

**UNIVERSIDADE TECNOLÓGICA FEDERAL DO PARANÁ
DIRETORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL**

ESTÊVÃO JOSÉ LINO

**PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA:
COMO O PRINCÍPIO DA LEGALIDADE AFETA O AGIR EFICIENTE
DO GESTOR PÚBLICO?**

MONOGRAFIA DE ESPECIALIZAÇÃO

**CURITIBA
2014**

ESTÊVÃO JOSÉ LINO

**PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA:
COMO O PRINCÍPIO DA LEGALIDADE AFETA O AGIR EFICIENTE
DO GESTOR PÚBLICO?**

Monografia apresentada como requisito parcial à obtenção do título de Especialista em Gestão Pública Municipal, Modalidade de Ensino a Distância, da Universidade Tecnológica Federal do Paraná – UTFPR – Campus Curitiba.

Orientador: Prof. Dr. Antônio Gonçalves de Oliveira

**CURITIBA
2014**



TERMO DE APROVAÇÃO

PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: COMO O PRINCÍPIO DA LEGALIDADE AFETA O AGIR EFICIENTE DO GESTOR PÚBLICO?

Por

Estêvão José Lino

Esta monografia foi apresentada às 19h00min do dia 06 de Dezembro de 2014, como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista em Gestão Pública Municipal, Modalidade de Ensino a Distância, na Universidade Tecnológica Federal do Paraná, *Campus* Curitiba. O candidato foi arguido pela Banca Examinadora composta pelos professores abaixo assinados. Após deliberação, a Banca Examinadora considerou o trabalho _____

Prof. Dr. Antonio Gonçalves de Oliveira

UTFPR – *Campus* Curitiba

(orientador)

Profª Drª Ana Paula Mysczuk

UTFPR – *Campus* Curitiba

Prof M.Sc. Thiago Cavalcante Nascimento

UTFPR – *Campus* Curitiba

Dedico esta monografia àqueles que sempre se dedicaram e dedicam em fazer minha vida melhor.

AGRADECIMENTOS

Agradecer deve ser um ato constante, pois, em toda nossa trajetória temos a presença daqueles que nos perseguem e os que lutam ao nosso lado. Todos, de extrema importância.

Isto porque, não haveria a vitória sem obstáculos e, os desafios nos fazem crescer, evoluir, progredir. Portanto, é com grande satisfação que venho através de simbólicas palavras, expressar gratidão a todos quanto fizeram parte desta etapa da minha vida: minha esposa, pais e amigos, pessoas que certamente estarão em minha memória todos os dias da minha vida, mesmo que a distância se opere.

Sou grato a Deus por sempre guiar os meus caminhos e pela força que Ele me dá para seguir em frente e jamais desistir.

“Porque Dele e por Ele, e para Ele, são todas as coisas; glória, pois, a Ele eternamente. Amém.” (PAULO, Apóstolo de Cristo em Romanos 11.36)

RESUMO

LINO, Estêvão José. Princípios Constitucionais da Administração Pública: Como o Princípio da Legalidade Afeta o Agir Eficiente do Gestor Público? 2014. 71 fls. Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Câmpus São José dos Campos - SP.

Este trabalho tem o objetivo efetuar a análise da possível existência de um conflito entre os princípios constitucionais da legalidade e da eficiência na prática diária do gestor público. Nesse passo, para atingir este objetivo, foi realizada uma descrição detalhada da importância da governança para a Administração Pública, bem como foram explicados os princípios constitucionais aplicáveis à administração pública. Assim, sabendo que antes de tomar qualquer decisão o gestor público deve pautar-se pelos princípios norteadores da administração Pública afim de que o ato praticado não seja declarado nulo, é possível que exista, na gestão pública, um conflito entre o princípio da legalidade e o princípio da eficiência. Isso ocorre porque por vezes a obediência a estrita legalidade acarreta em prejuízos financeiros e econômicos ao Estado por conta da morosidade burocrática da própria administração pública, o que em tese, colocaria a gestão pública diante de um quadro de ineficiência. Assim, mostra-se no presente estudo, por meio de doutrinas jurídicas, doutrinas de governança, materiais jornalísticos e jurisprudências, se na relação entre os princípios constitucionais da legalidade e da eficiência, há conflito restritivo à eficiência na Administração Pública.

Palavras-chave: Governança, Princípios, Legalidade, Eficiência.

ABSTRACT

LINO, Estêvão José. Constitutional Principles of Public Administration: How the Principle of Legality Act Affects Effective Public Manager. 2014. 71 pgs. Federal Technological University of Paraná, Campus São José dos Campos–SP (Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Câmpus São José dos Campos–SP).

This work attempts to analyse the possible conflict between two constitutional principles, legality and efficiency, in the daily activity of the Public Manager. To achieve this work's purpose there is a detailed description of the importance of governance to Public Administration as well as an explanation of its ruling principles. Before taking any decisions, the Public Manager has to be based in the guiding principles of Public Administration, so that his/hers actions can't be declared null, so it's possible that within Public Management exists a conflict between the principles of legality and efficiency. This occurs because sometimes the obedience to strict legality entails financial and economic damage to the State caused by Public Administration's slowdown bureaucracy, what in thesis puts Public Management in an inefficient frame. Thus this work attempts to disclose – through the legal doctrine, governance doctrine, newspaper articles and jurisprudence – if there is indeed a restricted conflict to the efficiency of Public Administration caused by the relationship between the principles of legality and efficiency.

Keyword: Governance, Principles, Legality, Efficiency.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	10
1.1 Problemática	12
1.2 Justificativa	12
1.3 Objetivos	13
1.3.1 Objetivo Geral	13
1.3.2 Objetivos Específicos	13
1.4 Procedimentos Metodológicos	14
2. GOVERNANÇA E A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	15
2.1 Governança Corporativa	15
2.2 Governança Pública	18
2.3 A Importância da Governança na Administração Pública	28
3. PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS NORTEADORES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	32
3.1 Força Normativa da Constituição	32
3.2 Princípios Constitucionais da Administração Pública	35
4. O PRINCÍPIO DA LEGALIDADE IMPÕE CONFLITO RESTRITIVO À EFICIÊNCIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA?	48
4.1 A Necessidade de um Estado Eficiente.....	48
4.2 Princípio da Legalidade <i>versus</i> Princípio da Eficiência.....	51
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS E RESPOSTA A QUESTÃO PROBLEMA	66
REFERÊNCIAS	68

1. INTRODUÇÃO

Na contemporaneidade, em especial no século XX, inicia-se no Brasil a busca pela democracia plena, que vem sendo paulatinamente construída, e com o objetivo de que não houvesse uma instabilidade jurídica, buscou-se por meio de um ordenamento jurídico estabilizar a atividade estatal, sendo que, na Lei Fundamental do País, ou seja, em sua Constituição Federal, estabeleceu-se os limites das atividades do Estado.

Assim, nesse bojo evolutivo do Estado Democrático de Direito emerge a necessidade que os administrados (povo) tenham um representante, um administrador que ouça suas necessidades e as atenda com a utilização dos recursos públicos, implementando os serviços que necessários para a sociedade. Entretanto, esta atividade estatal não mais está nas mãos de uma só pessoa (monarquia), e sim dividida de modo a facilitar a prestação do serviço público e, por consequência, o atendimento à coletividade.

O administrador público deve buscar, portanto, atender aos interesses da sociedade com a maior presteza e eficiência possível, pelo que, nesse estudo, será mostrada a importância da governança para a Administração Pública, pois a governança traz em seu bojo três princípios que aqui serão destacados, são eles: transparência, integridade e responsabilidade (RAMIRES; DAVID, 2013, p. 75).

Isso porque o princípio da Integridade abarca a Equidade, Eficiência e a Probidade do gestor público, considerando como agir com eficiência aquilo que “é fazer o que é preciso ser feito com qualidade adequada ao menor custo possível. Não se trata de redução de custo de qualquer maneira, mas de buscar a melhor relação entre qualidade do serviço e qualidade do gasto” (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2014, p. 50).

No mais, o gestor público, ao atender a sociedade por meio de procedimentos, deve respeitar os princípios e as leis para que estes sejam válidos. Portanto, o administrador público é obrigado a seguir as normas para dar efetividade aos seus atos, além de evitar graves consequências pelo mau uso do dinheiro público. Como base orientadora dos seus atos, o administrador público pauta-se nos

princípios norteadores da administração pública, descritos na Constituição Federal de 1988.

Assim, o presente estudo evidencia os princípios constitucionais aplicáveis à administração pública, detalhando sua aplicação na vida prática do gestor público, inclusive apontando quais os elementos desses princípios, em especial o princípio da eficiência, pois o administrador público é obrigado a agir com eficiência em prol do bem comum.

Todavia, nem sempre o trabalho do administrador público é simples, posto que por muitas vezes este se vê num conflito de princípios ao ter que tomar alguma decisão. Assim, este estudo também mostrará se na relação entre os princípios constitucionais da legalidade e da eficiência, há conflito restritivo à eficiência na Administração Pública.

Evidencia também o princípio da legalidade temperada, que mostra que a legalidade deve ser temperada com todos os princípios constitucionais, para que haja efetivo respeito a integralidade da norma constitucional.

Por fim, mostrados os objetivos a serem alcançados, descrita a pesquisa sobre o tema, apresenta-se a conclusão do presente estudo.

1.1 Problemática

Na Administração Pública algumas vezes o gestor público se acha em meio a um conflito de princípios que, aparentemente, o limitam ou o impedem em realizar um ato que beneficiará toda a coletividade.

Assim, ponderando a problematização oferecida, procura-se com esta discussão acadêmica responder à seguinte questão de pesquisa: O princípio da legalidade, independentemente de toda a sua relevância, pode ser entendido como fator restritivo à eficiência na Administração Pública?

1.2 Justificativa

O tema abordado no presente estudo se justifica ante a sua relevância prática na vida diária do gestor público, pois este deve obedecer os ditames constitucionais e legais, bem como os princípios estabelecidos nos textos normativos, em especial àqueles previstos na Constituição Federal.

No mais, atendendo rigorosamente os princípios constitucionais, o gestor público deve ter uma gestão eficiente, até porque a eficiência é um dos princípios constitucionais requerido do gestor público. Conquanto, este também deve obedecer o princípio da legalidade, ou seja, deve agir com eficiência porém sem extrapolar os limites da lei.

Este tema é importante, basta ver que diversos autores escrevem a respeito dos princípios constitucionais norteadores da administração pública, explicando sua força normativa e sua concretude prática. Assim, diante da possibilidade de uma possível colisão principiológica, demonstra-se a importância do tema.

1.3 Objetivos

1.3.1 Objetivo Geral

Analisar a existência do conflito entre os princípios constitucionais da legalidade e da eficiência na prática diária do gestor público.

1.3.2 Objetivos Específicos

São os objetivos específicos deste estudo:

- 1 - Descrever a importância da governança para a Administração Pública;
- 2 – Evidenciar os princípios constitucionais aplicáveis à administração pública;
- 3 – Mostrar se na relação entre os princípios constitucionais da legalidade e da eficiência, há conflito restritivo à eficiência na Administração Pública.

1.4 Procedimentos Metodológicos

O presente estudo visa analisar a possível existência de conflito entre os princípios constitucionais da legalidade e da eficiência na prática diária do gestor público, para isso, descreve-se a importância da governança para a Administração Pública, evidencia-se os princípios constitucionais aplicáveis à administração pública e, mostra-se se na relação entre os princípios constitucionais da legalidade e da eficiência, há conflito restritivo à eficiência na Administração Pública, apresentando as possíveis soluções para o conflito.

O tipo de estudo utilizado é de uma pesquisa descritiva e teórica (RODRIGUES, 2007, p. 3-4), pois sua fundamentação argumentativa surge a partir da norma constitucional, dos livros de doutrinas jurídicos e de doutrinas sobre governança, e possui uma aplicação prática, a partir do entendimento jurisprudencial da Justiça brasileira, bem como, do Tribunal de Contas da União.

Os procedimentos utilizados foram principalmente pesquisas bibliográficas, tendo uma abordagem qualitativa (RODRIGUES, 2007, p. 4-5), sendo que o caminho percorrido no presente estudo foi de uma pesquisa realizada em dissertações e monografias, livros, revistas on-line, jornais específicos, artigos on-line, demonstrando ao final a interpretação doutrinária e sua aplicação prática na jurisprudência quanto ao possível conflito entre os princípios constitucionais da legalidade e da eficiência na prática diária do gestor público.

2. GOVERNANÇA E A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Ao efetuar a análise da possível existência do conflito entre os princípios constitucionais da legalidade e da eficiência na prática diária do gestor público, é necessário que antes se possa determinar o conceito de governança e descrever a importância desta para a Administração Pública, pois, muitos aspectos da governança estão ligados aos princípios constitucionais da administração pública.

Conceitualmente, a governança divide-se em governança corporativa e governança pública (RAMIRES; DAVI, 2013, p. 61), sendo que a governança corporativa precedeu à pública, tendo muitos de seus conceitos abstraídos para aquela, conforme veremos a seguir.

2.1 Governança Corporativa

A governança é um termo que tem sido utilizado, mais recentemente, com o objetivo de explicar a capacidade da gestão para se atingir o fim almejado, contudo, desde meados dos anos 1930, há estudos a respeito da questão, onde “De acordo com Berle e Means (1932), que desenvolveram um dos primeiros estudos acadêmicos tratando de assuntos correlatos à governança, é papel do Estado regular as organizações privadas” (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2014, p. 15).

Desde então, ao longo da História houve uma evolução e um crescente interesse em relação à governança, pois se viu importantes instituições dedicando-se a promoverem o tema, como por exemplo, o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial, conforme apontou o Tribunal de Contas da União:

Nos anos que se seguiram, dezenas de países passaram a se preocupar com aspectos relacionados à governança e diversos outros códigos foram publicados. Atualmente, o G8 (reunião dos oito países mais desenvolvidos) e organizações como o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional – FMI e a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE dedicam-se a promover a governança (ECGI, 2013 apud BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2014, p. 15).

No Brasil, esse aumento no interesse em governança que houve na área privada resta evidente quando se observa que houve, ao longo dos últimos anos,

importantes ações que demonstram isso, como o lançamento do Código das melhores práticas de governança corporativa pelo Instituto Brasileiro de Governança Corporativa – IBGC, nos anos de 2004 e 2009, conforme abaixo delineado:

O Instituto Brasileiro de Governança Corporativa – IBGC, desde então, lançou novas versões (2004 e 2009) do Código das melhores práticas de governança corporativa, documento que define quatro princípios básicos de governança aplicáveis ao contexto nacional: transparência, equidade, prestação de contas e responsabilidade corporativa. Segundo o IBGC, apesar de o código ter sido desenvolvido, primariamente, com foco em organizações empresariais, ao longo daquele documento foi utilizado o termo “organizações”, a fim de torná-lo o mais abrangente possível e adaptável a outros tipos de organizações, como Terceiro Setor, cooperativas, estatais, fundações e órgãos governamentais, entre outros (BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2014, p. 15).

No mais, o interesse em governança corporativa aumentou, porque esta pacifica a existência de um conflito existente nas corporações, pois do ponto de vista corporativo, para Jensen e Meckling (1976 apud RAMIRES; DAVID, 2013, p. 61), governança é a administração de um conflito de interesses existente entre o principal “titular” de uma propriedade e o “agente” que administra essa propriedade.

Assim, “o ‘principal’, titular da propriedade, delega ao ‘agente’ o poder de decisão sobre essa propriedade. A partir daí surgem os chamados conflitos de agência, pois os interesses daquele que administra a propriedade nem sempre estão alinhados com os de seu titular” (JENSEN; MECKLING, 1976 apud RAMIRES; DAVID, 2013, p. 61).

Deste conflito, denominado “teoria da agência”, conforme PISA (2013), é possível observar que a governança corporativa estuda o choque de interesses existentes nas grandes corporações, o qual decorre de três condições que estão presentes nas relações das partes envolvidas, que são:

- a) o agente dispõe de vários comportamentos possíveis para serem adotados;**
- b) a ação dos agentes/administradores afeta não apenas o seu bem-estar, mas também o dos proprietários (acionistas controladores);**
- c) as ações do agente dificilmente são observáveis pelo proprietário, havendo assimetria informacional entre as partes. (PISA. 2013, p.106) sem grifo no original.**

Nesse passo, os vários comportamentos possíveis para serem adotados pelo agente por meio de ações do agente refletindo na vida dos proprietários e a

pouca observação dos proprietários em relação as ações dos agentes, criam o ponto de tensão e disputa entre ambos (BONEZI; PEDRAÇA, 2008).

Assim, surge então a governança, como ponto central para a pacificação deste conflito, pelo que se conclui que “a governança corporativa é um meio para reduzir a assimetria informacional percebida na relação entre o gestor dos recursos e o proprietário desses recursos” (JENSEN E MECKLING, 1976 apud PISA, 2013, p.106).

Como ponto de pacificação do conflito existente entre o agente e os administrados, a governança existe para assegurar aos administrados que seus investimentos estão seguros, e se realmente estão, então há boa governança corporativa, pois esta “assegura aos sócios equidade, transparência, responsabilidade pelos resultados e obediência às leis do país” (IBGC, 2011).

Nesse passo, na elaboração de um conceito relacional, a partir dos principais objetivos da governança corporativa, o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC) postulou o seguinte conceito:

Governança Corporativa é o sistema que assegura ao sócio-proprietários o governo estratégico da empresa e a efetiva monitoração da diretoria executiva. A relação entre propriedade e gestão se dá através do conselho de administração, a auditoria independente e o conselho fiscal, instrumentos fundamentais para o exercício do controle. A boa Governança Corporativa assegura aos sócios equidade, transparência, responsabilidade pelos resultados e obediência às leis do país. No passado recente, nas empresas privadas e familiares, os acionistas eram gestores, confundindo em sua pessoa propriedades e gestão. Com a profissionalização, a privatização, a globalização e o afastamento das famílias, a Governança Corporativa colocou o Conselho entre a Propriedade e a Gestão (IBGC, 2011 apud RAMIRES; DAVI, 2013, p. 63).

Importante frisar que, a governança corporativa está fundada em princípios, e que estes princípios sobre os quais a governança corporativa está firmada são a garantia de que se terá a boa governança. Segundo IBGC (2014) estes princípios são: Transparência, Equidade, Prestação de Contas (*accountability*) e responsabilidade corporativa.

Estes princípios são os pilares da governança corporativa e esta mostra que se estes forem empregados de maneira correta os resultados serão positivos. Assim, IBGC (2014) definiu os princípios da governança corporativa da seguinte forma:

Transparência - Mais do que a obrigação de informar é o desejo de disponibilizar para as partes interessadas as informações que sejam de seu interesse e não apenas aquelas impostas por disposições de leis ou regulamentos. A adequada transparência resulta em um clima de confiança, tanto internamente quanto nas relações da empresa com terceiros. Não deve restringir-se ao desempenho econômico-financeiro, contemplando também os demais fatores (inclusive intangíveis) que norteiam a ação gerencial e que conduzem à criação de valor.

Equidade - Caracteriza-se pelo tratamento justo de todos os sócios e demais partes interessadas (*stakeholders*). Atitudes ou políticas discriminatórias, sob qualquer pretexto, são totalmente inaceitáveis.

Prestação de Contas (*accountability*) - Os agentes de Governança devem prestar contas de sua atuação, assumindo integralmente as consequências de seus atos e omissões.

Responsabilidade Corporativa - Os agentes de Governança devem zelar pela sustentabilidade das organizações, visando à sua longevidade, incorporando considerações de ordem social e ambiental na definição dos negócios e operações (IBGC, 2014).

Conforme apontado acima, o principal deve agir, em relação aos sócios, com transparência, não se limitando as imposições legais, deve agir com equidade, sem nenhuma atitude discriminatória, prestando contas de sua atuação assumindo a consequência de seus atos, bem como deve agir zelando pela sustentabilidade das organizações onde atua.

Esta base principiológica fez da governança corporativa um exemplo positivo para a administração pública, pois os estudos levaram ao “conhecimento das condições que garantem um Estado eficiente” (DINIZ, 1995, p. 400 apud GONÇALVES, 2006). Por fim, é necessário que se mostre a governança do ponto de vista da coisa pública, conforme abaixo apontado.

2.2 Governança Pública

Este estudo chega a uma fase importante, pois antes de explicar qual a importância da governança na administração pública, passa a expor o conceito e a realizar uma análise da governança, sua relação e diferença com o conceito de governabilidade e de seus princípios em relação ao setor público.

O conceito de governança inserido na administração pública visa desburocratizar o Estado, pois “tendencialmente, a administração burocrática é sempre uma administração que exclui o público. A burocracia oculta, na medida do possível, o seu saber e o seu fazer da crítica” (BENTO, 2003, p. 83).

No presente estudo a governança pública possui algumas definições dadas pelos especialistas, tanto autores como entidades, que se debruçam sobre o tema, dentre os quais alguns merecem destaque. Nesse passo, para o Tribunal de Contas da União (2014, p.42) a “Governança no setor público compreende essencialmente os mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade”.

Para Gonçalves (2006), a definição geral de governança é “o exercício da autoridade, controle, administração, poder de governo”, ou seja, “é a maneira pela qual o poder é exercido na administração dos recursos sociais e econômicos de um país visando o desenvolvimento”, mostrando ao final “a capacidade dos governos de planejar, formular e implementar políticas e cumprir funções.”

Assim, conforme visto em governança corporativa, pela teoria da agência, que mostra o conflito entre o principal, que é o titular da propriedade, e o agente, que é quem foi delegado pelo titular e detém o poder de decisão sobre essa propriedade, pois nem sempre os interesses de um estão alinhados com os interesses do outro.

Esse conflito também é existente no setor público e que, segundo o Tribunal de Contas da União (2014), se dá entre os agentes (administradores), que são os representantes eleitos do povo, conselhos, autoridades, dirigentes e gerentes e o principal, que é o cidadão. Isso fica mais claro com a figura abaixo:

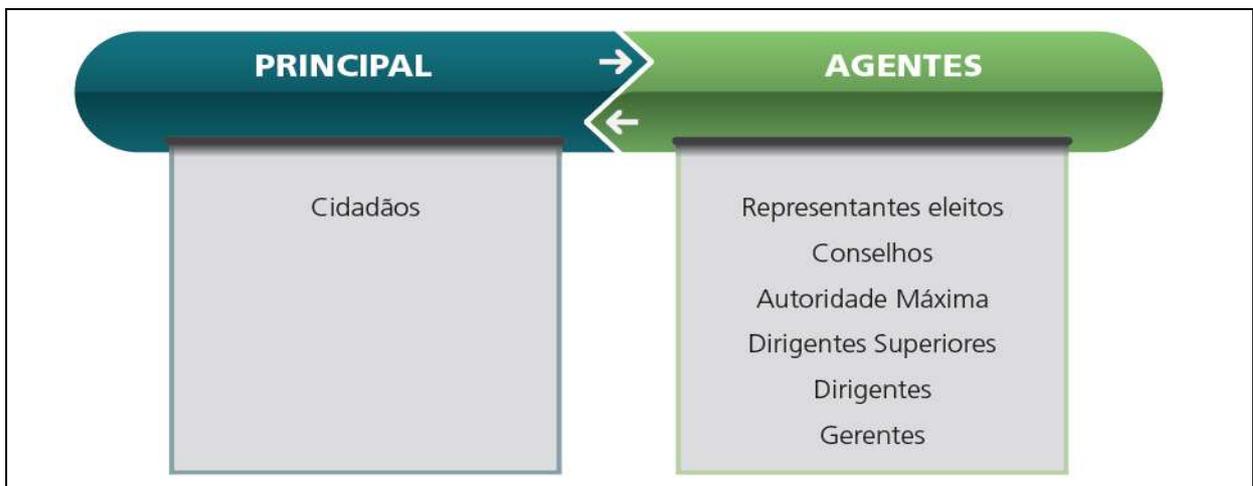


Figura 1 – Relação principal-agente em um modelo direto de interação
Fonte: Brasil. Tribunal de Contas da União (2014, p. 43).

No mais, o Tribunal de Contas da União (2013), ao versar sobre o assunto, destacou que a governança pública tem o objetivo de assegurar uma prestação de contas pública, fornecendo segurança a sociedade e ao Congresso Nacional sobre a aplicação dos recursos do poder público, isso em conformidade com os princípios de administração pública e com as leis. Essa afirmação Tribunal de Contas da União (2013) foi da seguinte maneira:

(...) governança pública constitui um instrumento cujo objetivo é assegurar a *accountability* pública, contribuindo para reduzir as incertezas sobre o que ocorre no interior da administração pública, fornecendo à sociedade e ao Congresso Nacional uma razoável segurança de que os recursos e poderes delegados aos administradores públicos estão sendo geridos mediante ações e estratégias adequadas para alcançar os objetivos estabelecidos pelo poder público, de modo transparente, em conformidade com os princípios de administração pública, as leis e os regulamentos aplicáveis. (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO apud PISA, 2013, p.119)

Também, pode-se ver que “governança é tanto o processo político-negocial de identificação de necessidades e construção de objetivos (ou políticas) quanto a efetividade de sua implantação, assegurando aos interessados legítimos (*stakeholders*) influenciar e conhecer seus resultados”. (FONTES FILHO; LOUZADA apud PISA. 2013, p.119). Importante destacar que este conceito não exclui o fato de que a governança pública deve manter o objetivo listado pelo Tribunal de Contas.

Nesse passo, a preocupação com a governança é fundamental para os governos na medida que “é entendida como os padrões de articulação e cooperação entre atores sociais e políticos e arranjos institucionais que coordenam e regulam transações dentro e através das fronteiras do sistema econômico” (SANTOS, 2005 apud RAMIRES; DAVID, 2013, p. 69).

Concebem também governança como um modelo horizontal de relação entre atores públicos e privados no processo de elaboração de políticas públicas (PISA, 2013). No mais, aponta para o pluralismo, no sentido de que “diferentes atores têm, ou deveriam ter, o direito de influenciar a construção das políticas públicas”. Isso é importante porque mostra “uma mudança do papel do Estado (menos hierárquico e menos monopolista) na solução de problemas públicos” (SECCHI, 2009, p.357-359 apud PISA, 2013, p.106).

Nesse aspecto é possível concluir que governança é o meio de pacificação do conflito de interesses existentes entre os administradores dos

interesses dos titulares, concedendo meios para a estabilização dessa desavença por intermédio de uma gestão eficiente e ágil utilizando os princípios basilares da transparência, integridade e prestação de contas, dando maior confiança aos atores envolvidos. Nesse sentido foi bem anotado por PISA:

Governança é um modelo de gestão pública no qual interagem diferentes atores: políticos, administradores públicos e representantes da sociedade que buscam alcançar os objetivos conjuntamente definidos, por meio de uma gestão compartilhada e pautada nos princípios da legalidade, ética, integridade, equidade, transparência e prestação de contas (*accountability*) (PISA, 2013, p.120).

Estas contribuições e definições advindas da governança possibilitaram a visualização de um sistema de gestão que fosse eficiente e não moroso, sendo que “esse contexto propiciou discutir a governança na esfera pública e resultou no estabelecimento dos princípios básicos que norteiam as boas práticas de governança nas organizações públicas (IFAC, 2001 apud TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2014, p. 17): transparência, integridade e prestação de contas.

Porém, antes de adentrar no estudo dos princípios, vale ressaltar, em uma breve síntese, a diferença existente entre governança e governabilidade.

Governar significa “deter uma posição de força a partir da qual seja possível desempenhar uma função imediatamente associada ao poder de decidir e implementar decisões ou, ainda, de comandar e mandar nas pessoas” (NOGUEIRA, 2001, p. 99 apud GONÇALVES, 2006, p. 2). Assim, existindo governança, pode-se falar em governabilidade, que possibilita a implementação das políticas públicas.

A definição de governabilidade é concebida como “o apoio obtido pelos governos às suas políticas e à sua capacidade de articular alianças e coalizões/pactos entre os diferentes grupos sociopolíticos para viabilizar o projeto de Estado e sociedade a ser implementado” (ARAÚJO, 2002, p.6 apud PISA, 2013, p.120).

Para Diniz (1996, p.22 apud PISA, 2013, p.121) o conceito sintético de governabilidade é que “condições sistêmicas de exercício do poder pelo Estado e seu governo em uma determinada sociedade”.

Observa-se do contexto geral que a governabilidade é necessária para que o gestor público em cargo executivo consiga dar efetividade aos seus planos e

projetos. A governabilidade é tão importante para um agente público do poder executivo quanto a sua eleição nas urnas, pois sem a governabilidade não poderá governar com eficiência. Assim, os acordos que possibilitam a governabilidade se iniciam antes de mesmo da chegada ao Poder, como se vê no exemplo abaixo emanado de decisão do Tribunal Superior Eleitoral:

(...) 3. O Presidente da República não governa sem a participação da representação popular abrigada no Congresso Nacional. Isso quer dizer, concretamente, que os candidatos nas eleições para a Câmara dos Deputados e para o Senado Federal e o candidato a Presidente da República do mesmo partido ou coligação têm interesse recíproco até para os efeitos de preservar o salutar princípio da governabilidade, presente que a não-governabilidade é um vírus possível das democracias ocidentais. 4. Agravo desprovido. (BRASIL. TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL – AGRAVO REGIMENTAL: 1046 BAHIA, Relator: Carlos Alberto Menezes Direito, Data de Julgamento: 05/09/2006, Data de Publicação: Publicado em Sessão, Data 05/09/2006) sem grifo no original.

Assim, a governabilidade é na verdade a capacidade do agente político, aqui o gestor público, de conquistar o apoio político do poder legislativo, para que assim consiga concretizar seus objetivos, em especial seu programa de governo. Quando há um desrespeito ao, vulgarmente, denominado “jogo político” e isto gera embaraços à obtenção da governabilidade, vê-se isso como um erro que deve ser corrigido, conforme apontada na decisão abaixo.

(...) Sendo assim, inconstitucional o art. 72, XII, da Lei Orgânica do Município de Passo Fundo, que prevê que os consórcios realizados pelo ente municipal com a União e o Estado dependem de aprovação da Câmara Municipal. Regra esta que ofende as prerrogativas e usurpa a competência do Chefe do Executivo municipal e gera embaraços à governabilidade do Município. (...)
 (BRASIL. TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO GRANDE DO SUL, TRIBUNAL PLENO, AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 70013552476, Relator Desembargador: Wellington Pacheco Barros, Julgado em 25/09/2006, Data de Publicação: Diário da Justiça do dia 16/11/2006) sem grifo no original.

Os tratados e acordos políticos que permitem a existência da governabilidade, e por via de conseqüência, a execução dos projetos de governos, não são imorais nem desleais, pois fazem parte do jogo político. É verdade que em nosso país quase sempre vemos denúncias e apurações de casos de corrupções pela tentativa da tomada deste poder por vias escusas e ilegais. Ressalto que não é este o objeto da discussão aqui traçada, por isso não se focará nisso no presente estudo.

Por fim, é possível concluir que a existência e a prática da governabilidade é um dos meios que facilitarão ao gestor público ter uma gestão prática, eficiente e em total obediência aos princípios e ditames legais e constitucionais.

Nesse passo, em que pese à existência da boa governança viabilizar a existência da governabilidade, estes são dois institutos distintos, que podem ser diferenciados. Contudo, não é simples fazer distinções entre governança e governabilidade, pois como diz Santos (1997) “Os autores dedicam-se a recuperar a origem histórica dos conceitos e se esforçam por diferenciá-los, nem sempre com êxito”, mas pode-se assim limitar os conceitos:

GOVERNANÇA	GOVERNABILIDADE
<p>A governança tem um caráter mais amplo. Pode englobar dimensões presentes na governabilidade, mas vai além. Veja-se, por exemplo, a definição de Melo (<i>apud</i> Santos, 1997, p. 341): “refere-se ao <i>modus operandi</i> das políticas governamentais – que inclui, dentre outras, questões ligadas ao formato político-institucional do processo decisório, a definição do <i>mix</i> apropriado de financiamento de políticas e ao alcance geral dos programas”. Como bem salienta Santos (1997, p. 341) “o conceito (de governança) não se restringe, contudo, aos aspectos gerenciais e administrativos do Estado, tampouco ao funcionamento eficaz do aparelho de Estado”. Dessa forma, a governança refere-se a “padrões de articulação e cooperação entre atores sociais e políticos e arranjos institucionais que coordenam e regulam transações dentro e através das fronteiras do sistema econômico”, incluindo-se aí “não apenas os mecanismos tradicionais de agregação e articulação de interesses, tais como os partidos políticos e grupos de pressão, como também redes sociais informais (de fornecedores, famílias, gerentes), hierarquias e associações de diversos tipos” (Santos, 1997, p. 342). Ou seja, enquanto a governabilidade tem uma dimensão essencialmente estatal, vinculada ao sistema político-institucional, a governança.</p>	<p>A governabilidade refere-se mais a dimensão estatal do exercício do poder. Diz respeito à “condições sistêmicas e institucionais sob as quais se dá o exercício do poder, tais como as características do sistema político, a forma de governo, as relações entre os Poderes, o sistema de intermediação de interesses” (Santos, 1997, p. 342). Ainda segundo Luciano Martins, o termo governabilidade refere-se à arquitetura institucional, distinto, portanto de governança, basicamente ligada a performance dos atores e sua capacidade no exercício da autoridade política (<i>apud</i> Santos, 1997, p. 342). Se observadas as três dimensões envolvidas no conceito de governabilidade apresentadas por Diniz (1995, p. 394): capacidade do governo para identificar problemas críticos e formular políticas adequadas ao seu enfrentamento; capacidade governamental de mobilizar os meios e recursos necessários a execução dessas políticas, bem como a sua implementação; e capacidade liderança do Estado sem a qual as decisões tornam-se inócuas, ficam claros dois aspectos: a) governabilidade esta situada no plano do Estado; b) representa um conjunto de atributos essencial ao exercício do governo, sem os quais nenhum poder será exercido;</p>

Tabela 1 – Diferença entre Governança e Governabilidade

Fonte: Gonçalves, 2006, p. 3.

No mais, quanto à diferença entre governança e governabilidade, tem-se que a governança é o esteio para que a governabilidade possa se concretizar.

Aferindo esses dois temas, a diferença entre os conceitos foi mostrada por Pisa (2013, p.120) da seguinte forma:

(...) cabe aqui ilustrar a diferença entre os conceitos de governabilidade e governança. Com essa finalidade, adotou-se aqui o entendimento de Araújo (2002, p.6), segundo o qual a governabilidade refere-se às próprias condições substantivas/ materiais de exercício do poder e de legitimidade do Estado e do seu governo derivadas da sua postura diante da sociedade civil e do mercado, considerando obviamente um regime democrático. Pode-se então ser concebida a governabilidade como o apoio obtido pelos governos às suas políticas e à sua capacidade de articular alianças e coalizões/ pactos entre os diferentes grupos sociopolíticos para viabilizar o projeto de Estado e sociedade a ser implementado (ARAÚJO, 2002, p.6). Em contraponto, para Araújo (2002), a governança pode ser vista como a capacidade que um determinado governo tem para formular e implementar as suas políticas. Esta capacidade pode ser decomposta analiticamente em financeira, gerencial e técnica, todas importantes para a consecução das metas coletivas definidas que compõem o programa de um determinado governo, legitimado pelas urnas. O mesmo autor salienta ainda que "a governança tem como postulado fundamental as condições mínimas de governabilidade", concordando com a citação de Bresser-Pereira (1998, p.33) para quem "sem governabilidade plena é impossível obter a governança" (ARAÚJO, 2002, p.7).

Ao final, conclui-se que a governança é o aio que possibilita a existência da governabilidade, sem, contudo, excluir o fato de que sem a obtenção da governabilidade plena a governança torna-se impossível, ou seja, há uma relação de interdependência entre ambas, e como ensinam alguns autores, entre eles Santos (1997), os conceitos de governança e governabilidade se fundem formando a "capacidade governativa".

Porém, ressalto que não é objetivo deste estudo adentrar no tema de capacidade governativa, sendo que, para que a governança seja plenamente aplicável, é necessário que uma breve análise dos Princípios da governança pública, conforme veremos.

Já anotado acima, para a governança corporativa, o IBGC (2014) apontou que os princípios da governança corporativa são Transparência, Equidade, Prestação de Contas (*accountability*) e responsabilidade corporativa. Porém, respeitadas as particularidades do setor público, é necessário saber quais seriam os princípios aplicados à governança pública, pois:

O setor público é complexo, e, por não operar com uma estrutura legislativa comum ou apresentar forma e tamanho organizacional padrão, torna-se importante reconhecer sua diversidade, pois cada qual tem suas características únicas. Isso requer atenção especial, bem como interfere nas formas de responsabilidade na prestação de contas. O desafio é, então,

dentro de cada contexto, determinar princípios e elementos comuns relevantes, considerados numa estrutura de governança (RAMIRES; DAVID, 2013, p. 70).

Nesse passo, as instituições e autores apontam quais os princípios são relevantes para a governança pública. O Instituto Brasileiro de Governança Pública (IBGP, 2014) destacou 10 princípios para a boa governança pública, elencando-os da seguinte forma: 1º - Compromisso com valores éticos em prol da sustentabilidade social e ambiental; 2º - Transparência dos atos, ações e decisões praticadas; 3º - Promoção do propósito e da noção de serviço Público; 4º - Institucionalização das estruturas, papéis e direitos decisórios das organizações públicas; 5º - Envolvimento das partes interessadas no planejamento estratégico das organizações públicas; 6º - Gestão de riscos e de desempenho organizacionais para garantia da melhor entrega de serviços públicos; 7º - Ação organizacional com foco na otimização do dispêndio de recursos públicos; 8º - Atendimento às necessidades das partes interessadas de modo efetivo e sustentável; 9º - Desenvolvimento humano para a boa governança com foco na entrega de valor público, e; 10º - Eficácia dos controles e independência das verificações realizadas nas organizações públicas.

Apoiado nas orientações do Banco Mundial, o TCU (2014) aponta como princípios da boa governança: a legitimidade, a equidade, a responsabilidade, a eficiência, a probidade, a transparência e a *accountability*.

Para Matias-Pereira (2010b, p.124 apud PISA, 2013, p. 125), os princípios da governança pública: relações éticas; conformidade em todas as dimensões; transparência; e prestação responsável de contas.

Para o IFAC (2001), conforme leciona RAMIRES e DAVID (2013, p. 75) três princípios são mais indispensáveis a governança pública, são eles: transparência, integridade e responsabilidade, expondo-o sua importância para o setor público:

De acordo com o IFAC (2001), apesar dessas especificidades, três princípios – transparência, integridade e responsabilidade - são importantes para todas as entidades do setor público (incluindo o governo federal; governos regionais, como os estados, províncias e territórios; governos locais, como as cidades; entidades governamentais, como agências, diretorias e comissões e empresas do governo), independente de os grupos governantes serem eleitos ou apontados e de eles incluírem ou não um grupo de pessoas ou um indivíduo (RAMIRES e DAVID, 2013, p. 75).

Assim, para o presente estudo, adota-se a indispensabilidade dos três princípios acima apontados, sendo que para a boa governança pública não pode faltar a Transparência, Integridade e Responsabilidade.

O princípio da transparência “caracteriza-se pela possibilidade de acesso a todas as informações relativas à organização pública, sendo um dos requisitos de controle do Estado pela sociedade civil. A adequada transparência resulta em um clima de confiança, tanto internamente quanto nas relações de órgãos e entidades com terceiros” (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2014, p. 50).

Ademais, é um princípio que pressupõe que o interlocutor compreenderá a informação a ele passada, ou seja, a transparência é mais do que mera publicidade. No Brasil, o grau de importância dada à transparência cresceu ao longo dos anos, alterando até mesmo as estruturas da Administração Pública Federal, conforme constatado pelo Tribunal de Contas da União:

As mudanças estruturais ocorridas na Administração Pública Federal, principalmente a partir da década de 1990, e o cenário econômico instalado desde então, demandam a promoção da ética, da transparência e da boa governança como quesitos fundamentais para a garantia de confiabilidade das instituições públicas e a consequente inclusão do Brasil na nova ordem sócio-econômica mundial (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2014, p. 50).

No mais, em 2004, foi criado o portal da transparência para mostrar aos cidadãos as aplicações dos recursos financeiros públicos, assegurando transparência na governança pública, sendo que pode-se afirmar que:

O Portal da Transparência do Governo Federal é uma iniciativa da Controladoria-Geral da União (CGU), lançada em novembro de 2004, para assegurar a boa e correta aplicação dos recursos públicos. O objetivo é aumentar a transparência da gestão pública, permitindo que o cidadão acompanhe como o dinheiro público está sendo utilizado e ajude a fiscalizar.

O Governo brasileiro acredita que a transparência é o melhor antídoto contra corrupção, dado que ela é mais um mecanismo indutor de que os gestores públicos ajam com responsabilidade e permite que a sociedade, com informações, colabore com o controle das ações de seus governantes, no intuito de checar se os recursos públicos estão sendo usados como deveriam (CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO, 2014).

Soma-se isso o fato de que em 2009, foi promulgada a Lei Complementar n.º 131, conhecida como a Lei da Transparência, que alterou a Lei Complementar n.º. 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade fiscal), afim de estabelecer regras para a responsabilidade na gestão fiscal e determinar a disponibilização, em

tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (Brasil, 2009).

Conclui-se, portanto, que a transparência é importante para a governança pública e que esta vem sendo sistematicamente implementada no Brasil em busca da boa governança.

O princípio da Integridade por sua vez, é um princípio que abarca a Equidade, Eficiência e a Probidade, tanto que para Marques (2005), “a integridade tem a ver com honestidade e objetividade”, assim como altos valores sobre “propriedade e probidade na administração dos fundos públicos e gestão dos negócios da entidade” (RAMIRES e DAVID, 2013, p. 72).

Seguem ainda os autores RAMIRES e DAVID (2013, p. 72) dizendo que a Integridade é “dependente da eficácia do controle estabelecido e dos padrões pessoais e profissionalismo dos indivíduos dentro da organização. A integridade reflete nas práticas e processos de tomada de decisão e na qualidade e na credibilidade do seu relatório de desempenho”.

No mais, a integridade deve ser com equidade, pois esta “visa garantir as condições para que todos tenham acesso ao exercício de seus direitos civis” – liberdade de expressão, de informação, de associação, de voto, igualdade entre gêneros, políticos e sociais - saúde, educação, moradia, segurança (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2014, p. 50).

De igual modo a integridade considera o agir com eficiência, pois “isso é fazer o que é preciso ser feito com qualidade adequada ao menor custo possível. Não se trata de redução de custo de qualquer maneira, mas de buscar a melhor relação entre qualidade do serviço e qualidade do gasto” (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2014, p. 50).

A integridade ainda deve ser com probidade, pois “trata-se do dever dos servidores públicos de demonstrar probidade, zelo, economia ao utilizar, arrecadar, gerenciar e administrar bens e valores públicos. Enfim, refere-se à obrigação que têm os servidores de demonstrar serem dignos de confiança” (IFAC, 2001 apud TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2014, p. 50).

Por fim, o último princípio aqui destacado é o Princípio da Responsabilidade, que segundo o Tribunal da Contas da União (2014, p. 50) é o princípio que “diz respeito ao zelo que os agentes de governança devem ter pela

sustentabilidade das organizações, visando sua longevidade, incorporando considerações de ordem social e ambiental na definição dos negócios e operações”.

A Responsabilidade inclui ainda responsabilidade em prestar contas (*Accountability*), pois a prestação de contas é uma responsabilidade de quem objetiva boa governança, e segundo o Tribunal da Contas da União, a prestação de contas é:

A obrigação que têm as pessoas ou entidades às quais se tenham confiado recursos, incluídas as empresas e organizações públicas, de assumir as responsabilidades de ordem fiscal, gerencial e programática que lhes foram conferidas, e de informar a quem lhes delegou essas responsabilidades (BRASIL, 2011). Espera-se que os agentes de governança prestem contas de sua atuação de forma voluntária, assumindo integralmente as consequências de seus atos e omissões (IBGC, 2010 apud TRIBUNAL DA CONTAS DA UNIÃO 2014, p. 50).

Conclui-se assim que a governança corporativa contribuiu em diversos aspectos com a formação e crescimento da governança pública e que esta busca, por meio da aplicação dos princípios estudados, garantir resultados positivos e alcançar, ao final, a boa governança pública, sendo assim importante assunto a ser debatido na Administração Pública, como se verá a seguir.

2.3 A Importância da Governança na Administração Pública

Ao observar a governança como mecanismo facilitador da gestão pública, viu-se que esta emergiu no setor privado e foi absorvida pelo setor público com o intuito de melhorar a máquina pública. Porém, na administração pública é necessário mostrar a importância da governança, para que esta se desenvolva sem tantos embaraços.

A administração é o ato de gerenciar bem, com efetividade um organismo público ou privado ou suas funções. Tanto isso é verdade que Maximiano (2008, p. 11) ensina que administração é “um processo dinâmico de tomar decisões sobre a utilização de recursos, para possibilitar a realização de objetivos”.

PALAVRAS	SIGNIFICADO
ADMINISTRAÇÃO	[Do latim <i>administratio</i> .] I. Ação de administrar. II. Gestão de negócios públicos ou particulares. III. Governo, regência. IV. Conjunto de princípios, normas e funções que têm por fim ordenar os fatores de produção e controlar sua produtividade e eficiência, para se obter determinado resultado. V. Prática desses princípios, normas e funções. VI. Função de administrador; gestão, gerência. VII. Pessoal que administra. VII. Pessoal que

	administra; direção (Novo dicionário Aurélio, 1ª Edição)
GERÊNCIA	[Do latim <i>gerentia</i> , de <i>gerere</i> , 'fazer'.] I. Ato de gerir. II. As funções do gerente; gestão, administração. III. Mandato de administração (Novo dicionário Aurélio, 1ª Edição)
GESTÃO	[Do latim <i>gerentia</i> , de <i>gerere</i> , 'fazer'.] I. Ato de gerir. II. As funções do gerente; gestão, administração. III. Mandato de administração (Novo dicionário Aurélio, 1ª Edição)
ADMINISTRATIO, ADMINISTRATIONIS	<i>Rerum curatio</i> , 'tomar conta das coisas'. Italiano: <i>amministrazione</i> , <i>governo</i> . Francês: <i>gouvernemente</i> , <i>admistration</i> . Espanhol: <i>dirección</i> , <i>gobierno</i> . Inglês: <i>management</i> , <i>admistration</i> (lexicon Totius Latinitatis, Pádua, 1940).
MANAGEMENT	I. Ação ou maneira de administrar; manejo (<i>handling</i>), direção ou controle. II. Habilidade para administrar. III. Pessoa ou pessoas que controlam e dirigem os negócios de uma instituição ou empresa. IV. Coletivo de executivos, considerados como classe, distinta mão-de-obra, <i>labor</i> . Derivado do latim <i>manus</i> , mão. (Webster's Encyclopedic Unabridged Dictionary of the English Language, 1994, Gramercy Books)
MANEJO	[Do italiano <i>maneggiare</i> .] Administração, gerência, direção, manejo: manejo de negócios (Novo dicionário Aurélio, 1ª edição).

Tabela 2 – Administração e outras palavras
Fonte: Maximiano, 2008, p. 12.

A administração da coisa pública por sua vez tem certas peculiaridades e particularidades, tanto que na Administração Pública, a vontade decorre da lei que fixa a finalidade a ser perseguida pelo administrador (DI PIETRO, 2011, p. 50).

A mesma autora ainda mostra que administrar a coisa pública compreende **planejar** e **executar**:

Planejar	Executar
Em sentido amplo, a Administração Pública, subjetivamente considerada, compreende tanto órgãos governamentais, supremos, constitucionais (Governo), aos quais incumbe traçar os planos de ação, dirigir, comandar, como também os órgãos administrativos, subordinados, dependentes (Administração Pública, em sentido estrito), aos quais incumbe executar os planos governamentais; ainda em sentido amplo, porém objetivamente considerada, a Administração Pública compreende a função política, que traça as diretrizes governamentais e a função administrativa, que as executa;	Em sentido, a Administração Pública compreende, sob o aspecto subjetivo, apenas órgãos administrativos e, sob o aspecto objetivo, apenas a função administrativa, excluídos, no primeiro caso, os órgãos governamentais e, no segundo, a função política.

Tabela 3 – Conceito de Administração Pública: Planejamento e Execução;
Fonte: Elaborada pelo autor com base em Di Pietro, 2011, p. 50.

Assim, antes de conceituar administração, em especial, administração pública, cumpre mostrar, em síntese, o conceito de gestão pública e sua diferença do conceito de administração pública. Na administração, tem-se “um processo

dinâmico de tomar decisões” (MAXIMIANO, 2008, p. 11), sendo que, nesse quadro dinâmico existem cinco processos principais interligados, planejamento, organização, liderança, execução e controle:

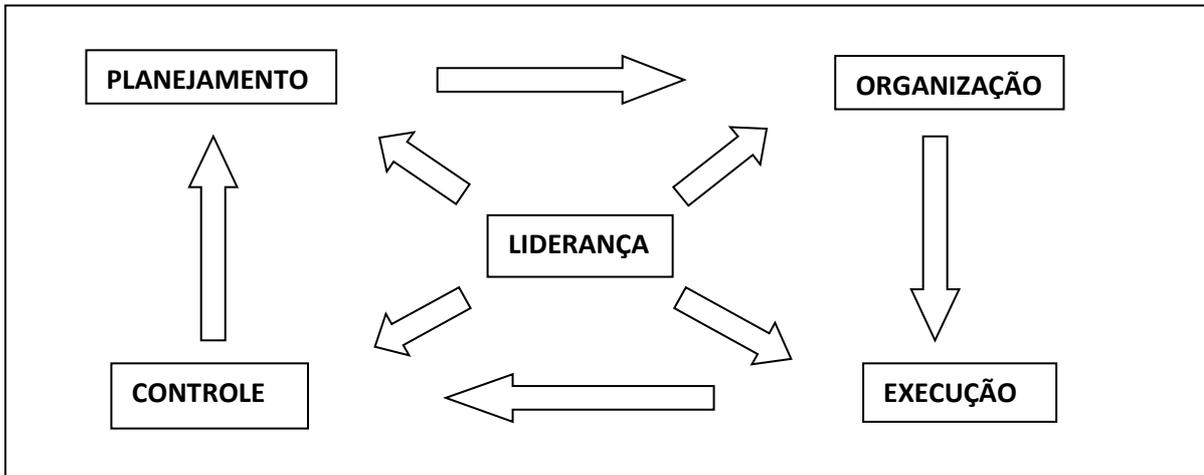


Figura 2 – Principais funções do processo de gestão;
Fonte: Maximiano, 2008, p. 12.

Visando explicar esse processo dinâmico na administração, o mesmo autor, de forma sintética, expôs seu raciocínio conforme tabela abaixo:

Processo	Descrição do Processo
Planejamento	O processo de planejamento é a ferramenta para administrar as relações com o futuro. As decisões que procuram, de alguma forma, influenciar o futuro, ou que serão colocadas em prática no futuro, ou serão colocadas em prática no futuro, são decisões de planejamento.
Organização	Organização é o processo de dispor os recursos em uma estrutura que facilite a realização dos objetivos. O processo de organizar consiste no ordenamento dos recursos, ou na divisão de um conjunto de recursos em partes coordenadas, segundo algum critério ou princípio de classificação. O resultado desse processo chama-se estrutura organizacional.
Liderança	Liderança é o processo de trabalhar com pessoas para possibilitar a realização de objetivos. Liderança é um processo complexo, que compreende diversas atividades de administração de pessoas, como coordenação, direção, motivação, comunicação e participação no trabalho em grupo.
Execução	O processo de execução consiste em realizar atividades planejadas, por meio da aplicação de energia física e intelectual.
Controle	O processo de controle procura assegurar a realização de objetivos. Controlar é a função que consiste em comparar as atividades realizadas com as atividades planejadas, para possibilitar a realização dos objetivos.

Tabela 4 – Principais funções do processo de gestão;
Fonte: Maximiano, 2008, p. 12.

Ocorre que, “os processos administrativos são também chamados funções administrativas ou funções gerenciais” (MAXIMIANO, 2008, p. 12), e estas

funções gerenciais foram incorporadas na administração pública, visando melhorar a máquina pública e lhe dar mais eficiência, o que fez surgir então a gestão pública, que segundo Marques (2003, p. 221 apud BONEZZI E PEDRAÇA, 2008, p. 12):

Gestão Pública trata de renovar e inovar o funcionamento da Administração, incorporando técnicas do setor privado, adaptadas às suas características próprias, assim como desenvolver novas iniciativas para o logro da eficiência econômica e a eficácia social, subjaz nela a filosofia de que a administração pública oferece oportunidades singulares, para melhorar as condições econômicas e sociais dos povos.

Assim, a gestão pública veio para melhorar a *res publica*, lhe dar maior eficiência e agilidade, com técnicas inovadoras, quebrando o antigo conceito de que a administração pública é burocrata e contraproducente.

Nesse passo, a governança, utilizada como técnica de boa gestão, aplicada juntamente com seus princípios da Transparência, Integridade e Responsabilidade (incluído a prestação de contas), se mostrou indispensável para a administração pública, tanto que, se pode ver que governança foi consagrada na administração pública, até mesmo pela justiça, como se extrai do julgado abaixo:

(...)

3. O direito à saúde, positivado no art. 196 da Constituição, não significa acesso irrestrito a todo tipo de assistência médico-hospitalar, segundo a conveniência de cada paciente, cujas pretensões singulares ou atípicas, se atendidas sem juízo de ponderação e indiscriminadamente, podem comprometer a governança das redes públicas de saúde, vulnerando o ideal republicano da igualdade de todos perante a lei.

(...)

(BRASIL. TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 2ª REGIÃO – SEXTA TURMA ESPECIALIZADA - AGRAVO DE INSTRUMENTO nº: 201302010109719, Relator: Desembargadora Federal Nizete Lobato Carmo, Data de Julgamento: 27/01/2014, Data de Publicação: 06/02/2014) sem grifo no original.

Por fim, conclui-se que a governança no setor público tem se mostrado cada dia mais indispensável, principalmente na luta e na busca pelo Estado eficiente, célere, eficaz, menos burocrático, e por conseqüência, menos custoso. Assim, após a apresentação sobre governança corporativa, governança pública e gestão pública, se evidenciará a seguir os princípios constitucionais aplicáveis à administração pública.

3. PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS NORTEADORES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

No presente estudo, que tem como objetivo principal efetuar a análise da possível existência de um conflito entre os princípios constitucionais da legalidade e da eficiência na prática diária do gestor público, viu-se acima a importância da governança para a administração, e agora, antes de entrar no tema central, efetuar-se uma explanação dos princípios constitucionais que norteiam a administração pública como um todo.

3.1 Força Normativa da Constituição

Entretanto, para melhor compreensão dos princípios norteadores da administração pública, é importante entender o que é a Constituição e o que ela significa para todo o ordenamento jurídico. Assim, primeiramente será realizada uma breve explanação sobre o que é a Constituição, além de abordar a Carta Constitucional promulgada em 1988 e após a discorrer-se á acerca dos princípios ali elencados.

A origem do direito Constitucional nasce das revoluções liberais do século XVIII – revolução Francesa e Americana e tinha como principal objetivo a limitação do poder por meio da separação das funções do Estado, além de uma declaração de direitos tanto para os administrados quanto para os administradores (CUNHA JÚNIOR, 2011, p. 17).

Conforme os ensinamentos de Cunha Júnior (2011: p. 45) “Com a vitória das revoluções democráticas abriu-se a oportunidade do surgimento das Constituições escritas, das quais a Constituição americana de 1787 e a Constituição Francesa de 1791 despontaram como os primeiros paradigmas de documentos escritos e solenes”.

Neste sentido o doutrinador acima citado complementa seu pensamento acerca do vocábulo Constituição, afirmando que esta pode ser entendida, numa acepção geral, como sendo: “o modo pelo qual se constitui uma coisa, um ser vivo, um grupo de pessoas; significa organização, formação”. Para Silva (1999, p.39), o vocábulo constituição é utilizado com vários significados, tais como:

Conjunto de elementos essenciais de alguma coisa: a constituição do universo, a constituição dos corpos sólidos; Temperamento, compleição do corpo humano: uma constituição psicológica explosiva, uma constituição robusta; organização formação: a constituição de uma assembleia, a constituição de uma comissão; o ato de estabelecer juridicamente: a constituição de dote, de renda, de uma sociedade anônima; Conjunto de normas que regem a corporação, uma instituição: a constituição da propriedade; A lei fundamental de um Estado (SILVA, 1999, p.39).

Completa o referido autor que “todo Estado tem constituição, que é o simples modo de ser Estado”. No tocante ao sentido da constituição, Moraes (2008: p.6) diz que “em sentido jurídico deve ser entendida como a lei fundamental e suprema de um Estado”. Quanto a sua abrangência, ensina Carvalho (1982: p. 13):

que melhor se definirá a Constituição como o estatuto jurídico fundamental da comunidade, isto é, abrangendo, mas se restringindo estritamente ao político e porque suposto este, não obstante a sua hoje reconhecida aptidão potencial para uma tendencial totalização, como tendo, apesar de tudo, uma especificidade e conteúdo material próprios, o que não autoriza a que por ele se defina toda a vida de relação e todas as áreas de convivência humana em sociedade e levará à autonominação do normativo jurídico específico, bem como à distinção, no seio da própria constituição, entre a sua intenção ideológica-política e a intenção jurídica *stricto sensu*. Com este sentido também poderemos, então, definir a Constituição como a lei fundamental da sociedade (CARVALHO, 1982, p. 13).

Para Cunha Júnior (2011, p. 234) a Constituição é concebida como “norma jurídica fundamental, é a base da ordem jurídica e a fonte suprema de sua validade. Por esta razão, todas as leis a ela se subordinam e nenhuma pode contra ela dispor”. Acrescenta ainda que: “Em razão de sua supremacia jurídica, a Constituição é a norma ápice do sistema jurídico, condicionando a validade de todas as demais normas.”

Assim, quando o fundamento da Supremacia Constitucional é discutido, pode-se concluir que sua supremacia decorre de sua origem, ou seja, ela se origina de um poder que dá origem a todos os outros, todavia, não é instituído por nenhum outro. Portanto, nomeia-se este acontecimento como Poder Constituinte, posto que de um poder se constitui os demais (CUNHA JÚNIOR, 2011, p. 234).

Para Ribeiro (1985, p.5) o poder Constituinte, ou seja, a expressão maior da vontade de um grupo ou povo é:

uma força, uma energia que se forja na consciência popular. Por muito tempo se conserva hibernado e só se acorda por força dos acontecimentos, ativado pelos Grupos Constituintes. Foi iluminado por autores como Locke,

Rousseau e Montesquieu. Reside, de direito, no povo. É pensamento democrático. Expressa-se por uma Assembleia Constituinte. Na história Moderna, aparece primeiro, na América, após a revolução vitoriosa das treze colônias, e tomou o nome de Convenção, que elaborou a atual Constituição dos Estados Unidos; posteriormente, na França, com o nome de Assembleia Nacional Constituinte, em 1789, e ainda na França em 1791, como Convenção Nacional (RIBEIRO, 1985, p.5).

Ferreira Filho complementa (2001, p. 21), “a Constituição é fruto de um poder distinto que ela mesma estabelece e a afirmação da existência de um Poder Constituinte, fonte da Constituição e, por consequência, dos poderes constituídos, é contemporânea da idéia de Constituição escrita.”

Assim, conforme Moraes (2008) a Constituição Brasileira atual, foi promulgada, ou seja, originou-se do trabalho de uma Assembléia Nacional Constituinte eleita pelo povo com poder de atuar em nome dele. Possui forma escrita e, é formada por um conjunto de regramentos que de forma organizada e sistematizada estabelecem normas basilares de um Estado em um documento único. No tocante a sua extensão é classificada como analítica por abordar os mais diversos assuntos ditos como fundamentais a organização de um Estado.

Ao analisar o texto constitucional, para Moraes (2008), vê-se que a Constituição da República Federativa do Brasil teve uma base principiológica em todo seu processo de criação, estes princípios por sua vez dão origem, ou seja, são base, para todos os ramos do direito positivado. Os ensinamentos de Hans Kelsen, jurista e filósofo do século XX, segundo sua teoria, denominada Kelsiana, a Constituição de um país está acima de todas as leis, e estas devem estar em consonância com a norma constitucional. Veja-se:

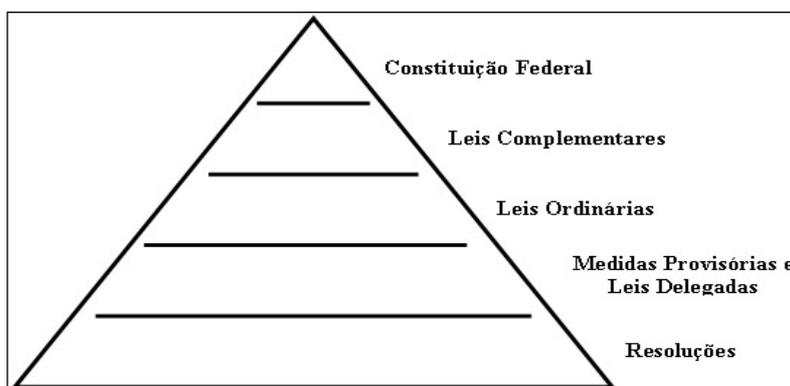


Figura 3: Pirâmide Normativa elaborada a partir do pensamento de Hans Kelsen.
 Fonte: Elaborado por Gonçalves. Disponível em: <<http://osmunicipais.blogspot.com.br>>

Numa análise mais profunda pode-se afirmar que a República Federativa do Brasil constitui-se como Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos a soberania, cidadania e dignidade da pessoa humana (MORAES, 2008: p.21). Ser um Estado Democrático de Direito significa ser regido por normas democráticas. Nota-se que no preâmbulo da Constituição de 1988, mostra-se nítida a base principiológica e, em todo seu corpo verifica-se a existência de princípios que dão origem a novos regramentos jurídicos. No preâmbulo veja-se:

Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembléia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. (BRASIL, 1988)

Assim, passa-se a análise pontual de cada princípio constitucional da administração pública.

3.2 Princípios Constitucionais da Administração Pública

Adentrando ao tema de princípios e sua explanação, vê-se que, segundo Cretella Junior (2003, p. 03) princípio é “todo ponto de referência de uma série de proposições, corolárias da primeira proposição, premissa primeira do sistema”, assim, princípios são valores que trazem consigo diretrizes.

Os princípios são dotados de aplicabilidade e eficácia servindo como uma bússola, auxiliando aqueles que irão interpretar a lei como um todo. Segundo o destacado doutrinador Mello (2000: p.748), a violação de um princípio é algo muito grave, posto que ofende o sistema de comando como um todo, veja-se:

Violar um princípio é muito mais grave que transgredir uma norma qualquer. A desatenção ao princípio implica ofensa não apenas a um específico andamento obrigatório, mas a todo o sistema de comandos. É a mais grave forma de ilegalidade ou inconstitucionalidade, conforme o escalão do princípio atingido, porque representa insurgência contra todo o sistema, subversão de seus valores fundamentais, contumélia irremissível a seu arcabouço lógico e corrosão de sua estrutura mestra (MELLO, 2000: p.748).

Importante é para as leis infraconstitucionais a observância da base principiológica constitucional, ao passo que a Constituição de 1988 trouxe uma

inovação frente as constituições anteriores, pois traz em seu Título III um capítulo voltado a organização da administração pública que expressamente prevê os princípios norteadores desta. Pode-se aqui destacar o artigo 37, posto que nele estão expressamente elencados os princípios básicos que irão nortear a administração pública direta e indireta. (MORAES, 2008, p.319).

Define-se aqui a administração pública como sendo atividade concreta e imediata que o Estado desenvolve. Para Tavares (1992, p. 21) “é o conjunto das pessoas colectivas públicas, seus órgãos e serviços que desenvolvem a atividade ou função administrativa”.

Portanto, conforme regra de definição da amplitude da administração pública, artigo 37 da Constituição Federal, os princípios norteadores ali elencados devem ser “obrigatoriamente aplicados à administração dos Estados, Distrito Federal e Municípios”, segundo o entendimento do Supremo Tribunal Federal, nos autos da Ação direta de Inconstitucionalidade nº 248-I/RJ em abril de 1994, que teve como relator o ministro Celso de Mello.

Em decorrência deste entendimento, a conduta do administrador público, fundamental para o perfeito funcionamento da máquina pública, não pode ser desregrada, mas deve estar de acordo com princípios da Administração Pública, sem os quais o ato do administrador se tornará nulo ou anulável.

Deste modo o gestor público deve se ater aos Princípios da Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência, pois deverá observar os referidos princípios a fim de que seja presumida a legitimidade ou veracidade de sua conduta (BRASIL, 1988).

Para melhor compreensão dos princípios elencados do artigo 37 da Constituição Federal de 1988, e análise das obrigações inerentes a função de administrador público, discorre-se aqui a cerca de cada um dos princípios acima descritos.

PRINCÍPIO DA LEGALIDADE

O princípio de maior destaque, segundo Di Pietro (2011), dele se deriva os demais, sendo a base para qualquer julgamento acerca dos atos do

administrador público. Além do artigo 37 da Constituição, encontra-se o princípio ora discutido também elencado no artigo 5º, inciso II, XXXV e 84, inciso IV da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

O princípio da Legalidade é aplicável em geral, todavia na Administração Pública este é aplicado com um maior rigor e especialidade. Por este princípio todo administrador Público só poderá fazer algo se encontrar respaldo legal. Segundo os ensinamentos trazidos pela doutrinadora Di Pietro (2011, p. 64) “Este Princípio, juntamente com o controle da Administração pelo Poder Judiciário, nasceu com o Estado de Direito e constitui uma das principais garantias de respeito aos direitos individuais”.

Por conseguinte, conforme Moraes (2008), verifica-se que a vontade administrativa é a que decorre da lei, portanto não deverá ser aplicada a vontade subjetiva do administrador público, diferentemente do que ocorre na esfera particular, onde a vontade do administrador prevalecerá (autonomia da vontade) quando não houver proibição legal.

O princípio da legalidade coaduna-se com a função administrativa em si, “de executor do direito, que atua sem finalidade própria, mas sim em respeito à finalidade imposta pela lei, e com a necessidade de preservar-se a ordem jurídica” (MORAES, 2008, p. 320).

Conforme o mesmo autor, o princípio da Legalidade é uma das principais seguranças e garantia de respeito aos direitos individuais, posto que a lei limita a execução de atividades tendo em vistas que seu objetivo é a coletividade.

Portanto, segundo Di Pietro (2011), verifica-se que há uma condição singular, posto que a administração pública está condicionada a este princípio da legalidade e, portanto, para tomar qualquer ato/atitude, depende diretamente da expressa condição legal de fazê-lo.

Para Meirelles (2003, p. 86) “Na Administração Pública não há liberdade nem vontade pessoal. Enquanto na administração particular é lícito fazer tudo que a lei não proíbe, na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza”.

Assim, em decorrência lógica deste princípio, o gestor Público fica condicionado a seguir a lei para tomar qualquer decisão, não podendo por simples ato administrativo conceder, impor ou obrigar os administrados senão estiver

pautado na lei.

Entretanto, ensina Di Pietro (2011), caso o administrador venha a agir em desacordo com a lei seu ato poderá ser considerado nulo e até mesmo ser compelido a ressarcir os cofres públicos de eventual desfalque oriundo deste ato eivado de vício.

Para Gasparini (2011, p. 7-8), “qualquer ação estatal sem o correspondente calço legal, ou que exceda o âmbito demarcado pela lei, é injurídica e se expõe a anulação”. No mesmo entendimento, Alexandrino e Paulo (2011, p. 190) ensinam que “os atos eventualmente praticados em desobediência a tais parâmetros são atos inválidos e podem ter sua invalidade decretada pela própria Administração que os haja editado (autotutela jurídica) ou Poder Judiciário”.

Todas estas garantias oriundas do princípio da legalidade visam de modo geral proteger o patrimônio público coibindo atitudes que lesem ou causem danos ao erário.

Contudo, há exceções a aplicação do princípio da legalidade. Conforme a própria Constituição Federal de 1988, o princípio poderá ser ignorado somente nos casos elencados no artigo 62, *caput* e Parágrafo Único, da Constituição Federal (Medida Provisória), artigo 136 da Constituição Federal (Estado de Defesa) e dos artigos 137 a 139 da Constituição Federal (Estado de Sítio) (BRASIL, 1988).

Isso ocorre devido a extraordinariedade da situação, ou seja, sua natureza emergencial, conforme ensina Mello (2000, p. 76), “isso sucede em hipóteses nas quais a Constituição faculta ao Presidente da República que adote procedências incomuns e proceda na conformidade delas para enfrentar contingências anômalas, excepcionais, exigentes de atuação sumamente expedita, ou eventos gravíssimos que requerem a atuação particularmente enérgica”.

Portanto, conclui-se aqui que o administrador é compelido a respeitar o princípio da legalidade, sob pena de ver ser ato ser declarado nulo ou anulável, todavia, poderá ignorar o princípio ora discutido, quando se tratar das exceções elencadas na presente Constituição Federal, ante o seu caráter emergencial e extraordinário.

PRINCÍPIO DA IMPESSOALIDADE:

O princípio da impessoalidade também é conhecido como princípio da finalidade administrativa, pois, segundo Meirelles (1995, p. 82), o administrador público somente poderá praticar um ato quando o seu fim for legal, ou seja, aquele expresso em lei, veja-se:

o princípio da impessoalidade, referido na Constituição de 1988 (art.37, caput) nada mais é que o clássico princípio da finalidade, o qual se impõe ao administrador público que só pratique o ato para seu fim legal. E o fim legal é unicamente aquele que a norma do direito indica expressa ou virtualmente como objeto do ato, de forma impessoal (MEIRELLES, 1995, p. 82).

Assim, para Paulo e Alexandrino (2009), a atuação do Administrador Público deve ser impessoal e deve ter como principal objetivo atender os anseios da coletividade. Para isto, deve o Administrador Público deixar de lado as aspirações pessoais e atuar em prol dos interesses do administrado, pois o administrador público é um executor do ato, que reflete a manifestação da vontade do Estado.

Segundo esclarece Paulo e Alexandrino (2009, p. 200) o princípio da Impessoalidade administrativa deve ter como objetivo impedir a promoção pessoal: “A impessoalidade da atuação administrativa impede, portanto, que o ato administrativo seja praticado visando a interesses do agente ou de terceiros, devendo ater-se à vontade da lei, comando geral e abstrato em essência.”

Já segundo elucida Silva (2003, p. 647) “os atos e provimentos administrativos são imputáveis não ao funcionário que os pratica, mas ao órgão ou entidade administrativa da Administração Pública, de sorte que ele é o autor institucional do ato. Ele é apenas o órgão que formalmente manifesta a vontade estatal”.

Oportuno é citar a existência da Lei 9.784/99, lei esta que Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Em seus artigos 18 a 21, esta discorre acerca de impedimento e suspeição de exercer o cargo. Neste sentido complementa a explanação Di Pietro (2008: p. 69) “se inserem também como aplicação do princípio da impessoalidade e do princípio da moralidade”.

Deste modo, verifica-se que, segundo Di Pietro (2008), para o princípio da

impessoalidade o que deve prevalecer não é a vontade nem a figura de uma só pessoa, e sim da administração pública como um todo, assim este princípio é um condicionante, visto que impõe que a atividade do administrador deve ser igual para todos.

PRINCÍPIO DA MORALIDADE:

Para o Princípio da Moralidade, o Administrador Público deverá ser probo e ético em sua conduta a fim de se evitar abusos e desvios de recursos públicos, pois segundo Di Pietro (2011, p. 77), “nem todos os autores aceitam a existência deste princípio; alguns entendem que o conceito de moral administrativa é vago e impreciso ou que acaba por ser absorvido pelo próprio conceito de legalidade”.

Conforme Brandão (RDA n.º 25, p. 454 apud DI PIETRO, 2011, p. 77), Hauriou foi o primeiro a estudar o assunto, tendo sua colocação definitiva na *Précis de Droit administratif* em sua 10ª edição, sendo que para Hauriou, moralidade administrativa é o “conjunto de regras de conduta tiradas da disciplina interior da administração”.

Pode-se dizer que para a aplicação deste princípio, conforme Moraes (2008), não bastará ao administrador público somente cumprir a legalidade dos atos mas também respeitar os princípios éticos da justiça e razoabilidade, posto que a moralidade a partir da Constituição Federal de 1988, constitui pressuposto de validade de todo o ato da Administração Pública.

Neste sentido, conforme Meirelles (1995, p. 82) “não se trata da moral comum, mas sim de uma moral jurídica, entendida como o conjunto de regras de conduta tiradas da disciplina interior da Administração”.

Complementa o entendimento os ensinamentos de Di Pietro (1999, p. 111) que afirma que há necessidade de existir uma proporcionalidade entre os meios e os fins, veja-se:

Não é preciso penetrar na intenção do agente, porque do próprio objeto resulta a imoralidade. Isso ocorre quando o conteúdo de determinado ato contrariar o senso comum de honestidade, retidão, equilíbrio, justiça, respeito à dignidade do ser humano, à boa fé, ao trabalho, à ética das instituições. A moralidade exige proporcionalidade entre os meios e os fins a atingir; entre os sacrifícios impostos à coletividade e os benefícios por ela auferidos; entre as vantagens usufruídas pelas autoridades públicas e os encargos impostos à maioria dos cidadãos (DI PIETRO, 1999, p. 111).

Pode-se auferir portanto, conforme Di Pietro (1999), que os atos tomados pelo gestor público devem pautar-se em princípios morais ditos como lealdade e boa-fé. Portanto, o referido princípio está intensamente ligado à idéia de probidade, dever este inerente ao administrador público, pelo que, pode-se dizer que a imoralidade administrativa qualificada configura ato de improbidade e não somente um ato imoral, posto que probidade administrativa está intimamente ligada ao princípio ora exposto.

Pelos ensinamentos de Franco Sobrinho (1974, p. 11), mesmo os comportamentos ofensivos da moral comum implicam em ofensa ao princípio da moralidade administrativa. Neste sentido menciona Mello (1992, p.61):

De acordo com ele (Hauriou) a Administração e seus agentes têm de atuar na conformidade de princípios éticos. Violá-los implicará violação ao próprio direito, configurando ilicitude que as sujeita a conduta viciada à invalidação, porquanto tal princípio assumiu foros de pauta jurídica, na conformidade do art. 37 da Constituição. Compreendem-se em seu âmbito, como é evidente, os chamados princípios da lealdade e da boa-fé, tão oportunamente encarecidos pelo mestre espanhol Jesus Gonzáles Peres em monografia preciosa. Segundo os cânones da lealdade e da boa-fé, a Administração haverá de proceder em relação aos administrados com sinceridade e lhanza sendo-lhe interdito qualquer comportamento astucioso, eivado de malícia, produzido de maneira a confundir, dificultar ou minimizar o exercício de direitos por parte dos cidadãos (MELLO, 1992, p.61).

Portanto, a violação dos princípios éticos é por si só a violação do direito em si, pois segundo Di Pietro (2011, p. 79) “o princípio deve ser observado não apenas pelo administrador, mas também pelo particular que se relaciona com a Administração Pública”.

Conclui-se com base nesses autores que a Administração Pública e aqueles que com ela se relacionam não poderão distanciar-se da moral e dos princípios éticos, da boa-fé, da lealdade e a atividade administrativa não poderá contrariar, além da lei, a moral e honestidade sob pena da violação da própria lei.

PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE:

O Princípio da Publicidade, segundo Moraes (2008), obriga que todos os atos públicos, ou seja, os atos realizados pelo administrador, devem ter publicidade, ou seja, a atividade pública deve ser transparente a fim de se evitar fraudes. Assim,

o modo de realizar a publicidade para que ela produza os efeitos desejados pela Constituição federal deve ser da seguinte maneira:

A publicidade 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 da produção de seus efeitos pois somente a publicidade evita os dissabores existentes em processos arbitrariamente sigilosos, permitindo os competentes recursos administrativos e as ações judiciais próprias (MORAES, 2008, p. 323).

Assim, conforme o mesmo autor, a divulgação impede que a não publicação dos atos públicos gere arbitrariedades, sendo que o princípio da publicidade garante a eficácia dos atos administrativos através do controle da administração, dando ao administrado ciência dos atos podendo este impugná-los, tanto interna como externamente.

Conforme ensina Medauar (2002, p. 155), a publicidade está intimamente ligada a democracia administrativa, pois “o tema da transparência ou visibilidade, também tratado como publicidade da autuação administrativa, encontra-se associado à reivindicação geral de democracia administrativa”. Assim, o princípio ora exposto, visa dar publicidade, conhecimento, ciência do ato ou da atividade da administração para os administrados facilitando-se assim, a conferência, fiscalização e controle da execução.

Todavia este princípio não é absoluto, segundo Di Pietro (2011), há exceções, sendo que este poderá ser restringido quando estiver em jogo a segurança da sociedade ou Estado, ou ainda quando o conteúdo da informação for protegido por sigilo. O artigo 5º, XXXIII, assegura a todos receber as informações dos órgãos públicos tanto de interesse coletivo quanto individual, entretanto faz alusão a restrições a este direito. Veja-se:

BASE CONSTITUCIONAL	DESCRIÇÃO
Artigo 5º, LX, da Constituição Federal de 1988	Diz que a lei poderá restringir a publicidade dos atos processuais quando o interesse social ou a defesa da intimidade exigir.
Artigo 5º, XIV, da Constituição Federal de 1988	Assegura o direito à informação resguardando o sigilo da fonte quando isto for indispensável ao exercício profissional.
Artigo 5º, XXXIII, da Constituição Federal de 1988	Relata que todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado

Tabela 5: Exceções a aplicação do Princípio da Publicidade.

Fonte: Elaborado pelo autor com base em Di Pietro (2011, p. 72-74).

Assim, a publicidade é imprescindível para a defesa de direitos. Conforme Silva (2003, p.129) no que tange a restrição da publicidade é que a “segurança do Estado é a garantia de sua inviolabilidade especialmente em face de Estados estrangeiros: questões militares, questões de relações externas que envolvam interesses externos e o bom relacionamento do Brasil com os outros povos”.

No tocante à segurança de ter a publicidade deferida, veja-se os incisos do artigo 5º da Constituição Federal abaixo descritos.

BASE CONSTITUCIONAL	DESCRIÇÃO
Artigo 5º, LXXII, da Constituição Federal de 1988	Conforme este inciso o Habeas data, remédio constitucional, visa assegurar o conhecimento de informações relativas à pessoa que o está impetrando. Além disso o referido remédio constitucional visa também a retificação de dados.
Artigo 5º, XXXIV, da Constituição Federal de 1988	O presente inciso do artigo 5º da Constituição Federal assegura a todos independentemente do pagamento de taxas “o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder; e a obtenção de certidões em repartições públicas, para defesa de direitos e esclarecimento de situações de interesse pessoal;(Brasil 1988). Isto assegura ao administrado a obtenção de informações, além de propiciar a propositura de ação judicial quando ver seu direito violado.

Tabela 6: Segurança de garantia de obter a publicidade dos atos públicos.

Fonte: Elaborado pelo autor com base em Di Pietro (2011, p. 74-77).

Importante frisar o que relata Di Pietro (2011, p. 74) “o que é importante assinalar é que o dispositivo assegura o direito à informação não só para assuntos de interesse particular, mas também de interesse coletivo ou geral, com o que se amplia a possibilidade de controle popular da Administração Pública”.

Conclui-se assim que a publicidade é obrigatória posto que sua existência confere eficácia à atividade administrativa, todavia poderá sofrer restrições desde que autorizado pela Constituição Federal, ou ainda quando concorrer possível prejuízo.

PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA:

O Princípio da Eficiência está inserido na Constituição Federal por força da Emenda Constitucional de número 19/98 que acrescentou expressamente aos princípios da Administração Pública o referido princípio. O Princípio da Eficiência é também encontrado no artigo 2ª da lei n.º 9.787/99 (Lei de medicamentos genéricos).

Por este princípio, segundo Moraes (2008), o administrador público deve ser eficiente, ou seja, ele deve agir de modo a obter o resultado prático no menor tempo e com a maior qualidade possível. Assim, este deve buscar padrões modernos que facilitem, viabilizem, o desempenho das funções públicas.

Para Meirelles (2003, p.102) o Princípio da Eficiência é uma obrigação, dever e imposição do administrador público, veja-se:

O que se impõe a todo agente público de realizar suas atribuições com presteza, perfeição e rendimento funcional. É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros.

(...)

esse dever de eficiência bem lembrado por Carvalho Simas, corresponde ao 'dever de boa administração' da doutrina italiana, o que já se acha consagrado, entre nós pela Reforma Administrativa Federal do Dec.-lei 200/67, quando submete toda atividade do executivo ao controle de resultado (art.13 e 25,V), fortalece o sistema de mérito (art.25, VII), sujeita a Administração indireta a supervisão ministerial quanto à eficiência administrativa (art.26,III) e recomenda a demissão ou dispensa do servidor comprovadamente ineficiente ou desidioso (MEIRELLES, 2003, p.102).

Portanto, para Di Pietro (2011), o resultado das atribuições do administrador público medirá sua eficiência na função. O dito princípio da eficiência é utilizado tanto para o desempenho do administrador público quanto para a maneira de se estruturar, disciplinar e organizar a administração pública, com o desígnio de conseguir melhores resultados na prestação do serviço a coletividade.

Neste sentido os ensinamentos de França (2000, p.128), que "o princípio da eficiência administrativa estabelece o seguinte: toda ação administrativa deve ser orientada para concretização material e efetiva da finalidade posta pela lei, segundo os cânones jurídico-administrativo".

Assim, a eficiência de um administrador público é medida pelos resultados obtidos. Todavia os princípios da Legalidade e eficiência distam-se, e conforme esclarece do autor Villa (1995, p. 637), os referidos princípios são distintos, veja-se:

Não há dúvida de que a eficácia é um princípio que não se deve subestimar na Administração de um Estado de Direito, pois o que importa aos cidadãos é que os serviços públicos sejam prestados adequadamente. Daí o fato de a Constituição o situar no topo dos princípios que devem conduzir a função administrativa dos interesses gerais. Entretanto, a eficácia que a Constituição exige da administração não deve se confundir com a eficiência

das organizações privadas nem é, tampouco, um valor absoluto diante dos demais. Agora, o princípio da legalidade deve ficar resguardado, porque a eficácia que a Constituição propõe é sempre suscetível de ser alcançada conforme o ordenamento jurídico, e em nenhum caso ludibriando este último, que haverá de ser modificado quando sua inadequação às necessidades presentes constitua um obstáculo para a gestão eficaz dos interesses gerais, porém nunca poderá se justificar a atuação administrativa contrária ao direito, por mais que possa ser elogiado nos termos de pura eficiência (VILLA, 1995, p. 637).

Assim, o administrador público deverá respeitar ambos os princípios por tratar-se da administração da coisa pública.

Importante destacar que a eficiência é princípio que complementa os demais, todavia, segundo Di Pietro (2011), não poderá este se sobrepor a nenhum deles, em especial o da legalidade. Eles deverão ser respeitados de forma a coexistirem de forma harmoniosa. Verifica-se, assim, que o mencionado princípio da eficiência tem direta afetação no serviço público posto que por meio dele exige-se da administração pública a efetividade dos serviços prestados, respeitados os demais princípios elencados no artigo 37 da Constituição Federal.

Importante salientar que o princípio da eficiência, segundo Moraes (2008, p.328) “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, desburocratização e busca da qualidade”. Para melhor entendimento das características do princípio da eficiência, necessária se mostra a explanação de cada uma delas, na tabela abaixo:

Características do Princípio da Eficiência	Descrição
A idéia de direcionamento da atividade e dos serviços públicos à efetividade do bem comum	Encontra respaldo no artigo 3º, inciso IV da Constituição Federal, onde faz menção ao objetivo da República Federativa do Brasil em promover o bem comum de todos. Este objetivo tem reflexo direto na edição de leis ou atos administrativos no que tange a sua interpretação.
Imparcialidade	A característica dita da imparcialidade encontra explicação nos dizeres de Ribeiro (1996) “a afirmação do princípio da imparcialidade na Administração Pública surgiu, historicamente, da necessidade de, por um lado, salvaguardar o exercício da função administrativa e, conseqüentemente, a prossecução do interesse público da influência dos interesses alheios ao interesse público em concreto prosseguido, qualquer

	<p>que fosse a sua natureza, por outro, da interferência indevida, no procedimento administrativo, em especial, na fase decisória, de outros sujeitos ou entidades, exteriores à Administração Pública (Ribeiro, 1996, p.170)". Portanto, a eficiência na atuação pública da Administração estabelece a exigência de uma independente e imparcial atuação.</p>
Neutralidade	<p>A neutralidade aqui significa chances igualitárias, possibilitando a evidenciação da justiça. Bem ensina Machado (1982) que "Há um outro plano de sentido em que se fala de neutralidade do Estado: o de Justiça (...). Nesse sentido o Estado é neutro se, na resolução de qualquer conflito de interesse, assume uma posição valorativa de simultânea e igual consideração de todos os interesses em presença. A neutralidade não impõe aqui ao Estado atitude de abstenção, mas mais propriamente de atitude de isenção na valoração de interesses em conflito. O Estado é neutro quando faz vingar a justiça e estabelece regras do jogo justas (Machado, 1982, p.145)". Portanto o Estado deve manter uma posição neutra, não favorecendo qualquer lado do conflito.</p>
Transparência	<p>Esta transparência está intimamente ligada a ideia de garantir a ampliação da eficiência na Administração Pública evitando à ineficiência formal, assim como o tráfico de influências e a corrupção. Busca também afastar/coibir a existência de discriminação e favorecimentos.</p>
Participação e aproximação dos serviços públicos da população	<p>Esta característica do princípio da eficiência, busca trazer a população, por meio de seus grupos de interesse, para observar de perto e participar dos serviços públicos. Entretanto, como bem ressalta Otero (1992) "uma excessiva participação e aproximação dos serviços públicos da população colectiva dos cidadãos na Administração pode deslocar o poder de decisão para grupos de interesse fortes, com desvalorização prática dos grupos de fraco poder participativo e mesmo conduzir as formas não democráticas de comportamento (Otero, 1992, p.268)". Assim, verifica-se que esta participação é disciplinada pelo parágrafo 3º do artigo 37 da Constituição Federal evitando-se assim a usurpação desta participação.</p>
Eficácia	<p>Segundo Moraes (2008, p.330) "a eficácia material da administração se traduz no adimplemento de suas competências ordinárias e na execução e cumprimento dos entes administrativos dos objetivos que lhes são próprios", complementa ainda que a eficácia formal é: "a que se verifica no curso de um procedimento administrativo, ante a obrigatoriedade do impulso ou resposta do ente administrativo a uma petição formulada pelos administrados (Moraes, 2008, p.330)".</p>

	Portanto deverá a lei à administração a liberdade necessária para o devido cumprimento de suas obrigações.
Desburocratização	Esta característica é essencial ao princípio da eficiência vez que para se entregar em menor tempo um resultado de melhor qualidade ao segurado, necessário se faz evitar as burocracias na administração Pública
Busca da qualidade	Por esta característica faz menção a um serviço de qualidade prestado de forma a melhorar a prestação do serviço público diariamente, otimizando o resultado e trazendo ao administrado a satisfação de um serviço bem prestado

Tabela 7: Características do Princípio da Eficiência

Fonte: Elaborado pelo autor com base em Moraes (2008, p. 238-331).

Assim vê-se que o princípio da eficiência é essencial a administração Pública como um todo, pois, por meio dele a população tem a garantia de uma prestação do serviço público de melhor qualidade em menos tempo.

Por fim, conclui-se que os princípios constitucionais norteadores da administração devem ser observados pelo administrador público, ainda mais quando este tem como objetivo que o Estado seja eficiente. Assim, após a apresentação dos princípios constitucionais aplicáveis à administração pública, verificar-se-á a possível existência de conflito entre os princípios constitucionais da legalidade e da eficiência na prática diária do gestor público.

4. O PRINCÍPIO DA LEGALIDADE IMPÕE CONFLITO RESTRITIVO À EFICIÊNCIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA?

Realizada a conceituação de governança, descrita a importância desta para a Administração Pública, bem como, discorrido a respeito dos princípios constitucionais aplicáveis à administração pública, passa-se, neste momento, a mostrar se na relação entre os princípios constitucionais da legalidade e da eficiência, há conflito restritivo à eficiência na Administração Pública.

4.1 A Necessidade de um Estado Eficiente

A problemática trazida à baila no presente estudo não é nova, é na verdade o anseio, a sede do ser humano por ter um serviço posto a sua disposição que seja eficiente. No Brasil, muitas vezes, a visão que temos do Estado é que este é burocrático e ineficiente, tanto que, para Costa (2014), “na moldura geral do país, as crises se avolumam, fazendo explodir demandas nas áreas da segurança pública, do sistema carcerário, da prestação de serviços públicos básicos, como saúde e mobilidade urbana”, diz ainda que:

A economia patina com o PIB estagnado com previsão de crescimento da ínfima taxa de 0,8% para este ano, constatando-se, ainda, o esgotamento do artifício da expansão do consumo para alavancar a economia e preservar o emprego. Até mesmo a crise climática (excesso de chuvas, de um lado, e falta de chuvas, de outro) expande as angústias do cotidiano de milhões de brasileiros em algumas regiões – como no Sul e no Sudeste -, prejudicando a normalidade. Fica clara a inépcia do Estado, incapaz, com suas normas e estruturas, de oferecer respostas efetivas e duradouras aos problemas que se acumulam em todas as áreas (COSTA, 2014, p. 11).

Na verdade, para o cidadão, duas coisas são colocadas em contraposição: o pagamento de tributos e a contraprestação destes em serviços postos a disposição da sociedade (REZENDE, 2005, p. 6).

Ora, nessa busca incessante por ter seus anseios atendidos, cada vez mais a população pressiona os seus governantes de forma a fazê-los cumprir os seus deveres, mostrados em políticas públicas efetivas, que realmente mostrem a boa aplicação dos recursos públicos. Ainda mais que, no mundo globalizado atual, os países desenvolvidos, ou denominados como de primeiro mundo, possuem um

modo de gestão pública eficiente, que atende plenamente o cidadão (GONÇALVES, 2006, p. 4).

Na busca pela eficiência da administração pública, o poder constituinte derivado alterou o texto constitucional, por meio da emenda nº 19, incluindo entre os princípios da administração pública o princípio da eficiência, pois este já tinha em mente que o gestor público, que cuida da máquina pública, deveria e deverá sempre buscar a excelência em seu trabalho, para que consiga de maneira objetiva atender as reais e urgentes necessidades da sociedade (BRASIL, 1998).

Essa emenda constitucional foi elaborada para declarar que não se pode mais tolerar que num mundo tão avançado tecnologicamente que o gestor utilize uma máquina estatal lenta e ineficiente, que ao invés de produzir bons frutos para a sociedade produza descontentamento e morosidade (COSTA, 2014, p. 11).

No mais, “evidente que a inserção expressa e sistemática do princípio da eficiência no texto constitucional veio ampliar as hipóteses de controle dos atos administrativos”, pois “a comprovação da ineficiência da máquina pública sujeita-se à aplicação de responsabilidade” (REZENDE, 2005, p. 13).

Para a administração pública, e, portanto para o gestor público, “numa idéia geral, eficiência significa fazer acontecer com racionalidade, o que implica medir custos que a satisfação das necessidades públicas importam em relação ao grau de utilidade alcançado” (SILVA, 2003, p. 646 apud MENDONÇA, 2010, p. 475).

Para Modesto (2007, apud MENEGUIN; SANTOS, 2013, p. 7) a eficiência estatal pode ser descrita “como uma exigência inerente a toda atividade pública”. O mesmo autor, ainda ensina que “se entendermos a atividade de gestão pública como atividade necessariamente racional e instrumental, voltada a servir ao público, na justa proporção das necessidades coletivas, temos de admitir como inadmissível juridicamente o comportamento administrativo negligente, contra-produtivo, ineficiente”.

Conforme já mencionado anteriormente neste estudo, buscando a implementação da eficiência no setor público, a governança, advinda do setor privado, foi trazida para o setor público, juntamente com seus princípios, em especial o da Transparência, Integridade e Responsabilidade (RAMIRES e DAVID, 2013, p.

75). Ressalta-se que o princípio integridade traz em seu bojo o dever de eficiência do gestor.

A eficiência do gestor público, exigida por meio da boa governança pública, pode ser cobrada pelo Ministério Público, pois este pode e deve fiscalizar e intervir governança pública objetivando atingir a eficiência plena com celeridade, eficácia e custo reduzido. Veja-se:

(...) Considerando ser prerrogativa assegurada ao MPF fiscalizar e intervir na governança pública, zelando pelos preceitos fundamentais, resta indiscutível que o caminho mais célere, eficaz e menos custoso é a comunicação direta do *Parquet* àqueles que, como na espécie, possam vir a praticar algum ilícito na gestão da coisa pública. (...)
 (BRASIL. TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 5ª REGIÃO. QUARTA TURMA. APELAÇÃO Nº: 4861520124058204, Relator: Desembargador Federal Gustavo de Paiva Gadelha, Data de Julgamento: 03/12/2013, Data de Publicação: 12/12/2013) sem grifo no original.

Há ainda casos onde o Poder Judiciário, atuando com dura cerviz, impede até mesmo a terceirização de serviços públicos essenciais, quando entende que isto acarretaria em ineficiência do serviço a ser prestado, culminando inclusive, com a possibilidade de eximir o Estado de dever imposto constitucionalmente, que é o dever de prestar serviço público típico e essencial de qualidade, com a obrigação de uma gestão eficiente e ética na aplicação dos recursos públicos. Veja-se:

(...) EXIMIÇÃO DE DEVER CONSTITUCIONAL. IMPOSSIBILIDADE. DEVER DE PRESTAR SERVIÇO PÚBLICO TÍPICO E ESSENCIAL DE QUALIDADE. OBRIGAÇÃO DE GESTÃO EFICIENTE. ÉTICA NA APLICAÇÃO DOS RECURSOS PÚBLICOS. (...)
Elenco de dificuldades que apenas revelam deficiência crônica na própria gestão do serviço de saúde pública, deixando o Estado de cumprir com o seu dever constitucional de prestar serviço essencial de qualidade, incidindo, em tese, em conduta ímproba passível de responsabilização. 6. A transferência da gestão de atividade típica e essencial do Estado para a iniciativa privada, mediante contratos ou convênios vultosos, não garante, por si só, que o serviço público será prestado da melhor forma, servindo apenas para eximir o Estado de dever imposto constitucionalmente. Otimização da Boa Administração através de gestão eficiente dos recursos públicos. Princípio ético que deve reger sua melhor aplicação. Obrigação de manutenção dos serviços existentes em condições de prestar serviços de qualidade. (...)
 (BRASIL, TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO – Mandado de Segurança nº 0050854-76.2012.8.19.0000, Relator: Desembargador ROGERIO DE OLIVEIRA SOUZA, Data de Julgamento: 16/04/2013, NONA CAMARA CIVEL, Data de Publicação: 09/01/2014) sem grifo no original.

Importante salientar que quando o Estado apresenta dificuldades diversas para justificar sua deficiência, estas decorrem na verdade da própria gestão deficiente do serviço que o Estado, que possui o dever constitucional, tem a obrigação de prestar (SOUZA, 2013, p. 8).

Souza (2013, p. 8) ainda diz que “a menção a dificuldades diversas, que são ínsitas ao serviço público, não pode servir como justificativa suficientemente válida para eximir o Estado de seu dever constitucional de prestar o serviço que é essencial à Dignidade da Pessoa Humana”.

Diz ainda que “as dificuldades diversas encontradas pelo Estado são problemas que são próprios da má gestão estatal do serviço que lhe é imposto como dever constitucional”, sendo que “o Estado somente estará cumprindo com o seu mister constitucional quando aplicar princípios de gestão eficiente, segundo dispõe o artigo 37 da Constituição Federal”.

Por fim, mostra que “o Estado melhor cumpre com o seu dever constitucional quando aplica, ele próprio, de forma ética e segundo os melhores princípios da Administração Pública, os recursos amealhados de toda a Sociedade nos serviços já existentes e que foram, confessadamente, reconhecidos como deficientes” (SOUZA, 2013, p. 9).

Assim, nota-se que há uma exigência geral que o Estado deve agir eficientemente, empregando os recursos advindo dos tributos de forma ética e correta, com o objetivo de prestar o melhor serviço possível a sociedade.

4.2 Princípio da Legalidade versus Princípio da Eficiência

Nessa busca incessante pela eficiência do gestor público, encontra-se um óbice constitucional e legal à tão sonhada agilidade na solução de conflitos e problemas da sociedade. Isso se dá porque, como visto, o gestor público está jungido a certos princípios constitucionais e não pode se eximir de segui-los, ou ao seu alvedrio, agir em detrimento destas normas constitucionais (FREITAS, 2009).

O princípio da legalidade obriga o gestor a agir de forma diligente, conforme anteriormente previsto na legislação. Não fosse isso cada qual poderia agir ao seu próprio gosto, o que acarretaria numa maior fragilidade do sistema governamental

da democracia representativa, pois isso seria o mesmo que ver o Estado sofrendo uma crise de ingerência (DI PIETRO, 2011).

Sabe-se que isso, conforme a história ensina, culminaria num ato reflexo de servidão e concentração de poder nas mãos de um soberano, o que traria ainda mais ineficiência ao Estado (FREITAS, 2009).

Assim, não é o objetivo deste estudo mostrar que o princípio da legalidade atrapalha ou prejudica a gestão pública, pois isso seria uma infâmia e um retrocesso, mas mostrar como esse princípio pode criar entraves e burocracias que impedem que o gestor público não seja suficientemente eficiente.

Ora, para a gestão pública, a eficiência é tão importante quanto a obediência aos princípios. Ao que parece, a lei concedeu poder ao gestor público por um lado e o engessou de outro.

O princípio da eficiência impõe ao gestor um dever de agir com eficiência, o que quer dizer que ele deve ser célere, eficaz e operar sendo o menos custoso possível. De outro lado, tem-se o princípio da legalidade que impede o administrador de cometer atos abusivos, ou seja, deve ser eficiente obedecendo aos ditames legais.

Assim, parece que há um balanceamento entre estes princípios, porém, quando ambos encontram pela frente a tão almejada eficiência do gestor público, eis a questão.

Há uma base legislativa, conforme a previsão constitucional, que impõe ao gestor público o dever de ser eficiente. Quando existir uma colisão entre a eficiência e legalidade, como já houve em alguns casos reais, vemos o gestor público deixar de lado o objetivo almejado, como por exemplo, a execução de um projeto, ante a necessidade e conseqüente ausência de uma lei. Eis a questão, eficiência ou morosidade por causa da legalidade?

Conforme DELGADO (1998) Naquilo que tange ao Poder Judiciário exigir que o gestor público atue com eficiência e execute projetos, planos e obras, conforme tem se que o controle do ato administrativo a ser realizado pelo Poder Judiciário, por conta de que o ordenamento jurídico pátrio não permite que o executivo seja substituído, na execução das atividades de administração, pelo Poder Judiciário, cabe a este, no exercício de sua função constitucional, exercer, apenas,

controle sobre a competência, forma finalidade, motivo e objeto do ato administrativo. Nunca, porém, naquilo que é concernente á execução de atos de administração.

Isso ocorre porque, segundo o mesmo autor, deve-se respeitar a autonomia do Executivo em definir, no uso de sua atividade discricionária, da conveniência e oportunidade de atuar, tudo vinculado á previsão orçamentária e ao programa de governo.

Nesse passo, conclui DELGADO (1998), o controle exercido pelo Poder Judiciário sobre tais atos e sobre seu conteúdo, isto é, ao serem executados os princípios da legalidade, moralidade, transparência, impessoalidade, formalidade foram obedecidos. Poderá suspendê-las se ofensas aos mencionados princípios forem detectadas. Diferente, porém, é, em substituição à atividade administrativa do Poder Executivo, determinar que sejam executados.

A função administrativa, exercida pelo Poder Executivo, só se submete ao controle do Poder Judiciário quando inicia o seu ciclo para alcançar a consumação, ou seja, o controle exercido pelo Poder Judiciário é sobre o atuar do Poder Executivo, fazendo com que ele obedeça, no exercício de tal ação, os princípios impostos pela lei: legalidade, moralidade, finalidade, publicidade, motivação, impessoalidade, e, em apenas em algumas situações, como veremos abaixo, o controle do mérito (DELGADO, 1998).

Nesse passo, para a doutrina e para a jurisprudência majoritária, o poder Judiciário não pode efetuar controle sobre o mérito dos atos administrativos praticados. A título de exemplo tem-se a seguinte decisão:

APELAÇÃO CÍVEL - AÇÃO CIVIL PÚBLICA - FALTA DE INTERESSE DE AGIR - CONSTRUÇÃO DE PRESÍDIO - ATO ADMINISTRATIVO - NECESSIDADE DE DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA PRÉVIA - CONTROLE JUDICIAL - LEGALIDADE E LEGITIMIDADE - RECURSO IMPROVIDO.

(...)

O Poder Judiciário exerce o controle judicial sobre os atos administrativos do Poder Executivo, porém a sua competência restringe-se ao controle da legalidade e da legitimidade, sem adentrar no mérito administrativo, ou seja, na conveniência, oportunidade ou eficiência do ato, constatação esta que somente cabe ao Poder Executivo.

(BRASIL, TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO MATO GROSSO DO SUL, Apelação Civil em Mandado de Segurança nº 2005.016746-0, Relator: Desembargador Rubens Bergonzi Bossay, Data de Julgamento: 10/04/2006, 3ª Turma Cível, Data de Publicação: 17/05/2006) sem grifo no original.

Porém, em que pese o entendimento majoritário da doutrina e da jurisprudência, existem poucas situações onde se permite o controle do mérito ao ato administrativo pelo poder judiciário, pois segundo DI PIETRO (2011, p.220), o Poder Judiciário apenas pode efetuar o controle do mérito do ato administrativo em duas situações, quando há desvio de poder ou quando os motivos que foram determinantes para a realização daquele ato forem eivados de vícios. Assim leciona:

Uma das teorias é a relativa ao **desvio de poder**, formulada com esse objetivo; o desvio de poder ocorre quando a autoridade usa do poder discricionário para atingir fim diferente daquele que a lei fixou. Quando isso ocorre, fica o Poder Judiciário autorizado a decretar a nulidade do ato, já que a administração fez uso indevido da discricionariedade, ao desviar-se dos fins de interesse público definido em lei.

Outra é a **teoria dos motivos determinantes**, já mencionada: quando a Administração indica os motivos que a levaram a praticar o ato, este somente será válido se os motivos forem verdadeiros. Para apreciar esse aspecto, o Judiciário terá que examinar os motivos, ou seja, os **pressupostos de fato** e as **provas** de sua ocorrência. Por exemplo, quando a lei pune um funcionário pela prática de uma infração, o Judiciário pode examinar as provas constantes do processo administrativo, para verificar se o motivo (a infração) realmente existiu. Se não existiu ou não for verdadeiro, anulará o ato (DI PIETRO, 2011, p.220). com grifo no original.

Estas exceções, previstas nos livros de doutrinas, já foram aplicadas a casos reais, conforme se vê do julgado abaixo:

RECURSO ESPECIAL. ADMINISTRATIVO. MILITAR TEMPORÁRIO. LICENCIAMENTO. ATO DISCRICIONÁRIO. RAZÕES. TEORIA DOS MOTIVOS DETERMINANTES. VINCULAÇÃO. VÍCIO. ANULAÇÃO. MOLÉSTIA. INCAPACIDADE DEFINITIVA. REFORMA EX OFFICIO. I - Apesar de o ato de licenciamento de militar temporário se sujeitar à discricionariedade da Administração, é possível a sua anulação quando o motivo que o consubstancia está eivado de vício. A vinculação do ato discricionário às suas razões baseia-se na Teoria dos Motivos Determinantes. II - E incapaz definitivamente para o serviço ativo das Forças Armadas, para efeitos de reforma *ex officio* (art. 106, II, da Lei nº 6.880/80), o militar que é portador de síndrome definida no art. 1º, inciso I, alínea c, da Lei nº 7.670/88. Recurso conhecido e desprovido. (BRASIL, SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA – Recurso Especial nº 725537/2005 RS, Relator: Ministro FELIX FISCHER, Data de Julgamento: 19/05/2005, QUINTA TURMA, Data de Publicação: Diário da Justiça 01.07.2005, p. 621)

Na verdade, “percebe-se a eficiência, então, como um aspecto relevante na aferição da razoabilidade e proporcionalidade da atuação com base em discricionariedade administrativa”. Assim, nota-se que a “ineficiência constitui um

vício de finalidade, uma ilegalidade passível de controle do Judiciário, podendo acarretar a nulidade do ato administrativo” (REZENDE, 2005, p. 23). Mas como ensina a mesma autora, não é a discricionariedade em si que sofre o controle judicial, mas o seu resultado. Veja-se:

Mas o que se sujeita ao controle judicial, frisa-se, não é a discricionariedade em si, mas o resultado de seu exercício e, ainda assim, no que exorbitou dos limites do razoável e do proporcional no âmbito da ordem jurídica. Não poderá, portanto, o Judiciário pretender “integrar a lei”. Essa função foi atribuída à Administração, no limite do poder e da função discricionária. O resultado daí advindo, sim, é passível de exame pelo Judiciário: se observados ou não os limites legais e finalísticos a que jungido o administrador. Assim, uma vez razoável e proporcional, o ato administrativo discricionário será igualmente válido. Não poderá o Judiciário impor à Administração a prática de ato que entenda mais eficiente, mas limitar-se a analisar se o critério utilizado pelo administrador, dentre aqueles disponíveis, revela-se proporcional e razoável. Do contrário, restará caracterizada ofensa ao princípio da Separação dos Poderes, inculcado no art. 2º da Constituição de 1988, com pura e simples substituição da discricionariedade administrativa pela discricionariedade judicial (REZENDE, 2005, p. 23).

Assim, retornando ao aspecto principal, vê-se que o Superior Tribunal de Justiça (1998), disse que não caberia ao Poder Judiciário determinar que o poder executivo concluísse ou executasse obras e projetos. Este fato somente ocorreu por causa da morosidade da administração pública, por meio de seus gestores, em resolver a situação a contento, ou seja, em ser eficiente. Assim, buscando sanar a questão, o Ministério Público, atuando como defensor dos direitos da coletividade, ingressou em juízo para tentar obrigar o gestor público a ser eficiente e cumprir a execução de obras de infra-estrutura, contudo, impossibilitado foi pelo óbice constitucional de separação e convivência harmônica entre os poderes. Veja-se:

(...)

5. O controle dos atos administrativos pelo Poder Judiciário está vinculado a perseguir a atuação do agente público em campo de obediência aos princípios da legalidade, da moralidade, da eficiência, da impessoalidade, da finalidade e, em algumas situações, o controle do mérito. 6. As atividades de realização dos fatos concretos pela administração depende de dotações orçamentárias prévias e do programa de prioridades estabelecidos pelo governante. Não cabe ao Poder Judiciário, portanto, determinar as obras que deve edificar, mesmo que seja para proteger o meio ambiente. 7. Recurso provido. (BRASIL, SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA, Recurso Especial nº 169876/SP; Fonte: Diário da Justiça, DATA: 21/09/1998, P. 70, Relator: Ministro JOSÉ DELGADO, Data: 16/06/1998, Órgão Julgador: PRIMEIRA TURMA. Decisão: Por unanimidade, dar provimento ao recurso) sem grifo no original.

No mais, observa-se que, o Poder Judiciário começou, como um cotejo, a permitir que em determinados casos onde houvesse um conflito entre os princípios da eficiência e da legalidade, haveria que se levar em conta se a legalidade não causaria danos, pois se caso estivesse se instaurando um dano, prejudicando a eficiência em questão, na aplicação prática, deveria se dar prevalência do princípio da eficiência sobre o da legalidade.

Isso significa dizer que, caso a caso, há situações onde se pode ver que a legalidade foi mitigada em favor da eficiência, pois como já dito, não se pode crer que num mundo prático, veloz e altamente tecnológico como o atual, permita-se ainda que a legalidade seja um esteio para burocracia que emperra a máquina pública e a faz ineficiente. Veja-se essa decisão:

(...) OBSERVÂNCIA DOS PRINCÍPIOS DA EFICIÊNCIA E DA RAZOÁVEL DURAÇÃO DO PROCESSO ADMINISTRATIVO. (...) **2. A Administração Pública deve pautar seus atos dentro dos princípios constitucionais, notadamente o da eficiência, que se concretiza pela condução racional e célere dos procedimentos que lhe cabem. A função administrativa deve ser desempenhada, não apenas com a observância ao princípio da legalidade, mas exigindo, outrossim, resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros. 3. Ao fixar um prazo elástico de 60 dias para processamento do pedido de anuência prévia para licenciamento de importação de alho, a Administração malferiu o princípio da eficiência, mormente tratando-se de mercadoria perecível.**

(...)

(BRASIL, TRIBUNAL REGIONAL DA 1ª Região, Apelação: 0000157-90.2000.4.01.3400/DF; Relator: JUIZ FEDERAL WILSON ALVES DE SOUZA; Órgão: 5ª TURMA SUPLEMENTAR; Publicação: 03/05/2013 e-DJF1 P. 706; Data Decisão: 23/04/2013) sem grifo no original

Assim, com base nessa decisão, pode-se afirmar que, com base em SOUZA (2013), a Administração Pública deve pautar seus atos dentro dos princípios constitucionais, notadamente pelo princípio da eficiência, que se concretiza pela condução racional e célere dos procedimentos que lhe cabem. A função administrativa deve ser desempenhada não apenas com a observância ao princípio da legalidade, mas exigindo, outrossim, resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros.

E no caso específico acima, conclui SOUZA (2013), ao fixar um prazo elástico de 60 dias para processamento do pedido de anuência prévia para

licenciamento de importação de alho, a Administração malferiu o princípio da eficiência, mormente tratando-se de mercadoria perecível, desse modo, permitiu-se ao cidadão o direito de obter a apreciação do requerimento administrativo de anuência prévia formulado perante o órgão público no menor prazo possível, em observância ao princípio constitucional da razoável duração do processo.

Na atual conjuntura do Direito Brasileiro, havendo conflito existente entre os princípios, ensina Freitas (2009) que deve ser aplicado ao caso concreto o princípio da legalidade temperada.

Importante frisar que “a legalidade é princípio entre princípios, mas (in)descartável para observar direito fundamental à boa administração pública”. Nesse ponto, “é de assinalar que se evoluiu do legalismo primitivo e hipertrofiado para a posição – por assim dizer – balanceada e substancialista (superado, ao menos em boa medida, o automatismo imoderado no cumprimento das regras)” (FREITAS, 2009, p. 70).

Acrescenta ainda Freitas (2009) que “é necessário compreender bem o princípio da legalidade, pois nuançá-lo e ajudar no enfrentamento a ser decidido”, pois segundo explica ele, “a legalidade devidamente temperada requer observância cumulativa dos princípios em sintonia com a teleologia constitucional, para além do textualismo normativo estrito”. Frisa ainda que a “a justificação apresenta-se menos submissão do que respeito fundado e racional. Não é servidão ou vassalagem, mas acatamento pleno, livre e concomitante à lei e o Direito. Eis o ponto fulcral”.

No mais, o mesmo autor ensina que “a cogência de outros princípios e a pluralidade das fontes normativas são realidades inelimináveis do Direito contemporâneo”, e, assim mostra como deve ser aplicado o princípio da legalidade. Veja-se:

Claro, na linha do observado, a legalidade pode e deve ser mitigada em sua rudeza, como ensinava Oswaldo Aranha Bandeira de Mello, “ante a conjuntura de um fato especial (...), e, então, se descobre maleabilidade individualizadora na própria norma abstrata. Precisamente por isso, a lei-regra, ainda que, às vezes, reduzida em generalidade e abstração, tem que expressar vontade impessoal e geral, mormente na tradição rousseauiana, embora sem extraviar a sua flexibilidade tópica (FREITAS, 2009, p. 70).

Por fim, conclui Freitas (2009) dizendo que “o princípio da legalidade precisa, então, ser aplicado, no contexto do acatamento que a Administração

Pública deve ao Direito Administrativo em seu todo”. Nesse expõe-se alguns aspectos da legalidade temperada pelos demais princípios. Veja-se a tabela abaixo:

Tópicos	Descrição
Legalidade Estrita	Desponta no título que versa sobre os direitos e garantias fundamentais, no dispositivo em que a Lei Maior consagra a garantia, no art. 5º, II, de que “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”, regra que determina comedimento, pois se requer do administrador público algo diverso do que se cobra do cidadão: que faça, em regra, o permitido ou cumpra o obrigatório, ainda que lícitas determinadas atividades sem previsão legislativa expressa, por força da incidência direta e imediata de princípios e direitos fundamentais, com a possível invocação do art. 5º, § 2º, da CF.
Outros Princípios	Restou expressamente agasalhado, entre outros princípios de igual estirpe (impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e eficácia), nos arts. 37 e 74 da CF, que cuidam de estabelecer, de modo não taxativo, os guias máximos da Administração Pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.
Leitura Finalística do Princípio da Legalidade	Não se coaduna com rigorismos formais extremos e exigências inúteis, desde que o princípio da legalidade receba a pertinente leitura finalística. Sem ressalva, o controlador, inclusive o juiz, precisa ter em mente os fins constitucionais a que a regra está subordinada.
Democratização do Princípio da Legalidade	Está diretamente relacionado ao aludido princípio da democracia, tendo a lei exigido participação popular como requisito obrigatório para a validade de certos procedimentos legislativos (v.g., art. 48, parágrafo único, da Lei de Responsabilidade Fiscal). Não é de estranhar, por exemplo, que determinadas leis municipais de Plano Diretor possam ser reputadas inconstitucionais por não haverem sido realizadas audiências públicas, no curso do processo legislativo.
Princípio da Legalidade com Fonte de Controle da Administração Pública	Ao lado dos princípios da legitimidade e da economicidade, encontra abrigo, também, no art. 70 da Lei Fundamental, que disciplina a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da Administração direta e indireta, mediante controle externo e por intermédio do sistema de controle interno de cada Poder.
Potencial do Princípio da Legalidade	Ostenta potencial de oferecer eficácia plena a dispositivos carentes de concretização. Todavia, no núcleo essencial, no caso brasileiro – diversamente do que sucede em outros ordenamentos –, os direitos fundamentais desfrutam de aplicabilidade direta e imediata, independentemente de lei (art. 5º, § 1º, da CF). A par disso, excepcionalmente, pode a lei assumir efeitos concretos ou específicos, assim como na hipótese de conceder indenização por responsabilidade extracontratual do Estado.
Eficácia de Dispositivos Legais	Deve, não raro, conter a eficácia de determinados dispositivos, embora de maneira comedida. Todavia, nem sempre assim tem sucedido, como se verifica, em alguns casos, na disciplina demasiado elástica da contratação por tempo determinado para atender necessidade temporária de excepcional interesse público (CF, art. 37, IX).
Restrição aos Direitos	Serve de poderosa restrição ao uso de regime privado, assim, como se verifica na exigência constitucional de que somente por lei específica podem ser criadas e extintas autarquias (CF, art. 37, XIX), à diferença do que sucede com as sociedades de economia mista e as empresas públicas, que apenas demandam autorização legal.
Vinculado ao Direito Fundamental da Boa Administração	Faz com que o modelo de vinculatividade esteja endereçado à otimização, devidamente modulada. Nesse prisma, toda discricionariedade (cognitiva ou eletiva de conseqüências) está, sob certo aspecto, vinculada ao direito fundamental à boa administração pública. Em outras palavras, a vinculação é mais intensa do que supõem os defensores da observância de meros

	<p>extratos normativos ou regras isoladas. Há porção de vinculação que precisa acompanhar toda e qualquer discricionariedade, que não se descaracteriza por tal presença (senão que se legitima, ao não se auto-referir), nem fixa o domicílio no espaço fluido das vontades meramente particulares.</p>
<p>Infralegalidade dos Atos Administrativos</p>	<p>Os atos administrativos devem ser infralegais, sob pena de fraudarem o sistema constitucional. Quer dizer, não podem ser catalogados como autônomos no sentido legislativo do termo, vedado ao administrador inovar como legislador, ao menos como regra. A exceção corre por conta de determinado decreto presidencial (ato administrativo atípico), nos termos do art. 84, VI, da CF, e, ainda assim, nos limites estabelecidos pela Emenda Constitucional 32. Já, por exemplo, uma resolução de agência reguladora só pode inovar como ato administrativo, vale dizer, nos exatos limites e nas fronteiras da lei. A infralegalidade reivindica, portanto, a sadia autoconcentração do administrador <i>lato sensu</i>. Nesse aspecto, merece menção especial decisão do STF (ADI 2.564) que confere aos incisos IV e X do art. 19 da Lei 9.427, sem redução de texto, interpretação conforme à Constituição, com o objetivo de fixar exegese segundo a qual a competência da Agência Nacional de Telecomunicações par expedir normas subordina-se aos preceitos legais e regulamentares que regem a outorga, prestação e fruição dos serviços de telecomunicações. Ao lado disso, mostra-se flagrantemente inconstitucional uma lei que delega ao Poder Executivo, por meio de decreto, por exemplo, a criação de cargos públicos, eis que contraditoriamente implica a negação da irrenunciável eficácia do princípio da legalidade.</p>
<p>Controle Judicial</p>	<p>Na hipótese de tardança desarrazoada no cumprimento do dever de legislar, o Poder Judiciário, em ativismo moderado, pode/deve colmatar a coluna, até que surja lei regulamentadora, valendo-se, por exemplo, de regra vigente na esfera privada, tal como sucedeu no julgamento do mandado de injunção, pelo STF, no tocante ao direito fundamental à greve do servidor público ou ao admitir aposentadoria especial, como decidiu em outro importante mandado de injunção (MI 758).</p>
<p>Condutas Valorativas dos Agentes Públicos</p>	<p>Não mais se deve aceitar que o agente público cumpra ou emita ordens manifestamente ilegais ou inconstitucionais. Nesse passo, Hans Georg Gadamer merece ser recordado, ao grifar que o fundamento último de autoridade não está num ato de submissão e de abdicção da razão. No mundo jurídico, com efeito, a autoridade administrativa não deve ser exercida na busca irracional adesão. A própria Lei 8.112/1990 determina, na esfera federal, o dever de recusa do cumprimento de ordens manifestamente ilegais. <i>A fortiori</i>, o sistema faz com que devam ser tidas como recusáveis todas as condutas violadoras da juridicidade constitucional. Como está claro, a sistematicidade constitucional é mais que a soma das regras. Com o devido cuidado, mister considerar que um dos maiores males da gestão pública brasileira consiste em tomar como irrelevante o juízo do agente público, como se se tratasse de robótico aparato de subsunção. Não, o agente público é subjetivamente responsável; logo, não pode ser extraviada a sua humanidade, na lembrança de que também precisa ser guardião da Constituição e dos seus objetivos fundamentais. Em outro dizer, inaceitáveis a indiferença e a recusa da importância do julgamento, causas de “banalidade do mal”, bem apontadas por Hannah Arendt. Não deve fazer, pois leitura distorcida do princípio da legalidade, que inviabiliza a resistência motivada (com procedimentos próprios) contra inconstitucionalidades manifestas. A idéia d obediência, por mais reflexiva que pareça, às vezes está em conúbio com o servilismo. Ainda convém evocar Hannah Arendt: “Muito seria ganho se pudéssemos eliminar essa perniciosa palavra, ‘obediência’ (...) poderíamos recuperar um pouco de autoconfiança e até orgulho, isto é, recuperar o que os tempos antigos chamavam de dignidade ou honra do homem: não talvez a humanidade, mas do <i>status</i> do ser humano”. Vale dizer: não se deve jamais cometer a grave erronia de considerar o necessário assentimento</p>

	como sinônimo de obediência “coisificada” ou de alinhamento acrítico e automático. O administrador público, está claro, não fará o controle de constitucionalidade, à semelhança do juiz, mas não tem direito à apatia conformista perante a inconstitucionalidade manifesta, e deve, nos limites das suas atribuições e por trâmites próprios resguardar, ao máximo, a Constituição e seus desideratos.
--	--

Tabela 8: Elementos do princípio da legalidade temperada pelos demais princípios.
Fonte: Elaborado pelo autor com base em Freitas (2009, p. 76-82).

Baseada no princípio da legalidade temperada pelos demais princípios, a justiça brasileira já decidiu que não houve ofensa a princípios constitucionais, conforme exposto na decisão a seguir:

Desta forma, não se mostram agredidos, pela conduta do agravante, os princípios da moralidade, da transparência e da legalidade, pois esta atualmente deve ser vista sob o viés neoconstitucionalista, como uma legalidade temperada, no sentido de que o administrador possua uma margem de discricionariedade nos limites do ordenamento e da moldura do texto normativo. **Assim, “a legalidade devidamente temperada requer a observância cumulativa dos princípios em sintonia com a teleologia constitucional, para além do textualismo normativo escrito.** (BRASIL, TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE ALOGAS, Agravo de Instrumento nº 2011.008502-6, Relator: Desembargador TUTMÉS AIRAN DE ALBUQUERQUE MELO, Data de Julgamento: 06/12/2012, PRIMEIRA CAMARA CIVEL, Data de Publicação: 06/12/2012) sem grifo no original.

Nesse passo, se vê a justiça brasileira ponderando a respeito da aplicação do princípio da legalidade quando este impede ou retarda o agir eficiente do gestor público. Em uma situação real, uma via terrestre estava abandonada, sem nenhum tipo de manutenção, colocando a vida dos transeuntes e motoristas que por ela trafegavam em risco. Assim, mesmo a lei ordenando que para a execução do serviço de manutenção fosse necessária a realização de procedimento licitatório, sendo um caso emergencial este foi dispensado. Acionada a justiça, ponderou-se que a inexecução das obras ou sua demora em ser realizada devido a morosidade do procedimento licitatório, prejudicaria a o agir eficiente da administração pública, o que feriria o princípio da eficiência. Veja-se parte da decisão:

ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROCEDÊNCIA DA AÇÃO. SENTENÇA CONFIRMADA. 1. O Ministério Público Federal ingressou com a presente ação civil pública, objetivando a declaração parcial de nulidade do contrato administrativo nº UT/09-003/2006-00, celebrado entre o

Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes - DNIT e a empresa Redram Construtora de Obras Ltda, em função de uma série de irregularidades. Visa a condenação na redução do valor de alguns itens que integram a planilha de cálculo em razão de indícios de superfaturamento. Segundo consta, o contrato firmado entre os réus deu-se em caráter emergencial, no âmbito do Programa Emergencial de Trafegabilidade e Segurança das Estradas - PETSE, conhecido como "Operação Tapa-Buraco", instituído pela Portaria do DNIT nº 1.806 de 30/12/2005. Tinha por objeto o contrato a realização de serviços de conservação e recuperação de pavimento de segmentos na BR 163/PR – trecho entre Marechal Cândido Rondon (Km 282,6, no entroc. BR 467) e Guaíra (Km 346,8, no entroc. BR 272), com extensão de 64,2 Km (cf. fls. 214/218 e 488v. dos autos em apenso). A Portaria do DNIT nº 1.806 foi editada por diversas razões, dentre elas: o estado precário e de difícil trafegabilidade de alguns trechos de rodovias federais, a necessidade de promover a urgente redução dos altos índices de acidentes e a recuperação e conservação do pavimento dessas rodovias. Em razão desses e dos outros motivos especificados, a portaria esclareceu que, apesar da recomendação do procedimento licitatório, em função de sua natureza e do prazo necessário para a sua ultimação, a realização de licitação seria prejudicial à segurança de pessoas que utilizavam essas rodovias. Assim com base no disposto no art. 24, IV, da Lei nº 8.666/93, foi dispensada a regra legal.

(...)

Em que pese tal situação possa se mostrar irregular, entendo que não houve prejuízo algum para os cofres públicos nesse tópico, bem como para toda a população usuária da rodovia. Ao contrário do que sustenta a parte demandante, a celeridade no procedimento e início das obras de recuperação da malha rodoviária estão em fiel respeito ao princípio da eficiência (art. 37, caput, da CF), que deve permear todos os atos da Administração Pública.

(...)

(BRASIL, TRIBUNAL REGIONAL DA 4ª REGIÃO, Apelação Cível nº 0004704-34.2006.404.7005, Terceira Turma, Relator Carlos Eduardo Thompson Flores Lenz, Publicado em: 02/06/2010)

Por fim, ainda um último exemplo, este decidido pelo Tribunal de Contas da União, que se viu numa situação em muito peculiar. Para que uma empresa possa contratar com a administração pública, a lei exige que esta esteja em situação regular com a Seguridade Social e o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), conforme prevê o inciso IV do art. 29 da Lei nº 8.666/93: "IV - prova de regularidade relativa à Seguridade Social e ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), demonstrando situação regular no cumprimento dos encargos sociais instituídos por lei" (BRASIL, 1993).

Ocorre que, na situação posta para julgamento no Tribunal de Contas da União, a empresa era monopolista, ou seja, a empresa não estava regular com o INSS nem com o FGTS, porém era a única capaz de prestar os serviços à administração pública. Nessa situação fática, o Tribunal de Contas da União permitiu a contratação da empresa com o poder público. Veja-se:

ADMINISTRATIVO. SOLICITAÇÃO DA SECEX/PB DE AUTORIZAÇÃO PARA PAGAMENTO DAS FATURAS DE EMPRESA PRIVADA CONCESSIONÁRIA DE SERVIÇO PÚBLICO ESSENCIAL SOB O REGIME DE MONOPÓLIO QUE SE ENCONTRAVA EM DÉBITO COM O INSS. FIXAÇÃO DE ENTENDIMENTO QUANTO À POSSIBILIDADE DE APLICAR OS PRESSUPOSTOS UTILIZADOS PELA DECISÃO Nº 431/97 - PLENÁRIO, POR ANALOGIA, A ESSE TIPO DE EMPRESA.

Aplicam-se os pressupostos utilizados pela Decisão nº 431/97 - Plenário, por analogia, às empresas privadas concessionárias de serviço público essencial, em regime de monopólio, ainda que em débito com o INSS e o FGTS, diante dos princípios da continuidade do serviço público e da supremacia do interesse coletivo.

(...)

2. A Secex/PB fundamentou o seu pedido na Decisão nº 431/97-TCU-Plenário, mediante a qual, respondendo consulta formulada pelo Secretário de Controle Interno do Superior Tribunal de Justiça, este Tribunal decidiu, em caráter normativo, que:

a) 'as empresas estatais prestadoras de serviço público essencial sob o regime de monopólio, ainda que inadimplentes junto ao INSS e ao FGTS, poderão ser contratadas pela Administração Pública, ou, se já prestados os serviços, poderão receber o respectivo pagamento, desde que com autorização prévia da autoridade máxima do órgão, acompanhada das devidas justificativas';

b) 'diante da hipótese acima, a Administração deve exigir da contratada a regularização de sua situação, informando, inclusive, o INSS e o FGTS a respeito dos fatos'.

(...)

6. A Decisão nº 431/97 do Plenário, prolatada em processo de consulta formulada pelo Secretário de Controle Interno do STJ (TC 004.389/1996-4), que permitiu a contratação e o pagamento, pela Administração Pública, de empresas estatais inadimplentes com o INSS e o FGTS, tem por fundamento básico e inafastável, em síntese, o fato de que a Administração Pública, assim como os usuários em geral, não pode prescindir dos serviços públicos essenciais - entendidos como aqueles indispensáveis à vida e à convivência dos administrados em sociedade, na definição de Diógenes Gasparini (in Direito Administrativo, 4ª ed., Saraiva, p. 213), mencionado no Voto do Relator - prestados por aquelas empresas em regime de monopólio. Não podendo a Administração Pública contratar tais serviços, restariam paralisados, ou, no mínimo prejudicados, os que presta à sociedade. Assim, a decisão do Tribunal objetivou dar cumprimento ao princípio da continuidade do serviço público, porque reconheceu a Corte que o interesse público na prestação desses serviços à coletividade suplanta a vedação legal de contratação de inadimplentes com o INSS e o FGTS.

(...)

'23. Mostra-se evidente que, na hipótese da contratação direta de um ente estatal fornecedor de serviço público essencial, na forma de monopólio, efetuada por um órgão da Administração, os fins legais acima descritos não serão alcançados. Aqui, impõe-se um interesse público maior, consubstanciado na boa e regular prestação jurisdicional, a qual quedaria prejudicada caso estivesse o Órgão da Justiça proibido de contratar as empresas estatais fornecedoras de serviço público essencial, sob regime de monopólio, inadimplentes com o INSS e o FGTS. Ressalte-se que, nesta situação, em que inexiste a possibilidade de contratar-se terceiros, não há outra alternativa viável a não ser a contratação daquelas empresas, como bem destacado pela ilustre representante do 'Parquet' especializado (fls. 11/13).'

8. Como visto, o Relator enfatizou a impossibilidade de outros prestadores de serviços, que não os inadimplentes, serem contratados, uma vez que se trata de serviços públicos essenciais prestados em regime de monopólio. Obviamente, se outros prestadores houvessem, os serviços deveriam ser

licitados e contratados com aqueles que estivessem adimplentes com o sistema de seguridade social e com o FGTS, consoante determinam a Constituição Federal e a legislação correlata.

9. Assim, sendo inviável a competição, e sendo os serviços que se deseja contratar essenciais ao normal funcionamento da Administração Pública, pouco importa se o são de empresas estatais ou privadas concessionárias de serviços públicos. O tratamento que deve ser dado é semelhante: a única alternativa da Administração é contratar tais serviços, ainda que a empresa, estatal ou privada, esteja em débito com o INSS e o FGTS.

(...)

Voto: (...) 2. Conforme a Conjur destacou, a Decisão nº 431/97 - Plenário tem por fundamento básico o fato de que a Administração Pública, assim como os usuários em geral, não pode prescindir dos serviços públicos essenciais - entendidos como aqueles indispensáveis à vida e à convivência dos administrados em sociedade. 3. Quando a competição for inviável, por inexistirem outros prestadores de serviços essenciais ao funcionamento da Administração Pública, que não os inadimplentes, a única alternativa é realizar a contratação da empresa monopolista, estatal ou privada, ainda que ela esteja em débito com o INSS e o FGTS (...)

(BRASIL, TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, Processo nº: 002.994/2004-8, Órgão Julgador: Plenário, Relator: MARCOS VINÍCIOS VILAÇA; Julgado em: 05/07/2006) sem grifo no original

Assim, é possível observar que, em que pese a existência do princípio da legalidade, este não deve engessar a administração pública nem o gestor a público a ponto de torná-los ineficientes, pois isso seria algo contraproducente.

Nesse passo, quando há intervenção do Poder Judiciário, este busca ponderar da melhor maneira possível, realizando uma verdadeira balança de freios e contrapesos na harmonização dos princípios. Aliás, importante destacar a contribuição MENEGUIN e SANTOS (2013, p. 15) a respeito desse tema:

O Poder Judiciário e o Tribunal de Contas da União acenam para a possibilidade de afastamento pontual de escolhas normativas que se repute ineficientes, desde que, harmonizado com o interesse público, sejam asseguradas (i) a incoerência de prejuízo ao erário; (ii) a boa-fé e a probidade dos agentes envolvidos; (iii) a ausência de violação ao núcleo essencial dos demais direitos e garantias fundamentais (a título de exemplo, o contraditório, a ampla defesa, a duração razoável do processo, a isonomia, etc); e (iv) a obtenção de resultado prático com preponderância considerável de benefícios sobre os custos, tanto para a Administração, como para os administrados.

Conclui-se assim que quando há um conflito entre os princípios constitucionais da legalidade e da eficiência, deve-se buscar a ponderação entre ambos, o balanceamento de aplicação ao caso concreto entre os dois princípios. Assim, em cada caso, mitiga-se um princípio dando maior aplicação ao outro e vice versa.

Assim, “a mitigação da obediência à estrita legalidade deve necessariamente estar atenta a parâmetros objetivos”, como exposto aqui à aplicação do princípio da legalidade temperada pelos demais princípios, “não podendo se aplicar a qualquer opção legal que o gestor repute ineficiente, sob pena de se adotar a indesejável noção de que os fins de interesse público convalidam quaisquer espécies de violação da norma” (MENEQUIN; SANTOS, 2013, p. 15).

Por fim, observa-se que a aplicação dos princípios deve ter como objetivo final, ou seja, uma visão finalística, de atender à sociedade da melhor maneira possível, atendo aos critérios apontados, entregando a sociedade o melhor serviço público, atendendo assim ao conjunto dos ditames legais e constitucionais da boa administração pública.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS E RESPOSTA A QUESTÃO PROBLEMA

A problemática apresentada visou esclarecer acerca da possível existência de conflito entre os princípios constitucionais da legalidade e da eficiência na prática diária do gestor público.

Para isso, descreveu-se a importância da governança para a Administração Pública. Constatou-se assim, que a governança pública adveio da governança do setor privado, trazendo esta em seu bojo, seus princípios e suas ferramentas capazes de dar ao gestor a possibilidade de exercer uma boa governança, ou seja, uma boa administração.

Isso porque, conforme demonstrado, governança “é a maneira pela qual o poder é exercido na administração dos recursos sociais e econômicos de um país visando o desenvolvimento”, mostrando ao final “a capacidade dos governos de planejar, formular e implementar políticas e cumprir funções” (GONÇALVES, 2006).

Assim, a governança deve ser aplicada com seus princípios, pois pelo que se constatou nesse estudo, os três princípios da governança pública: transparência, integridade e responsabilidade (RAMIRES; DAVID, 2013, p. 75), tornam a governança um importante instrumento da Administração Pública.

Isso ocorre porque o princípio da Integridade, além de abranger a Equidade e a Probidade do gestor público, abrange também a Eficiência, e considera como agir eficiente do gestor público o “fazer o que é preciso ser feito com qualidade adequada ao menor custo possível, (...) buscando a melhor relação entre qualidade do serviço e qualidade do gasto” (BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2014, p. 50).

Assim, ficou demonstrado que a governança é importante para a administração pública porque esta, aplicada com seus princípios, busca sempre o melhor resultado para a administração, que é a Boa Administração.

No mais, o presente estudo explicou os princípios constitucionais aplicáveis à administração pública. Estes princípios estão previstos no próprio texto da Constituição Federal e são eles: Princípios da Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência (BRASIL, 1988).

Destacou-se o princípio da legalidade, tendo em vista que este “é princípio entre princípios” (JUAREZ, 2009), ou seja, é o princípio primaz da administração pública, pois o administrador público somente pode fazer aquilo que está descrito na lei.

De igual modo, ressaltou-se também o princípio da eficiência, pois este, foi objeto central da discussão trazida neste trabalho. Assim, foi explorada cada uma das características deste princípio, quais foram: A idéia de 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 (JUAREZ, 2009).

Após a explicação a respeito dos princípios constitucionais, passou-se a analisar se na relação entre os princípios constitucionais da legalidade e da eficiência acerca do possível conflito restritivo à eficiência na Administração Pública. Nessa análise, inicialmente foi descrita a eficiência estatal “como uma exigência inerente a toda atividade pública” (...) “a atividade de gestão pública é atividade racional e instrumental, voltada a servir ao público, na justa proporção das necessidades coletivas, temos (sic.) de admitir como inadmissível juridicamente o comportamento administrativo negligente, contra-produtivo, ineficiente” (MENEQUIN; SANTOS, 2013, p. 7).

Assim, considerando a previsão constitucional do dever do administrador público ser eficiente, ficou constatado que há colisão entre a eficiência e a legalidade. Uma vez realizada esta constatação, buscou-se responder a questão-problema apresentada, esclarecendo acerca da possível existência de conflito entre os princípios constitucionais da legalidade e da eficiência na prática diária do gestor público.

Foi possível constatar que o gestor público, nos casos aqui tratados, quando se viu num conflito entre a legalidade e a eficiência, este preteriu a legalidade estrita em prol da eficiência, isso porque “se evoluiu do legalismo primitivo e hipertrofiado para a posição – por assim dizer – balanceada e substancialista (superado, ao menos em boa medida, o automatismo imoderado no cumprimento das regras)” (FREITAS, 2009, p. 70).

No mesmo passo, também concluiu-se que a Administração Pública deve pautar seus atos dentro dos princípios constitucionais, notadamente pelo princípio

da eficiência, pois a função administrativa deve ser desempenhada não apenas com a observância ao princípio da legalidade, mas exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros (SOUZA, 2013).

Assim, aferiu-se que o princípio da legalidade, quando lido e interpretado corretamente e em conjunto com os demais princípios constitucionais, havendo conflito existente com outros princípios, ensina Freitas (2009), que deve ser aplicado ao caso concreto o princípio da legalidade temperada.

O princípio da legalidade temperada teve sua aplicação prática a casos concretos devidamente demonstrada, onde restou claro que o princípio da legalidade não se mostra violado se for analisado sob o viés neoconstitucionalista que concede ao administrador uma margem de discricionariedade nos limites do ordenamento e da moldura do texto normativo, pois a legalidade devidamente temperada requer a observância cumulativa dos princípios em sintonia com a teleologia constitucional, para além do textualismo normativo escrito (TUTMÉS AIRAN DE ALBUQUERQUE MELO, 2012).

Assim, a questão problema foi respondida, mostrando que, quando houver conflito entre os princípios constitucionais da legalidade e da eficiência, se deve buscar uma ponderação entre os princípios, sendo o caso concreto analisado sob o olhar neoconstitucionalista, aplicando o princípio da legalidade temperada, pois isto faz com que haja efetivo respeito à integralidade da norma constitucional, mesmo que isso implique em mitigar a aplicação de algumas leis, pois isso é válido se o objetivo final redundar em ganho para a sociedade, agindo o Estado com a eficiência que dele é esperada.

Por fim, partindo desse estudo para estudos futuros, fica consignado que pode ser mais amplamente explorado o ponto em que se discutem os princípios da governança pública, em especial, naquilo que tange ao princípio da Integridade, que abarca a eficiência do gestor público, pois neste ponto será de grande valia para o setor público, explorar de maneira mais profunda a contribuição da governança para o setor público, ainda mais em tratando de um ponto tão importante quanto este, a eficiência do gestor público.

REFERÊNCIAS

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito Administrativo Descomplicado**. 17. Ed. rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2009.

_____. _____. 19º Ed. Rio de Janeiro, Forense: 2011.

BENTO, Leonardo Valles; **Governança e governabilidade na reforma do Estado: entre eficiência e democratização**. São Paulo: Manole, 2003.

BONEZI, Carlos Alberto; PEDRAÇA, Luci Leia de Oliveira. **A NOVA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: reflexão sobre o papel do Servidor Público do Estado do Paraná**. 2008. 42 p. Monografia (Pós-Graduação em Formulação e Gestão de Políticas Públicas) – U. E. L. – Universidade Estadual de Londrina, Londrina. Disponível em: <http://www.escoladegoverno.pr.gov.br/arquivos/File/artigos/administracao_e_previdencia/a_nova_administracao_publica.pdf>. Acesso em: 17.10.2014.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Poder Executivo, Brasília, DF, Brasília, 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao.htm> Acesso: 05.11.2014.

_____. **Controladoria Geral da União**. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/>> Acesso em: 19.10.2014.

_____. **Lei Complementar n.º 131, de 27 de maio de 2009**. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Poder Executivo, Brasília, DF, 05 maio de 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm> Acesso: 23.10.2014.

_____. **Lei Complementar n.º 101, de 04 de maio de 2000**. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Poder Executivo, Brasília, DF, 28 maio de 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm> Acesso: 23.10.2014.

_____. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm> Acesso: 05.11.2014.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Secretaria de Gestão. Gestão pública para um Brasil de todos: Um plano de gestão para o Governo Lula**. Secretaria de Gestão. Brasília: MP, SEGES, 30 p., Ano 2003. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/arquivos/seges/081003_segues_arq_gestao.pdf>. Acesso em: 26.10.2014

_____. **Portal da Transparência**. Disponível em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br>> Acesso em: 19.10.2014.

_____. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, Processo nº: 002.994/2004-8, Órgão Julgador: Plenário, Relator: MARCOS VINÍCIOS VILAÇA; Julgado em: 05/07/2006.

_____. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Governança Pública: Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública e ações indutoras de melhoria.** Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014.

_____. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 248-I/RJ. Relator Ministro Celso de Mello, órgão Julgador: Pleno. Diário de Justiça: 8 Abr.1994.

_____. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA – Recurso Especial nº 725537/2005 RS, Relator: Ministro FELIX FISCHER, Data de Julgamento: 19/05/2005, QUINTA TURMA, Data de Publicação: Diário da Justiça 01.07.2005, p. 621

_____, _____. Recurso Especial nº 169876/SP; Fonte: Diário da Justiça, DATA: 21/09/1998, P. 70, Relator: Ministro JOSÉ DELGADO, Data: 16/06/1998, Órgão Julgador: PRIMEIRA TURMA. Decisão: Por unanimidade, dar provimento ao recurso.

_____. TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE ALOGAS, Agravo de Instrumento nº 2011.008502-6, Relator: Desembargador TUTMÉS AIRAN DE ALBUQUERQUE MELO, Data de Julgamento: 06/12/2012, PRIMEIRA CAMARA CIVEL, Data de Publicação: 06/12/2012).

_____. TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO MATO GROSSO DO SUL, Apelação Civil em Mandado de Segurança nº 2005.016746-0, Relator: Desembargador Rubens Bergonzi Bossay, Data de Julgamento: 10/04/2006, 3ª Turma Cível, Data de Publicação: 17/05/2006

_____. TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO DE JANEIRO – Mandado de Segurança nº 0050854-76.2012.8.19.0000, Relator: Desembargador ROGERIO DE OLIVEIRA SOUZA, Data de Julgamento: 16/04/2013, NONA CAMARA CIVEL, Data de Publicação: 09/01/2014

_____. TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO GRANDE DO SUL, Tribunal Pleno, Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 70013552476, Relator Desembargador: Wellington Pacheco Barros, Julgado em 25/09/2006, Data de Publicação: Diário da Justiça do dia 16/11/2006.

_____. TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 1ª REGIÃO, Apelação: 0000157-90.2000.4.01.3400/DF; Relator: JUIZ FEDERAL WILSON ALVES DE SOUZA; Órgão: 5ª TURMA SUPLEMENTAR; Publicação: 03/05/2013 e-DJF1 P. 706; Data Decisão: 23/04/2013.

_____. TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 2ª REGIÃO – Sexta Turma Especializada - Agravo de Instrumento nº: 201302010109719, Relator: Desembargadora Federal Nizete Lobato Carmo, Data de Julgamento: 27/01/2014, Data de Publicação: 06/02/2014.

_____. TRIBUNAL REGIONAL DA 4ª REGIÃO, Apelação Cível nº 0004704-34.2006.404.7005, Terceira Turma, Relator Carlos Eduardo Thompson Flores Lenz, Publicado em: 02/06/2010.

_____. TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 5ª REGIÃO. QUARTA TURMA. APELAÇÃO Nº: 4861520124058204, Relator: Desembargador Federal Gustavo de Paiva Gadelha, Data de Julgamento: 03/12/2013, Data de Publicação: 12/12/2013.

_____. TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL – Agravo Regimental: 1046 Bahia, Relator: Carlos Alberto Menezes Direito, Data de Julgamento: 05/09/2006, Data de Publicação: Publicado em Sessão, Data 05/09/2006.

CARVALHO, Virgílio de Jesus Miranda. **Os valores Constitucionais Fundamentais: esboço de uma análise axiológico – normativa**. Coimbra: Coimbra Editora, 1982.

COSTA, Marcos da. O Resgate da Nação. **Jornal do Advogado**, São Paulo, Ano XL, n. 399, p. 11, out. 2014.

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

CUNHA JÚNIOR, Dirley da. **Curso de Direito Constitucional**. Ed.JusPodumv, 2011.

DAVID. Marcus Vinicius David; RAMIRES, Elida Maia. Governabilidade, governança e accountability. **Administração pública contemporânea: política, democracia e gestão**. Juiz de Fora: Ed. UFJF, p. 61-84. Ano 2013.

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

_____. **Direito Administrativo**. 24ª Ed. São Paulo: Atlas. 2011.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 27ªed. atual., São Paulo: Saraiva, 2001.

FIORI. José Luís. **A Governabilidade Democrática na Nova Ordem Econômica**. IEA – Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo. Disponível em: <<http://www.iea.usp.br/publicacoes/textos>> Acesso em: 25.10.2014.

FRANÇA, Vladimir da Rocha. Eficiência administrativa. In: **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, Renovar, nº 220, abr./jul. 2000.

FRANCO SOBRINHO, Manoel de Oliveira. **Desapropriação**. São Paulo: Saraiva, 1973.

FREITAS, Juarez. **O Controle dos Atos Administrativos e os princípios fundamentais**. 4ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**, 10^o edição, São Paulo, Editora Saraiva, 2005.

GONÇALVES, Alcindo. **O conceito de governança**. CONPEDI, Manaus, Anais, 2006. Disponível em: <<http://www.conpedi.org/manaus/arquivos/Anais/Alcindo%20Goncalves.pdf>> Acesso em: 10.10.2014.

GONÇALVES. Marcos Luiz. **A Obediência Hierárquica Nos Limites Da Legalidade**. 2011. Disponível em: <<http://osmunicipais.blogspot.com.br/2011/02/obediencia-hierarquica-nos-limites-da.html>>. Acesso em 28.10.2014.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA. **Princípios Básicos**. Disponível em: <<http://www.ibgc.org.br/inter.php?id=18163>> Acesso em: 18.10.2014.

LEÃO, Maria do Carmo. A Improbidade Administrativa. **Prim@ Facie**. Ano 1, n. 1, jul./dez. 2002. Disponível em: <<http://periodicos.ufpb.br/ojs/index.php/primaFacie/article/viewFile/4322/3268>>. Acesso em 31/10/2014.

MACHADO, João Batista. **Participação e descentralização: democratização e neutralidade na Constituição de 1967**. Coimbra.1982.

MARQUES. Maria da Conceição da Costa. **Aplicação dos Princípios da Governança Corporativa**. RAC, v. 11, n. 2, p. 11-26. Abr./Jun. 2007. Disponível em: <http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/3268049/DLFE-259742.pdf/a_8.7..pdf> Acesso em: 22.10.2014.

MAXIMIANO, Antonio C. A. **Introdução à Administração**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. 6 ed. São Paulo: RT, 2002.

_____. _____. 14 Ed. São Paulo: RT, 2010;

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 21 ed. São Paulo: Malheiros, 1996.

_____. _____. 23. ed. .São Paulo: Malheiros, 1998.

_____. _____. 28 ed. São Paulo: Malheiros, 2003

_____. _____. 30. Ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Elementos de Direito Administrativo**. 3^a ed. São Paulo: Malheiros, 1992.

MENDONÇA, Wagner Jônatas Portela. Conflito do Princípio da Eficiência e da Legalidade na Administração Pública. **Revista de Direito – Procuradoria Geral do Estado de Goiás**. Goiás, Vol. XXV, 2010, p. 461 – 489. Disponível em:

<<http://www.pge.go.gov.br/revista/index.php/revistapge/article/view/36>> Acesso em: 20.10.2014.

MENEGUIN, F. B.; SANTOS, P. F. O. **Há Incompatibilidade entre Legalidade e Eficiência?** Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/ CONLEG/Senado, ago/2013 (Texto para Discussão nº 133). Disponível em: <www.senado.leg.br/estudos>. Acesso em 08.11.2014

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 23ª Ed. – São Paulo: Atlas, 2008.

PISA, Beatriz Jackiu. **Uma proposta para o desenvolvimento do índice de avaliação da governança pública (IGovP): Instrumento de planejamento e desenvolvimento do Estado**. 2014. 222 f. Dissertação (Mestrado) – Universidade Tecnológica Federal do Paraná. Programa de Pós-graduação em Planejamento e Governança Pública, Curitiba, 2014.

REZENDE, Karina Munari. O Princípio Constitucional da Eficiência Administrativa (art. 37, *caput*, CF) e sua Aplicação na Jurisprudência do STF, do STJ e do TRF da 4ª Região após a Emenda Constitucional nº 19/98. **Revista da AGU**. Brasília – DF, ANO IV, Nº 05 – set. 2005.

RIBEIRO, Manoel. **Do poder Constituinte**. Salvador: Editora Distribuidora de livros Salvador, 1985.

RODRIGUES, William Costa. **Metodologia Científica**. FAETEC/IST. Paracambi: 2007 Disponível em: <http://www.unisc.br/portal/upload/com_arquivo/metodologia_Cientifica.pdf> Acesso em: 11.12.2014.

SANTOS, Maria Helena de Castro. **Governabilidade, Governança e Democracia: Criação de Capacidade Governativa e Relações Executivo - Legislativo no Brasil Pós - Constituinte**. Vol. 40, n. 3, Rio de Janeiro, 1997. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S001152581997000300003&script=sci_arttext&tlng=es> Acesso em: 16.10.2014.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 16ª ed. São Paulo: Malheiros, 1999.

_____, _____. 20 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

TAVARES, José. **Administração pública e direito administrativo**. Coimbra: Almedina 1992.

TENÓRIO, F. G; SARAIVA, E. J. Esforços sobre gestão pública e gestão social. In: MARTINS, Paulo Emílio Matos; PIERANTI, Octavio Penna (Org.). **Estado e gestão pública: visões do Brasil contemporâneo**. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2007.

VILLA, Jesús Leguina. A Constituição Espanhola e a fuga do direito administrativo. **Revista de Direito Administrativo Aplicado**, ano 2, n.º 6, set.1995.