

## PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA CONSTITUTIONAL PRINCIPLES OF THE PUBLIC ADMINISTRATION

PINTO COELHO, Vânia M. B. Guimarães<sup>1</sup>  
MORAIS, Marcos Antônio de<sup>2</sup>  
YOSHIDA, Cynthia<sup>3</sup>  
ALVIM, Washington<sup>4</sup>

<sup>1</sup>Professora Especialista em Direito Processual Civil e Penal pelo Centro de Estudos de Pós Graduação de São Paulo e Mestre em Engenharia de Produção Pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)

<sup>2</sup>Especialização em Gestão e Manejo Ambiental em Sistemas Florestais pela Universidade Federal de Lavras (UFLA)

<sup>3</sup>Especialização em Gestão e Manejo Ambiental na Agroindústria pela Universidade Federal de Lavras (UFLA)

<sup>4</sup>Aperfeiçoamento em Gestão e Manejo Ambiental na Agroindústria pela Universidade Federal de Lavras (UFLA)

---

**Resumo:** A Administração Pública atual é fruto de intensa reforma do Estado, agora com foco no cidadão. A Constituição Federal de 1988 destinou um capítulo inteiro a este instituto, com norte nos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Tais princípios devem ser rigorosamente seguidos pelo legislador e pelos agentes públicos com a finalidade de concretizar o bem comum. Para tanto, é importante que todos tenham consciência e conhecimento das normas para que possam analisar os atos de seu governo e utilizar dos instrumentos que lhe são pertinentes para evitar o abuso de poder.

**Palavras-chave:** Administração Pública. Legalidade. Impessoalidade. Moralidade. Publicidade. Eficiência.

**Abstract:** The current public administration is the result of reform of the state, now focusing on the citizen. The Federal Constitution of 1988 dedicated a whole chapter to this institute, with North on the principles of legality, impersonality, morality, publicity and efficiency. These principles must be strictly followed by the legislature and the public officials in order to achieve the common good. Therefore, it is important that everyone has awareness and knowledge of the rules so that they can analyze the actions of his government and use of instruments that are pertinent prevent abuse of power.

**Keywords:** Public administration. Legality. Impersonality. Morality. Advertising. Efficiency.

Para que o Estado cumpra com seu papel é preciso que recorra a um instrumento indispensável à execução de suas tarefas: a Administração Pública. É

ela quem gerencia os recursos e os serviços públicos de interesse da coletividade para concretizar o bem estar social.

Para que tal objetivo seja alcançado, a Administração se equilibra entre princípios e normas que atendam à moralidade e transparência, afinal, a “res” pública é do povo.

Os princípios da Administração Pública, por sua vez, estão inseridos na Constituição Federal e refletem em normas infraconstitucionais. São cinco os princípios: o da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência, objeto de estudo do presente artigo.

### **Da Administração Pública**

A partir da década de 1980, teve início, nos países integrantes da Organização para Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), a reforma administrativa gerencial, tendo como pressuposto a administração voltada para o cidadão.

Nas Américas, especialmente Brasil e Estados Unidos, essa reforma teve início nos anos de 1990. E constituiu-se num conjunto de instrumentos de gestão democrática, visando modernizar o Estado e tornar a administração pública mais eficiente e voltada para o cidadão. O novo modelo de gestão inspirou-se na perspectiva empresarial para tratar as pessoas com a mesma atenção que as empresas privadas utilizavam para tratar seus clientes.

Nesse interregno nasce a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CF/88), carinhosamente intitulada “Constituição Cidadã”, que deu destaque especial à Administração Pública, dedicando um capítulo inteiro a esse instituto. Não podendo esquecer, em tese, que a Constituição de 1824 já preocupava, mesmo que vagamente, com o mesmo tema.

Para o conhecimento de qualquer tema, é mister recorrer aos princípios, de onde emanam as fontes e toda a porção que irá constituir o cerne do direito. A função dos princípios é auxiliar na interpretação, ao mesmo tempo, dando coerência ao Direito Administrativo, controlando as atividades dos entes integrantes da federação, quais seja a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. No ordenamento jurídico, princípio vem do latim *principium* e tem vários significados:

norma, ideias primordiais, fundamentais, com a função de garantir a estabilidade e a segurança jurídica.

O princípio é o meio de ligação do sistema jurídico, servindo de apoio às diversas normas, para que estas sejam fundamentadas e adequadamente compreendidas. É o ponto de partida para todo o ordenamento jurídico.

Para Reale:

Princípios são, pois, verdades ou juízos fundamentais, que servem de alicerce ou de garantia de certeza a um conjunto de juízos, ordenados em um sistema de conceitos relativos à dada porção da realidade. Às vezes também se denominam princípios certas proposições, que apesar de não serem evidentes ou resultantes de evidências, são assumidas como fundantes da validade de um sistema particular de conhecimentos, como seus pressupostos necessários. (REALE, 1986).

Os princípios têm alto grau de imperatividade, fazendo com que qualquer ato administrativo praticado por agentes públicos deve ser praticado observando os princípios, pois qualquer ato administrativo que fuja deles é considerado inválido.

É no art. 37 que a CF/88 elenca os princípios inerentes à Administração Pública.

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 [...].

Estes princípios devem ser observados pelos agentes públicos e rigorosamente seguidos para que não incorram em responsabilidade administrativa, civil ou criminal.

## **Princípios da administração pública**

### Da legalidade

A legalidade administrativa é reforço ao princípio geral da legalidade estabelecido no art. 5º, II, CF.

As normas aplicadas aos particulares permitem-lhes fazer tudo o que a lei não proíba. Todavia, na esfera administrativa, apenas é permitido fazer aquilo que a lei tenha estabelecido. Assim sendo, para a Administração Pública, o administrador apenas poderá adotar o comportamento que a lei previamente estabelecer. O agente público estando sujeito aos mandamentos da lei, não pode se desviar dela,

sob pena de praticar ato inválido, incorrendo, ainda à responsabilidade disciplinar civil e criminal. É conveniente ressaltar que este princípio não está condicionado somente à atividade da administração, estendendo-se também às demais atividades do Estado.

Este princípio é basilar do regime jurídico-administrativo, por submeter o Estado à lei. É a garantia mais importante do cidadão, protegendo-o de abusos dos agentes administrativos, ao mesmo tempo limitando o Poder do Estado em interferir na esfera das liberdades individuais.

#### Da impessoalidade

As atividades administrativas do setor público têm como principal objetivo o interesse público. O princípio da impessoalidade, por sua vez, visa a neutralidade dessas atividades, onde as ações administrativas não podem ser realizadas com vistas a privilegiar determinadas pessoas que se encontrem nas mesmas condições de igualdade. Não importam quais sejam seus atributos individuais. O princípio da impessoalidade deve orientar um comportamento imparcial do agente público, sem fazer distinção a quem é dirigido, devendo ser motivado por uma finalidade pública e não pelo seu próprio interesse. No entanto, nenhuma regra tem caráter absoluto na esfera do Direito, logo nada impede que uma ação administrativa privilegie determinados setores da comunidade, objetivando reduzir as desigualdades.

Para Rocha:

[...] a impessoalidade tem como conteúdo jurídico o despojamento da pessoa pública de vontade que lhe seja enxertada pelo agente público, que, se agisse segundo os seus interesses, subjetivamente definidos, jamais alcançaria aquela finalidade, que se põe, objetiva, genérica e publicamente. (ROCHA 1994, p. 150).

O princípio da impessoalidade é dever do Estado e direito do cidadão. Este princípio não se dirige apenas ao administrador público, mas também ao legislador.

O Supremo Tribunal Federal entende que a atuação administrativa deve privilegiar a finalidade do bem comum, sendo vedado ao administrador público impor a marca pessoal em seus atos, pois estes devem ter como parâmetro a impessoalidade em toda e qualquer ação.

## Da moralidade

O princípio da moralidade administrativa tem primazia sobre os demais princípios constitucionais, por constituir-se de elemento subjetivo, interno, do interesse do público. O que importa para o Estado Democrático de Direito é a legalidade da conduta administrativa. O administrador deve agir com ética e moralidade, qual seja, de acordo com a lei. Tal princípio está diretamente ligado à legalidade, caso contrário, fica sujeito ao controle do Poder Judiciário.

A moralidade tem a finalidade de limitar a atividade administrativa para que se obtenham os efeitos-fins do ato administrativo de consecução do bem comum. Gerir a *res publica* requer vistas às regras de boa administração para atender o interesse público.

No entanto, a CF/88 concede aos particulares o poder de exigir que a administração pública respeite o princípio da moralidade e o instrumento utilizado para tal ato é a ação popular.

Para Hely Meirelles,

Cumprir simplesmente a lei na frieza de seu texto não é o mesmo que atendê-la na sua letra e no seu espírito. A administração, por isso, deve ser orientada pelos princípios do Direito e da moral, para que ao legal se ajunte o honesto e o conveniente aos interesses sociais.  
(MEIRELLES 1994, p. 83).

## Da publicidade

A ética dos detentores do poder exige que as informações pertinentes aos órgãos públicos sejam amplamente divulgadas aos cidadãos. Essas informações, por serem imprescindíveis, devem ter caráter honesto e transparente. Dessa maneira, o princípio da publicidade não assegura apenas o acesso às informações, mas também o conhecimento de todos os atos do Estado pelos cidadãos.

Para Di Pietro (1991), a publicidade aplica-se ao processo administrativo, porque, “sendo pública a atividade da Administração, os processos que ela desenvolve devem estar abertos ao acesso dos interessados”. Todavia, esse direito de acesso ao processo não pode ser exercido de forma abusiva de maneira a tumultuar o bom andamento do serviço público e por razões de segurança da sociedade e do Estado.

Contudo, nenhum direito é absoluto e alguns atos prescindem de exceção ao princípio da publicidade previsto na Constituição:

- Art. 5º, X: “São invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito a indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação”.
- Art. 5º, XIV: “É assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional”.
- Art. 5º, XXXIII: “Informações de interesse particular ou coletivo quando imprescindíveis para a segurança da sociedade ou do Estado”.

Tem o servidor público o dever de cumprir fielmente a função que lhe é atribuída. Se assim não o fizer, o direito oferece ao cidadão garantias contra a negativa injustificada do servidor, que são os institutos do *Habeas data* (art. 5º, LXXII) e o Mandado de segurança (art. 5º, LXIX).

O *Habeas data* cabe naquelas situações em que a informação injustificada é de caráter personalíssimo. Sendo negado o referido instituto, é cabível o mandado de segurança para que o cidadão possa obter o direito líquido e certo à informação negada.

#### Da eficiência

Este princípio está previsto no art. 37, *caput*; art. 41, § 1º, III, ambos da CF/88. A eficiência é um princípio previsto na CF/88. Constituições anteriores não faziam referência a ele.

A CF/88 é voltada ao cidadão, fruto da reforma gerencial e por isso exige do agente público uma atuação eivada de presteza e rendimento funcional. A administração pública, qualquer que seja sua atuação deve ter em seu escopo o bom atendimento, rapidez, urbanidade, transparência, segurança, neutralidade. A burocracia deve existir em seu contexto, pois, ao contrário do que a maioria pensa, é necessária ao cumprimento e formalização da legislação. A Administração Pública deve atender o cidadão com agilidade, honestidade e o máximo de transparência, mediante adequada organização interna e ótimo aproveitamento dos recursos disponíveis, evitando desperdícios e garantindo uma maior rentabilidade social.

A eficiência deve ser entendida como medida rápida, eficaz e coerente do administrador público, no intuito de solucionar as necessidades da sua coletividade. Nada justifica qualquer procrastinação. Aliás, essa atitude do agente público pode levar o Estado a indenizar os prejuízos que o atraso possa ter ocasionado ao interessado num dado desempenho estatal.

O bom administrador é aquele que carrega em seu bojo a moral administrativa, eficiência, justiça e racionalidade, ao mesmo tempo, englobando outros princípios. O serviço público se desdobra em variadas áreas, além das exigências políticas e culturais em decorrência da realidade vivida pelos cidadãos.

É obrigação de o administrador público desempenhar com eficiência e urbanidade as atribuições do seu cargo ou função, caso contrário, sujeita-se às sanções administrativas, civis e penais. Detentores do Poder Executivo estão sujeitos às punições por crime de responsabilidade nos moldes do art. 85 da CF/88 em conjunto com a Lei Federal nº 1.079/50, que dispõem sobre essas infrações.

### **Considerações finais**

O objetivo precípua da Administração Pública é o bem-estar social, e para que isso ocorra é necessário gerir adequadamente os recursos públicos, devendo o gestor nortear-se pelos Princípios da Administração Pública, fundamentando todos os seus atos na legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, todos insertos no Capítulo VII da CF/88 e no decorrer da Constituição, bem como, em legislação infranconstitucional.

No mais, toda a sociedade deve estar ciente do quão importante é a sua atuação para que possa contrapor aos atos da Administração Pública que não estejam condizentes com a legalidade em sua prática. Para tanto, é preciso que se utilize de todos os meios legais e instrumentos disponíveis para repudiar a corrupção, denunciando os abusos daqueles que fazem uso de seus cargos para favorecimento próprio ou de terceiros.

### **Referências**

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

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo brasileiro**. Atualizada por Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho. São Paulo: Malheiros, 1994, 19. ed.

REALE, Miguel. **Teoria tridimensional do Direito**. Rev. e reestrut. 5. ed., São Paulo: Saraiva, 1994.

ROCHA, Carmen Lúcia Antunes. **Princípios Constitucionais da Administração Pública**. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.