V ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI MONTEVIDÉU – URUGUAI

DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA

GIOVANI DA SILVA CORRALO

MARÍA CRISTINA VAZQUEZ PEDROUZO

Copyright © 2016 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos.
Nenhuma parte deste livro poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI
Presidente - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UNICAP
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Ingo Wolfgang Sarlet – PUC - RS
Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim – UCAM
Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Maria dos Remédios Fontes Silva – UFRN
Vice-presidente Norte/Centro - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes – IDP
Secretário Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba – UFSC
Secretário Adjunto - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

Representante Discente – Doutoranda Vivian de Almeida Gregori Torres – USP

Conselho Fiscal:
Prof. Msc. Caio Augusto Souza Lara – ESDH
Prof. Dr. José Querino Tavares Neto – UFG/PUC PR
Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini Sanches – UNINOVE
Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS (suplente)
Prof. Dr. Fernando Antonio de Carvalho Dantas – UFG (suplente)

Secretarias:
Relações Institucionais – Ministro José Barroso Filho – IDP
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho – UPF
Educação Jurídica – Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues – IMED/ABEDi
Eventos – Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta – FUMEC
Prof. Dr. Jose Luiz Quadros de Magalhaes – UFMG
Profa. Dra. Monica Herman Salem Caggiano – USP
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR
Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr – UNICURITIBA
Comunicação – Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro – UNOESC

D598
Direito administrativo e gestão pública [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/UdelaR/Unisinos/URI/ UFSM /Univali/UPF/FURG;

Coordenadores: Giovani da Silva Corralo, María Cristina Vazquez Pedrouzo – Florianópolis: CONPEDI, 2016.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-85-5505-220-0
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: Instituciones y desarrollo en la hora actual de América Latina.

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Interncionais. 2. Direito administrativo 3. Gestão pública. I. Encontro Internacional do CONPEDI (5. : 2016 : Montevidéu, URU).

CDU: 34



Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito
Florianópolis – Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br



Universidad de la República
Montevideo – Uruguay
www.fder.edu.uy

V ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI MONTEVIDÉU – URUGUAI

DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA

Apresentação

Com grande satisfação participamos do V Encontro Internaciona do CONPEDI, realizado em Montevideu entre os días 8 e 10 de setembro de 2016.

Especialmente gratificante foi o congraçamento dos pesquisadores brasileiros e uruguaios das mais diversas instituições de ensino superior, assim como compartilhar da coordenação do Grupo de Trabalho "Direito Administrativo e Gestão Pública."

Os pesquisadores uruguaios foram os doutores Alejandro Borche e Sonia Sena, com o tema "Incidencia de las Leyes de Acceso y Protección de Datos Personales en la Gestión de la Administración Pública", e os doutores Miguel Larramendi y Miriam Mora, com o tema "La responsabilidad del Estado en la Constitución Uruguaya".

Na sequencia, os pesquisadores brasileiros apresentaram 13 trabalhos sobre as mais diversas temáticas do Direito Administrativo contemporáneo: no que tange ao controle da máquina adminstrativa Carla Luana Silva teceu reflexões sobre a ação popular e o controle da Administração Pública e Alanna Maria Lima da Silva sobre a atuação das cortes de contas e as omissões administrativas nas políticas ambientais diante da inexistencia dos planos de manejo; Giovani da Silva Corralo e Bruna Lacerca Cardoso trouxeram considerações sobre a pós-modernidade e as pactuações administrativas com o terceiro setor e com o empresariado; Luiz Felipe Cirino apresentou considerações sobre a responsabilidade dos juízes no direito brasileiro; sobre as concessões e permissões de serviços públicos Marcus Venício Cavassim e Mateus Eduardo Siqueira Nunes Bertoncini discorreram sobre a regulação dos serviços de saneamento básico, enquanto que Fernando Gonçalves Rodrigues e Marinella Machado Araújo falaram sobre o serviço público e a exigência de ressignificação e Maria Tereza Fonseca Dias com Jairo Boechat Junior apresentaram seus estudos sobre o conflito de interesses públicos e a extinção de concessão minerária no caso concreto abrangido pelo arco metropolitano do Rio de Janeiro; acerca da governança e do planejamento falaram Marcos Pereira Anjo Coutinho e Edimur Ferreira de Faria; na temática das licitações e contratos administrativos Jean Alves apresentou sobre a compliance como meio de controle juntamente com modelos ergonométricos de identificação e Felipe Cesar Lapa Boselli com Thiago André Marques Vieira acerca do desenvolvimento sustentável e o principio da eficiência; Ana Helena Scalco Corazza e Jonas Faviero Trindade falaram sobre a complexidade dos

honorários de sucumbência dos advogados públicos; Diaulas Costa Ribeiro e Kelle Lobato Costa Ribeiro teceram reflexões sobre a reversão de aposentadorias de servidor público septuagenário; Luis Antônio Zanotta Calçada refletiu sobre os principios da Administração Pública na gestão pública; e, por fim, Eymmy Gabrielly Rodrigues da Silva e José Heder Benatti apresentaram sobre o usucapião e os bens da sociedade de economía mista com base na jurisprudencia do Superior Tribunal de Justiça.

As pesquisas apresentadas refletem parte do estado da arte das problemáticas concernentes ao Direito Administrativo no Uruguai e no Brasil, das quais foi possível visualizar problemas comuns e que se entrelaçam, o que deve remeter a uma atuação mais concertada dos pesquisadores da América Austral. Uma boa leitura a todos!

Profa. Dra. Cristina Vázquez - UDELAR

Prof. Dr. Giovani Corralo - UPF

REVISITANDO OS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS ADMINISTRATIVOS FRENTE À GESTÃO PÚBLICA

REVIEWING ADMINISTRATIVE CONSTITUTIONAL PRINCIPLES AGAINST THE PUBLIC ADMINISTRATION

Luís Antonio Zanotta Calçada [1]

Resumo

Na Constituição Federal de 1988 foram proclamados, no capítulo dedicado à Administração Pública, princípios sob os quais os entes federativos e seus servidores/gestores devem se pautar (art. 37, caput). O presente trabalho revisita os conceitos clássicos, a partir de revisão bibliográfica documental e jurisprudencial, do conceito de Administração Pública sob a ótica da ciência administrativa e jurídica, com base em doutrina básica, clássica e casos concretos. Descreve-se os conceitos e a posição doutrinária acerca dos princípios, com entendimento teórico quanto prático. Por fim, faz-se uma análise da importância desses na prestação de conta perante os Tribunais de Contas.

Palavras-chave: Princípios constitucionais, Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade, Eficiência

Abstract/Resumen/Résumé

The 1988 Federal Constituion proclaimed, in the Public Administration Chapter, principles that the federated units, servants/managers shay be guided (art. 37, caput). This study reviews, from the classic definitions from documents and jurisprudential literature, the definition of public administration from the perspective of administrative and of legal sciences, based on basic and classical doctrine and cases. We describes the definition and doctrinal position on the principles, using theoretical and practical understanding. Thus, we analyses the relevance of these in legal reports at the Audit Courts.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Constitucional principles, Legality, Impersonality, Morality, Publicity, Efficiency

[1] Mestrando em Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Fundação Escola Superior do Ministério Público - FMP Pós-Graduado em Direito Administrativo. Pós-Graduado em Gestão Pública. E-mail: lzanotta@terra.com.br.

Introdução

Um dos problemas atuais da Administração Pública é a ausência de continuidade dos seus mais altos gestores. A cada 04 (quatro) anos são realizadas eleições para os entes federativos. Ainda, no Brasil, os gestores públicos são nomeados mais por sua afinidade partidária. Ocorre que, por diversas vezes, esses não possuem o conhecimento básico do que norteia a Administração Pública. Tal desconhecimento da legislação pode ter diversas causas: a própria falta de vontade, considerar que o sistema jurídico é por deveras complexo, bem como, ausência de habilidades para interpretação da lei. Uma das consequências disso é que, no ano de 2015, o Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul julgou as Contas Irregulares ou concedeu Parecer Desfavorável para 127 (cento e vinte e sete) gestores.[1]

A Constituição Federal de 1988, no capítulo que trata das disposições gerais da administração pública, em seu artigo 37, *caput*, definiu, como princípios da administração pública direta e indireta, os da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Existem, ainda, outros princípios, tão importante quantos esses, escritos de forma esparsa na Constituição Federal, mas aqui se tratará somente dos constantes nesse artigo específico. É com bases nesses que os Tribunais de Contas (TC's) realizam a avaliação para aprovação ou reprovação das contas de servidores responsáveis por bens e dos gestores públicos. Assim, se torna imperioso o estudo, mesmo que superficial, dos princípios constitucionais administrativos.

Sob esta perspectiva, o cerne principal do estudo é contribuir com o aumento do conhecimento sobre os princípios administrativos constitucionais, através da apresentação dos conceitos jurídicos, casos práticos e jurisprudenciais e sua aplicação na gestão pública. Como reflexo disso, há a finalidade de que, com esse conhecimento, os servidores e Administradores Públicos possam atuar de forma pró ativa, realizar a devida administração gerencial, ao invés da burocratização pública, gerando a melhor efetivação do bem comum, em benefício da sociedade

Mas, preliminarmente, cabe frisar que, assim como há diferenciação entre estado (divisão política) e Estado (órgão dotado de personalidade jurídica), mister é necessária a separação entre os conceitos de administração pública (ciência/função) e Administração Pública (órgão/Estado).

[1] fonte: http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/consultas/contas_julgadas_irregulares

1. Administração Pública e Princípios: Considerações Iniciais

A palavra administração vem do latim *ad* (direção, tendência para) e *minister* (subordinação ou obediência) e significa aquele que realiza uma função sob o comando de outrem, isto é, aquele que presta um serviço a outro (CHIAVENATO, 2003, p. 11). De acordo com o mesmo autor, é "o processo de planejar, organizar, dirigir e controlar o uso de recursos a fim de alcançar objetivos organizacionais" (CHIAVENATO, 2003, p. 11). Silva (2008, p. 19), nos traz um outro conceito, com a inclusão da ideia de melhor utilização dos recursos, ao afirmar que "administração é um conjunto de atividades dirigidas à utilização eficiente e eficaz dos recursos, no sentido de alcançar um ou mais objetivos ou metas da organização".

Dessa forma, para o sucesso, deve o administrador manejar de forma correta, mais eficaz e eficiente, os fatores de produção, para obter a maior efetividade ao planejado pela organização. Toma-se isso como regra para a administração privada e para a administração pública.

Para fins didáticos, conceitua-se administração pública como o conjunto de atividades de Estado (políticas públicas, prestação de serviços, etc) utilizadas em prol da sociedade, para atingir os objetivos que são a ele determinados (saúde, segurança, educação etc). Nas palavras de Meirelles(2004, p. 64), "é todo o aparelhamento do Estado, preordenado à realização de seus serviços, visando à satisfação das necessidades coletivas".

A Administração Pública não é diferente de uma empresa, pois deve o gestor/administrador de ambas se utilizar dos recursos disponíveis para atingir os objetivos, o que, nesse caso, não é o lucro aos acionistas, mas a satisfação de seus administrados. Deve, então, o gestor público realizar suas atribuições para os devidos fins, consoante o conceito do professor Santos (2014, p. 47) ao mencionar que "é o planejamento, a organização, a direção e o controle dos bens e interesses públicos, agindo de acordo com os princípios administrativos, visando ao bem comum por meio de seus modelos delimitados no tempo e no espaço".

Existem diversas diferenças entre a Administração Privada e a Pública. Na Administração Pública não existem clientes, mas sim membros da comunidade. A efetividade do Estado não se dá por meio de lucros e dividendos, mas sim do impacto na sociedade. Em ambos os casos, os administradores das organizações estão lá por seus méritos, sejam esses profissionais ou políticos.

Como visto, há uma problemática na Administração Pública: a falta de continuidade dos seus mais altos gestores. Mesmo que um gestor público esteja obtendo resultados excelentes, sendo eleito um grupo de oposição, dificilmente ele permanecerá no cargo. Diferente já é na iniciativa privada, na qual o gestor costuma permanecer no cargo enquanto estiver produzindo resultados positivos à organização.

Os fatores de produção, são os mesmos, mas a Administração Pública somente pode os manejar consoante os ditames legais, e não explorando tudo o que por lei não for vedado, o que se verá mais adiante no princípio da legalidade. Tão correta é essa assertiva, que Saldanha (2014, p. 47) afirma "que a gestão pública é a mesma atividade administrativa vinculada à lei ou à norma técnica e à política". Em outras palavras, as formas de atuação da Administração Pública são definidas por lei, isto é, não é o gestor/administrador da entidade que a faz, essas são impostas aos que são gestores públicos.

E na administração pública, as regras também definem princípios a serem seguidos, dentre os quais os contidos no *caput* do art. 37 da Constituição Federal, objeto desse estudo. De outra banda, as empresas privadas definem os seus princípios, de acordo com a visão e posição de seus dirigentes. Cita-se, por exemplo, a empresa John Deere. No seu sítio da internet consta que seus princípios são: integridade, qualidade, comprometimento e inovação (https://www.deere.com.br/pt_BR/our_company/about_us/about_us.page. Acesso em 28 de janeiro de 2016.). Esses foram definidos por seus administradores e não por figura externa à organização (legislador). Mas, antes de verificarmos para um dos insculpidos no art. 37, *caput*, urge apresentar leves considerações sobre princípios.

Princípios, no linguajar popular, são tidos como regras primárias, morais, costumeiras, inerentes à cada uma das pessoas. É *standart* de comportamento esperado de um indivíduo, pelos demais membros da sociedade, preceitos que devem ser seguidos. Exemplo: no âmbito das ciências administrativas, ao se iniciar um projeto, ou política pública, antes de planeja-los deve ser questionado, quais são os princípios a se seguir, quais as linhas mestras de desenvolvimento. Cita-se, ainda, projetos como os de atendimento e benefício à terceira idade desamparada, que não são baseados em relampejos dos gestores públicos, mas sim no princípio constitucional da dignidade humana, pois o ser humano deve ter uma vida digna e, mesmo que isso não estivesse escrito, é natural tal pensamento.

Contudo, em termos jurídicos, princípios podem ser conceituados, de acordo com Bandeira de Mello, como "por definição, mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas, compondo lhes o

espírito e servindo de critério para exata compreensão e inteligência delas"(2013, p. 974/975). E arrebata o autor: "violar um princípio é muito mais grave que transgredir uma norma. A desatenção ao princípio implica ofensa não apenas a um específico mandamento obrigatório, mas a todo o sistema de comandos" (BANDEIRA DE MELLO, 2013, p. 975).

De maneira mais didática, Silva, citado por Ramos (2012, p.26), afirmou que eles "significam os pontos básicos, que servem de ponto de partida ou de elementos vitais do próprio Direito"

Então, os princípios para o Direito correspondem à estrutura mestra do sistema jurídico, estabelecedores de toda a sistemática de atuação dos seus operadores e, no caso da Administração Pública, da conduta de seus servidores e dirigentes. Assim como princípios morais ordenam o nosso comportamento como pessoas, os princípios da administração pública servem para moldar o comportamento de seus membros.

Apesar de os princípios morais muitas vezes não estarem escritos, como dito anteriormente, no caso da administração pública a Constituição definiu os princípios, isto é, uma regra definiu os princípios. Mas, e antes que se cause alguma confusão, ressalta-se que princípios não são regras, apesar de, algumas regras definirem princípios. Segue, resumidamente, as principais diferenças entre princípios e regras:

Princípios: possuem um grande grau de abstração; sua aplicabilidade não incide somente à um fato, mas é aplicável a diversos fatos (a dignidade da pessoa humana abarca diversas possibilidades de aplicação em casos concretos); são o alicerce do ordenamento jurídico e no caso de conflito um princípio não invalida o outro, deve ocorrer compatibilização/ponderação (ALEXY, 2008, p. 93/94).

Regras: menor grau de abstração; tendo em vista que as regras são formuladas para atender à um caso em especifico (como o art. 121 do Código Penal, para proteger a vida); materialização dos princípios na normatização de fatos; o uso de uma regra impossibilita/invalida outra (ALEXY, 2008, p. 92/93).

E quando um princípio tem, em seu emprego fático, colisão com outro princípio? Pode-se questionar se há algum princípio mais importante, de classe superior aos demais, mas a resposta é negativa. Não há hierarquia de princípios, não existe supremacia de um, em detrimento de outros, em um caráter amplo. Deve haver uma compatibilização entre eles, conforme ensina Alexy (2008, p. 93):

> Se dois princípios colidem – o que ocorre, por exemplo, quando algo é proibido de acordo com um princípio e, de acordo com outro, permitido -, um dos princípios terá que ceder. Isso não significa, contudo, nem que o princípio cedente deva ser declarado inválido, nem que nele deverá ser introduzida uma cláusula de exceção. Na verdade, o que ocorre é que um dos princípios tem precedência em face do outro sob determinadas condições. Sob outras condições a questão da precedência pode ser resolvida de forma oposta.

Para demonstrar a aplicação dos princípios, pode-se mencionar um caso prático no qual se sopesou os princípios, constante na Consulta nº 440.512, do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCE/MG), da qual se extraem os seguintes excertos:

> Na zona urbana do Município de Indianópolis, existe apenas um posto para fornecimento de combustível, sendo o mesmo de propriedade de um vereador. Os outros dois postos mais próximos localizam-se a 18 e 25 km da cidade. Pergunta-se: é possível a contratação direta com esse único posto existente da cidade?
>
> Na hipótese em apreço, se existente apenas no Município um único fornecedor autorizado, segundo as normas impessoais vigentes, a comercializar combustíveis para veículos automotores; se outro possível fornecedor, igualmente credenciado, encontra-se estabelecido tão distante, no caso por mais de 30 Km da sede da administração municipal, não me parece ser vantajoso para o Poder Público promover um certame, no qual uma possível oferta de fornecimento por preço inferior feita por proponente estabelecido tão distante e, se aceita, anule com a despesa que acarretará para se deslocar o veículo a ser abastecido em local tão recuado o sentido de escolha mais conveniente, e até mesmo econômica, a ser feita pela administração.
>
> A proposta mais vantajosa, necessariamente, não é a de menor preço, como é cediço.
>
> É claro que o meu entendimento no sentido de caracterizar a inexigibilidade da licitação, na hipótese em tela, pressupõe fornecimento de produto, no caso, combustível, por preços que não ultrapassem aqueles praticados na localidade, regularmente, mesmo porque, caracterizado o superfaturamento, é de aplicar-se, implacavelmente, o disposto no § 2° do art. 25 da Lei n. 8.666/93:
>
> [...]
>
> De outro lado, se no transcorrer da execução do contrato, for credenciado outro fornecedor de combustível automotor no Município, caracterizada, portanto, a competitividade, será imperativa a instauração imediata do procedimento licitatório.
>
> Finalmente, é de se concluir que o princípio da moralidade, ideia filosófica de observância intransponível, tanto prevalece quando se veda a participação do agente público no processo licitatório, quanto dá suporte à contratação decorrente de comprovada e inequívoca falta absoluta de competitividade para o fornecimento do serviço, compra de bem ou realização de obra de interesse público.

No caso acima temos conflitos entre os princípios da legalidade (não se pode adquirir bens sem licitação, salvo exceções) e o da eficiência (visto que ao contratar um posto há mais de 15km da sede do município haveria significativo gasto de combustível para o abastecimento do veículo).Na análise do caso, os membros do TCE/MG se depararam com uma vedação por parte do princípio da legalidade, mas de acordo com a eficiência, visto não haver outro estabelecimento na cidade e o mais próximo distante mais de 15 quilômetros

distante. Assim, ficaram em oposição os princípios da legalidade e eficiência. Ponderando-se os princípios, a corte de contas definiu ser possível a contratação, tendo em vista a impossibilidade fática de se realizar um certame, pela eficiência e a boa prática de só adquirir os produtos diretamente do fornecedor se esse for o único passível de prover os bens no município. Nesse caso, o princípio da legalidade cedeu frente ao da eficiência. Prevaleceu, assim, o da eficiência, mas o TCE/MG clarificou que, havendo outro fornecedor no município deverá ser realizado certame, pois nas já citadas palavras de Alexy (2008, p. 93) "sob outras condições a questão da precedência pode ser resolvida de forma oposta", prevalecendo, na hipótese ventilada, o princípio da legalidade.

Esclarecido o conceito, passa-se a apresentar a descrição e breve análise dos princípios administrativos consagrados no art. 37, *caput*, da Constituição Federal.

2. Princípio da legalidade

O princípio da legalidade aplicado à Administração Pública tem caráter positivo, isto é, o gestor público, enquanto administrador da *res* pública, somente pode fazer o que a lei lhe permitir. Se a lei for omissa, não significará que é possível, mas justamente o contrário, se houver omissão, é proibida a realização de qualquer ato. Diferente é a obediência que o gestor público deve às leis como cidadão, como membro de uma sociedade, na qual é permitido tudo aquilo não vedado por lei.

Um exemplo prático: o gestor público enquanto cidadão pode alienar, vender seus bens por qualquer preço e a qualquer tempo, exceto se houver vedação legal; mas enquanto administrador público somente pode vender se houver autorização legislativa, avaliação prévia e através de licitação na modalidade concorrência. Não há qualquer possibilidade de comportamento diverso do gestor, ele DEVE seguir esse procedimento. Cita-se, também, a existência de servidores exercendo função diversa da atribuída em seus cargos. A atribuição de cada cargo público a ser preenchido deve ser detalhadamente discriminada, pois não poderá o ocupante do cargo realizar outra tarefa além das que lá estejam. Enfim, todos os atos do gestor devem ter uma fonte formal, devem ser baseados em algum tipo de regramento.

Um dos corolários do princípio da legalidade é o princípio da vinculação ao instrumento convocatório nas licitações públicas. Como caso prático, cita-se o edital de uma licitação que, após publicado, se torna a regra para esse certame, é a sua lei. Desse modo, não pode a comissão de licitação ou o gestor atuarem de maneira diversa, ou avaliarem as

propostas com método não disposto nele. No julgamento do processo de contas 000994-0200/10-8, relativo às contas de 2010 do município de Bom Princípio, pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE/RS), o gestor foi condenado ao pagamento da quantia de R$ 7.643,24, pois foi utilizado um equipamento inferior ao licitado e "ao se utilizar de um equipamento menor, menos potente, o prestador de serviço, demandará mais tempo para executar uma determinada tarefa, causando um prejuízo à Administração". A regra do edital, no caso presente, era de um equipamento retroescavadeira com capacidade maior do que foi a utilizada, o que deveria ter sido respeitado pela municipalidade. Outro exemplo é a aprovação de contas, com ressalvas, pelo TCE/RS, do administrador público do ano de 2013 do município de São Valentim do Sul (processo 1153-02.00/13-4), da qual se extrai o seguinte trecho:

> Item 6.1 – Inexistência de legislação que disciplina a concessão de auxílios financeiros e subvenções sociais. Não há uma legislação específica que disciplina a concessão de auxílios financeiros a entidades, estabelecendo critérios, procedimentos e forma de prestação de contas para o repasse de recursos, de forma a resguardar os princípios da impessoalidade, da igualdade e da moralidade (fls. 239 a 240).

Apesar de ser benéfico à comunidade a concessão de benefícios fiscais, por conta do desenvolvimento econômico da região, essa não pode ser realizada sem que haja legislação para tal, e sem obedecer ao ordenamento, caso existente.

É o princípio de mais fácil percepção e entendimento, tendo em vista a concretude de sua aplicabilidade prática. E isso, pois o seu emprego, ou não, na situação fática, é de simples identificação.

3. Princípio da impessoalidade

O princípio da impessoalidade indica que o gestor público deve ter uma posição de imparcialidade, de neutralidade nas suas atividades. É vedado qualquer tipo de discriminação ou diferenciação, exceto em razão de interesse público. Eventual diferenciação de tratamento entre os indivíduos deve estar fortemente fundada no interesse público. Como bem traduz Carvalho Filho(2011, p. 19) a impessoalidade é "aquilo que não pode ser voltado especialmente a determinadas pessoas". Continua o conceituado autor (CARVALHO FILHO, 2011, p. 19):

> O princípio objetiva a igualdade de tratamento que a Administração deve dispensar aos administrados que se encontrem em idêntica situação jurídica. Nesse ponto,

> representa uma faceta do princípio da isonomia. Por outro lado, para que haja verdadeira impessoalidade, deve a Administração voltar-se exclusivamente para o interesse público, e não para o privado, vedando-se, em consequência, sejam favorecidos alguns indivíduos em detrimento de outros e prejudicados alguns para favorecimento de outros.

O Estatuto do Idoso estabeleceu preferências e direitos aos idosos, o que poderia ir contra o princípio da impessoalidade. Entretanto, tal preferência foi em prol da coletividade dos idosos, uma opção do Estado, tanto é que, dentro dessa população, não há diferenciação entre o mais idoso e o menos idoso. Qualquer preferência, por assim se dizer, deve estar fundamentada e comprovada para que tenha validade. Qualquer comportamento discriminatório, a título gratuito, isto é, sem motivação, caracteriza abuso de poder e desvio de finalidade do ato.

Verifica-se que o princípio deseja assegurar que as decisões da Administração Pública sempre visarão o interesse da população, o interesse público, vedado o benefício de particulares, ou tratamento diferenciado. O propósito de tal princípio constar na Constituição Federal "significa que a Administração não pode atuar com vistas a prejudicar ou beneficiar pessoas determinadas, uma vez que é sempre o interesse público que tem que nortear o seu comportamento" (DI PIETRO, 2011, p. 68). A Administração Pública deve sempre ter como finalidade o interesse público, a sociedade, seus cidadãos, o bem comum.

Em termos práticos, cita-se o concurso público, no qual todos os candidatos devem ter as mesmas oportunidades, não podendo o gestor nomear quem deseja, mas somente através de concurso e com a imperiosidade de se cumprir a estrita ordem de classificação do certame. Ainda, o gestor deve tratar igualmente os concorrentes em um certame licitatório. Aliás, é para o cumprimento de tal princípio que os editais de licitação devem possuir critérios objetivos de julgamento, para se manter a impessoalidade na escolha do vencedor. O próprio procedimento licitatório é decorrente desse princípio, pois o governante não pode contratar quem quiser, mas sim através de procedimento licitatório. Tanta é a necessidade de comprovação e fundamentação para um tratamento desigual, que a Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993 (lei de licitações) estabeleceu critérios específicos para aquisições diretas de fornecedores. Tal lei ainda dispõe ser "vedada a realização de licitação cujo objeto inclua bens e serviços sem similaridade ou de marcas, características e especificações exclusivas", com as exceções nela prevista e devidamente justificadas (Art. 7º, § 5º).

Outro aspecto quanto a esse princípio reside na proibição de publicidade pessoal do gestor. Tendo em vista que a finalidade é o bem comum, e que o governo foi pelo povo,

devendo governar para esse, é vedada a promoção pessoal dos gestores. Nas palavras de Oliveira(2013, p. 99) “as realizações públicas não são feitos pessoais dos seus respectivos agentes, mas, assim, da respectiva entidade administrativa”. A Administração Pública não deve ser objeto de projeto, de desenvolvimento pessoal de seus componentes, pois nunca foi o indivíduo “a” ou “b” que realizou o ato, mas sim o Estado. Tamanha é a preocupação com o caráter de uso da máquina estatal, para promoção pessoal, que esse aspecto é objeto de norma constitucional (Art. 37, § 1º 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 autoridade ou servidores públicos).

Caso prático da aplicação é a decisão do Processo Crime nº 70026365197, que tramitou perante o Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, no qual um administrador público foi condenado por uso de publicidade oficial para benefício próprio, da qual se extraí:

> Assim, no jornal “Perspectivas”, informativo da Prefeitura de São Borja de agosto de 2007, em cuja apresentação, na sua folha 2, já consta o nome do Prefeito Municipal, o réu desta ação penal (e não haveria razão para essa designação, se puramente informativa publicidade), composto de 20 páginas, observa-se a presença de 27 fotografias suas associadas a matérias laudatórias à administração que realizava”.

Por fim, poder-se-ia citar, também, o caso do nepotismo, mas tal assunto será objeto de análise no próximo princípio.

A impessoalidade é por deveras importante para a gestão pública, pois blinda a Administração Pública de servidores e gestores dissociados do interesse públicos, usando a máquina estatal para benefícios pessoais.

4. Princípio da moralidade.

É princípio de complexa conceituação, pois o que é moral, ou não, muda de acordo com o momento histórico da sociedade. Como exemplo, o fato de outrora ter sido considerada conduta reprovável o rapto consensual, o que não ocorre mais. No âmbito do Direito Administrativo e, por consequência, na administração pública, tal princípio indica que deve o gestor público se pautar sempre de acordo com as boas regras de conduta, com seriedade na

sua atuação, sendo ético e ter boa-fé e, também, considerada a finalidade de sua conduta, a busca do interesse público.

Conforme Di Pietro (2011, p. 365), tal princípio "exige da Administração comportamento não apenas lícito, mas também consoante com a moral, os bons costumes, as regras da boa administração, os princípios da justiça e de equidade, a ideia comum de honestidade". A inserção do princípio no rol do art. 37, *caput*, da Constituição Federal foi acertada, na visão de Carvalho Filho (2011, p. 20):

> [...] pode-se dizer, sem receio de errar, que foi bem aceito no se ter sido esse "bem aceito no seio da coletividade, já sufocada pela obrigação de ter assistido aos desmandos de maus administradores, frequentemente na busca de seus próprios interesses ou de interesses inconfessáveis, relegando para último plano os preceitos morais de que não deveriam afastar-se.

Como visto, a moralidade acaba implicando a realização de atos sem desvio de finalidade (desvio de poder), de atos que sejam benéficos à coletividade. Atos totalmente consoantes com a legislação, mas em desvio de poder, ausente de finalidade pública, são contrários à moralidade. Então, quando houver desvio de finalidade (falta de interesse público) haverá infringência do princípio, pois os atos devem visar somente o interesse público. Com a moralidade, se vedam os excessos (desmandos) e qualquer ato que cause lesão aos direitos ou interesses protegidos dos administrados e da própria Administração.

Ao encontro desse princípio, foi promulgada a Lei nº 8.429, de 02 de junho de 1992, conhecida como lei de improbidade administrativa, que em sua ementa refere ser aplicável aos agentes públicos que se desviarem do dever de lisura no exercício do mandato, cargo, emprego ou função na administração direta, indireta ou fundacional.

Citam-se, como possibilidades de descumprimento do princípio: o instituto da desapropriação, no qual esse não pode ser utilizado como instrumento de perseguição à particular ou para obter vantagens pessoais; e, ainda, a remoção de desafeto político do administrador público, para localidade erma, sem qualquer razoabilidade na motivação, por mera perseguição.

E, em termos fáticos, o maior expoente do descumprimento do princípio da moralidade é o nepotismo (além de também ferir o princípio da impessoalidade). Nepotismo é o favorecimento dos vínculos de parentesco em detrimento do mérito nas relações de trabalho. O nepotismo foi, durante muito tempo, prática habitual nas Administrações Públicas brasileiras e, com o advento da redemocratização, com o aumento da consciência de cidadania

das pessoas, começou a ser considerado uma chaga no Estado. E tal indignação foi tamanha que culminou, após diversas demandas judiciais, na Súmula Vinculante 13, do Supremo Tribunal Federal (STF) que assim diz:

> A nomeação de cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, da autoridade nomeante ou de servidor da mesma pessoa jurídica investido em cargo de direção, chefia ou assessoramento, para o exercício de cargo em comissão ou de confiança ou, ainda, de função gratificada na administração pública direta e indireta em qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, compreendido o ajuste mediante designações recíprocas, viola a Constituição Federal.

Entretanto, deve-se fazer menção que o próprio STF abre exceções quando a nomeação for para cargos políticos (ex.: Ministros, Secretários de Estados e Municipais) e não cargos administrativos (ex.: Chefe de Seção, Chefe de Divisão, etc). Isso por conta da natureza do cargo político, citando-se o julgamento do Recurso Extraordinário nº 825682 ("[...] ressalvada situação de fraude à lei, a nomeação de parentes para cargos públicos de natureza política não desrespeita o conteúdo normativo do enunciado da Súmula Vinculante 13") e, ainda:

> Reclamação - Constitucional e administrativo - Nepotismo - Súmula vinculante nº 13 - Distinção entre cargos políticos e administrativos - Procedência. 1. Os cargos políticos são caracterizados não apenas por serem de livre nomeação ou exoneração, fundadas na fidúcia, mas também por seus titulares serem detentores de um munus governamental decorrente da Constituição Federal, não estando os seus ocupantes enquadrados na classificação de agentes administrativos. 2. Em hipóteses que atinjam ocupantes de cargos políticos, a configuração do nepotismo deve ser analisado caso a caso, a fim de se verificar eventual 'troca de favores' ou fraude a lei. 3. Decisão judicial que anula ato de nomeação para cargo político apenas com fundamento na relação de parentesco estabelecida entre o nomeado e o chefe do Poder Executivo, em todas as esferas da federação, diverge do entendimento da Suprema Corte consubstanciado na Súmula Vinculante nº 13." (Rcl 7590, Relator Ministro Dias Toffoli, Primeira Turma, julgamento em 30.9.2014, DJe de 14.11.2014)

Diante do exposto, observa-se a importância da moralidade, por se tratar de garantia ao interesse público, contra atos desidiosos ou com desvio de finalidade por parte dos servidores e gestores. Protege incabíveis desmandos, para garantir atos probos na gestão pública.

5. Princípio da Publicidade

Os elementos formadores de um Estado são o povo, território e soberania. Povo, obviamente, é entendido como a sociedade, a comunidade. E, como membros da sociedade,

eles podem acompanhar os atos do Estado, pois "não pode haver em um Estado Democrático de Direito, no qual o poder reside no povo (art. 1º, parágrafo único da Constituição), ocultamento aos administrados dos assuntos a que todos interessam" (MELLO, 2013, p. 117).

Para tal, deve a Administração Pública tornar seus atos públicos, dar transparência, divulgá-los. Esse é o cerne do princípio da publicidade e, tamanha é a sua importância, que a exteriorização dos atos, através da publicação, é requisito para o ato se tornar válido e/ou eficaz. Isso, pois os atos da Administração Pública não podem ficar ocultos, sigilosos de seus administrados, salvo hipóteses excepcionais (segurança do Estado e intimidade das pessoas, por exemplo). Ressalta-se, no entanto, que a divulgação deve ser dos atos da Administração, impessoal, incabível a promoção pessoal do gestor, como já visto.

As publicações estatais podem se dar em Diários Oficiais e/ou em jornais de grande circulação, dependendo do estipulado no regramento para o caso. Quanto à publicação em Diários Oficiais, o Tribunal de Contas do RS já julgou ser ilícita a prática de contratação de empresa interposta para a publicação do Diário Oficial do Estado do RS, pela facilidade de publicação nesse jornal (vide Contas de Gestão nº 1068-02.00/13-1 do Munícipio de Novo Tiradentes, julgado pelo TCE/RS). Outra sistemática de publicidade se dá através da divulgação de editais em locais de acesso ao público, como no salão de entrada ou em painéis localizados defronte ao órgão. Frisa-se, ainda, que processos administrativos são públicos, qualquer indivíduo pode solicitar vista e cópias, desde que não incluso em exceções legais (por exemplo, processos cobertos pelo sigilo fiscal).

Essa publicação de atos traz, além do caráter de transparência da Administração, possibilidade de controle pela sociedade e, nessa esteira, no ano de 2011, foi promulgada o que, atualmente, pode se considerar o expoente máximo na normatização desse princípio. A Lei Federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, regula o acesso às informações, previsto na legislação constitucional e infraconstitucional e estabeleceu um novo parâmetro de transparência para a Administração Pública. E tanto o é, que restou denominada de Lei de Acesso à Informação – LAI. As diretrizes de aplicação dessa lei estão dispostas no art. 3º, *in verbis*:

> Art. 3º Os procedimentos previstos nesta Lei destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes:
>
> I - observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção; II - divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações;
>
> III - utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação;

> IV - fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública;
>
> V - desenvolvimento do controle social da administração pública. Essa lei veio ao encontro do aumento da participação popular no controle dos atos do Estado e do combate à corrupção.

Ela estabelece a transparência como uma cultura, com a divulgação de dados independentemente de solicitação, de forma inteligível ao cidadão, com fácil acesso, primordialmente através de meios eletrônicos. Tanto está arraigado esse comportamento de transparência, de abertura das informações que, em 2015, o Ministério Público Federal pesquisou e divulgou ranking de transparência de Estados e Municípios: http://www.rankingdatransparencia.mpf.mp.br/. Nesse ranking, o Estado do Rio Grande do Sul está colocado no quinto lugar, a Prefeitura de Porto Alegre é a capital com maior transparência e, na totalidade dos municípios avaliados, o Rio Grande do Sul possui a segunda maior média nacional.

No caso prático, o impacto na gestão pública, da Lei de Acesso à Informação, foi tamanho, que o STF entendeu como legítima a publicação da remuneração dos servidores públicos em sítio da internet. Ao analisar o Recurso Extraordinário com Agravo nº 652777 o entendimento da corte foi de ser "legítima a publicação, inclusive em sítio eletrônico mantido pela Administração Pública, dos nomes dos seus servidores e do valor dos correspondentes vencimentos e vantagens pecuniárias". Da decisão colaciona-se excerto da manifestação do Ministro Marco Aurélio de Mello, que expressão o *animus* do *decisum*: "O servidor público, o agente público, o agente político estão na vitrina. São, de início, um livro aberto. Entre o interesse individual e o coletivo, o público, prevalece o coletivo".

O princípio da publicidade, como dito, possibilita o controle das ações dos gestores, protegendo o interesse público de atos ocultos, escondidos, encobertos. É através desse controle que a sociedade pode detectar desvios, possibilitando medidas a fim de proteger a *res* pública.

6. Princípio da Eficiência

O princípio da eficiência não foi previsto originalmente na Constituição Federal. Ele foi inserto no rol dos princípios da Administração Pública na reforma administrativa do ano de 1998, através da Emenda Constitucional nº 19/98. Foi disposto no texto constitucional como uma maneira de melhorar e aumentar a prestação de serviços à sociedade, de tornar

mais racional o uso da máquina pública. É visto como uma reação da sociedade à ineficiência da Administração Pública, no exercício de seus objetivos (bem comum), por conta de suas atravancadas engrenagens.

Fornecendo à sociedade melhores serviços, poderá o Estado cumprir com os dispositivos constitucionais (saúde, educação dentre outros). Mas, para tal, deve atuar de forma mais racional e eficiente, sendo necessária a alteração na sua sistemática de atuação. Assim, tal emenda, para cumprir com os seus objetivos, traz uma nova roupagem à Administração Pública. Ela pode ser considerada a transição de uma "Administração Pública Burocrática" para a "Administração Pública Gerencial", saindo da preocupação estatal com os processos e seus procedimentos e visando a obtenção de resultados (BRESSER-PEREIRA: 2008, p. 160).

Gasparini (2012, p. 76) resume a finalidade do princípio de maneira brilhante. Afirma o doutrinador que o princípio é "conhecimento 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". Essa visão de eficiência, como dito, busca prover os cidadãos de uma melhor prestação de serviços pelo Estado, célere, com qualidade e com menor utilização da máquina estatal. Ressalta-se, entretanto, que a celeridade e maximização dos resultados devem ocorrer sem infringência a nenhum outro princípio, como o da legalidade. Para que haja uma eficiente prestação de serviços, todos os serviços internos (administrativos/burocráticos) devem, também, atuar de semelhante modo. Um dos exemplos do princípio da eficiência se dá nos procedimentos licitatórios, cujo objetivo é buscar a proposta mais vantajosa à Administração. Isto é, busca-se a proposta de menor preço que atenderá com plenitude os anseios do Estado, qual seja, a mais eficiente em seus objetivos. Isso não quer dizer que se deseja a proposta de menor preço, mas sim a de menor preço para a correta consecução da atividade administrativa, pois muitas vezes o menor preço poderá não possuir a qualidade esperada.

Essa busca por resultados acaba por trazer mais obrigações ao Estado, conferem e deixam mais claros os direitos dos administrados. Cita-se, como consequência desse princípio, a publicação da Carta dos direitos dos usuários da saúde / Ministério da Saúde (http://conselho.saude.gov.br/biblioteca/livros/cartaaosusuarios02.pdf), ou Cartas de Serviços de diversos outros órgãos nos quais constam as descrições dos serviços e prazo para realização desses. A emissão dessas cartas são um compromisso da Administração Pública com o princípio da eficiência, estabelecendo o prazo para a realização do serviço o que,

anteriormente, não existia, ficando o administrado à mercê da burocracia estatal. Elas definem direitos nas prestações de serviços estatais.

Sobre a celeridade e procedimentos internos se manifestou o Superior Tribunal de Justiça no Mandado de Segurança 20.749/DF que "é certo que o Poder Concedente deve observar prazos razoáveis para instrução e conclusão dos processos de outorga de autorização para funcionamento, em homenagem aos princípios da eficiência e razoável duração dos processos (arts. 5º, LXXVIII, e 37, caput, ambos da CF/88)".

Quanto à necessária perfeição, não devem haver falhas e necessidades de retrabalhos por parte da Administração Pública, posto ocasionarem maiores custos no seu refazimento, exemplos dos reiterados e necessários recapeamentos de vias urbanas que logo após a sua realização já apresentam falhas. Já o rendimento é a máxima já explicitada, a maximização de resultados obtidos com a minimização de recursos empregados. Também apresentado como a boa aplicação dos recursos públicos. Entretanto, o gestor público não deve, somente, considerar a eficiência, mas também a eficácia e efetividade. De acordo com Carvalho Filho (2011, p. 28):

> [...] a eficiência não se confunde com a eficácia nem com a efetividade. A eficiência transmite sentido relacionado ao modo pelo qual se processa o desempenho da atividade administrativa; a ideia diz respeito, portanto, à conduta dos agentes. Por outro lado, eficácia tem relação com os meios e instrumentos 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 positividades dos objetivos.

A eficiência correlaciona os resultados produzidos com o que foi gasto, consumido para a obtenção dos resultados. Tem a figura de produtividade, de se auferir mais produtos/efeitos com o melhor uso dos insumos. Foco nos meios, nos insumos, nas despesas desses, em contraponto com os resultados. Produzir mais com menos recursos, menos desperdícios. Tem-se, como exemplo, a finalidade da licitação (proposta mais vantajosa). O meio é o aspecto fundamental.

A eficácia considera a relação do que foi planejado com o que foi obtido, se o objetivo proposto foi ou não alcançado. A ênfase na análise da eficácia se dá nos resultados, se eles foram de acordo com a proposta inicial. Mais eficaz é o que chegou mais próximo da meta estipulada. Como exemplo, temos as campanhas de vacinação, nas quais a eficácia é maior quanto mais indivíduos forem vacinados, para ao atendimento da meta. O alcance do fim é o aspecto fundamental.

A efetividade avalia os efeitos causados, os impactos dos atos do Estado. Para melhor entendimento, as políticas públicas de saúde são mais ou menos efetivas de acordo com o impacto na sociedade, se há ou não a melhoria da saúde da população. Uma política de vacinação pode fazer com que uma comunidade tenha mais saúde e, com isso, qualidade de vida. Essa avaliação da melhoria da saúde dos cidadãos é o que demonstrará a efetividade ou não da vacinação. O impacto do resultado é o aspecto fundamental.

A despeito de constar, somente, a eficiência no princípio, deve-se avaliar, também, a eficácia e a efetividade no momento da realização de um ato administrativo.

Apesar de ter sido o último a ser incluído no rol dos princípios, não se duvida de sua importância, considerado o seu papel fundamental para o desempenho eficiente, eficaz e efetivo da Administração Pública. Serve como garantia ao povo de que o Estado buscará atingir seus objetivos para com a sociedade.

Considerações Finais

Como visto, a Constituição Federal, no capítulo da Administração Pública estabelece que a Administração Pública, direta e indireta, de todos os poderes dos entes da administração obedecerão aos cinco princípios lá instituídos: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Sob essa perspectiva, deve o gestor ter em mente que os Tribunais de Contas (TCs), em seus julgamentos, sempre consideram, para a aprovação ou reprovação das contas dos responsáveis por valores públicos, os princípios constitucionais. Já na etapa de instrução processual, as equipes de auditoria dos TCs indicam o eventual descumprimento dos princípios, para que o relator forme o seu juízo. Por exemplo, o descumprimento de um ato normativo será caracterizado como desrespeito ao princípio da legalidade; o custo excessivo de uma aquisição poderá ser uma infringência do princípio da eficiência. Todos os atos dos gestores públicos, no julgamento de contas e avaliação das auditorias das cortes de contas são avaliados sob o prisma principiológico. Assim, o administrador público, tanto no labor diário, ao se precaver de eventuais apontes, quanto em sua defesa nos TCs, irá fazê-lo com base nos princípios.

Dessa forma, vislumbra-se a importância do estudo desses cinco princípios, em razão da necessidade de todos os atos do Estado estarem de acordo com eles. A infringência de qualquer um deles eiva o ato de mácula. Os princípios foram preconizados para o correto

funcionamento das instituições públicas e para a própria segurança dos administrados, o que coaduna com a ideia da constituição, promulgada em um período de redemocratização e mudança da visão de Estado. Quando se fala em segurança dos administrados implica que esses possuem o direito que os atos estatais respeitem os princípios, para evitar qualquer tipo de desmando, qualquer autoritarismo sem fundamento. E isso, pois o Estado deve visar o interesse coletivo, respeitar os direitos e garantias individuais de seus administrados.

Este estudo possuiu como limitações o fato de valer-se apenas dos levantamentos da análise documental e análise desses. Uma análise mais ampliada poderia contemplar a realização de entrevistas com os gestores e servidores públicos no sentido de contribuir com o avanço do conhecimento acerca desta temática. Eventual pesquisa quantitativa traria um espectro do conhecimento dos gestores/servidores a respeito do tema, suas principais dificuldades de aplicação dos princípios e suas necessidades para facilitar a gestão pública os utilizando na prática e, também, poder-se-ia pesquisar e verificar a incidência de condenações criminais por descumprimento de cada um dos princípios.

Referências

ALEXY, R. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008. [Theorie der Grundrechte. 5ª ed. 2006].

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm> Acesso em: 20 de dez. 2015.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm> Acesso em: 20 de dez. 2015.

BRASIL. **Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8429.htm> Acesso em: 17 de jan.de 2016.

BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm> Acesso em: 20 de dez. 2015.

BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm> Acesso em: 17 de jan. de 2016.

BRASIL. **Ministério da Saúde**. Carta dos direitos dos usuários da saúde. Disponível em: <http://conselho.saude.gov.br/biblioteca/livros/cartaaosusuarios02.pdf> Acesso em: 27 de jan. de 2016.

BRASIL. **Ministério Público Federal**. Ranking Nacional da Transparência. Disponível em: <http://www.rankingdatransparencia.mpf.mp.br/ > Acesso em: 27 de jan. de 2016.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. Agravo Regimental no Recurso Extraordinário nº 825682 julgado pela Segunda Turma do Supremo Tribunal Federal. Ministro Relator: Teori Zavascki. Partes: Agravante: Ministério Público do Estado de Santa Catarina; Agravado: Município de Armazém e outro. Data do julgado: 10 de fev.de 2015. Data da publicação: 2 de mar.de 2015. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=7893662> Acesso em: 17 de jan. de 2016.

BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça do Brasil**. Mandado de Segurança nº 20.749 – DF julgado pela Primeira Seção do Superior Tribunal deJustiçado Brasil. Impetrante: Star Rádio e Comunicação Ltda – Microempresa; Impetrado: União. Data do julgado: 24 de junho de 2015. Data da publicação: 1º de julho de 2015. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=1422603&num_registro=201400122424&data=20150701&formato=PDF> Acesso em: 17 de jan.de 2016.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. Reclamação nº 7590 julgado pela Primeira Turma do Supremo Tribunal Federal. Ministro Relator: Dias Toffoli. Partes: Reclamante: Município de Assis Chateaubrinad/PR; Reclamado: Juiz de Direito da Vara Cível da Comarca de Assis Chateubriand/PR. Data do julgado: 30 de set.de 2014. Data da publicação: 14 de nov.de 2014. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=7236608>Acesso em: 17 de jan.de 2016.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. Recurso Extraordinário com Agravo nº 652777 julgado pelo Pleno do Supremo Tribunal Federal. Ministro Relator: Teori Zavascki. Partes: Recorrente: Município de São Paulo; Recorrida: Ana Maria AndreuLacambra. Data do julgado: 23 de abr. de 2015. Data da publicação: 1º de jul. de 2015. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=8831570> Acesso em: 19 de fev. de 2016.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. Súmula Vinculante nº 13, aprovada pelo Pleno. Data da aprovação: 21 de ago. de 2008. Data da publicação: 29 de ago. de 2008. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=13.NUME.%20E%20S.FLSV.&base=baseSumulasVinculantes> Acesso em: 17 de jan. de 2016.

BRESSER-PEREIRA, L.C. **Os primeiros passos da reforma gerencial do Estado de 1995**. Revista Brasileira de Direito Público - RBDP, Belo Horizonte, ano 6, n. 23, p. 145-186, out./dez.2008.

CHIAVENATO, I. **Introdução à teoria geral da administração: uma visão abrangente da moderna administração das organizações**. 7ª ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003.

DI PIETRO, M.S.Z. **Direito Administrativo**. 24ª ed. São Paulo: Atlas, 2011.

CARVALHO FILHO, J.S. **Manual de Direito Administrativo**. 24ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

GASPARINI, D. **Direito Administrativo**. 17ª ed. atualizada por Fábio Motta. São Paulo: Saraiva, 2012.

MELLO, C.A.B. **Curso de Direito Administrativo**. 30ª ed. rev. atual. até a Emenda Constitucional 71, de 29.11.2012. São Paulo: Malheiros, 2013.

MEIRELLES, H.L. **Direito Administrativo Brasileiro**. 29ª ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

MINAS GERAIS, **Tribunal de Contas do Estado**. Consulta nº 440.512 respondido pelo Pleno do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Conselheiro-Relator: Eduardo Carone Costa. Consulente: Sr. Wesley José da Rocha Naves, Prefeito Municipal de Indianópolis/MG. Julgado em 06 de setembro de 2000. Disponível em <http://tcjuris.tce.mg.gov.br/Home/ExibePDF?arquivo=30566&processo=440512> Acesso em 15 de jan.de 2016.

OLIVEIRA. R.C.R. **Princípios do Direito Administrativo**. 2ª ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Método, 2013.

RAMOS, G.G. **Princípios jurídicos**. Belo Horizonte: Fórum, 2012. 626 p.

RIO GRANDE DO SUL, **Tribunal de Contas do Estado**. Processo de Contas – Executivo nº 994-0200/10-8 julgado pelo Pleno do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul. Conselheiro-Relator: Iradir Pietroski. Município: Bom Princípio/RS. Julgado em 14 de maio de 2013. Disponível em <http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/consultas/processos_detalhes?p_processo=9940200108> Acesso em 27 de jan.de 2016.

RIO GRANDE DO SUL, **Tribunal de Contas do Estado**. Contas de Gestão nº 1068-02.00/13-1 julgado pelo Pleno do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul. Conselheiro-Relator: Estilac Martins Rodrigues Xavier. Município: Novo Tiradentes /RS. Julgado em 25 de junho de 2015. Disponível em <http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/consultas/processos_detalhes?p_processo=10680200131> Acesso em 05 de Maio de 2016.

RIO GRANDE DO SUL, **Tribunal de Contas do Estado**. Contas de Gestão nº 1153-02.00/13-4 julgado pelo Pleno do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul. Conselheiro-Relator: Pedro Figueiredo. Município: São Valentim do Sul /RS. Julgado em 21 de janeiro de 2016. Disponível em <http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/consultas/processos_detalhes?p_processo=11530200134> Acesso em 27 de jan.de 2016.

RIO GRANDE DO SUL, **Tribunal de Justiça**. Processo-Crime nº 70026365197 julgado pela 4ª Câmara Criminal do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. Relator: Marcelo Bandeira Pereira. Partes: Autor: Ministério Público. Denunciado: Mariovane Gottfried Weis. Julgado em Julgado em 20 de out. de 2011. Data da publicação: 3 de nov. de 2011. Disponível em <http://www.tjrs.jus.br/site_php/consulta/download/exibe_documento.php?numero_processo=70026365197&ano=2011&codigo=1986706> Acesso em 27 de jan. de 2016.

SANTOS, C.S. **Introdução à gestão pública**. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2014. 384 p.

SILVA, R.O. **Teorias da administração.**1ª ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall. 2008.