acesso aos atos da administração conhecido como o princípio da publicidade, uma vez que é vedada a prática de atos sem motivação, obscuros e sigilosos pelo administrador público, salvo nos casos previstos em lei.

Por fim, deve ser apreciado o princípio relativo à efetividade da Administração Pública, tendo em vista que foi introduzido a pouco tempo no rol de princípios do artigo 37 da Constituição Federal, sendo, porém, de extrema relevância para o ordenamento jurídico, em razão de que visa à celeridade e a máxima eficiência nos serviços prestados pelos gestores públicos.

Ante o exposto, verifica-se a pertinência do estudo deste tema nos dias atuais, pois, através dos princípios constitucionais específicos contidos no artigo 37 da Constituição Federal de 1988 é que a administração pública estará agindo de maneira justa e razoável, dentro dos parâmetros estabelecidos na lei.

## REFERÊNCIAS

AZAMBUJA. DARCY. **Teoria geral do estado**. 39. ed. São Paulo: Globo, 1998.

BERTONCINI. Mateus Eduardo Siqueira Nunes. **Princípios de direito administrativo brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 104.

BLANCHET, Luiz Alberto. **Curso de direito administrativo**. 2. ed. rev. atual. Paraná: Juruá, 2000.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 05 de outubro de 1988. Vade Mecum. 7. ed. atual. ampl. São Paulo: Saraiva, 2009.

BRASIL. Lei n.º 8429 de 1992. Dispõe sobre a concessão de medidas cautelares contra atos do Poder Público e dá outras providências. Vade Mecum. 7. ed. atual. ampl. São Paulo: Saraiva, 2009.

BRASIL. Lei n.º 5.869, de 11 de janeiro de 1973. Institui o código de processo civil. Vade Mecum. 7. ed. atual. ampl. São Paulo: Saraiva, 2009.

BRASIL. Lei n.º 8.666 de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Vade Mecum. 7. ed. atual. ampl. São Paulo: Saraiva, 2009.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 191668, Município de Porto Alegre e Elmo Osvaldo Kirsch, Relator Ministro Carlos Alberto Menezes Direito, Primeira Turma, julgado em 15.04.2008, DJe -097. Divulg 29-05-2008. PUBLIC. 30-05-2008. Ement Vol-02321-02 PP-00268 RT v. 97, n. 876, 2008, p. 128-131 LEX: STF v. 30, n. 359, 2008, p. 226-231. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=RE%20191668&base=baseAcordaos>>. Acesso em: 26 set. 2009.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 398.203/RS, Sindjustra - Sindicato dos Trabalhadores da Justiça do Trabalho no Estado Do Rio Grande Do Sul e União. Relator Ministro Arnaldo Esteves Lima, Quinta Turma, julgado em 03.10.2006, DJ 23.10.2006 p. 344. Disponível em: <[https://ww2.stj.jus.br/revistaeletronica/ita.asp?registro=200101945616&dt\\_publicacao=23/10/2006](https://ww2.stj.jus.br/revistaeletronica/ita.asp?registro=200101945616&dt_publicacao=23/10/2006)>. Acesso: 25 set. 2009.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 49600/RJ, Instituto Nacional do Seguro Social – INSS e João Francisco dos Santos Tocantins, Relator Ministro Luiz Vicente Cernicchiaro, Sexta Turma, julgado em 02.09.1994, DJ 11.09.1995, p. 28863. Disponível em: <[http://www.stj.jus.br/webstj/Processo/imagem/abreDocumento.asp?num\\_registro=199400167598&dt\\_publicacao=11/09/1995](http://www.stj.jus.br/webstj/Processo/imagem/abreDocumento.asp?num_registro=199400167598&dt_publicacao=11/09/1995)>. Acesso: 26 set. 2009.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 915.322/MG, Ministério Público do Estado de Minas Gerais e Gilmar Furtado Dias. Relator Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, julgado em 23.09.2008, DJe 27.11.2008. Disponível em: <[https://ww2.stj.jus.br/revistaeletronica/ita.asp?registro=200700030490&dt\\_publicacao=27/11/2008](https://ww2.stj.jus.br/revistaeletronica/ita.asp?registro=200700030490&dt_publicacao=27/11/2008)>. Acesso em: 28 set. 2009.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 734.984/SP, Adauto Aparecido Scardoelli e Ministério Público de São Paulo, Relator Ministro José Delgado, Relator para Acórdão Ministro Luiz Fux, Primeira Turma, julgado em 18.12.2007, DJe 16.06.2008. Disponível em: <[https://ww2.stj.jus.br/revistaeletronica/ita.asp?registro=200500449742&dt\\_publicacao=16/06/2008](https://ww2.stj.jus.br/revistaeletronica/ita.asp?registro=200500449742&dt_publicacao=16/06/2008)>. Acesso: 28 set. 2009.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso em Mandado de Segurança nº 27.838/SP, Eveline Simão Rodrigues e Fazenda do Estado de São Paulo. Relatora Ministra Laurita Vaz, Quinta Turma, julgado em 02.12.2008, DJe 19.12.2008. Disponível em: <[https://ww2.stj.jus.br/revistaeletronica/ita.asp?registro=200500449742&dt\\_publicacao=16/06/2008](https://ww2.stj.jus.br/revistaeletronica/ita.asp?registro=200500449742&dt_publicacao=16/06/2008)>. Acesso em: 29 set. 2009.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1031533/MS. Estado do Mato Grosso do Sul e Elicidio Katsuko Shikama, Relator Ministro Castro Meira. Segunda Turma, Julgado em 06.05.2008, DJe, 16.05.2008. Disponível em: <[https://ww2.stj.jus.br/revistaeletronica/ita.asp?registro=200800325310&dt\\_publicacao=16/05/2008](https://ww2.stj.jus.br/revistaeletronica/ita.asp?registro=200800325310&dt_publicacao=16/05/2008)>. Acesso: 30 set. 2009.

CAPEZ, Fernando et al. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2004.

CARVALHO FILHO. José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 13. ed. rev. ampl. atual. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2005.

CRETELLA JUNIOR, José. **Curso de direito administrativo**. 17. ed. rev. atual. Rio de Janeiro: Forense, 2001.

DELMANTO. Celso et al. **Código penal comentado**. 7. ed. atual. ampl. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 16. ed. São Paulo: Atlas, 2003. p. 54.

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

GASPARINI. Diógenes. **Direito administrativo**. 10. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2005.

MASCARENHAS. Paulo. **Improbidade administrativa e crime de responsabilidade de prefeito**. 2.ed. São Paulo: Direito, 2001.

MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. 5. ed. rev. atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 1997.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 12. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 18. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de direito administrativo: parte introdutória, parte geral e parte especial**. 12. ed. Rio de Janeiro, 2002.

Paraná. Tribunal de Justiça do Estado. Apelação Cível nº 0399192, 5ª Câmara Cível, Estado do Paraná e Hadnancy Correa da Silva, Relator Juiz Substituto de 2º Grau Gil Francisco de Paula Xavier Francisco Guerra, Unânime, Julgado em: 01.09.2009. Disponível em: <<http://www.tj.pr.gov.br/portal/judwin/consultas/jurisprudencia/JurisprudenciaDetalhes.asp?Sequencial=1&TotalAcordaos=2&Historico=1&AcordaoJuris=851911>> Acesso em: 29 set. 2009.

PEÑA, Guilherme. **Direito constitucional: teoria da constituição**. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2003.

SUNDEFELD, Carlos Ari. **Direito administrativo ordenador**. São Paulo: Malheiros, 2003.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 26. ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros, 2006.

THEODORO JÚNIOR, Humberto. **Curso de direito processual civil: teoria geral do direito processual civil e processo de conhecimento**. 19.ed. Rio de Janeiro: forense, 1997. v.1.