

IMPERATIVOS CONSTITUCIONAIS E PRINCÍPIOS APLICÁVEIS À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

UMA ANÁLISE VOLTADA AO DIREITO DO TRABALHO

Daniel Souza de Nonohay

Juiz do Trabalho da VT de Santa Vitória do Palmar – RS

SUMÁRIO: Introdução; I. Princípios Jurídicos; II Princípio da Legalidade; II.1. *Ius variandi*; II.2. Resilição unilateral do contrato de trabalho pelo Estado; III. Princípio da Moralidade; IV. Princípio da Impessoalidade; V. Princípio da Eficiência; VI. Princípio da Publicidade; Conclusão; Referências.

INTRODUÇÃO

O modelo institucional contido na Constituição Federal determina uma grande participação do Poder Judiciário na vida política e social da República Federativa do Brasil.

As minudentes disposições da referida Carta, que abarca direitos e garantias de primeira (liberdades e garantias individuais), de segunda (liberdades sociais, como o direito de greve e o direito ao salário mínimo) e de terceira geração (regulando interesses difusos e coletivos específicos, como o direito ao meio-ambiente saudável, o direito dos consumidores, o direito das crianças, etc.), traduzem o sentimento do constituinte que, saindo de um período de ditadura, procurou moldar, por meio da Lei Maior, uma nova sociedade, democrática justa e igualitária.

Esta crença na profunda e efetiva modificação do mundo real por meio de disposições normativas é, bem compreendida, uma crença no império da lei.

O mundo real, contudo e obviamente, não pode ser integralmente contido, previsto e manipulado em norma objetivas. As leis, em sentido estrito, não amordaçam a dinâmica e amplitude do plano dos fatos.

É tentativa de superação desta dificuldade a previsão, expressa e ou implícita, no correr do texto da Carta Constitucional, de diversos princípios. Tais princípios possuem, entre suas diversas funções, as de suprimir as lacunas normativas existentes e de integrar o sistema legal, superando conflitos entre leis e entre os valores por ela representados.

São exatamente os princípios que, na nova ordem constitucional, pautam a redefinição da atuação do Estado e da sua máquina administrativa, possuindo importância superior às normas que contém comandos simples de restrição ou imposição de ação a este.

A amplitude e a preponderância concedida aos princípios constitucionais no direito administrativo, neste novo modelo de Estado, permitem extravasar os limites da, antes preponderante, legalidade estrita, e, conseqüentemente, permite o controle social e judicial da atividade administrativa com base em novos paradigmas.

Esta ampliação dos mecanismos de controle somada à ampliação das funções atribuídas ao Estado, como órgão promotor e assegurador dos direitos individuais e sociais previstos na Constituição Federal, resultou em uma grande zona de intercâmbio e interferência entre os Poderes Executivo e Judiciário.

Estes intercâmbios e interferências são operados e ou solvidos, principalmente, por meio da utilização de princípios gerais ou princípios consubstanciados em normas individuais.

Deter-se-á este trabalho no estudo de pequena parte deste contexto.

Inicialmente, perquirir-se-á acerca do conceito de princípios jurídicos, das suas funções e das suas formas de aplicação.

Após, tratar-se-á especificamente dos cinco princípios expressamente indicados com balizadores da atividade estatal no *caput* do artigo 37 da Constituição Federal. O exame dos princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência trará, quando cabível e no contexto do Direito do Trabalho, ao qual está vinculado este Curso, reflexos práticos de aplicação.

Deseja-se uma boa leitura.

I. PRINCÍPIOS JURÍDICOS

O termo princípio, originário do latim *principiu*, possui, entre outros significados, os de “origem de algo, de uma ação ou de um conhecimento” e de “na dedução, a proposição que lhe serve de base, ainda que de modo provisório, e cuja verdade não é questionada”¹. Já os princípios jurídicos são disposições genéricas, que privilegiam um valor ou um bem jurídico a ser alcançado e ou preservado. Não dispõem objetivamente acerca do conteúdo da conduta necessária à obtenção deste fim.

Compõem o mundo jurídico como sedimento sobre o qual vicejam as regras, inclusive as especificadoras de comportamentos. São elementos informadores e interpretativos, cumprindo a finalidade de integrar e harmonizar o conjunto jurídico, dando-lhe feições de um sistema coerente.

Incompreensivelmente, consideram alguns que os princípios constituem normas desprovidas de eficácia depende de punctual regulamentação legislativa. Nada mais inexato, no entanto, como se verá. É bem verdade que a sua aplicação, contudo, exige do intérprete um trabalho mais exaustivo do que aquele desenhado pelo raciocínio lógico-substutivo porquanto os princípios suscitam problemas de **importância, ponderação e valia** – e não apenas de validade, como as regras – por forma a exigir, do intérprete, a atividade de concreção ou “concretização” do princípio. Para tal atividade se considera, entre outros elementos, que as normas jurídicas se colocam no sistema, necessariamente, em relação de

¹ HOLANDA, Aurélio Buarque de. *Novo dicionário eletrônico Aurélio versão 5.11*, termo “princípio”.

conexidade e articulação ora, a “ponte” que viabiliza tal conexão, permitindo não apenas a articulação das diferentes normas entre si mas, igualmente, a sua interligação com os mandamentos constitucionais é formada, justamente, pelos princípios jurídicos, em razão de sua especial dimensão e capacidade de expansão no ordenamento².

Na doutrina constitucional, os princípios eram distinguidos das normas e relegados à intangibilidade, posição que lhes suprimia grande parte da eficácia. Notemos o ensinamento de José Afonso de Souza, onde se vê, implícito, o caráter “etéreo” atribuído aos princípios, somente afastado quando consagrados, expressamente, em lei:

As normas são preceitos que tutelam situações subjetivas de vantagem ou de vínculo, ou seja, reconhecem, por um lado, a pessoas ou a entidades a faculdade de realizar certos interesses por ato próprio ou exigindo ação ou abstenção de outrem, e, por outro lado, vinculam pessoas ou entidades à obrigação de submeter-se às exigências de realizar uma prestação, ação ou abstenção em favor de outrem. Os princípios são ordenações que se irradiam e imantam os sistemas de normas, “são – como observam Gomes Canotilho e Vital Moreira – “núcleos de condensações” nos quais confluem valores e bens constitucionais”. Mas, como disseram os mesmos autores, “os princípios, que começam por ser a base de normas jurídicas, podem estar positivamente incorporados, transformando-se em normas-princípio e constituindo preceitos básicos da organização constitucional”³.

Os princípios, contudo, são normas de consenso, que podem ou não estar expressos em lei. Nesta hipótese, a inscrição no texto legal apenas formaliza, apenas declara sua existência, mas não lhe retira as qualidades de precedência e intangibilidade, por ser consensual à sociedade que regula, bem como não suprime sua característica informadora e hermenêutica⁴. Conforme mencionou Miguel Reale:

Como se vê, e é salientado por Josef Esser, enquanto são princípios, eles são eficazes independentemente do texto legal. Este, quando os consagra, dá-lhes força cogente, mas não lhes altera a substância, constituindo um *jus* prévio e exterior a *lex*⁵.

² COSTA, Judith Martins. *As funções do Princípio da Moralidade Administrativa: o controle da moralidade na administração pública*. Disponível no site: http://www.tce.rs.gov.br/artigos/pdf/principio_moralidade.pdf, acessado no dia 07 nov. 2008, às 10h42min.

³ DA SILVA, José Afonso. *Curso de Direito Constitucional Positivo*, p. 84.

⁴ “Superando a discussão dos ilustres mestres, certo é que a norma é um juízo de dever ser e que, quando encerra regras de conduta do comportamento dos indivíduos em sociedade, transforma-se em norma jurídica. O princípio jurídico também é um juízo de dever ser, mas serve de grau de abstração mais elevado do que a norma, que, em geral, é pertencente a uma matéria. Os princípios jurídicos orientam todo o ordenamento ou todo um setor dele, enquanto a norma é mero preceito dele. Os princípios jurídicos tomam forma de norma jurídica quando estão positivados, mas não perdem o legado de serem princípios”. (ALMEIDA, Edvaldo Nilo. *Repensando os princípios: princípios constitucionais sociais trabalhistas e a mudança dos paradigmas dos princípios específicos do direito do trabalho*. Disponível em http://www.unifacs.br/revistajuridica/edicao_fevereiro2005/discente/disc12.doc, acessado no dia 07 nov. 2008, às 11h24min).

⁵ REALE, Miguel. *Lições Preliminares de Direito*, p. 307.

A correta discussão acerca dos limites da efetividade dos princípios perpassa uma questão prévia, que diz com sua distinção das regras (leis em sentido estrito e formal). A abordagem desta questão teórica, contudo, exigiria, somente para si, trabalho de igual ou maior volume do que o ora apresentado. Simplificando este tópico, acolhamos o entendimento de José Joaquim Gomes Canotilho, que qualificou os princípios como “fundamento de regras, isto é, são normas, que estão na base e constituem a *ratio* de regras jurídicas, desempenhando, com isso, uma função normogenética fundamentante”⁶. Ainda segundo o autor, inexistiria distinção entre princípios e normas. Estas seriam gênero, da qual aqueles e as regras seriam espécies:

A teoria da metodologia jurídica tradicional distinguia entre *normas e princípios* (*Norm-Prinzip, Principles-rules, Norm and Grundsatz*). Abandonar-se-á aqui esta distinção para, em sua substituição, sugerir: (1) as regras e princípios são duas espécies de normas; (2) a distinção entre regras e princípios é uma distinção entre duas espécies de normas⁷. [...] Os princípios são normas jurídicas impositivas de uma *optimização*, compatíveis com vários estágios de concretização, consoante os condicionalismos fácticos e jurídicos; as *regras* são normas que prescrevem imperativamente uma exigência (impõem, permitem ou proíbem) que é ou não cumprida (nos termos de Dworkin: *applicable in all-or-nothing fashion*); a convivência dos princípios é conflitual (Zagrebelsky), a convivência de regras é antinômica; os princípios convivem, as regras antinômicas excluem-se. Consequentemente, os princípios, ao constituírem *exigências de optimização*, permitem o balanceamento de valores e interesses (não obedecem, como as regras, à – lógica do tudo ou nada –), consoante seu *peso* e a ponderação de outros princípios eventualmente conflitantes; a regra não deixa espaço para qualquer outra solução, pois se uma regra *vale* (tem validade) deve cumpri-la na exacta medida das suas prescrições, nem mais nem menos. Como se verá mais adiante, em caso de conflito entre *princípios*, estes podem ser objecto de ponderações e de harmonização, pois eles contêm apenas <<exigências>> ou <<“standarts”>> que, em <<primeira linha>> (*prima facie*), devem ser realizados; as regras contêm <<fixações normativas>> *definitivas*, sendo insustentável a *validade* simultânea de regras contraditórias. Realça-se também que os princípios suscitam problemas de *validade* e *peso* (importância, ponderação, valia); as regras colocam apenas questão de *validade* (se elas não são correctas devem ser alteradas)⁸.

O confronto aparente de leis pressupõe, para sua solução, que não exista mais de uma regra aplicável ao caso concreto. As demais, portanto, seriam “inválidas” para aquele caso. Definida a regra, esta aponta a solução. O manejo de princípios, em igualdade de condições com a regra, permite ao operador do direito solver o confronto entre bens e ou valores jurídicos através do uso da razão e de mecanismos consequentes, como o da ponderação. A solução assim obtida evita, no mais das vezes, o aniquilamento de um dos bens ou valores conflitantes para solução da *lide*, aproximando-se de um ideal de justiça.

⁶ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, p. 1161.

⁷ *Ibidem*, p. 1160.

⁸ *Ibidem*, p. 1161-2.

Do acima referido, nota-se que a busca de um conceito de princípios jurídicos leva-nos, inexoravelmente, à análise da função que estes desempenham. Para Humberto Ávila, regras e princípios seriam conceituados da seguinte forma:

As regras são normas imediatamente descritivas, primariamente retrospectivas e com pretensão de decidibilidade e abrangência, para cuja aplicação se exige a avaliação da correspondência, sempre centrada na finalidade que lhes dá suporte ou nos princípios que lhes são axiologicamente sobrejacentes, entre a construção conceitual da descrição normativa e a construção conceitual dos fatos. Os princípios são normas imediatamente finalísticas, primariamente prospectivas e com pretensão de complementaridade e de parcialidade, para cuja aplicação se demanda uma avaliação da correlação entre o estado de coisas a ser promovido e os efeitos decorrentes da conduta havida como necessária à sua promoção⁹.

Voltando nosso olhar ao Direito Público e, com isso, mais proximamente ao objeto deste estudo, constituiriam os princípios dispostos no *caput* do artigo 37 da Constituição Federal, para o mestre Hely Lopes Meirelles, “por assim dizer, os fundamentos da ação administrativa, ou por outras palavras, os sustentáculos da atividade pública”¹⁰. Alguns doutrinadores, em posição que traduz a melhor interpretação da atual Constituição Federal, concedem àqueles posição prevalente, como, por exemplo, Juarez de Freitas:

De sua vez, o Direito Administrativo deve ser definido como o sistema de princípios, normas e valores que regem as relações internas e externas da Administração Pública, assim entendidas. A propósito deste conceito de Direito Administrativo, é bem de ver que se subsume no sistema jurídico geral [...] entendendo-o como uma rede axiológica e hierarquizada de princípios gerais e tópicos, de normas e de valores jurídicos cuja função é a de, evitando ou superando antinomias, dar cumprimento aos princípios e objetivos fundamentais do Estado Democrático de Direito, assim como se encontram consubstanciados, expressa ou implicitamente, na Constituição. Por princípio ou objetivo fundamental entende-se o critério ou a diretriz basilar do sistema jurídico, que se traduz numa disposição hierarquicamente superior, do ponto de vista axiológico, em relação às normas e aos próprios valores, sendo linhas mestras de acordo com as quais se deverá guiar o intérprete quando se defrontar com antinomias jurídicas. [...] Deste modo é de se grifar que, à base deste conceito de sistema jurídico, crê-se na possibilidade de melhor compreender a exigência teleológica e operacional do princípio hierárquico da supremacia da Constituição, assim como na existência de princípios e objetivos, em face dos quais – em caso de incompatibilidades internas – devem as normas infraconstitucionais guardar a função instrumental, tendo em vista a realização finalística da constituição¹¹.

⁹ *Teoria dos Princípios*, p. 70.

¹⁰ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*, p. 82.

¹¹ *Estudos de Direito Administrativo*, p. 17-8.

Realizadas estas considerações preliminares, impende referir que não foi abordada, aqui, a classificações dos princípios quanto a sua origem. Isto porque pouco acrescentaria ao tema, restrita que está a área de estudo aos princípios expressamente tipificados no *caput* do artigo 37 da Constituição Federal.

II. PRINCÍPIO DA LEGALIDADE

O princípio da legalidade está ligado ao alvorecer do estado democrático de direito.

As reformas políticas de matizes liberais, sustentadas pela burguesia e pela ascensão do capitalismo, impunham que o estado agisse dentro de limites estabelecidos por lei. Ou seja, um governo no qual imperasse a vontade da maioria, consubstanciada em normas e não na vontade despótica de um soberano ou análogo.

Os antecedentes históricos do princípio da legalidade podem ser encontrados, de forma clara, na carta do João Sem Terra que, entre outras disposições, continha as seguintes:

[...] Nenhum homem livre será detido ou sujeito à prisão, ou privado dos seus bens, ou colocado fora da lei, ou exilado, ou de qualquer modo molestado, e nós não procederemos nem mandaremos proceder contra ele senão mediante um julgamento regular pelos seus pares ou de harmonia com a lei do país. [...] Só serão nomeados juizes, oficiais de justiça, xerifes ou bailios os que conheçam a lei do reino e se disponham a observá-la fielmente. [...] Todos os direitos e liberdades, que concedemos e que reconhecemos enquanto for nosso o reino, serão igualmente reconhecidos por todos, clérigos e leigos, àqueles que deles dependerem¹².

O princípio da legalidade, assim e originalmente, foi a represa que conteve o antes ilimitado poder estatal, resguardando os direitos individuais e gerando os meios propícios para o desenvolvimento de uma sociedade livre¹³.

Segundo Montesquieu:

¹² Outorgada por João sem Terra em 15 de Junho de 1215 e confirmada seis vezes por Henrique III, três vezes por Eduardo I, catorze vezes por Eduardo III, seis vezes por Ricardo II, seis vezes por Henrique IV, uma vez por Henrique V e uma vez por Henrique VI, Reis da Inglaterra. (WIKIPÉDIA, a enciclopédia livre. Anônimo. *Carta Magna de João Sem Terra*. Disponível em: <http://pt.wikipedia.org/wiki/Carta_Magna_de_Jo%C3%A3o_Sem_Terra>, acessado no dia 10 nov. 2008, às 8h15min).

¹³ Note-se que os revolucionários franceses do século XVIII, inicialmente, tentavam apenas limitar o poder do rei, submetendo-o à lei: “[...] desde o ano de 1750, o tom da resistência parlamentar à polícia real fora de irada veemência. Quanto mais desesperadamente a coroa buscava remédios para seu compromisso financeiro em taxas impostas a privilegiados e não privilegiados, mais os parlamentos se enfureciam. E sua beligerância era muito mais que um acesso de mau humor coletivo. Representava um esforço coletivo para substituir o ilimitado absolutismo de Luís XIV por uma monarquia mais “constitucional”. [...] Nesse processo de mutação de monarquia absoluta para monarquia “mista”, os parlamentos foram auxiliados por uma mudança de ênfase da auto definição de governo. Atendo-se a uma teoria de administração (sobretudo mas não exclusivamente na Alemanha) inventada no século XVIII, os funcionários da coroa habituaram-se a expressar sua lealdade não à pessoa do rei, e sim à impessoal entidade do Estado.” (SCHAMA, Simon. *Cidadãos: uma crônica da revolução francesa*, p. 101-2).

É verdade que nas democracias o Povo parece fazer o que quer. Mas a liberdade política não consiste em fazer o que o povo quer. Num Estado, quer dizer, numa sociedade onde há leis, a liberdade só pode constituir em poder fazer o que se deve querer, e em não ser obrigado a fazer o que não se deve querer. É preciso ter presente o que é independência e o que é liberdade. A liberdade é o direito de fazer tudo o que as leis permitem. Se um cidadão pudesse fazer o que elas proíbem, ele já não teria liberdade, pois outros teriam igualmente este poder¹⁴.

A verdadeira inovação trazida no seio do princípio da legalidade, em verdade, era a sujeição às leis daqueles que produziam e aplicavam as leis¹⁵. Esta sujeição foi essencial ao nascimento do estado democrático de direito. Nas palavras de Norberto Bobbio:

A superposição, característica das teorias políticas e jurídicas que acompanham a formação do Estado moderno, da imagem do Direito como ordenamento normativo relativamente concentrado com a do Estado como aparelho para uso da força concentrada, deu lugar à persistente imagem do “Estado de Direito”, na qual as duas idéias do Direito e do Estado estão estreitamente unidas, até constituírem um corpo só. Nenhuma coisa é mais válida do que a doutrina do Estado de Direito tornada doutrina oficial do Direito público europeu durante quase um século, pelos juristas da Restauração até à República de Weimar, para sintetizar plasticamente o processo da estatização do Direito e de juridificação do Estado, que acompanha a formação do Estado moderno. Dessa doutrina podem dar-se duas interpretações, uma teórica e outra ideológica. Teoricamente, ela exprime, como já o acentuou Kelsen, a exigência meramente científica de descrever o Estado como um ordenamento jurídico, e ficaria ainda para provar que uma teoria não ideológica do Estado pudesse ser construída sem ser como teoria jurídica. Ideologicamente, a doutrina referida exprime o ideal do moderno constitucionalismo, ou seja, o ideal do Estado limitado pelo Direito, cujos poderes agem no âmbito do Direito e cuja legitimidade depende do fato da sua ação se desenvolver dentro dos limites de regras preconstituídas¹⁶.

¹⁴ O espírito das leis, p. 162-3.

¹⁵ Como ensinava Jean-Jacques Rousseau: “Por qualquer via que se remonte ao princípio, chega-se sempre à mesma conclusão, a saber: o pacto social estabelece entre os cidadãos uma tal igualdade, que eles se comprometem todos nas mesmas condições e devem todos gozar dos mesmos direitos. [...] Enquanto os súditos só estiverem submetidos a tais convenções, não obedecem a ninguém, mas somente à própria vontade, e perguntar até onde se estendem os direitos respectivos do soberano e dos cidadãos é perguntar até que ponto estes podem comprometer-se consigo mesmos, cada um perante todos e todos perante cada um. Vê-se por aí que o poder soberano, por mais absoluto, sagrado e inviolável que seja, não passa nem pode passar dos limites das convenções gerais. [...] Quando digo que o objeto das leis é sempre geral, por isso entendo que a Lei considerada os súditos como corpo e as ações como abstratas, e jamais um homem como indivíduo e uma ação particular. [...] Baseando-se nessa idéia, vê-se logo que não se deve mais perguntar a quem cabe fazer as leis, pois são atos de vontade geral, nem se o princípio está acima das leis, visto que é membro do Estado [...]”, (*Do contrato social*, p. 49-50 e 54-5).

¹⁶ Direito. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco (Org.). *Dicionário de Política*, p. 353.

Fundado no princípio da legalidade, pôde o estado democrático de direito desenvolver-se, incorporando novas facetas e conquistas, como os direitos sociais. A atual estrutura daquele, para Gustavo Gozzi, é composta por:

- 1) Estrutura formal do sistema jurídico, garantia das liberdades fundamentais com a aplicação da lei geral-abstrata por parte de juízes independentes.
- 2) Estrutura material do sistema jurídico: liberdade de concorrência no mercado, reconhecida no comércio aos sujeitos da propriedade.
- 3) Estrutura social do sistema jurídico: a questão social e as políticas reformistas de integração da classe trabalhadora.
- 4) Estrutura política do sistema jurídico: separação e distribuição do poder (F. Neumann. 1973)¹⁷.

Não há como dissociar o princípio da legalidade da própria razão de ser, do próprio motivo de existência de uma norma fundante. Não obstante seja, portanto, um princípio implícito a qualquer constituição ocidental contemporânea, foi ele declarado expressamente no inciso II do artigo 5º da nossa Constituição, que dispõe: “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”.

Seus efeitos irradiam-se em menor ou maior grau por todo o texto da Constituição. Uma das suas principais conseqüências, diz-se ilustrativamente, pode ser encontrada no inciso XXXIX do referido artigo¹⁸, que consubstancia o brocardo latino *nullum crimen, nulla poena sine lege*¹⁹.

Outra, é sua expressa referência no *caput* do artigo 37 da Constituição Federal, em uma inovação do constituinte originário, demonstra seu interesse em uma observância estrita do conjunto normativo pelo administrador público. Chamar-se-á este desdobramento específico, para os fins deste estudo, de princípio de legalidade estrita.

¹⁷ Estado Contemporâneo. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco (Org.). *Dicionário de Política*, p. 401.

¹⁸ “A primeira conseqüência que se tira desses princípios é que apenas as leis podem indicar as penas de cada delito e que o direito de estabelecer leis penais não pode ser senão da pessoa do legislador, que representa toda a sociedade ligada por um contrato social. [...] A segunda conseqüência é a de que o soberano, representando a sociedade mesma, apenas pode fazer leis gerais, às quais todos devem obediência; não é da sua competência, contudo, julgar se alguém violou tais leis.” (BECCARIA, Cesare. *Dos Delitos e das Penas*, p. 16).

“O Direito Penal que se inaugura com os códigos franceses de 1790 e 1810, com o Código da Baviera de 1813, tem nas suas raízes as concepções jusnaturalistas e contratualistas do iluminismo. E a propriamente nossa legislação penal pioneira, inspirada nesses códigos e nas proclamadas e ardorosas convicções liberais da maioria dos deputados e senadores das primeiras legislaturas do parlamento brasileiro, tem como filosofia inspiradora, sem dúvidas, o iluminismo. Isto se evidencia desde logo na Constituição de 25 de março de 1824, que, embora tisonada pela outorga imperial, consagra em seu artigo 179, uma série de postulados de natureza penal cuja origem iluminista não é passível de ser questionada. Mas é no Código Criminal, de 16 de dezembro de 1830, como obviamente não poderia deixar de ser, que a presença do pensamento enciclopedista se mostra vigorosa e dominante. O *postulado da reserva legal* que já se encontrava no inciso XI do artigo 179 da Carta Magna Imperial de 1824, é o pórtico do estatuto criminal de 1830. O artigo primeiro deste código penal diz que ‘não haverá crime ou delicto, sem uma lei anterior que o qualifique’”. (LUISI, Luis. *Filosofia do direito*, p. 128-9).

¹⁹ “Não haverá crime sem lei anterior que o defina, nem pena sem prévia cominação legal”.

Sobre ele esta disposição, impende trazer à colagem a definição clássica de Hely Lopes Mirelles:

A legalidade, como princípio de administração, (CF, art. 37, *caput*), significa que o administrador público está, em toda a sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei e às exigências do bem-comum, e deles não se pode afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido e expor-se à responsabilidade disciplinar, civil e criminal, conforme o caso. A eficácia de toda a atividade administrativa está condicionada ao atendimento da *lei*²⁰.

O princípio da legalidade estrita constitui, em sua essência, um limite formal à atuação do administrador público²¹. Aquele informa que este somente pode agir quando a norma lhe determina²² ou lhe permite²³. Se, no campo privado, a regra é a liberdade, no campo público a regra, genericamente, é a proibição²⁴.

O princípio da legalidade possui desdobramentos específicos e importantes na feição que o constituinte pretendeu dar às relações de trabalho mantidas pelo estado e, conseqüentemente, à própria forma de prestação dos serviços públicos.

Analisar-se-ão, a seguir, duas aplicações diretas do princípio da legalidade nas relações de emprego mantidas pelo estado: os limites do *ius variandi* e a necessidade de motivação da rescisão unilateral do contrato de trabalho.

II.1. *Ius variandi*

O estado possui duas possibilidades de integrar mão-de-obra para o desempenho regular das suas ordinárias funções. A incorporação do trabalhador pode se dar por meio de um vínculo de Direito Administrativo ou de Direito do Trabalho.

No primeiro, historicamente, prevalece o interesse do próprio estado, que se pressupõe representar o interesse público. No segundo, ganha relevo o interesse daquele que pressupõe hipossuficiente, o prestador de serviços e, por tal via, igualmente se atenderia ao bem comum.

Optando pela segunda hipótese de liame, o estado adquire a qualidade jurídica de empregador, e, por decorrência, os direitos e deveres a ela inerentes. Torna-se

²⁰ MEIRELES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*, p. 82.

²¹ “[...] a Administração não apenas está proibida de agir *contra legem* ou *extra legem*, mas só pode atuar *secundum legem*.” Stassinopoulos, Michel. *Traité des acies administratifs*, p. 69, In MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Desvio de poder: discricionariedade e controle jurisdicional*. Disponível no site <http://www.direitofba.net/mensagem/celsocastro/desviodepoder.doc>, acessado em 06 nov. 2008, às 14h03min.

²² Realizando o que a doutrina, em sua maioria, denomina de ato administrativo vinculado.

²³ Realizando o que a doutrina, em sua maioria, denomina de ato administrativo discricionário.

²⁴ “Com efeito, existe entre a atividade administrativa e a lei uma relação de subordinação, isto é, “sub-ordenação”, ordenação inferior. Essa subordinação, no-lo diz Renato Alessi, em observação certa, apresenta-se sob duplo aspecto. De um lado, realça-se seu sentido *positivo*, querendo significar que a lei tanto pode erigir vedações à Administração, quanto impor-lhe a busca de certos fins propostos como obrigatórios; de outro lado, acentua-se um sentido negativo, ainda mais importante, qual seja: o de que a Administração não pode fazer senão o que de antemão lhe seja permitido por uma regra legal”. (MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Desvio de poder: discricionariedade e controle judicial*. Disponível no site <http://www.direitofba.net/mensagem/celsocastro/desviodepoder.doc>, acessado em 06 nov. 2008, às 17h04min).

equivalente, como regra geral, ao seu sucedâneo privado, não podendo invocar sua natureza pública para aviltar qualquer direito assegurado ao empregado. Tal posição é prevalente na jurisprudência, conforme exemplificam os julgados abaixo.

ENTE PÚBLICO – HORAS EXTRAS SUPRESSÃO – APLICAÇÃO DA SÚMULA 291 DO TST – Possibilidade de aplicação do entendimento preconizado na Súmula nº 291/TST, porquanto a Administração Pública, quando contrata pelo regime empregatício, equipara-se ao empregador comum. Devido, portanto, o pagamento de indenização correspondente ao valor de um mês das horas suprimidas para cada ano ou fração igual ou superior a seis meses de prestação de serviço acima da jornada normal, conforme preconiza a Súmula 291 do TST²⁵.

EMBARGOS – ESTABILIDADE DE OCUPANTE DE EMPREGO PÚBLICO REGIDO PELA CLT – O disposto no artigo 41 da Constituição da República é inaplicável aos empregados públicos (os celetistas), uma vez que toda a sistemática da Seção II do Capítulo VII do Título III da Constituição da República, se fundava, até a Emenda nº 19/98, na existência de um regime jurídico único; hoje, a Administração pública pode celebrar contrato de trabalho pelo regime da CLT, e celebra. E quando o faz sujeita a relação de emprego às mesmas condições estabelecidas para as empresas privadas. Recurso de Embargos conhecido e provido para julgar improcedente a reclamação trabalhista²⁶.

Os vínculos de emprego mantidos pelo Estado sofrem, assim, a incidências dos princípios e normas componentes do Direito Material do Trabalho e, em vista da natureza jurídica do empregador, a incidência de princípios e normas que regulam a atividade da administração pública.

Tal sobreposição implica que o poder diretivo do empregador, conhecido como *ius variandi*, ou seja, o direito de alterar pontualmente as condições nas quais o trabalho é prestado, seja exíguo. Para melhor compreensão da matéria, far-se-á uma pequena digressão, explicitando o conceito e os limites do *ius variandi*²⁷.

²⁵ Terceira Turma do Tribunal Superior do Trabalho. RR - 644/2005-024-09-00. Rel. Min. Carlos Alberto Reis de Paula. J. 07.03.2007. Disponível no site <<http://www.tst.gov.br>>, acessado no dia 09 nov. 2008, às 09h11min.

²⁶ Subseção I Especializada em Dissídios Individuais do Tribunal Superior do Trabalho– I. ERR n. 557968. Rel. Min. João Batista Brito Pereira. J. 2.4.2001. *Diário oficial da União*, 22.06.2001, p. 310. Pode, ainda, ser mencionado o seguinte julgado: “SERVIDORES CELETISTAS MUNICIPAIS – PROGRESSÕES SALARIAIS – LEI MUNICIPAL – OBRIGATORIEDADE – O ente de direito público, quando contrata servidores pelo regime da CLT, se obriga ao cumprimento das normas e princípios específicos do direito do trabalho, porque equipara-se ao empregador privado. Se a Lei Municipal assegura o direito a progressões salariais, o chefe do poder executivo local fica obrigado a dar cumprimento a tal norma, enquanto não revogada ou alterada, a qual se equipara ao regulamento empresarial nesse particular, e é fonte de direito individual do trabalho, observada a orientação expressa na Súmula nº 51 do c. TST”. (Tribunal Regional da 14ª Região. RO 00546.2004.111.14.00-8. Relª. Juíza Maria do Socorro Costa Miranda. J 04.11.2005. Disponível no site www.trt14.gov.br/acordao/Nov_05/Data04_11/00546.2004.111.141.00-8_RO.pdf, acessado no dia 09 nov. 2008, às 09h15min).

²⁷ TEIXEIRA FILHO, João de Lima. Alteração das Condições de Trabalho. In *Instituições de Direito do Trabalho*, p. 533-4.

Prescreve o art. 468 da Consolidação que “nos contratos individuais de trabalho só é lícita a alteração das respectivas condições por mútuo consenso”. Esta regra não é senão a aplicação, no terreno do direito do trabalho, do princípio da força obrigatória dos contratos. Mas a própria lei, em certos casos, permite sejam unilateralmente modificadas as condições de contrato, como na hipótese, antes referida, da transferência do empregado por necessidade do serviço. Confere, portanto, ao empregador - a despeito da regra da imutabilidade contratual - um certo *jus variandi*. [...] Em face do art. 468 da Consolidação, no direito brasileiro o *jus variandi* somente poderá ser admitido dentro de limites muito estritos, sob pena de se tornar letra morta essa disposição legal, viga mestra de nossa legislação do trabalho e principal garantia do empregado contra o arbítrio do empregador. A não ser, portanto, nos casos em que a lei expressamente o autorize, a alteração das condições de trabalho, em virtude de ato do empregador, não poderá ser tolerada, salvo a título excepcional, em situação de emergência e em caráter transitório, quando a recusa do empregado em acatar a ordem que lhe é dada, recusa totalmente, aliás, injustificada, importe absoluta falta de espírito de colaboração; quando, para usarmos a expressão marcante de *Barassi*, a própria “dignidade do trabalhador” viesse a ser comprometida pelo seu comportamento. Não há critérios preestabelecidos, que possam guiar o juiz na apreciação de tais casos: caber-lhe-á verificar, em cada hipótese, se o empregador ultrapassou os limites normais do *jus variandi*, segundo o *standard* jurídico ditado pelas condições de meio e de momento²⁸.

Como regra geral, pode-se fixar que as modificações discricionárias e unilaterais das condições do trabalho são vedadas ao estado. Tal posição, necessariamente, deve admitir exceções. O contrato a termo sucessivo, ao se protrair no tempo, implica no enfrentamento de condições de fato diversas daquelas que cercavam o momento exordial do liame. O completo engessamento das condições de trabalho, assim, sofreria uma impossibilidade prática.

Tais exceções são ditadas por imperativos do bem comum, traduzido este na melhoria do serviço público. O ente público poderia, assim, alterar unilateralmente as condições de trabalho, observados os limites da legislação trabalhista e quando a lei lhe permitir, desde que a real motivação seja a melhoria do serviço público.

A exceção, assim, calca-se em motivação específica²⁹, o que enseja pergunta conseqüente. Existiria necessidade de o estado justificar o exercício do *jus variandi*? Sobre tal necessidade falou Maria Sylvia Zanella di Pietro:

[...] A motivação é, em regra, necessária, seja para os atos vinculados, seja para os atos discricionários, pois constitui garantia de legalidade, que tanto diz respeito ao interessado como à própria administração pública; a motivação é que permite a verificação, a qualquer momento, da legalidade do ato, até mesmo pelos demais poderes do Estado. [...] ³⁰

²⁸ *Instituições de Direito do Trabalho*, p. 533-4.

²⁹ Há, aqui, de discernir motivos, matéria de fato sobre a qual se sedimenta o ato administrativo, da motivação, explicitação dos motivos que justificam a prática daquele.

³⁰ *Direito Administrativo*, p. 204.

A posição encontra forte eco na jurisprudência, como abaixo se vê.

ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. INDEFERIMENTO DE AUTORIZAÇÃO PARA FUNCIONAMENTO DE CURSO SUPERIOR. AUSÊNCIA DE MOTIVAÇÃO DO ATO ADMINISTRATIVO. NULIDADE.

1. A margem de liberdade de escolha da conveniência e oportunidade, conferida à Administração Pública, na prática de atos discricionários, não a dispensa do dever de motivação. O ato administrativo que nega, limita ou afeta direitos ou interesses do administrado deve indicar, de forma explícita, clara e congruente, os motivos de fato e de direito em que está fundado (art. 50, I, e § 1º da Lei 9.784/99). Não atende a tal requisito a simples invocação da cláusula do interesse público ou a indicação genérica da causa do ato. [...] ³¹

RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. AVALIAÇÃO EM ESTÁGIO PROBATÓRIO. DEVIDA MOTIVAÇÃO. INOCORRÊNCIA. AVALIAÇÃO QUADRIMESTRAL NÃO OBSERVADA.

I - Acarreta a nulidade do ato de exoneração a não observância do comando legal que impõe avaliações quadrimestrais mediante relatório circunstanciado. II - Não atende a exigência de devida motivação imposta aos atos administrativos a indicação de conceitos jurídicos indeterminados, em relação aos quais a Administração limitou-se a conceituar o desempenho de servidor em estágio probatório como bom, regular ou ruim, sem, todavia, apresentar os elementos que conduziram a esse conceito. Recurso ordinário provido ³².

RECURSO ESPECIAL. MANDADO DE SEGURANÇA. TRANSFERÊNCIA DE SERVIDOR PÚBLICO. ATO DISCRICIONÁRIO. NECESSIDADE DE MOTIVAÇÃO. RECURSO PROVIDO.

1. Independentemente da alegação que se faz acerca de que a transferência do servidor público para localidade mais afastada teve cunho de perseguição, o cerne da questão a ser apreciada nos autos diz respeito ao fato de o ato ter sido praticado sem a devida motivação. 2. Consoante a jurisprudência de vanguarda e a doutrina, praticamente, uníssona, nesse sentido, todos os atos administrativos, mormente os classificados como discricionários, dependem de motivação, como requisito indispensável de validade. 3. O Recorrente não só possui direito líquido e certo de saber o porquê da sua transferência *ex officio*, para outra localidade, como a motivação, neste caso, também é matéria de ordem pública, relacionada à própria submissão a controle do ato administrativo pelo Poder Judiciário. 4. Recurso provido ³³.

³¹ Primeira Seção do Superior Tribunal de Justiça. MS 9944/DF. Rel. Min. Teori Albino Zavascki. J. 25.05.2005. Disponível no site <<http://www.stj.gov.br/SCON/jurisprudencia/doc.jsp?livre=MS+9944&&b=ACOR&p=true&t=&l=10&i=2>>, acessado no dia 09 nov. 2008, às 11h20min.

³² Quinta Turma do Superior Tribunal de Justiça. RMS 19210/RS. Rel. Min. Felix Fischer. J. 14.03.2005. Disponível no site <<http://www.stj.gov.br/SCON/jurisprudencia/doc.jsp?livre=%22ato+administrativo%22+motiva%E7%E3o+nulidade&&b=ACOR&p=true&t=&l=10&i=10>>, acessado no dia 10 nov. 2008, às 11h29min.

³³ Sexta Turma do Superior Tribunal de Justiça. RMS 15459/MG. Rel. Min. Paulo Medina. J. 19.04.2005. Disponível no site <<http://www.stj.gov.br/SCON/jurisprudencia/doc.jsp?livre=%22ato+administrativo%22+motiva%E7%E3o+nulidade&&b=ACOR&p=true&t=&l=10&i=18>>, acessado no dia 09 nov. 2008, às 11h30min.

A ausência de motivação ou a inoportunidade dos motivos, dessarte, conduziriam à nulidade do ato (ordem) que determinou a modificação na condição de trabalho.

Para ilustrar o tópico, mostra-se interessante mencionar a seguinte decisão, proferida pela Corte Suprema de Justiça da Colômbia, em caso no qual é abordado o *ius variandi* de empregador público e sua vinculação ao bem comum e ao interesse público.

[...] La figura del *ius variandi* ha sido objeto de diversos análisis por parte de la jurisprudencia laboral, – tanto la vertida para el sector privado, como la para el sector público—, la cual ha sido reiterada en manifestar que, como la potestad subordinante del empleador, que es de donde conceptualmente nace, no puede ser ejercida de manera omnimoda y arbitraria, pues en realidad no tiene la condición de absoluta e irrestricta, sino que es esencialmente relativa y sometida a unos límites, radicados en los derechos del trabajador, su honor y su dignidad. Precisamente, en el anterior marco de restricciones es que ha sido reflexionado el cambio de lugar de ejecución del contrato laboral (movilidad geográfica), em el evento de su disposición por parte del empleador, y a partir de allí se há pregonado, en diversas épocas, que el mismo no puede ser fruto de la arbitrariedad y el capricho del empleador, sino que debe obedecer a razones objetivas y válidas bien de índole técnicas, operativas, organizativas o administrativas que lo hagan ineludible o al menos justificable. Empero, **tratándose del Estado empleador, como en el presente caso, deja consignado la Sala, que la figura del *ius variandi* que se estudia debe ser abordada en perspectiva de las categorías necesidad del servicio y buen servicio público, pues si el traslado del servidor estatal, como expresión de aquella, está concernido con la satisfacción de la primera y la realización del segundo, como valor de la administración pública, ello es suficiente para justificarlo por tener implícitas las razones objetivas que la doctrina y la jurisprudencia han reconocido deben existir para que la movilidad geográfica en la prestación de la labor sea procedente, claro está, con el obligatorio respeto de los derechos objetivos del trabajador a conservar las condiciones del empleo. [...]**³⁴

III.2. Resilição unilateral do contrato de trabalho pelo Estado

Outro dos reflexos específicos e relevantes da sobreposição aqui tratada se dá relativamente à possibilidade de o estado resilir unilateralmente o contrato de trabalho.

A Constituição Federal, por meio do inciso I do seu artigo 7º, veda a dispensa arbitrária ou sem justa causa:

Constituição Federal. Art. 7º. São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social: I - relação de emprego protegida contra despedida arbitrária ou sem justa causa, nos termos de lei complementar, que preverá indenização compensatória, dentre outros direitos; [...]

³⁴ Sala de Cassação Laboral da Corte Suprema de Justiça da Colômbia. Rel. Francisco Escobar Henriquez Luis Gonzalo Toro Correa. Processo nº 10969. J. 26.07.1999. Disponível no site <http://www.scare.org.co/juridica_act/recursos/sen_laboral_uv_1.pdf>, acessado no dia 09 nov. 2008, às 11h55min. Grifo nosso.

Enquanto não regulamentado o referido dispositivo, foi limitada a proteção geral contra a despedida, no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, ao pagamento de quantia equivalente a 40% do valor total depositado pelo empregador no Fundo de Garantia por Tempo de Serviço.

Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Art. 10. Até que seja promulgada a lei complementar a que se refere o artigo 7º, I, da Constituição: I - fica limitada a proteção nele referida ao aumento, para quatro vezes, da porcentagem prevista no artigo 6º, caput e § 1º, da Lei nº 5.107, de 13 de setembro de 1966; II - fica vedada a dispensa arbitrária ou sem justa causa: a) do empregado eleito para cargo de direção de comissões internas de prevenção de acidentes, desde o registro de sua candidatura até um ano após o final de seu mandato; b) da empregada gestante, desde a confirmação da gravidez até cinco meses após o parto. [...]

O ato unilateral de extinção do contrato de trabalho³⁵, seja ela a prazo determinado ou indeterminado, é definido pela doutrina, em vista, principalmente, das disposições constantes no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, como um direito potestativo do empregador. Vejamos as lições de Orlando Gomes, Élon Gottschalk e Maurício Godinho Delgado.

A despedida (licenciement, licenciamento, entlassung, despido) pode se dar *sem justa causa* ou *com justa causa*, merecendo as duas modalidades disciplina jurídica distinta. [...] Mesmo no contrato por tempo determinado, em que um termo preestabelecido deveria impor às partes uma vinculação real, reconhece-se, hoje, a dispensa da intervenção judicial. Com as restrições e condições acima referidas, o empregador possui, portanto, o direito de promover, por iniciativa própria, a rescisão unilateral, independentemente de recorrer à autoridade judiciária. [...] Entre nós, intentou-se disciplinar as chamadas *despedidas imotivadas* ou *arbitrárias*, tentativa vã e malograda. [...] Era sem dúvida uma nova forma de restringir o *poder potestativo* do empregador, impondo-lhe condições e limites adequados. [...] A Constituição de 1988, protegendo a relação de emprego contra a *despedida arbitrária*, subordina, porém, o princípio, à Lei Complementar a ser promulgada pelo Congresso. A despedida continua a ser uma prerrogativa do empregador, que fica obrigado a pagar ao empregado 40% do saldo da conta vinculada no FGTS, até promulgação da Lei Complementar. Muita incompreensão surgiu na Constituinte em torno da discussão da matéria. A ala conservadora supondo trata-se da abolição do poder patronal de despedir, quando, na realidade, se trata de mais uma simples limitação do poder potestativo de rescindir o contrato³⁶.

A rescisão unilateral do contrato de trabalho resulta de uma declaração de vontade da respectiva parte, com poderes para colocar fim ao pacto empregatício. [...] no Brasil, conforme já reiteradamente exposto, tem prevalecido, há décadas, a ampla possibilidade jurídica da simples ruptura do contrato por ato estritamente arbitrário do empregador; em síntese, a denúncia vazia do

³⁵ Resilição unilateral do contrato de trabalho.

³⁶ GOMES, Orlando; GOTTSCAHLK, Élon. *Curso de Direito do Trabalho*, p. 377.

contrato de emprego, a dispensa sem justa causa e sem qualquer outro fator que seja tido como relevante, do ponto de vista socioeconômico. Qual a *natureza jurídica* dessa declaração de vontade empresarial que, por si somente, tem a aptidão de colocar término ao contrato de emprego? Nos moldes prevalentes no Direito do país, *tal declaração de vontade tem natureza potestativa, receptícia e constitutiva, com efeitos imediatos, tão logo recebida pela parte adversa (efeitos ex nunc). [...] trata-se de direito potestativo, o qual corresponde àquele cujo exercício visa à “modificação ou extinção” de certa relação jurídica, limitando-se a contraparte “a sofrer as conseqüências do exercício do direito pelo seu titular”*. Direito potestativo é o ponto máximo de afirmação *da centralidade do indivíduo* na ordem jurídica. Efetivamente, ele constitui aquela prerrogativa ou vantagem que se exerce e se afirma independentemente da vontade dos que não de suportar suas conseqüências jurídicas³⁷.

Sendo potestativo o direito, estaria o empregador privado, conseqüentemente, desobrigado de justificar o exercício daquele, observados os parâmetros da boa-fé objetiva, que pautam qualquer contrato³⁸. Esta liberalidade contrasta, relativamente à administração pública, com a necessidade de explicitação dos motivos do ato que resile unilateralmente o contrato de trabalho, em moldes idênticos aos tecidos quanto ao exercício do *ius variandi*.

O estado, assim, para despedir qualquer empregado, cujo liame se originou, em regra, após aprovação do trabalhador em concurso público³⁹, deve justificar o ato, discriminando os seus motivos.

A ausência de motivação, levará, seguindo-se a linha como já mencionado anteriormente, à invalidade da despedida. Configurada, terá o empregado direito a retornar ao emprego e a perceber os valores que deixou de auferir no curso do seu afastamento.

Vejam algumas decisões prolatadas acerca do tema.

RECURSO DE REVISTA – SERVIDOR CELETISTA – APROVAÇÃO EM CONCURSO PÚBLICO – ENTIDADE DE DIREITO PÚBLICO – NECESSIDADE DE MOTIVAÇÃO DO ATO DE DISPENSA – A pessoa jurídica de direito público está jungida aos princípios de legalidade, impessoalidade e da moralidade, insculpidos no artigo 37 da CF/1988, os quais restringem o direito potestativo inerente ao empregador privado. Com efeito, o Estado não se equipara ao empregador comum quando contrata pelo regime da CLT, porquanto a relação jurídica estabelecida com o servidor público celetista sofre o impacto de uma gama de princípios e regras aplicáveis à Administração Pública. Nesse passo, levando em conta que a reclamante foi admitida mediante prévia aprovação em concurso público, não é razoável conceber que a reclamada pudesse usar de critérios subjetivos discricionários para demitir sem justa

³⁷ DELGADO, Maurício Godinho. *Curso de Direito do Trabalho*, p. 1150-1.

³⁸ Código Civil. Art. 187. “Também comete ato ilícito o titular de um direito que, ao exercê-lo, excede manifestamente os limites impostos pelo seu fim econômico ou social, pela boa-fé ou pelos bons costumes”.

³⁹ Exceção é feita àqueles que com elas mantinham contrato de trabalho em momento anterior à promulgação da Constituição Federal em 05 de outubro de 1988.

causa quem foi admitida por critérios objetivos. Segue-se, portanto, que o acórdão regional não atentou contra a literalidade dos artigos 7º, alínea *d*, 477 e 487 da CLT e 160 do CC/1916 ao considerar nula a dispensa imotivada da reclamante. Recurso de revista da reclamada não conhecido⁴⁰.

DESPEDIDA DE EMPREGADO CONCURSADO – ENTE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA INDIRETA – NULIDADE DO ATO POR AUSÊNCIA DE MOTIVAÇÃO E PRÉVIA SUJEIÇÃO A PROCESSO ADMINISTRATIVO – Em se tratando de relações de trabalho verificadas no âmbito da Administração Pública, há que se considerar a necessária aplicação dos princípios de direito administrativo, sob pena de o enfoque exclusivamente privatista distorcer a natureza da relação jurídica existente entre as partes. [...] Na verdade, encontram-se os empregados das sociedades de economia mista sujeitos a um regime jurídico “híbrido”, no qual serão atendidas normas próprias das empresas privadas bem como às exigências e limitações impostas aos órgãos da Administração Pública. Portanto, não se justifica a dispensa do autor promovida pela ré sem qualquer motivação, conforme afirmou, sobretudo considerando o fato de ter se submetido à prestação e aprovação em concurso público, no que impende concluir que, para sua despedida, há também a necessidade sujeitá-lo a procedimento administrativo, ou inquérito judicial visando a averiguação de motivos suficientes a ensejar seu desligamento da empresa⁴¹.

III. PRINCÍPIO DA MORALIDADE

Não é objeto deste estudo a tentativa de definição da moral. Não se fará, ainda, uma descrição da evolução do seu conceito no curso da história, abordagem que exigiria, por óbvio, um tratado que em nada se assemelha aos limites deste estudo.

Algumas considerações iniciais, contudo, são imperiosas, aclarando-se conceitos mínimos que permitam um pacto semântico acerca de alguns conceitos que serão empregados no correr deste texto.

Primeiro, impende dissociar o estudo da moral, como fenômeno filosófico, do seu conteúdo, que constitui um fenômeno social. O primeiro, embora de suma importância para qualquer teoria séria sobre o comportamento humano e, conseqüentemente, para a teoria geral do direito, pouca importância prática tem para o, acima mencionado, limitado campo abarcado por este paper. Já sobre o segundo, necessárias são breves considerações.

Só há sentido em nela se falar como um produto da convivência humana. Como um produto do convívio continuado em determinado período e local. Observados estes elementos, afigura-se claro que o discurso sobre qualquer conteúdo moral exige contextualização e individuação do seu meio, ou seja, uma sociedade. A análise do seu

⁴⁰ Primeira Turma do Tribunal Superior do Trabalho. RR 642040. Rel. Altino Pedrozo dos Santos. J. 03.12.2004. Disponível no site <http://www2.sintese.com/cgi-bin/om_isapi.dll?clientID=743904234&advquery=%5bfield%20NumEmenta%3a130132848%5d&infobase=cd58tsti&record={51574}&softpage=Browse_Frame_Pg42>, acessado no dia 09 nov. 2008, às 14h29min.

⁴¹ Primeira Turma do Tribunal Regional do Trabalho da 12ª Região. RO-V-A 00461-2005-041-12-00-5. Relª. Juíza Viviane Colucci. J. 04.10.2005. Disponível no site <<http://trt13.trt12.gov.br/csmj/2005/13744-05.doc>>, acessado no dia 09 nov. 2008, às 12h05min.

conteúdo resulta vazia sem a especificação dos seus destinatários⁴².

A moral compreende, conclui-se, particularidades culturais, temporais e geográficas⁴³.

O direito deriva da moral, sendo esta mais ampla que aquele. É popular o dito nem tudo que é legal é moral, ainda hoje de uso corrente e com raízes no direito romano⁴⁴. Isto porque há expressiva gama de atitudes condenadas pela maioria da sociedade, condutas moralmente reprováveis, que são indiferentes às normas componentes do

⁴² Exceção feita à adoção de uma moral religiosa, calcada em valores imutáveis, como, por exemplo, em São Tomáz de Aquino (“Mas como o homem tem uma natureza específica de acordo com a qual é a sua *agere*, o bem humano (o *Ανθρώπινον αγαθον* de Aristóteles) de cada um consiste em ser e agir conforme à essência e à idéia humana. A idéia universal da natureza humana é assim o princípio ôntico da moral. Isto não é nenhum materialismo ou naturalismo ou mera moral de bens; pois já a antigüidade tinha uma concepção da natureza ideal do homem; e Tomás, que faz derivar, exatamente como Agostinho, as idéias da mente divina, a formula muito acertadamente. “Em Deus haurem as naturezas o que elas são como tais; e falham na medida em que se afastam do plano do Mestre que as concebeu” (citação que faz Tomás, de Agostinho, *S. th.* 1. II, 71, 2 e 4). E quando repetidamente afirma que a natureza humana há de ser racional, quer dizer o mesmo; pois pela razão dominamos a sensibilidade e realizamos a ordem ideal. A razão reta (*ratio recta*) não é para ele outra cousa mais que a consciência, como já o tinham dito os estoícos. Donde vem o incluir-se a *lex naturalis*, como princípio da moralidade humana, no princípio superior da *lex aeterna*, da qual participa racionalmente a nossa natureza humana (*S. th.* 1. II, 91, 2).” HIRSCHBERGER, Johannes. *História da Filosofia na Idade Média*. Trad. Alexandre Correia. Disponível no site http://www.consciencia.org/filosofia_medieval19_sao_tomas_de_aquino.shtml, acessado no dia 25 out. 2008, às 15h42min.)

⁴³ Emanuel Kant, opondo-se a este “relativismo” moral, atribuída à razão a descoberta da ordem moral, a todos compreensível e que a todos se impunha: “Um preceito prático que implique uma condição material (por conseguinte, empírica), nunca deve ser tido em conta de lei prática. Realmente, a lei da vontade pura, que é livre, situa esta em esfera totalmente diversa da empírica, sendo que a necessidade que expressa, embora não deva ser nenhuma necessidade natural, consistirá simplesmente nas condições formais da possibilidade de uma lei em geral. Toda a matéria de regras práticas assenta sempre em condições subjetivas, as quais não proporcionam aos seres racionais nenhuma universalidade além da universalidade condicionada (no caso de eu *desejar* isto ou aquilo, o que deva fazer para obtê-lo), girando todas elas ao redor do princípio da *felicidade própria*. [...] A razão pura é por si mesma prática, facultando (ao homem) uma lei universal que denominamos *lei moral*. É inegável o que acabamos de dizer. Resta apenas por analisar os juízos que os homens articulam sobre a correlação de suas ações à lei. Deduzir-se-á sempre que, seja o que for o aduzido pela inclinação, a razão, incorruptível e por si mesma obrigada, compara sempre a máxima da vontade em uma ação com a vontade pura, isto é, consigo mesma, quando a consideramos como prática *a priori*. Agora, convenhamos: este princípio da moralidade, precisamente pela universalidade legislativa, que o torna fundamento determinante formal da vontade, independente de todas as diferenças subjetivas da mesma, declarando-o a razão, ao mesmo tempo, lei para todos os seres racionais conquanto tenham uma vontade, ou seja uma faculdade capaz de determinar a sua própria causalidade mediante a representação de regras e, conseqüentemente, enquanto capazes de produzir ações segundo princípios e, portanto, também conformes com princípios práticos *a priori* (dado que só estes apresentam aquela necessidade que a razão exige em todos os princípios).” (*Crítica da razão prática*. Disponível no site <http://www.cfh.ufsc.br/~wfil/pratica.doc>, acessado no dia 25 out. 2008, às 16h27min.)

⁴⁴ “La locuzione latina *Non omne quod licet honestum est*, in italiano *non tutto quanto è (giuridicamente) permesso*, è (moralmente) onesto, esprime un principio di **diritto** risalente al **giureconsulto romano Paolo**. Essa è ricavata da un frammento tratto dal libro 62° del commentario *Ad edictum* del giurista romano e raccolto dai compilatori giustinianei nel *Digesto* (50.17.144) Il frammento contiene un elemento di limitazione alla considerazione assolutistica del **diritto**, insinuando il dubbio che non sia sempre quell’*ars boni et aequi* che i giuristi presentano come perfetta.” (WIKIPÉDIA, a enciclopédia livre. Anônimo. *Non omne quod licet honestum est*. Disponível no site http://it.wikipedia.org/wiki/Non_omne_quod_licet_honestum_est, acessado no dia 25 out. 2008, às 12h07min.)

sistema legal. O direito, em sua definição ideal, tende a regular somente as condutas essenciais à preservação e qualificação do convívio social.

A previsão da moralidade como princípio expressamente aplicável à administração pública foi inovação trazida pela Constituição Federal⁴⁵ e um dos principais imperativos que o constituinte moldou para o estado que almejava ver construído.

No lapso anterior à Constituição Federal, contudo, já era o princípio identificado implicitamente por doutrinadores, dentre eles Hely Lopes Meirelles, e considerado aplicável a administração pública, se não por outro motivo, por uma injunção lógica⁴⁶. O império da lei, derivado no princípio da legalidade, garantia que a conduta do administrador devesse seguir, ao menos, o padrão moral implícito na estrutura normativa.

A discricionariedade concedida ao administrador público, contudo, obstava que a maioria da doutrina e da jurisprudência diferenciasse aos princípios da legalidade e da moralidade. Ou seja, subsumia o princípio da moralidade no princípio da legalidade, considerado imoral tão-somente aquilo que era ilegal. O entendimento, como se verá, é equívoco.

O princípio da legalidade implica em limitações claras e formais à atuação do administrador. Já o princípio da moralidade informa o conteúdo do ato administrativo.

O primeiro, dessarte, atua em um campo visível, objetivo, de adequação à norma positivada, inclusive quanto à sua finalidade. O segundo atua em um plano subjacente, subjetivo, informando o desiderato que deve pautar a prática administrativa⁴⁷.

⁴⁵ Promulgada no dia 05 de outubro de 1988.

⁴⁶ O doutrinador, na primeira edição da sua obra, já dedicava tópico exclusivo ao princípio da moralidade administrativa, indicando que “A *moralidade administrativa* constitui hoje em dia pressuposto da validade de todo ato da Administração Pública. [...] Por considerações de direito e de moral, o ato administrativo não terá que obedecer somente à lei jurídica, mas também à lei ética da própria instituição, porque nem tudo que é legal é honesto, conforme já proclamavam os romanos: *non omne quod licet honestum est* [...] a moralidade do ato administrativo, juntamente com a sua legalidade e finalidade, constituem pressupostos de validade, sem os quais toda a atividade pública será ilegítima.” (MEIRELLES, Hely. *Direito Administrativo Brasileiro*, 1. ed., p. 58).

⁴⁷ “Poder-se-á dizer que apenas agora a Constituição Federal consagrou a moralidade, como princípio de administração pública (art. 37 da Constituição Federal). Isso não é verdade. Os princípios podem estar ou não explicitados em normas. Normalmente sequer constam de texto regrado. Defluem no todo do ordenamento jurídico. Encontram-se insitos, implícitos no sistema, permeando as diversas normas regeadoras de determinada matéria. O só fato de um princípio não figurar no texto, constitucional, não significa que nunca teve relevância de princípio. A circunstância de, no texto constitucional anterior, não figurar o princípio da moralidade não significa que o administrador poderia agir de forma imoral ou mesmo amoral. Como ensina Jesus Gonzales Perez 'el hecho de su consagración en una norma legal no no supone que con anterioridad no existi era, ni que por tal consagración legislativa haya perdido tal carácter' (El principio de buena fe en el derecho administrativo. Madri, 1983, p.15). Os princípios gerais de direito existem por força própria, independentemente de figurarem em texto legislativo. E o fato de passarem a figurar em texto constitucional ou legal não lhes retira o caráter de princípio. *O agente público não só tem que ser honesto e probo, mas tem que mostrar que possui tal qualidade, Como a mulher de César*”. (Segunda Turma do Supremo Tribunal Federal. RE nº 160381/SP. Rel. Min. Marco Aurélio, v.u., j: 29.03.1994. *Diário Oficial da União* de 12.08.1994, p. 052). Em sentido contrário, demonstrando persistir a identificação do princípio da legalidade com o da moralidade, temos o seguinte voto do Ministro Eros Grau:

A abordagem do princípio da moralidade logo após o da legalidade, assim, não se dá de forma aleatória. A seqüência permite que se faça um contrataste entre os planos nos quais os referidos princípios agem prioritariamente.

Nas palavras de Alexandre de Moraes:

Pelo princípio da moralidade administrativa, não bastará ao administrador o estrito cumprimento da estrita legalidade, devendo ele, no exercício de sua função pública, respeitar os princípios éticos de razoabilidade e justiça, pois a moralidade constitui, a partir da Constituição de 1988, pressuposto de validade de todo ato da administração pública⁴⁸.

Para melhor compreensão desta distinção, necessário é recorrer a Hegel, que nos desnuda a ambivalência do ato, em seus aspectos práticos e em sua essência subjetiva, no qual reside o conteúdo moral a ele impresso pelo agente.

A existência exterior da ação é um conjunto complexo que indefinidamente se pode dividir em minúcias e a ação ser então considerada como referente a uma só dessas minúcias. Mas a verdade do individual é o universal e a determinação da ação é, para si, um conteúdo que não se isola da particularidade do exterior mas em si mesmo absorve o conjunto diversificado. O projeto, promanado como é de um ser pensante, não contém apenas uma minúcia mas, essencialmente, este aspecto universal: a intenção. [...] O direito da intenção significa que a qualidade universal da ação não reside apenas em si mas é conhecida do agente, isto é, encontra já na vontade subjetiva. [...] Como a ação exige para si um conteúdo particular e um fim definido, e como a

“Ademais, não prospera em benefício da argumentação do requerente a alusão ao princípio da moralidade. A propósito, observe tão-somente que a sua consagração como *princípio* no plano constitucional [artigo 37 da Constituição do Brasil] e no plano infraconstitucional [artigo 3º da Lei n. 8.666/93, v.g.] não significa uma abertura do sistema jurídico para a introdução, nele, de preceitos morais. O que importa assinalar, ao considerarmos a função do direito positivo, o direito posto pelo Estado, é que este o põe de modo a constituir-se a si próprio, enquanto suprasseme a sociedade civil, a ela conferindo, concomitantemente, a forma que a constitui. 33. Nessa medida, o sistema jurídico tem de recusar a invasão de si próprio por regras estranhas a sua eticidade mesma, advindas das várias concepções morais ou religiosas presentes na sociedade civil, ainda que isto não signifique o sacrifício de valorações éticas. Ocorre, no entanto, que a ética do sistema jurídico é a ética da legalidade. E não pode ser outra, senão esta, de modo que a afirmação, pela Constituição e pela legislação infraconstitucional, do princípio da moralidade o situa, necessariamente, no âmbito desta ética, ética da legalidade, que não pode ser ultrapassada, sob pena de dissolução do próprio sistema. Assim compreenderemos facilmente esteja confinado, o questionamento da moralidade da Administração, nos lindes do *desvio de poder* ou de *finalidade*. Qualquer questionamento para além desses limites estará sendo postulado no quadro da *legalidade* pura e simples. Essa circunstância é que explica e justifica a menção, a um e a outro, a ambos os princípios, na Constituição e na legislação infraconstitucional”. (Tribunal Pleno do Supremo Tribunal Federal. ADI nº 3026/06. Rel. Min. Eros Grau, v.u., j. 08.06.2006. *Diário oficial da União* de 29.09.2006, p. 31).

⁴⁸ *Direito Constitucional*, p. 283. No mesmo sentido: “Justifica-se, já que um ato poderá encontrar-se intrinsecamente em conformidade com a lei, mas apresentar-se informado por caracteres externos em dissonância da moralidade administrativa, vale dizer, dos ditames de justiça, dignidade, honestidade, lealdade e boa-fé que devem reger a atividade estatal”. (GARCIA, Êmerson. *A moralidade administrativa e sua definição*. Disponível no site http://www.mp.sp.gov.br/pls/portal/docs/PAGE/DOCUMENTACAO_E_DIVULGACAO/PUBLICACAO_DIVULGACAO/DOCTRINA_CIVEL/CIVEL%2012.PDF, acessado no dia 26 out. 2008, às 11h01min).

abstração nada de semelhante comporta, surge a questão, o que é o dever? Para respondermos, dispomos de apenas dois princípios: agirmos de em conformidade com o direito e preocupar-nos com o bem-estar que é, simultaneamente, bem-estar individual e bem-estar na sua determinação universal, a utilidade de todos⁴⁹.

O conteúdo moral é passível de julgamento ético e, conseqüentemente, destaca-se da simples verificação de subsunção do ato e do seu resultado à forma prevista em lei ou ao desiderato que esta pretendia ver produzido.

O critério de mera adequação à lei positivada ou, ainda, a consideração objetiva de lesão ao erário, frise-se, utilizados de forma isolada, não atendem às necessidades de ampla investigação dos atos administrativos em um padrão moral. Vejamos o magistério de José Afonso da Silva:

Todo ato lesivo ao patrimônio agride a moralidade administrativa. Mas o texto constitucional não se conteve nesse aspecto apenas da moralidade. Quer que a imoralidade em si seja fundamento de nulidade do ato lesivo. Deve-se partir da idéia de que a moralidade administrativa não é *moralidade comum*, mas *moralidade jurídica*. Essa consideração não significa necessariamente que o ato legal seja honesto. [...] Se se exigir também o também o vício da legalidade, então não haverá dificuldade alguma para apreciar o ato imoral, porque, em verdade, somente se considerará ocorrida a imoralidade administrativa no caso de ilegalidade. Mas isso nos parece liquidar com a intenção do legislador constituinte de contemplar a moralidade administrativa como objeto da proteção deste remédio [ação popular]. Por outro lado, pode-se pensar na dificuldade que será desfazer um ato, produzido conforme a lei, sob o fundamento de vício de imoralidade. Mas isso é possível porque a moralidade administrativa não é meramente subjetiva, porque não é puramente formal, porque tem conteúdo jurídico a partir de regras e princípios da Administração. A lei pode ser cumprida moralmente ou imoralmente⁵⁰.

Quais, então, seriam a definição e a abrangência do princípio da moralidade?

É atribuída a Hauriou, doutrinador Francês, a sistematização inicial de uma definição do princípio na administração pública⁵¹. Ele o identificou com a moral jurídica, entendida esta como o “conjunto de regras de conduta tiradas da disciplina interior da Administração”⁵². O administrador, como ser pensante, deverá distinguir entre o bem e o mal, obedecendo não só à lei jurídica, mas, também, à “lei ética da própria instituição”, sendo a ela pela sua conduta interna⁵³.

Hauriou distinguiu, ainda, o desvio de poder da violação à lei, estipulando que a individuação do primeiro “não se reduz à legalidade, como se tem dito, pois o objetivo

⁴⁹ HEGEL, Georg Wilhelm Friedrich. *Princípios da Filosofia do Direito*, p. 106, 107 e 118-9.

⁵⁰ DA SILVA, José Afonso. *Curso de direito Constitucional Positivo*, p. 398-9.

⁵¹ GASPARINI, Diógenes. *Direito Administrativo*, p. 7. MEIRELLES, Hely. *Direito Administrativo Brasileiro*, 17. ed. p. 83.

⁵² HAURIOU. *Précis élémentaire de droit admionistratif*, p. 127 e seg., in MEIRELLES, Hely. *Direito Administrativo Brasileiro*, 1. ed., p. 58.

⁵³ *Ibidem*.

da função administrativa é determinado muito menos pela lei que pela moralidade administrativa”⁵⁴.

A moralidade administrava parte, assim, de conceitos afetos à moral geral, tais como a honestidade, a probidade, etc., agregando-lhe traços específicos, oriundos da práxis e das particularidades do serviço público. O principal destes traços seria a cogente necessidade de observância à finalidade da Administração, qual seja, a busca do bem comum.

Nesse ponto, imperiosa se faz uma pequena digressão acerca da razão de existir da administração pública, no magistério, irrepreensível, de Ruy Cirne Lima:

Que é administração? Merkl oferece-nos resposta à pergunta, delineando-nos um conceito amplo de administração, no qual esta é caracterizada como a forma de atividade humana que, obediente a um plano de ordem preestabelecida, se propõe a realização de um fim determinado. O elemento teleológico ou finalístico não é, sem dúvida, o único, a sinalar especificamente essa forma de atividade. Mas não há negar que constitui a nota principal dentre quantas compõem o conceito da administração. Conjugam-se, na palavra administração, de um lado, o prefixo «ad», a implicar, aqui, na ação, à qual é apostro, adequação ou tendência a um fim; e, de outro lado, o tema «min», da raiz «mi», indicativo de diminuição e, comparativamente, de subordinação ou subalternidade, do qual procedem as vozes «minor» e «minister». A etimologia, bem advertia Rudolf Von Jhering, é a guardiã das antiqüíssimas concepções populares. Aquelas duas notações, que a linguagem fixou, singularizam, através dos tempos, a noção de administração. Em tôdas as épocas, é elementar, no conceito da administração, a idéia de adequação ou tendência a um fim. De outra parte, essa fidelidade a um fim é própria daqueles que cumprem ordens alheias, como o inferior («minor») e o criado («minister»), já que, para estes, ater-se ao fim designado, não é simples faculdade, sensível a razões de oportunidade ou conveniência, - é dever⁵⁵.

Sobre as definições e distinções de bem comum e utilidade pública, igualmente falou o mestre:

Que é utilidade pública? Tal como a concebemos é a expressão orgânica do bem comum, a definição dêste, quanto aos meios e processos, capazes de realizá-lo. O bem comum é mais do que a simples multiplicação aritmética, pelo número dos indivíduos na coletividade, do bem de cada qual. [...] Êrro inexcusável seria, com efeito, atender-se, em tal caso, somente aos indivíduos e às relações dêstes entre si, deixando-se em esquecimento que essas relações supõem já, de alguma forma, a existência da sociedade. Êrro maior, porém, seria referir-se à sociedade mesma a noção de bem comum. A sociedade e os fins desta são meramente meios para que o homem realize o próprio fim.

⁵⁴ HAURIUO. *Précis élémentaire de droit administratif*, p. 455, in GARCIA, Émerson. *A moralidade administrativa e sua definição*. Disponível no site http://www.mp.sp.gov.br/pls/portal/docs/PAGE/DOCUMENTACAO_E_DIVULGACAO/PUBLICACAO_DIVULGACAO/DOCTRINA_CIVEL/CIVEL_%2012.PDF, acessado no dia 26 out. 2008, às 11h01min.

⁵⁵ Sistema de direito administrativo brasileiro, p. 18-9.

A unidade social é, apenas, a unidade da ordem, e não a dos organismos naturais. Sujeito, por conseguinte, a que o bem comum se proponha, sômente pode ser o homem, – o indivíduo, na sociedade, enquanto componente dela, ou, seja, enquanto parte do todo, interessado como tal na conservação dêste. À sua vez, e ainda como consequência, a distinção entre o bem individual e o bem comum sômente pode estar em que o primeiro vai referido ao indivíduo sôbre si, ao passo que o último se lhe refere, enquanto parte do todo, cuja conservação lhe é um bem, em si mesma: - «alia est ratio boni communis et boni singularis, sicut alia est ratio totius et partis»⁵⁶. Entre o bem e o útil, de outro lado, entre o bem comum e a utilidade pública, a mesma distinção existe, que entre o «frui» e o «uti» da técnica jurídica: aquê, um gôzo, a satisfação de uma inclinação; êste, uma utilização, o meio pelo qual o «frui» pode ser alcançado. A sociedade, se não é capaz de um gôzo (o que suporia sensibilidade), é, sem dúvida, capaz de um «uti», que quer dizer, de utilizar (o que supõe, apenas, um ordenamento social das atividades individuais) os múltiplos recursos a seu alcance, riquezas morais e riquezas materiais, de sorte a assegurar a cada qual, com os meios de perseguição do bem privado que lhe toca como indivíduo, as condições essenciais ao bem comum, que lhe interessa como membro da coletividade. A utilidade pública representa o conjunto dessas condições, indispensáveis ao bem comum.

A prática de ato com desiderato diverso da promoção do bem comum, como a verificada nos casos de desvio de finalidade⁵⁷ e de desvio de poder⁵⁸, ofende diretamente

⁵⁶ Ibidem, p. 43-5.

⁵⁷ A Lei n° 4.717, de 29 de junho de 1965, na alínea *e* do seu artigo 2° e na alínea *e* do seu parágrafo único, consagram, expressamente, o desvio de finalidade como causa de anulação do ato administrativo. O princípio informador, o da finalidade, foi consagrado, posteriormente, como de observância obrigatória pela administração pública, ao lado do da moralidade, no artigo 2° da Lei n° 8.794, de 29 de janeiro de 1999.

⁵⁸ Antônio Bandeira de Mello considera que o desvio de finalidade estaria contido no desvio de poder: “Com efeito, entende-se por desvio de poder a utilizando de uma competência em desacorde com a finalidade que lhe preside a instituição. A paternidade da teoria do desvio do poder deve-se ao Conselho de Estado da França, 58 o que não significa que a compostura de tal vício, em tese, já não fosse reconhecível muito antes. [...] Consiste, pois, no manejo de um plexo de poderes (competência) procedido de molde a atingir um resultado diverso daquele em vista do qual está outorgada a competência. O agente se evade do fim legal, extraviasse da finalidade cabível em face da lei. Em suma: falseia, deliberadamente ou não, com intuítos subalternos ou não, aquele seu dever de operar o estrito cumprimento do que a lei configurou como objetivo prezável e atingível por dada via jurídica. [...] O vício de desvio de poder, como assentam os doutos, pode apresentar-se sob dupla modalidade. Em *uma delas*, o agente administrativo, servindo-se de uma competência que em abstrato possui, busca uma finalidade alheia a qualquer interesse público. [...] Nesta segunda hipótese poderá suceder que a autoridade não tenha agido de má fê: isto é, poderá ocorrer que haja equivocadamente suposto que a competência utilizada fosse prestante, de direito, para alcançar a finalidade visada, quando, em rigor de verdade, não o era.” (*Desvio de poder: discricionariedade e controle jurisdicional*. Disponível no site <http://www.direitofba.net/mensagem/celsocastro/desviodepoder.doc>, acessado no dia 26 out. 2008, às 14h03min). No mesmo sentido, Rivero, citado por Nívea Carolina de Holanda Seresuela: “o desvio de poder (*détournement de pouvoir*) pode vir a se configurar em duas diferentes situações. A primeira, reputada pelo autor como o caso mais evidente, verificada quando o agente responsável pela prática do ato persegue um fim estranho ao interesse geral (“*la poursuite par l’auteur de l’acte d’un but étranger à l’intérêt general*”). A segunda, qualificada sempre que o fim pretendido, apesar de interesse geral, não é aquele precisamente assinalado para o ato” (*lê but poursuivi, bien que d’intérêt general, n’est pás lê btu précis que la loi assignat à lacte*) (*Droit administratif*, 13. ed. Paris: Dalloz, 1983, p. 321).” (*Princípios constitucionais da administração pública*. Disponível no site <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=3489&p=2>, acessado no dia 27 out. 2008, às 9h13min).

ao princípio da moralidade quando, por exemplo, voltada para o benefício do administrador ou de terceiros. Tais vícios específicos e sobre os quais há farta produção doutrinária e jurisprudencial maculam o ato substancialmente, invalidando-o. As hipóteses por eles cobertas igualmente não abarcam, contudo, como no, antes referido, caso de verificação de prejuízo à administração, a integralidade daquelas abrangidas pelo princípio da moralidade⁵⁹.

A dificuldade, inicialmente ressaltada, de definir-se clara e previamente a extensão e o conteúdo do princípio da moralidade reside, principalmente, nas variações a que o juízo ético se sujeita de acordo com as particularidades do caso concreto. Tanto a aplicação direta do princípio, elemento posterior, quanto a compreensão do seu conteúdo, elemento lógico precedente, necessita da concreção da hipótese para serem realizados.

Exemplifica-se. Aquisições suntuosas agridem a moral administrativa. O conceito de suntuosidade, contudo, somente advém com a contextualização dos recursos econômicos da comunidade administrada. Há de se estabelecer parâmetros. O revestimento de um prédio público em mármore, em princípio, é desnecessário à promoção do bem comum. Em uma comunidade que tenha no turismo sua principal fonte de sustento, todavia, pode atendê-lo.

Conforme indica Odete Medauar:

Para configurar o *princípio da moralidade administrativa* e operacionalizá-lo, parece melhor adotar o último entendimento. O princípio da moralidade é de difícil tradução verbal, talvez porque seja impossível enquadrar em um ou mais vocábulos a ampla gama de condutas e práticas desvirtuadoras das verdadeiras finalidades da Administração Pública. Em geral, a percepção da imoralidade administrativa ocorre no enfoque contextual; ou melhor, ao se considerar o contexto em que a decisão foi ou será tomada. A decisão, de regra, destoa do contexto, e do conjunto de regras de conduta extraídas da disciplina geral norteadora da Administração. Exemplo: em momento de crise financeira, numa época de redução de mordomias, num período de agravamento de problemas sociais, configura imoralidade efetuar gastos com aquisição de automóveis de luxo para “servir” autoridades, mesmo que tal aquisição se revista de legalidade⁶⁰.

⁵⁹ “Enfim, a moralidade que deve revestir o ato administrativo não é distinta da que deve revestir qualquer delegatário de poder político, sendo antes que uma moral própria e interna da administração, uma moral informada pelos valores, entre eles a justiça e honestidade, reinantes no meio social. É óbvio que não se formam valores internos à administração, os quais, todavia, se distintos, soçobrarão em conflito aos valores sociais. Por certo, a finalidade é ponto essencial à mensuração da adequação moral dos atos administrativos, por óbvio, não lhe sendo subjacente finalidade pública será ele ilegal por desvio de finalidade. Mas, consoante podemos inferir, o critério não mostra suficiência quando tratamos de legitimidade que aqui também se quer considerada como pressuposto de validade do ato administrativo. O agente se evade do fim legal, extraviasse da finalidade cabível em face da lei. Em suma: falseia, deliberadamente ou não, com intuítos subalternos ou não, aquele seu dever de operar o estrito cumprimento do que a lei configurou como objetivo prezável e atingível por dada via jurídica.” (SOUZA SEGUNDO, Lino Osvaldo Serra. *A axiologia do conceito de moralidade administrativa tendo por base sua posição no sistema jurídico brasileiro*. Disponível no site <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=339>, acessado no dia 26 out. 2008, às 10h47min).

⁶⁰ Direito Administrativo Moderno, p. 125.

No mesmo sentido, Lino Osvaldo Serra de Sousa Segundo:

Portanto, esses elementos são próprios do exame que se faz, e o contra-argumento, em prolepe referido, é falso, porquanto a moralidade como norma principiológica não ganha concretização em si mesma, cabendo aos delegatários do poder político mediarem a sua aplicação⁶¹.

O manejo do princípio permite a incisão da análise judicial sobre o critério discricionário utilizado pelo administrador, funcionado, principalmente, de forma negativa e limitadora, extirpando os casos de grave iniquidade e irrazoabilidade⁶².

Sublinhou Karl Larenz serem os princípios, todos, “*mais fáceis de ‘aplicar’ em sua função negativa que na positiva*”. Talvez por esta razão, não obstante a inegável importância das funções positivas do princípio da moralidade administrativa, costumam os autores ressaltar a força limitadora de que o mesmo é dotado, em especial no que concerne ao estabelecimento das fronteiras entre a discricionariedade e o arbítrio e na correção dos atos praticados em desvio de finalidade, mediante o seu expurgo do mundo jurídico através do expediente da invalidação. [...] Considerados os cinco elementos de validade do ato administrativo – competência, finalidade, forma, motivo e objeto – constitui a discricionariedade, portanto, um dever-poder de **ponderação ou valoração de motivos e escolha do objeto** a ser exercida pelo agente à vista das circunstâncias específicas, sabendo que os demais elementos, vale dizer, a competência, a finalidade e a forma não são passíveis de discreção administrativa. Muito embora a exaustividade com que o tema tem sido tratado, os casos concretos trazem, por vezes, dificuldades aos que têm a função de controle da ação administrativa. Neste campo, o princípio da moralidade mostra todo o seu vigor, justamente no que concerne à delimitação, no caso concreto, do interesse público específico, motivo ou causa do exercício da discricionariedade. Não há interesse público **contrário** à moralidade administrativa. Por igual, não será moral a conduta, aparentemente discricionária, que ultrapasse as balizas demarcadas pelos princípios da **realidade** e da **razoabilidade** que estão postos no ordenamento jurídico de forma implícita e inafastável⁶³.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro define o alcance prático do princípio:

Em resumo, sempre que em matéria administrativa se verificar que o comportamento da Administração ou do administrado que com ela se relaciona juridicamente, embora em consonância com a lei, ofende a moral, os bons costumes, as regras de boa administração, os princípios de justiça e de

⁶¹ *A axiologia do conceito de moralidade administrativa tendo por base sua posição no sistema jurídico brasileiro*. Disponível no site <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=339>, acessado no dia 26 out. 2008, às 10h47min.

⁶² Decreto-Lei n° 4.657, de 04 de setembro de 1942 (Lei de Introdução ao Código Civil). Art. 5º. “Na aplicação da lei, o juiz atenderá aos fins sociais a que ela se dirige e às exigências do bem comum.”

⁶³ COSTA, Judith Martins. *As funções do princípio da moralidade administrativa: o controle da moralidade na administração pública*. Disponível no site http://www.tce.rs.gov.br/artigos/pdf/principio_moralidade.pdf, acessado no dia 27 out. 2008, às 10h42min.

equidade, a idéia comum de honestidade, estará havendo ofensa ao princípio da moralidade administrativa⁶⁴.

Concluimos, assim, que é inviável a prévia definição dos limites concretos que deverão ser observados pelo administrador em função do princípio em comento. Tais limites somente advirão com a análise concomitante do ato administrativo, das suas circunstâncias, dos seus resultados e da intenção do agente.

Este caráter etéreo implica que somente casos de expressiva imoralidade, de patente agressão à moral comum possam resultar em invalidação do ato pela aplicação do princípio. Não é permitido ao operador do direito projetar sua subjetividade, seus desejos ou, por assim dizer, sua moral particular sobre o administrador como causas fundantes da anulação do ato. Entendimento contrário suprimiria a discricionariedade deste, afetaria a segurança jurídica, que se traduz na presunção, genérica, de legalidade de certeza dos atos administrativos e tornaria, em última instância, o Poder Executivo um refém do Poder Judiciário.

Na esteira da previsão contida no *caput* do artigo 37 da Constituição Federal, tem-se, o inciso LXXIII do artigo 5º do mesmo diploma, que tipificou o ato lesivo à moralidade administrativa como causa de nulidade do ato administrativo a justificar o manejo de ação popular⁶⁵. Tem-se, ainda, o *caput* do artigo 2º da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, que reforça a necessidade de observância ao princípio em comento e, no inciso IV do seu parágrafo único, exige atenção, nos processos administrativos, da ética, da probidade, do decoro e da boa-fé⁶⁶.

Outro desdobramento é a possibilidade de aplicação da pena de inelegibilidade ao político que, no exercício do mandato, ofender a moralidade, conforme disposto no parágrafo 9º do artigo 14 da Constituição Federal⁶⁷.

No curso da existência de uma relação de emprego mantida pelo estado, diversos são os desdobramentos da aplicação deste princípio.

Ao empregado ordinário, por assim dizer, é reconhecido o *ius resistentiae*, ou seja, o direito de resistir às ordens do empregador que extrapolem suas limitações

⁶⁴ Direito Administrativo, p. 70.

⁶⁵ Constituição Federal, art. 5º. “Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...] inciso LXXIII - qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência;”

⁶⁶ Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Art. 2º. “A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência. Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de: [...] IV - atuação segundo padrões éticos de probidade, decoro e boa-fé;”

⁶⁷ Constituição Federal, art. 14, parágrafo 9º (alterado pela Emenda Constitucional de Revisão nº 04, de 07 de junho de 1994). “Lei Complementar estabelecerá outros casos de inelegibilidade e os prazos de sua cessação, a fim de proteger a probidade administrativa, a moralidade para o exercício do mandato, considerada a vida pregressa do candidato, e a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta”.

pessoais ou os limites do contrato, entre outros parâmetros⁶⁸. Nas relações de emprego sob exame, este direito também existirá quanto à prática de ato que derive em atentado à moralidade administrativa. Exemplo disso será a ordem para que o empregado não anote, no registro respectivo, a integralidade da sua jornada de trabalho, mesmo que o excesso de trabalho seja posteriormente compensado com folga. A determinação, além de afrontar o dever de registro dos fatos tocantes ao vínculo de emprego, implicaria na falsificação de meio material de prova.

Outro exemplo, ainda mais infamante, é o da rescisão unilateral do contrato de trabalho pelo estado calcado em motivo torpe, como a discriminação política, sexual ou racial.

Como se viu no capítulo anterior, a despedida, pelo ente público, não pode ocorrer sem que haja expressa fundamentação do ato. Na hipótese ora tratada, obviamente o administrador não declarará sua real motivação, discrepância que, por si só, já macularia o ato de invalidade. Ambas as máculas estão presentes no caso abaixo retratado:

Emprego Público. Exoneração por simples ato administrativo em motivação comprovada da inaptidão do servidor. Ilegalidade, mormente quando o ato vem maculado pela indignidade moral da prática do racismo. Confronto com os princípios de valoração da pessoa humana. [...] O ingresso no serviço público mediante o preenchimento de todos os requisitos da Constituição Federal faz nascer o direito, ou melhor, a expectativa de estabilidade e/ou, conforme o caso, à garantia de motivação das decisões, sendo a exoneração ou demissão indispensavelmente precedida, na forma da doutrina e da jurisprudência, da demonstração cabal de inaptidão do servidor às funções desempenhadas. Simples ato administrativo, sem motivação, afronta o poder discricionário e envereda nas raíais do arbítrio. Direito à reintegração que merece ser deferido, notadamente ainda quando transparece da prova que a despedida, praticada pelo ente paraestatal, ou melhor, pelo servidor responsável pela escolha dos demitidos, vulnera até os princípios de respeito à dignidade do homem, à ética social, a moralidade, mediante a prática hedionda do racismo, cuja punição social ultrapassa o direito pretendido, por se constituir em crime e gerar direito também à indenização pelo dano moral daí proveniente⁶⁹.

O acórdão que consubstancia o julgamento de embargos de declaração opostos contra o julgado transcrito é ainda mais exemplificativo:

⁶⁸ “*Jus resistentiae*”. Por isso que ligado ao cumprimento de uma obrigação contratual, o dever de obediência do empregado vai até onde vai o contrato. Seria atentatória da liberdade humana a obediência fora dos limites traçados pela destinação econômica da prestação de trabalho. A personalidade do empregado não se anula com o contrato de trabalho, razão pela qual lhe é reconhecido certo *jus resistentiae* no que respeita às determinações do empregador. Assim, pode ele, legitimamente, recusar-se ao cumprimento de uma ordem, por exemplo, que o coloque em grave risco, que fuja à natureza do trabalho contratado, que o humilhe ou diminua moralmente, que seja ilícita, ilegal ou de execução extraordinariamente difícil. (MARANHÃO, Délio. *Instituições de Direito do Trabalho*, p. 251).

⁶⁹ Primeira Turma do Tribunal Regional do Trabalho da 12ª Região. RO 1595/95. Rel. Antônio Carlos Facioli Chedid. J. 16.09.96. Disponível no site http://www2.trt12.gov.br/acordaos/1996/07501a10000/08320_1996.pdf, acessado no dia 20 out. 2008, às 16h29min.

Despedida discriminatória. Racismo. Direito à reintegração. Previsão legal. Lei nº 9.029/95. Embargos declaratórios. A prática do racismo, além de se constituir em infração penal grave, inafiançável e imprescritível (CF, art. 5º, XLII), gera o direito de o trabalhador discriminado buscar a reparação judicial, optativamente, de percepção em dobro do período de afastamento ou readmissão, com ressarcimento integral, nos exatos termos dos artigos 1º e 4º da Lei nº 9.029/95, que proíbe a adoção de qualquer prática discriminatória e limitativa para efeito de acesso à relação de emprego ou sua manutenção, por motivo de sexo, origem, raça, cor, estado civil, situação familiar ou idade. Ademais, mesmo que se entenda que este preceito legal somente seria aplicável às situações futuras, resta claro que as empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações mantidas pelo Poder Público, para a garantia dos princípios de impessoalidade, moralidade e legalidade, somente podem demitir seus servidores mediante ato motivado, sendo a prática do racismo demonstração da vulneração, além das regras constitucionais já citadas, dos princípios democráticos aqui explicitados. Estes fundamentos impõem a rejeição dos embargos que visam à indicação do dispositivo legal que sustenta a decisão reintegratória, no caso⁷⁰.

A apuração desta discrepância entre os motivos declarados e reais passa pela contextualização antes referida, processo, no mais das vezes, dificultoso, quando não impossível. Exemplifique-se com um empregado que apresenta queda de rendimento e é despedido sob esta alegação. Se outros trabalhadores do setor igualmente apresentaram esta queda naquele determinado período, há indicação de causa comum que a todos tenha atingido. Se outros contratos igualmente não foram resilidos, deve ser perquirida qual a discriminante utilizada pelo administrador. Na resposta a esta última pergunta está a chave para identificação da ofensa ao princípio da moralidade, que se consubstanciaria tanto na utilização da competência administrativa para vazão a sentimentos discriminatórios do agente, como no desvio entre a finalidade abstratamente prevista para o ato do ato e sua real destinação.

Por fim, arrola-se, igualmente a título exemplificativo, uma última aplicação do princípio da moralidade, desta feita na incorreta utilização do mecanismo de contratação temporária de pessoal:

Não há portanto discricionariedade – mas haverá, certamente, arbitrariedade e imoralidade administrativa – na prática de um ato fundado em motivo **inexistente** ou um motivo **simulado**, como por exemplo, ocorrerá se a Administração valer-se da exceção posta no art. 37, inciso IX da Constituição Federal para **contratar pessoal por tempo determinado**, motivada em situação de “*necessidade temporária de excepcional interesse público*” quando inexistir necessidade temporária de excepcional interesse público – como seria o caso da contratação de professores existindo, paralelamente, professores concursados aguardando a sua nomeação, ou quando o número de escolas públicas, ou, ainda, a relação entre o número de escolas e o dos

⁷⁰ Primeira Turma do Tribunal Regional do Trabalho da 12ª Região. RO 1595/95. Rel. Antônio Carlos Facioli Chedid. J. 27.11.96. Disponível no site http://www2.trt12.gov.br/acordaos/1996/12501a15000/12669_1996.pdf, acessado no dia 27 out. 2008, às 16h46min.

professores em exercício não configurar o motivo consignado na lei, isto é, a necessidade temporária de excepcional interesse público⁷¹.

IV. PRINCÍPIO DA IMPESSOALIDADE

O princípio da impessoalidade constitui um desdobramento específico do princípio da moralidade. Guarda, ainda, estreita identidade com outros princípios gerais ou especiais da administração pública, conforme será identificado.

Sua compreensão deve se dar sob duas perspectivas.

A primeira se dá sob o ponto de vista dos administrados, ou seja, da sociedade. Necessariamente voltada à promoção do bem comum, conforme referido nos capítulos anteriores deste estudo, não pode a administração pública dar vazão a injustificados privilégios e benefício a determinados indivíduos, grupos ou classes sociais. Nesta primeira ótica, assemelhasse ao princípio geral de tratamento isonômico. Celso Antônio Bandeira de Mello, inclusive, confunde-os:

Nele se traduz a idéia de que a Administração tem que tratar a todos os administrados sem discriminações, benéficas ou detrimenotas. Nem favoritismo nem perseguições são toleráveis. Simpatias ou animosidades pessoais, políticas ou ideológicas não podem interferir na atuação administrativa e muito menos interesses sectários, de facções ou grupos de qualquer espécie. O princípio em causa não é senão o próprio princípio da igualdade ou isonomia. Está consagrado explicitamente no art. 37, *caput*, da Constituição. Além disso, assim como “todos são iguais perante a lei” (art. 5º, *caput*), *a fortiori* teriam de sê-la perante a Administração⁷².

Odete Meduar igualmente identifica o princípio da impessoalidade com o da isonomia.

Os aspectos apontados acima representam ângulos diversos do intuito essencial de impedir que fatores pessoais, subjetivos, sejam os verdadeiros móveis e fins das atividades administrativas. Com o princípio da impessoalidade a Constituição visa obstaculizar atuações geradas por antipatias, simpatias, objetivos de vingança, represálias, nepotismo, favorecimentos diversos, muito comuns em licitações, concursos públicos, exercício do poder de polícia. Busca, desse modo, que predomine o sentido de função, isto é, a idéia de que os poderes atribuídos finalizam-se ao interesse de toda a coletividade, portanto a resultados desconectados de razões pessoais. Em situações que dizem respeito a interesses coletivos ou difusos, a impessoalidade significa a exigência de ponderação equilibrada de todos os interesses envolvidos, para que não se editem decisões movidas por preconceitos ou radicalismos de qualquer tipo⁷³.

⁷¹ COSTA, Judith Martins. *As funções do princípio da moralidade administrativa: o controle da moralidade na administração pública*. Disponível no site http://www.tce.rs.gov.br/artigos/pdf/principio_moralidade.pdf, acessado no dia 27 out. 2008, às 10h42min.

⁷² *Curso de Direito Administrativo*, p. 110.

⁷³ *Direito Administrativo Moderno*, p. 124.

A segunda se dá sob o ponto de vista do funcionamento interno da administração. Neste ângulo, informa não ser permitido ao administrador colocar o seu interesse acima dos interesses dos administrados, utilizando do cargo como meio para a promoção e para o favorecimento pessoal. Conforme o claro ensinamento de Montesquieu, “a experiência eterna mostra que todo o homem que tem poder é tentado a abusar dele; vai até onde encontra limites. Quem diria! A própria virtude tem necessidade de limites”⁷⁴.

O substrato de ambas as visões é que o ato administrativo é sempre praticado em nome do Estado, devendo considerar os objetivos deste, e não daquele quem exerce a competência administrativa. Há, portanto, coincidência entre o ato que ofende o princípio da impessoalidade e o praticado em desvio de finalidade. Hely Lopes Meireles, neste ponto, foi enfático:

O princípio da impessoalidade, referido na Constituição de 1988 (art. 37, *caput*), nada mais é do que o clássico princípio da *finalidade*, o qual impõe ao administrador público que só pratique o ato para o seu *fin legal*. E o *fin legal* é unicamente aquele que norma de Direito indica expressamente ou virtualmente como objetivo do ato, de *forma impessoal*⁷⁵.

A visão de Hely é restritiva demais, abarcando apenas a necessária desvinculação entre os interesses do administrador e da administração pública no plano material. Não atentou o mestre para a desvinculação formal entre a pessoa que, no plano dos fatos, pratica o ato e aquele ao qual é juridicamente atribuído, ou seja, o ente público. O administrador, no exercício da sua competência⁷⁶, é o presentante da administração. Personifica-a, pois.

José Afonso da Silva conceituou o princípio da impessoalidade de forma igualmente restritiva, vinculando-o apenas a desvinculação formal antes referida:

O *princípio ou regra da impessoalidade* da Administração Pública significa, por um lado, que as atuações administrativas se destinam a fins públicos e coletivos e não a beneficiarem pessoas em particular, e, por outro lado, que os atos e provimentos administrativos são imputáveis não ao funcionário que os pratica mas ao órgão ou entidade administrativa em nome do qual age o funcionário. Este é um mero agente da Administração Pública, de sorte que não é ele o autor institucional do ato. Ele é apenas o órgão que formalmente manifesta a vontade estatal. Por conseguinte, o administrado não se confronta com o funcionário “x” ou “y” que expediu o ato, mas com a entidade cuja vontade foi manifestada por ele. E que a “primeira regra do estilo administrativo é a objetividade” que está em estreita relação com a impessoalidade⁷⁷.

⁷⁴ *O espírito das leis*. Tradução de Fernando Henrique Cardoso e Leôncio Martins Rodrigues, p. 118. Sobre o conflito entre virtude e excesso (limites), perfeita é a definição de Michel Eyquem de Montaigne: “Aqueles que dizem que nunca há excesso na virtude, não percebem que não há virtude onde há excesso”. (Ensayos, V. I, p. 146, Barcelona: Orbis, 1984, in RIVERA, Juan Antônio. *O que Sócrates diria a Woody Allen*, p. 154).

⁷⁵ *Direito Administrativo Brasileiro*, 17. ed., p. 85.

⁷⁶ E mesmo quando a exceder, em hipóteses que não são objeto deste estudo.

⁷⁷ *Curso de Direito Constitucional Positivo*, p. 562.

A rigor, o manejo dos conceitos contidos nos princípios da isonomia, legalidade e moralidade, assim como em institutos específicos, como o da competência do agente administrativo e da finalidade da atuação estatal, tornaria desnecessária e enunciação, em separado, do princípio da impessoalidade.

O histórico da administração pública no Brasil, sempre pautado por vícios, desvios e diversas outras irregularidades cuja enumeração é desnecessária, todavia, tornou imperativa a sua enunciação em destaque, como forma de coibir a sobreposição do interesse próprio do administrador ao da coletividade. Aqui, novamente, manifesta-se o caráter imperativo e modelador da Constituição Federal.

A Constituição Federal, no parágrafo primeiro do artigo 37, traz uma das materializações deste princípio:

Constituição Federal. Art. 37. “A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: [...] § 1º. A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos.”⁷⁸

O parágrafo demonstra a preocupação do constituinte, considerado o histórico referido, com esta espécie de uso indevido da máquina pública. Outro reflexo pode ser encontrado na parte final do *caput* artigo 100 da Constituição Federal, que trata dos precatórios e proíbe a “designação de casos ou de pessoas nas dotações orçamentárias e nos créditos adicionais abertos para este fim”.

Busca na legislação infraconstitucional permite indicar, ainda, menção indireta ao princípio no inciso III do parágrafo único do artigo segundo da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999.

Lei nº 9.784/99. Art. 2º. “A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência. [...] Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de: [...] III - objetividade no atendimento do interesse público, vedada a promoção pessoal de agentes ou autoridades;”

No campo do Direito do Trabalho, o principal reflexo da aplicação deste princípio materializa-se na necessidade de prévia aprovação do candidato em concurso de provas e títulos para, validamente, poder ser estabelecida relação de emprego com o estado.

Mais um reflexo diz com a vedação genérica ao favorecimento de alguns empregados, em detrimento de outros, com base em critérios puramente subjetivos, como, por exemplo, no caso de nepotismo.

⁷⁸ Redação dada ao *caput* pela Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998.

A prática do nepotismo na administração pública constitui a mais corriqueira violação do princípio da impessoalidade. Entende-se por nepotismo a concessão por agentes públicos, valendo-se das funções por eles exercidas, de favores, ajudas e privilégios de cunho público, bem assim em favorecê-los tanto nas designações de cargo e função pública, nas contratações de obras, serviços e compras, como nas concessões, permissões, autorizações, alienações e locações da administração, como acontece de forma constante em todos os níveis e todas as esferas administrativos⁷⁹.

V. PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA

O princípio da eficiência, assim como o da impessoalidade, é implícito à atividade administrativa, jungida que está à persecução do bem comum. Decorre de aplicação lógica e, como tal, tem existência independente da sua expressa em norma.

O princípio informa não serem tolerados os desperdícios de meios e os retardos na consecução dos fins estatais em vista de conduta imperita, negligente, imprudente ou dolosa do administrador.

A doutrina fixou, há longo tempo, sua existência, como se pode perceber na primeira edição da paradigmática obra *Direito Administrativo Brasileiro*, de Hely Lopes Meirelles, publicada no ano de 1967:

*Os requisitos do serviço público ou de utilidade pública são sintetizados, modernamente, em cinco princípios que a Administração deve ter sempre presentes, para exigí-los de quem os preste: o princípio da permanência impõe continuidade no serviço, o da generalidade impõe serviço igual para todos; o da eficiência exige atualização do serviço; o da modicidade exige tarifas razoáveis; e o da cortesia se traduz em bom tratamento para o público. Faltando qualquer desses requisitos em um serviço público ou de utilidade pública, é dever da Administração intervir, para restabelecer o seu regular funcionamento, ou mesmo assumir a sua prestação, se se tratar de serviço concedido ou permitido*⁸⁰.

Por sua obviedade e estrita relação com os princípios da moralidade, legalidade e finalidade, afigurava-se desnecessária sua enumeração dentre aqueles explicitados no *caput* do artigo 37 Constituição Federal⁸¹, quando da confecção da redação originária desta⁸².

Ecoss do princípio podiam ser na redação inicial da Constituição Federal, como no artigo 70, *caput*, onde a economicidade é empregada como dado a ser fiscalizado

⁷⁹ VIANA, Severino Coelho. *Impessoalidade na administração pública*. Disponível no site http://www.pgj.pb.gov.br/site_ceaf/impessoalidade_na_admin.doc, acessado no dia 07 nov. 2008, às 10h33min.

⁸⁰ P. 270.

⁸¹ Promulgada no dia 05 de outubro de 1988.

⁸² Merece destaque, aqui, o laconismo de Celso Antônio Bandeira de Mello: “Quanto ao princípio da eficiência, não há nada a dizer sobre ele. Trata-se, evidentemente, de algo mais do que desejável. Contudo, é juridicamente tão fluido e de tão difícil controle ao lume do Direito, que mais parece um simples adorno agregado ao art. 37 ou o extravasamento de uma aspiração dos que buliram no texto.” (*Curso de Direito Administrativo*, p. 117-8).

pelas entidades integrantes da administração direta e indireta, e no 74, inciso II, onde é referida a eficácia e eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial⁸³.

Constituição Federal. Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Constituição Federal. Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de: [...] II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado; [...] § 1º. Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária. [...]

A promulgação da Constituição Federal, contudo, não serviu como represa aos desvios, aos desperdícios e à ineficiência da máquina administrativa.

O constituinte derivado, então, entendeu por bem, em nova manifestação do caráter modelador que se pretende dar aos imperativos constitucionais, declará-lo, ao lado dos princípios da legalidade, moralidade, impessoalidade e publicidade. A inclusão ocorreu por meio da Emenda Constitucional nº 19, de 05 de maio de 1998⁸⁴.

Esta Emenda possui clara matiz ideológica (neo)liberal, prevendo, entre diversas outras reformas, acabou com o regime jurídico único e previu a possibilidade dos entes públicos voltarem a encetar contratos de trabalho⁸⁵.

⁸³ Ecos do princípio da eficiência podem ser observados, também, no parágrafo segundo do artigo 144 e no inciso LXXVIII do artigo 5º da Constituição Federal, acrescentado pela Emenda Constitucional Nº 45, de 12 de dezembro de 1988: “Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos: [...] § 7º. A lei disciplinará a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, de maneira a garantir a eficiência de suas atividades.”; “Art. 5º. Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...] LXXVIII - a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação.”

⁸⁴ Anteriormente, já havia sido mencionado no parágrafo primeiro da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, que assim dispunha: “Art. 6º. Toda concessão ou permissão pressupõe a prestação de serviço adequado ao pleno atendimento dos usuários, conforme estabelecido nesta Lei, nas normas pertinentes e no respectivo contrato. § 1º. Serviço adequado é o que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas.” Após a promulgação da Emenda Constitucional, foi o princípio mencionado no *caput* do artigo 2º da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999: “Art. 2º. A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.”

⁸⁵ “Não resta dúvida de que nos encontramos no ápice de uma profunda mudança política, dentro da qual observamos claramente o “encolhimento” do Estado, como reflexo da doutrina do Estado mínimo, a ponto de se tornar fluente o uso da expressão “neo-liberalismo”, em referência a esse momento. A adoção de tal

O fundamento para inserção da “eficiência” decorreu da aplicação de uma lógica privada, de elementos provindos da competição de mercado e focados na redução dos custos e na exacerbação dos resultados (lucros), por meio, principalmente, da implantação de processos de produção eficazes⁸⁶.

A prevalência da cultura liberal⁸⁷ e a decadência do seu desdobramento no *welfare*

política é consequência a uma série de fatores, dentre os quais destacamos a influência das Instituições financeiras internacionais. [...] Dentro desse panorama, que advém de uma nova filosofia, decorrente de novos acontecimentos e de novas condições econômicas, sociais e históricas, não refletidas pelo constituinte de 1988, foi editada a Emenda Constitucional nº 19/98, que veio instrumentalizar as mudanças que se apontavam como necessárias à remoção de obstáculos da Carta de 1988, à implantação plena dos postulados da Administração Gerencial.” (LIMA, Sídia Maria Porto. *A Emenda Constitucional nº 19/98 e a administração gerencial no Brasil*. Disponível no site <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=475>, acessado no dia 08 nov. 2008, às 15h40min).

⁸⁶ Os fundamentos teóricos que justificaram as reformas administrativas, entre elas a mencionada Emenda Constitucional nº 19, estão explicitados no Plano diretor de reforma do estado. Transcrevem-se alguns trechos elucidativos: “1. Introdução. A reforma do Estado envolve múltiplos aspectos. O ajuste fiscal devolve ao Estado capacidade de definir e implementar políticas públicas. Através da liberalização comercial, o Estado abandona a estratégia protecionista da substituição de importações. O programa de privatizações reflete a conscientização da gravidade da crise fiscal e da correlata limitação da capacidade do Estado de promover poupança forçada por intermédio das empresas estatais. Por esse programa, transfere-se para o setor privado a tarefa da produção que, em princípio, este realiza de forma mais eficiente. Finalmente, por meio de um programa de publicização, transfere-se para o setor público não-estatal a produção dos serviços competitivos ou não-exclusivos de Estado, estabelecendo-se um sistema de parceria entre Estado e sociedade para seu financiamento e controle.[...] 6.1 Objetivos Globais: Limitar a ação do Estado àquelas funções que lhe são próprias, reservando, em princípio, os serviços não-exclusivos para a propriedade pública não-estatal, e a produção de bens e serviços para o mercado para a iniciativa privada. [...] 6.3 Objetivos para as Atividades Exclusivas: Transformar as autarquias e fundações que possuem poder de Estado em agências autônomas, administradas segundo um contrato de gestão; o dirigente escolhido pelo Ministro segundo critérios rigorosamente profissionais, mas não necessariamente de dentro do Estado, terá ampla liberdade para administrar os recursos humanos, materiais e financeiros colocados à sua disposição, desde que atinja os objetivos qualitativos e quantitativos (indicadores de desempenho) previamente acordados; [...] 6.4 Objetivos para os Serviços Não-exclusivos: Transferir para o setor público não-estatal estes serviços, através de um programa de “publicização”, transformando as atuais fundações públicas em organizações sociais, ou seja, em entidades de direito privado, sem fins lucrativos, que tenham autorização específica do poder legislativo para celebrar contrato de gestão com o poder executivo e assim ter direito a dotação orçamentária. [...]” (União Federal. Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado. *Plano diretor de reforma do estado*. Disponível no site http://www.planejamento.gov.br/gestao/conteudo/publicacoes/plano_diretor/portugues/objetivos.htm#Globais, acessado no dia 08 nov. 2008, às 14h39min).

⁸⁷ “Historicamente, os pensadores liberais defenderam, contra o Estado, duas liberdades naturais. Na época do capitalismo nascente, lutaram a favor da liberdade econômica: o Estado não deveria se intrometer no livre jogo do mercado que, sob determinados aspectos, era visto como um Estado natural, ou melhor, como uma sociedade civil, fundamentada em contratos entre particulares. Aceitava-se o Estado somente na figura de guardião, deixando total liberdade (*laissez faire, laissez passer*) na composição dos conflitos entre empregados e empregadores, ao poder contratual das partes; nos conflitos entre as diferentes empresas (no âmbito nacional assim como no supranacional), ao poder de superação da concorrência que sempre recompensa o melhor. [...] Muitos pensadores liberais, porém, sempre aceitaram uma dose mais ou menos elevada de conflitos e violência no âmbito do Estado, justamente a fim de ampliar o espaço do arbítrio ou da liberdade natural do homem, nunca, porém, renunciaram à intervenção, em última instância, do Governo como poder de julgamento entre as partes em luta (mediação nas questões trabalhistas, protecionismo, leis contra os monopólios), ou como órgão defensor das posições mais fracas (salvaguarda dos direitos civis, reforma do direito de família, dando particular atenção aos menores e à situação da mulher, luta contra as drogas pesadas).” (MATEUCCI, Nicola. *Verbete Liberalismo*. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco (Org.). *Dicionário de política*, p. 693).

state e do socialismo, acarretou o repúdio à inserção e à atuação do Estado, principalmente pelos meios midiáticos. Fixou-se o preconceito advindo do contraste entre a “eficácia” privada e a “ineficácia” pública, idéia gravada no discurso político e econômico contemporâneo. Este matiz ideológico hodierno e simplista é aparentemente confirmado pela efetiva ineficácia da máquina estatal, que, no mais das vezes, não consegue se justificar como promotora do bem comum.

O modelo de pensamento acima esboçado deve ser explicitado e compreendido, mas, por tacanho, não deve ser acolhido sem severas ressalvas.

A máquina estatal jamais atingirá a eficiência de uma empresa. Entre outras peculiaridades, está a primeira sujeita a processo de decisão político, geradas em meio à convergências e divergências de tendências variadas, correntes ideológicas, conflitos entre segmentos e todo o mais que compõe o caldeirão social. Este processo sujeita-se a negociações, contemporizações, eleições prévias e consultas populares, inclusive informais, para obtenção da opinião pública. Já seus processos de execução são lentos e formais, como, por exemplo, o procedimento licitatório⁸⁸. Várias ações administrativas dependem de coordenação entre poderes, em uma demonstração prática dos reflexos da teoria dos freios e contrapesos de Montesquieu, e ou da ação conjunta de órgãos públicos diversos.

Este intrincado sistema, embora possa ser depurado, jamais atingirá a celeridade e flexibilidade da cadeia de decisão verificada em uma empresa, jungida que está, ao fim, somente aos designios e interesses do empresário. Jamais atingirá, igualmente, a velocidade de execução de tarefas verificada numa organização privada, com uma estrutura de comando e subordinação desburocratizada.

O Estado não existe por razões meramente econômicas. Sua atividade não visa à produção de excedentes, à maximização da diferença entre custos e receitas, ao lucro, por meio da mais-valia. Visa, isto sim, conforme já várias vezes referido, a utilidade comum, o bem-estar social.

Esta finalidade é o ponto de partida para a análise da observância ao princípio da eficiência no campo do direito administrativo. Somente em um segundo momento esta análise deve compreender os meios, materiais e humanos, à disposição do administrador para atingir este desiderato. Quando compostos estes dois campos, podem ser estabelecidas as condutas, legais e morais, que pode o administrador adotar para, respeitados os limites lhe impostos pelos recursos e processos de que dispõe, atingir o resultado almejado. Dentre estas condutas, exige o princípio a eleição daquela que se apresente mais eficaz⁸⁹.

⁸⁸ Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

⁸⁹ “Eficiência não é um conceito jurídico, mas econômico. Não qualifica normas, qualifica atividades. Numa idéia muito geral, eficiência significa fazer acontecer com racionalidade, o que implica medir os custos que a satisfação das necessidades públicas importam em relação ao grau de utilidade alcançado. Assim, o *princípio da eficiência*, orienta a atividade administrativa no sentido de conseguir os melhores resultados com os meios escassos de que se dispõe e a menor custo. Rege-se, pois, pela regra de consecução do maior benefício com o menor custo possível.” (SERESUELA, Nívea Carolina de Holanda. *Princípios Constitucionais da Administração Pública*. Disponível no site <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=3489&p=2>, acessado no dia 10 out. 2008, às 9h13min).

O elemento econômico, no correr desta séria de juízos realizados pelo administrador, é apenas um daqueles que devem ser sopesados.

Note-se que a eficiência estatal pode residir na consecução de determinado fim com o menor sacrifício para os administrados. Na condução da burocracia inerente à Previdência Social, por exemplo, considerado apenas os aspectos administrativo e econômico, é interessante o chamado a todos aqueles que gozam de benefícios previdenciários para um recadastramento com o fito de descobrir e inibir fraudes. Sob a ótica humana, contudo, chamar indiscriminadamente esta massa de pessoas, constituída, em sua maioria, por velhos e enfermos, a postos de atendimento lotados e com parca infra-estrutura, constitui um atentado ao bom senso e, ao final, em uma providência destinada à ineficácia.

A eficiência pode residir, ainda de forma exemplificativa, no atendimento rápido à demanda de uma determinada comunidade, como quando da mobilização de qualquer meio de transporte, por mais dispendioso que seja, para remover pessoas de área sujeita à enchente⁹⁰.

O elemento econômico pode ser sobrepujado, ainda, por outros, como no caso de incremento de despesa oriundo de alterações no trajeto projetado de uma estrada para preservação do meio-ambiente ou de comunidades indígenas.

A transposição deste princípio para o campo do Direito do Trabalho se dá, prioritariamente, na análise do comportamento das partes componentes da relação. Não se admite que a atuação do empregador público ou do seu empregado sejam pautadas pela ineficácia.

No campo prático, em vista da subordinação e fiscalização a qual sujeito, resta fácil concluir que o princípio incide com especial rigor sobre a avaliação de desempenho do empregado. Não se pode admitir a perpetuação indiscriminada de relação de emprego do estado com trabalhador que não desempenhe, com eficácia, as tarefas lhe atribuídas.

Se, no campo do direito privado, esta avaliação é subjetiva, sujeitando-se a julgamento do empregador, que pode até mesmo resilir unilateralmente o contrato de trabalho caso não satisfeito com o desempenho do empregado, no campo do direito administrativo é objetiva. O empregador deve passar por mensurações periódicas do seu desempenho, observados critérios prévios, fixos e claros.

Como ilustração, e para fechar o presente capítulo, traz-se um julgado no qual materializasse a aplicação direta do princípio da eficiência na mensuração do desempenho de empregado.

“A reclamada recorre da sentença proferida (fls. 72/75), dizendo que é sociedade de economia mista, cujos funcionários, regidos pela CLT, não são

⁹⁰ “Agora a eficiência é princípio que norteia toda a atuação da Administração Pública. O vocábulo liga-se à idéia de ação, para produzir resultado de modo rápido e preciso. Associado à Administração Pública, o princípio da eficiência determina que a Administração deve agir, de modo rápido e preciso, para produzir resultados que satisfaçam as necessidades da população. Eficiência contrapõe-se a lentidão, a descaso, a negligência, a omissão - características habituais da Administração Pública brasileira, com raras exceções.” (MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo Moderno*, p. 127.)

estáveis, não se aplicando o art. 41, da Constituição Federal. Pede a aplicação da Orientação Jurisprudencial 229, da SDI -I, do TST. Acrescenta que não é devida a indenização, pois não é nula a despedida. O recorrido, por sua vez, afirma que a despedida ou exoneração de servidor público, ocupante de cargo ou emprego, somente se apresenta legal quando devidamente motivada. A reclamada é sociedade de economia mista, compondo a administração pública indireta, estando os seus empregados sujeitos ao regime celetista, ou seja, ocupando emprego público. Diante dessas informações, constata-se que o art. 41, da Constituição Federal não é aplicável ao caso em tela, pois é destinado aos servidores públicos, categoria diversa dos empregados públicos. Nesse sentido é a Orientação Jurisprudencial 229, da SDI-I, do TST, que é aplicada neste caso. Deve-se ressaltar que o procedimento da reclamada não foi arbitrário, mas sim baseado em uma avaliação realizada com critérios objetivos (fl. 66). O procedimento da reclamada está apoiado no princípio da eficiência (art. 37 da Constituição), já que o autor não correspondeu às expectativas da administração pública indireta. Diante do exposto, dá-se provimento ao recurso ordinário da reclamada, para absolvê-la da condenação que lhe foi imposta. Custas processuais revertidas ao reclamante, de cujo recolhimento é dispensado, de ofício.”⁹¹

VI. PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE

O princípio da publicidade informa que a administração pública deve, em regra, disponibilizar meios para que o conjunto dos cidadãos conheça sua estrutura interna, sua forma de funcionamento, o teor e os reflexos dos atos administrativos⁹².

O trato da coisa pública impõe ao administrador o agir transparente, permitindo o controle, pelo conjunto da sociedade da adequação da sua conduta e, por extensão, da conduta do ente público⁹³.

A diretriz da publicidade é uma das mais expressivas conquistas imantadas no Estado Democrático de Direito, permitindo ao povo fiscalizar àqueles que exercem o poder político⁹⁴, sendo seu fundamento, fácil perceber, o direito à informação do

⁹¹ Segunda Turma do Tribunal Regional do Trabalho da 4ª Região. ROps 00103-2006-103-04-00-9. Rel. Francisco Rossal de Araújo. J. 12.07.2006. Disponível no site <http://www.trt4.gov.br>, acessado no dia 08 out. 2008, às 19h38min.

⁹² A expressão atos administrativos, aqui, é utilizada em acepção ampla.

⁹³ Importante relembrar que a palavra república “vem do latim *res publica*, literalmente o bem público, chamando, portanto, a etimologia da palavra a atenção para a coisa pública, a coisa comum.” (LAFER, Celso. *O Significado de República*. Disponível no site <http://www.cpdoc.fgv.br/revista/arq/57.pdf>, acessado no dia 05 out. 2008, às 10h09min.) Já a palavra publicar deriva do latim *publicare*, significando “tornar público, manifesto, notório; vulgarizar” (HOLANDA, Aurélio Buarque de. *Novo dicionário eletrônico Aurélio versão 5.11*, termo “publicar”).

⁹⁴ “O valor liberdade, no ano de 1789, assumiu a posição de um dos tripés da revolução que instituiu a República Francesa. De fato, o movimento constitucionalista, que nos derradeiros decênios do século XVIII e início do século seguinte levantou a bandeira da necessidade da existência de documentos formais e escritos consubstanciadores de direitos e garantias individuais dos cidadãos e regras de organização do Estado, destacou sobremaneira a importância da liberdade de manifestação do pensamento. Ainda que a história registre algumas tentativas de resguardo do direito à liberdade de imprensa, notadamente na Inglaterra, é somente a partir das constituições francesa e norte-americana que a tutela da opinião é elevada ao plano de proteção dos textos constitucionais.” (LIMA, Éfren Paulo Porfírio de Sá. *O Moral e Direito à Informação Jornalística*. Disponível no site <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=2106>, acessado no dia 05 out. 2008, às 10h22min.)

cidadão⁹⁵, consubstanciado no incisos XIV e estendido, no caso de órgãos públicos, pelos incisos XXIII e XXXIV, letra *b*, do artigo 5º, e pelo inciso II do parágrafo 3º do artigo 37, todas da Constituição Federal⁹⁶.

Constituição Federal. Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...] XIV - é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional; [...] XXXIII - 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; XXXIV - são a todos assegurados, independentemente do pagamento de taxas: [...] b) a obtenção de certidões em repartições públicas, para defesa de direitos e esclarecimento de situações de interesse pessoal; [...]

Constituição Federal. Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: [...] § 3º. A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente: [...] II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII; [...]

A diretriz de publicidade somente pode ser sobreposta quando o interesse público assim o exigir⁹⁷, e, nestas hipóteses de exceção, o ato deve estar sujeito a outros severos mecanismos de controle⁹⁸.

⁹⁵ Organização das Nações Unidas. *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. Resolução 217-A (III), da Assembléia-Geral, de 10 de dezembro de 1948. “Artigo 19º. Todo o indivíduo tem direito à liberdade de opinião e de expressão, o que implica o direito de não ser inquietado pelas suas opiniões e o de procurar, receber e difundir, sem consideração de fronteiras, informações e idéias por qualquer meio de expressão.” (Disponível no site <http://www.unhchr.ch/udhr/lang/por.htm>, acessado no dia 06 out. 2008, às 10h52min.)

⁹⁶ Promulgada no dia 05 de outubro de 1988.

⁹⁷ A Lei nº 8.159, de 08 de janeiro de 1991, fixa os prazos e condições para o acesso a dados constantes dos arquivos de entes públicos: “Art. 22. É assegurado o direito de acesso pleno aos documentos públicos. Art. 23. Decreto fixará as categorias de sigilo que deverão ser obedecidas pelos órgãos públicos na classificação dos documentos por eles produzidos. § 1º. Os documentos cuja divulgação ponha em risco a segurança da sociedade e do Estado, bem como aqueles necessários ao resguardo da inviolabilidade da intimidade, da vida privada, da honra e da imagem das pessoas são originariamente sigilosos. § 2º. O acesso aos documentos sigilosos referentes à segurança da sociedade e do Estado será restrito por um prazo máximo de 30 (trinta) anos, a contar da data de sua produção, podendo esse prazo ser prorrogado, por uma única vez, por igual período. § 3º. O acesso aos documentos sigilosos referentes à honra e à imagem das pessoas será restrito por um prazo máximo de 100 (cem) anos, a contar da data de sua produção.” A Lei nº 11.111, de 05 de maio de 2005, regulamenta a parte final do inciso XXXIII do artigo 5º da Constituição Federal. Já o Decreto nº 4.553, de 27 de dezembro de 2002, regulamenta a “salvaguarda de dados, informações, documentos e materiais sigilosos de interesse da segurança da sociedade e do Estado, no âmbito da Administração Pública Federal”.

⁹⁸ “A regra, pois, é que a publicidade somente poderá ser excepcionada quando o interesse público assim determinar, prevalecendo esse em detrimento do princípio da publicidade”. (MORAES, Alexandre. *Direito Constitucional*, p. 285.

Um dos reflexos do direito à informação, mencione-se por demasia, está plasmado na garantia de liberdade de imprensa, que se constituiu no meio pelo qual aquela, após processada, distribui-se à população.

Art. 220. A manifestação do pensamento, a criação, a expressão e a informação, sob qualquer forma, processo ou veículo não sofrerão qualquer restrição, observado o disposto nesta Constituição. § 1º. Nenhuma lei conterà dispositivo que possa constituir embaraço à plena liberdade de informação jornalística em qualquer veículo de comunicação social, observado o disposto no artigo 5º, IV, V, X, XIII e XIV. § 2º. É vedada toda e qualquer censura de natureza política, ideológica e artística. [...]

O princípio possui natureza instrumental, decorrente do fato de não ser possível o exercício do controle da administração apenas por seu manejo. A concretização da fiscalização dependerá, sempre, da agregação dos ditames de um ou mais dos princípios anteriormente analisados (princípio da legalidade, da moralidade, da impessoalidade e da eficiência).

No campo prático, a publicidade dos atos deverá se dar na forma escrita, em vista do princípio da segurança jurídica, e por meio da imprensa oficial (diários oficiais ou similares)⁹⁹. Os atos estatais, incluindo os de natureza legislativa¹⁰⁰, ingressam no plano da validade a partir da sua publicação.

Frise-se, para evitar quaisquer problemas conceituais, que o princípio em comento não se confunde com a forma obrigatória que anúncios e propagandas dos entes públicos, em respeito aos princípios da moralidade, legalidade e impessoalidade, devem adotar ao serem veiculados nos meios de comunicação. Tal forma está disposta no parágrafo primeiro do artigo 37 da Constituição Federal¹⁰¹:

Constituição Federal. Art. 37. [...] § 1º. A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos.

⁹⁹ Lei 8.666, de 21 de junho de 1993. “Art. 6º. Para os fins desta Lei, considera-se: [...] XIII - Imprensa oficial - veículo oficial de divulgação da Administração Pública, sendo para a União o Diário Oficial da União, e, para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, o que for definido nas respectivas leis.”

¹⁰⁰ Decreto-Lei nº 4.657, de 01 de setembro de 1942 (Lei de Introdução ao Código Civil). “Art. 1º. Salvo disposição contrária, a lei começa a vigorar em todo o país quarenta e cinco dias depois de oficialmente publicada.”

¹⁰¹ “Para finalizar, faz-se de extrema importância, perceber-se que o problema da publicidade dos atos administrativos, nos termos do *caput* do art. 37 da Constituição da República, em nada se confunde com o problema da *divulgação* ou *propaganda* dos atos e atividades do Poder Público pelos meios de comunicação de massa, também chamadas – *em má técnica* – de “publicidade” pelo § 1.º desse mesmo artigo. Uma coisa é a *publicidade jurídica necessária para o aperfeiçoamento dos atos*, a se dar nos termos definidos anteriormente. Outra bem diferente é a “publicidade” como *propaganda* dos atos de gestão administrativa e governamental. A primeira, como visto, é um *dever constitucional* sem o qual, em regra, os atos não serão dotados de existência jurídica. A segunda é mera *faculdade* da Administração Pública, a ser exercida apenas nos casos previstos na Constituição e dentro das expressas limitações constitucionais existentes.” (WLASSAK, Thomas. *O princípio da publicidade*. Disponível no site: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=3425>>, acessado no dia 06 out. 2008, às 10h32min.

O princípio da publicidade, contudo, pode confrontar outros princípios de igual ou superior magnitude, como o princípio de inviolabilidade da intimidade e da vida privada, previsto no inciso X do artigo 5º da Constituição Federal.

Constituição Federal. Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...] X - são invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito à indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação; [...]

Tal hipótese ocorrerá, por exemplo, quando os dados solicitados pelo administrado forem referentes a elementos específicos do contrato de trabalho, como o valor do salário.

Conforme analisado em ponto anterior deste capítulo, a resolução do confronto entre princípios se dá mediante a ponderação, visando sempre evitar o aniquilamento dos valores de um pelos valores sobre os quais se funda o outro.

A Lei nº 11.111, de 05 de maio de 2005, regulamentou a parte final do inciso XXXIII do caput do art. 5º da Constituição Federal. Nela foi disposto que:

Lei nº 11.111, de 05 de maio de 2005. “Art. 7º. Os documentos públicos que contenham informações relacionadas à intimidade, vida privada, honra e imagem de pessoas, e que sejam ou venham a ser de livre acesso poderão ser franqueados por meio de certidão ou cópia do documento, que expurgue ou oculte a parte sobre a qual recai o disposto no inciso X do *caput* do art. 5º da Constituição Federal Parágrafo único. As informações sobre as quais recai o disposto no inciso X do *caput* do art. 5º da Constituição Federal terão o seu acesso restrito à pessoa diretamente interessada ou, em se tratando de morto ou ausente, ao seu cônjuge, ascendentes ou descendentes, no prazo de que trata o § 3º do art. 23 da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991.”

No texto acima, notamos claramente o objetivo de o legislador conciliar os princípios supramencionadas, extirpando do acesso público os dados referentes à intimidade, vida privada, honra e imagem de pessoas.

Conforme o magistério de Odete Medauar:

Outra ressalva a esse direito [artigo 5º, inciso XXXIII da Constituição Federal] e ao princípio da publicidade em geral encontra-se na preservação da intimidade, da vida privada da honra da imagem das pessoas, declaradas invioláveis pela Constituição, no inc. X do mesmo art. 5º - em tais casos, o sigilo há de predominar sobre a publicidade, para preservação desses direitos, declarados invioláveis. Como exemplo: sigilo dos dados de prontuários médicos nos ambulatórios e hospitais públicos; sigilo de dados de processos disciplinares (para quem não for sujeito do processo) antes de decisão final; sigilo de dados de processos administrativos por ilícitos fiscais (para quem não for sujeito), antes de decisão final¹⁰².

¹⁰² *Direito Administrativo Moderno*, p. 126-7.

O administrador público, assim, não poderia informar a remuneração percebida, especificamente, por determinado empregado no caso de genérica solicitação de qualquer membro da sociedade.

Poderia, entretanto, em resposta a uma pesquisa acerca da folha de pagamento, fornecer os valores dos salários pagos sem especificação do nome daqueles que as percebem, atendendo ao ditame do último artigo transcrito.

Excepcionalmente, frente a específico e justificado interesse de igual ou superior magnitude, pode o dever de sigilo ser sobrepujado. Mencionem-se, a título de exemplo, os casos de ordem judicial proferida nos autos de inquérito ou processo criminal, nos autos de ação de alimentos, etc.

Dentre estas exceções, quando verificada a prevalência do interesse público, a própria Consolidação das Leis do Trabalho¹⁰³ traz uma solução o confronto dos princípios.

Consolidação das Leis do Trabalho. Art. 8º. As autoridades administrativas e a Justiça do Trabalho, na falta de disposições legais ou contratuais, decidirão, conforme o caso, pela jurisprudência, por analogia, por equidade e outros princípios e normas gerais de direito, principalmente do direito do trabalho e, ainda, de acordo com os usos e costumes, o direito comparado, mas sempre de maneira que nenhum interesse de classe ou particular prevaleça sobre o interesse público.

CONCLUSÃO

No estudo, ressaltou-se que o caráter modelador da Constituição Federal não poderia ser realizado, exclusivamente, por meio da utilização de leis específicas, mesmo que de conteúdo aberto, uma vez que a complexidade do plano dos fatos não pode integralmente prevista ou contida na tipicidade estrita daquelas.

Mencionou-se que, a fim de alargar a abrangência das disposições constitucionais e garantir a eficácia desta, o constituinte lançou mão da previsão de princípios, disposições amplas que privilegiam um valor ou um bem jurídico a ser alcançado e ou preservado, não dispondo objetivamente acerca do conteúdo da conduta necessária à obtenção deste fim. Referiu-se que os princípios constituiriam elementos informadores e interpretativos, cumprindo a finalidade de integrar e harmonizar o conjunto jurídico, dando coerência ao sistema. No direito administrativo, posicionar-se-iam como fundamentos e sustentáculos da atividade estatal.

Ao iniciar a análise dos princípios em espécie, indicou-se que o princípio da legalidade, originalmente, foi o mecanismo, calcado na ideologia liberal, que conteve o ilimitado poder estatal, resguardando os direitos individuais e gerando os meios propícios para o desenvolvimento de uma sociedade livre. No campo do direito administrativo, representaria, em sua essência, como um limite formal à atuação do administrador público. O princípio assinalaria que este somente pode agir quando a norma lhe determina ou lhe permite. Nas relações de emprego mantidas por entes

¹⁰³ Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943.

públicos, as restrições informadas pelo princípio somar-se-iam às inerentes ao exercício do *ius variandi*, tornando ainda mais estreito o campo de modificação das condições de trabalho pelo empregador. Exemplificou-se que a despedida do empregado público somente poderia se dar após prévia e expressa justificação que desse a conhecer sua adequação aos limites impostos pelo atendimento ao bem comum.

Voltou-se a atenção, então, para o princípio da moralidade, mencionando-se que, enquanto o princípio da legalidade traria limitações claras e formais à atuação do administrador, o primeiro assinalaria limitações ao conteúdo do ato administrativo. Um atuarial, preponderantemente, no campo formal e outro no campo material. Entendeu-se ser inviável a prévia definição dos limites concretos que deverão ser observados pelo administrador em função da moralidade, sendo aqueles ditados pela análise concomitante do ato administrativo, das suas circunstâncias, dos seus resultados e da intenção do agente. Nas relações de emprego em comento, viu-se que o empregado poderia exercer o *ius resistentiae* contra ordem que violasse a moralidade administrativa. Mencionou-se que atentado grave ao princípio da moralidade seria encontrado, também, em despedidas motivadas por motivos torpes, como a discriminação ou perseguição política, e na simulação de motivos para contratação temporária de pessoal.

Neste ponto, esclareceu-se que o princípio da impessoalidade seria um desdobramento específico do princípio da moralidade, podendo ser compreendido por duas perspectivas. A primeira vedaria à administração pública dar vazão a injustificados privilégios e benefício a determinados indivíduos, grupos ou classes sociais. A segunda vedaria ao administrador colocar o seu interesse pessoal acima dos interesses dos administrados, utilizando do cargo como meio para a promoção e para o favorecimento particular. Frisou-se que o maior reflexo deste princípio, no campo do direito do trabalho, estaria na necessidade de prévia aprovação do candidato à vaga em concurso de provas e títulos para poder, validamente, estabelecer relação de emprego com o estado. Outra manifestação referida dar-se-ia na vedação genérica ao favorecimento de alguns empregados, em detrimento de outros, com base em critérios puramente subjetivos, como, por exemplo, no caso de nepotismo.

Delimitou-se ditar o princípio da eficiência não serem tolerados desperdícios de meios e retardos na consecução dos fins estatais em vista de conduta imperita, negligente, imprudente ou dolosa do administrador. Alertou-se que a eficiência não pode ser medida, exclusivamente, em termos econômicos, mas sim de forma englobada, considerados os recursos disponíveis e o fim, bem comum, a ser perseguido. O princípio teria especial importância na avaliação do desempenho de empregado público, que deve ser rigorosa e calcada em critérios objetivos, evitando-se a perpetuação de relação de emprego com quem não alcança um piso racional de eficácia em suas atribuições.

Definiu-se que o princípio da publicidade especifica o dever da administração pública, em regra, disponibilizar meios para o conjunto dos cidadãos conhecer sua estrutura interna, sua forma de funcionamento, o teor e os reflexos dos atos administrativos. O princípio, qualificou-se, derivaria do direito fundamental à informação e teria caráter instrumental, devendo ser agregado a outros a fim de

permitir o exercício da fiscalização da administração. No campo do direito do trabalho, alertou-se que o princípio poderia chocar-se com outros, como o da inviolabilidade da intimidade e da vida privada, no caso, por exemplo, de ser exigido do estado a especificação do valor do salário pago aos seus empregados. Nesta hipótese, indicou-se que a solução deve ser dada pela ponderação, valorando-se o interesse prevalente, público ou privado, e encontrando-se solução que não destrua integralmente qualquer dos dois.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, Edvaldo Nilo. *Repensando os princípios: princípios constitucionais sociais trabalhistas e a mudança dos paradigmas dos princípios específicos do direito do trabalho*. Disponível em http://www.unifacs.br/revistajuridica/edicao_fevereiro2005/disc12.doc.
- ÁVILA, Humberto. *Teoria dos Princípios*. 4. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2005.
- BECCARIA, Cesare. *Dos Delitos e das Penas*. Trad. Torrieri Guimarães. São Paulo: Hemus, 1983.
- BOBBIO, Norberto. Direito. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco (Org.). *Dicionário de Política*. 8. ed. São Paulo: Editora UnB, 1995.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7. ed. Coimbra: Edições Almedina, 2003.
- CIRNE LIMA, Ruy. *Princípios de Direito Administrativo*. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1987.
- COSTA, Judith Martins. *As funções do princípio da moralidade administrativa: o controle da moralidade na administração pública*. Disponível no site http://www.tce.rs.gov.br/artigos/pdf/principio_moralidade.pdf.
- DA SILVA, José Afonso. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 7. ed. São Paulo: RT, 1991.
- DELGADO, Maurício Godinho. *Curso de Direito do Trabalho*. 5. ed. São Paulo: LTr, 2006.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 20. ed. São Paulo: Atlas, 2007.
- FREITAS, Juarez. *Estudos de Direito Administrativo*. Porto Alegre: Malheiros Editores Ltda., 1995.
- GARCIA, Êmerson. *A Moralidade Administrativa e sua Definição*. Disponível no site http://www.mp.sp.gov.br/pls/portal/docs/PAGE/DOCUMENTACAO_E_DIVULGACAO/PUBLICACAO_DIVULGACAO/DOCTRINA_CIVEL/CIVEL%2012.PDF.
- GASPARINI, Diógenes. *Direito Administrativo*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 1995.
- GOMES, Orlando; GOTTSCHALK, Élson. *Curso de Direito do Trabalho*. 15. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1999.
- GOZZI, Gustavo. Estado Contemporâneo. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco (Org.). *Dicionário de Política*. 8. ed. São Paulo: Editora UnB, 1995.
- HEGEL, Georg Wllhelm Friedrich. *Princípios da Filosofia do Direito*. Trad. Orlando Vitorino. São Paulo: Martins Fontes, 2000.
- HIRSCHBERGER, Johannes. *História da Filosofia na Idade Média*. Trad. Alexandre Correia. Disponível no site http://www.consciencia.org/filosofia_medieval19_sao_tomas_de_aquino.shtml.
- HOLANDA, Aurélio Buarque de. *Novo dicionário eletrônico Aurélio versão 5.11*, São Paulo: Positivo Informática, 2004. CD-ROM.
- KANT, Immanuel. *Crítica da Razão Prática*. Trad. Afonso Bertagnoli. São Paulo: eBooksBrasil.com, 2004. Disponível no site <http://www.cfh.ufsc.br/~wfil/pratica.doc>.

- LAFER, Celso. *O Significado de República*. Disponível no site <http://www.cpdoc.fgv.br/revista/arq/57.pdf>.
- LIMA, Éfren Paulo Porfirio de Sá. *O Moral e Direito à Informação Jornalística*. Disponível no site <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=2106>.
- LIMA, Rui Cirne. *Sistema de Direito Administrativo Brasileiro*. Porto Alegre: Editora Santa Maria, 1953.
- LIMA, Sídia Maria Porto. *A Emenda Constitucional nº 19/98 e a Administração Gerencial no Brasil*. Disponível no site <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=475>.
- LUIZI, Luis. *Filosofia do Direito*. Santo Ângelo/RS: Sergio Antônio Fabris Editor, 1993.
- MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo Moderno*. 11. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.
- MEIRELLES, Hely. *Direito Administrativo Brasileiro*, 1. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1964.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 17. ed. ver. amp. atual. por Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1990.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.
- _____. *Desvio de poder: discricionariedade e controle judicial*. Disponível no site <http://www.direitofba.net/mensagem/celsocastro/desviodepoder.doc>.
- MONTESQUIEU. *O Espírito das Leis*. Tradução de Pedro Vieira da Mota. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 1994.
- _____. *O Espírito das Leis*. Trad. Fernando Henrique Cardoso e Leôncio Martins Rodrigues. 2. ed. Brasília: UnB, 1995.
- MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*, 11. ed. São Paulo: Atlas, 2002.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. Resolução 217-A (III), da Assembléia-Geral, de 10 de dezembro de 1948. Disponível no site <http://www.unhchr.ch/udhr/lang/por.htm>.
- REALE, Miguel. *Lições Preliminares de Direito*. 26. ed. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 307.
- RIVERA, Juan Antônio. *O que Sócrates diria a Woody Allen*. São Paulo: Editora Planeta do Brasil, 2004.
- ROUSSEAU, Jean-Jaques. *Do Contrato Social*. Trad. Lourdes Santos Machado. São Paulo: Nova Cultural, 1987.
- SCHAMA, Simon. *Cidadãos: uma crônica da Revolução Francesa*. Trad. Hildegard Feist. São Paulo: Companhia das letras, 1989.
- SERESUELA, Nívea Carolina de Holanda. *Princípios Constitucionais da Administração Pública*. Disponível no site <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=3489&p=2>.
- SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 7. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991.
- SOUSA SEGUNDO, Lino Osvaldo Serra. *A axiologia do conceito de Moralidade Administrativa tendo por base sua posição no Sistema Jurídico Brasileiro*. Disponível no site <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=339>.
- SÜSSEKIND, Arnaldo; MARANHÃO, Délio; VIANNA, Segadas; TEIXEIRA, Lima. *Instituições de Direito do Trabalho*. 17. ed. São Paulo: LTr, 1997.

VIANA, Severino Coelho. *Impessoalidade na Administração Pública*. Disponível no site http://www.pgj.pb.gov.br/site_ceaf/impessoalidade_na_admin.doc.

WLASSAK, Thomas. *O Princípio da Publicidade*. Disponível no site: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=3425>.

WIKIPÉDIA, a enciclopédia livre. Anônimo. *Carta Magna de João sem Terra*. Disponível em: http://pt.wikipedia.org/wiki/Press%C3%A3o_social_sobre_o_Regime_Militar_de_1964#Distens.C3.A3o_lenta.2C_gradual_e_segura.

WIKIPÉDIA, a enciclopédia livre. Anônimo. *Non omne quod licet honestum est*. Disponível no site http://it.wikipedia.org/wiki/Non_omne_quod_licet_honestum_est.