

# SUMÁRIO

## **2 – Princípios da Administração Pública**

### **2.1 Introdução**

### **2.2 Supremacia do interesse público**

### **2.3 Legalidade e legalidade administrativa**

### **2.4 Igualdade e impessoalidade**

### **2.5 Razoabilidade e proporcionalidade**

### **2.6 Finalidade**

### **2.7 Moralidade**

### **2.8 Publicidade**

### **2.9 Motivação**

### **2.10 Eficiência**

### **2.11 Segurança jurídica**

Veja também:

[Volumes disponíveis na Hotmart](#)

## 2. Princípios da Administração Pública

### 2.1 Introdução

Princípios são normas de caráter geral, com elevada carga valorativa, que fundamentam as regras jurídicas. Eles desempenham um papel estrutural no Direito, o que não implica coesão de seus conteúdos, pois todo ordenamento jurídico minimamente democrático pressupõe a convivência de uma série de valores e interesses de conteúdo conflitante.

Assim, enquanto a existência de regras antinômicas (com conteúdo contraditório) deve ser banida do ordenamento – pois não pode haver, no mesmo âmbito, um preceito que obrigue um comportamento e outro que proíba o mesmo comportamento –, há uma plêiade de princípios de conteúdos incompatíveis no seio do mesmo sistema jurídico (como o da autonomia privada em vista do princípio da supremacia do interesse público).

O que varia é o peso que o intérprete confere, num dado tempo, numa dada sociedade, na circunstância concreta, a cada um dos princípios. Pode-se dizer, portanto, que o conteúdo significativo de um princípio varia no tempo e no espaço. Também seu peso de aplicação depende das características do caso concreto.

São princípios basilares do Direito Administrativo e do Estado de Direito: a supremacia do interesse público e a legalidade, pois elas conferem o equilíbrio entre a satisfação dos interesses coletivos e as liberdades individuais.

Há cinco princípios de Direito Administrativo positivados expressamente no art. 37, caput, da Constituição Federal:

**1.legalidade; 2.impessoalidade; 3.moralidade; 4.publicidade; e 5.eficiência.**

O princípio da eficiência foi acrescentado pela Emenda Constitucional nº 19/98. Além dos quatro princípios estabelecidos pelo Poder Constituinte originário, a Constituição Estadual de São Paulo, por exemplo, acrescenta, em seu art. 111, a razoabilidade, a finalidade, a motivação e o interesse público.

A PEC 32, proveniente da proposta de Reforma Administrativa do governo federal em 2020, tentou veicular a inserção de mais 8 princípios no caput do art. 37 da Constituição, quais sejam: imparcialidade, transparência, inovação, responsabilidade, unidade, coordenação, boa governança pública e subsidiariedade, que são determinantes de conteúdo muito polêmico sobre se seria o caso de previsão enquanto princípio. Uma coisa é inovar enquanto orientação da gestão pública, outra coisa é pretender que a inovação seja cogente e em forma de princípio com caráter normativo, o que poderia provocar muitos problemas.

O art. 2º da Lei do Processo Administrativo Federal (Lei nº 9.784/99), por sua vez, refere-se aos seguintes princípios: legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.

No âmbito da Administração Pública do Estado de São Paulo, por exemplo, explicita o art. 4º da Lei nº 10.177/98, que regula o processo administrativo, os seguintes princípios: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, razoabilidade, finalidade, interesse público e motivação dos atos administrativos.

## **2.2 Supremacia do interesse público**

As relações do Estado são exorbitantes do direito comum, pois visam ao interesse geral. A doutrina francesa dedicou-se ao estudo do tema e empregou os vocábulos *puissance* ou *pouvoir*, ou seja, *potestade* ou *poder*. *Potestade* é a situação especial de que goza a Administração, da qual decorre uma série de prerrogativas e de restrições (vide Regime jurídico administrativo, seção 1.7).

Vários são os vocábulos empregados pela doutrina para explicitar o mesmo fenômeno (NOHARA, 2004, p. 162): García de Enterría fala em potestades fiduciárias, José Cretella Jr. usa o termo prerrogativas e sujeições, Santi Romano e Alessi falam em poder-dever, Celso Antônio Bandeira de Mello inverte os termos para enfatizar o aspecto sujeição e emprega dever-poder e Lúcia Valle Figueiredo fala em atividade-dever.

O fundamento da supremacia do interesse público pode ser encontrado na Teoria do Estado. Trata-se da mesma noção presente na obra *Leviatã*, de Hobbes, e nas teorias contratualistas em geral, segundo a qual, para a vida em comum, sob o regramento de um Estado, as pessoas abdicaram de parte de seus interesses particulares em busca de um interesse geral.

Atualmente, entende-se que as potestades devem ser exercidas em função do interesse público, que não é exclusivo do aparelho administrativo. Nessa perspectiva, o poder é dado para que a Administração o exerça, buscando certas finalidades; por isso, parte da doutrina do Direito Administrativo relaciona a supremacia do interesse público com o princípio da finalidade.

Para a melhor compreensão do princípio, é necessário que se dissociem as noções de titularidade e exercício da potestade, sendo o Poder Público quem detém o exercício e a coletividade deve ser a beneficiária em última instância deste exercício (caso contrário, ocorre o desvio de finalidade).

O princípio da supremacia do interesse público não possui afirmação expressa no texto da Constituição, mas se trata de princípio implícito, estruturante, portanto, do regime jurídico administrativo.

Pela supremacia do interesse público são permitidos sacrifícios e restrições a interesses particulares. A Administração, para exercer a sua função, não está em posição de igualdade em face do particular, que normalmente obedece ao princípio da autonomia privada, mas se encontra em situação diferenciada. São decorrências deste princípio: a imperatividade, a presunção de legitimidade, veracidade e a autoexecutoriedade dos atos administrativos e a continuidade dos serviços públicos.

Note-se que a supremacia tem seu fundamento de legitimidade na consecução de interesses públicos primários. É clássica, nessa perspectiva, a divisão propagada por Renato Alessi (1960, p. 197) entre:

- interesses públicos primários: interesses da coletividade, ou seja, que se harmonizam com o bem-estar geral ou comum, exemplo: ponderações de saúde pública;

- interesses públicos secundários: interesses imediatos do aparato administrativo, isto é, interesses fazendários, geralmente relacionados com o incremento do erário, por exemplo: maior arrecadação.

Conforme dito, é forte na doutrina uma corrente que procura desconstruir o princípio da supremacia do interesse público (SARMENTO, MARQUES NETO, ARAGÃO, 2010, p. 121), afirmando que a consensualidade deve prevalecer, bem como que na ponderação entre interesses em jogo, não é sempre o interesse público que é prevalente.

Apesar de forte essa corrente doutrinária, temos muitas ressalvas à tentativa de desconstrução da supremacia do interesse público. Primeiramente, porque o interesse público não é critério de ponderação, para tanto se utiliza o juízo de proporcionalidade. Ainda, o interesse público é o primário e coletivo, e não o secundário ou meramente estatal. Assim, a supremacia, no fundo, inclui a dignidade e se impõe apenas nos contextos em que se exige que o interesse público tenha prevalência sobre o particular, como, por exemplo, nas determinações de restrições à liberdade, uso de máscara e prevenção às aglomerações, em proteção ao interesse público da saúde e em condicionamentos derivados da situação da pandemia do COVID-19.

### **2.3 Legalidade e legalidade administrativa**

Enquanto a atividade particular desenrola-se livremente para que os objetivos almejados por cada indivíduo sejam perseguidos sem óbices, ou seja, via de regra, o particular pode tudo o que não é vedado pelo ordenamento jurídico, ao Estado é possível fazer apenas aquilo que o Direito permite.

Assim, a legalidade administrativa (ou restritividade) é noção diversa do princípio da legalidade. A primeira dirige-se à Administração, tanto em seu sentido subjetivo (conjunto de pessoas e órgãos que exercem função administrativa), quanto em seu sentido objetivo (abarcante da função administrativa); já a segunda dirige-se aos indivíduos, considerados isoladamente.

Cumpra à Administração Pública, na execução de suas atividades, atuar de acordo com a lei e com as finalidades previstas, expressa ou implicitamente, no Direito.

Portanto, a Administração não desfruta da liberdade dos particulares e, não obstante utilizar-se de agentes para a realização de suas atribuições, sua ação deve estar sempre alicerçada nos comandos legais, sendo irrelevantes, pois, os processos psíquicos desses agentes (os chamados móveis) na formação da vontade administrativa, que deve ser compatível com a legalidade e com o interesse público.

A Administração Pública deve atuar em conformidade com a lei, enquanto o particular deve agir apenas numa relação de compatibilidade legal, isto é, sem contrariar a lei. Note-se que o caráter de conformidade inclui em si mesmo o de compatibilidade. São desdobramentos da legalidade administrativa ou restritividade: os imperativos da hierarquia e da subordinação, da especialidade e da tutela.

Para os indivíduos vale a legalidade contida no art. 5º, II, da Constituição, segundo o qual: “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”, já para a Administração, a legalidade administrativa, contida no caput do art. 37, prevê que a Administração Pública só pode o que a lei permite fazer.

Para se apreender o sentido exato da legalidade, é necessário saber o que se entende por lei. Geralmente se diz que lei é espécie normativa criada de acordo com o processo legislativo constitucional e dotada de abstração, generalidade e coercitividade.

Apesar de a Administração dever observância, quando se fala em legalidade, também aos decretos e demais atos infralegais, a diferença destes últimos em relação às leis é que só estas podem inovar a ordem jurídica, criando direitos e obrigações.

Já o decreto, como regra geral, não pode inovar a ordem jurídica, uma vez que se prestam em sua maioria a complementar a lei, para sua fiel execução, de acordo com o disposto no art. 84, IV, da Constituição Federal. Por conseguinte, o art. 49, V, da Constituição prevê que o Congresso Nacional tem competência para sustar atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar.

## LEGALIDADE

**PARTICULAR:** pode praticamente tudo o que a lei/o Direito não proíbe.

**ADMINISTRAÇÃO:** só pode o que a lei permite.

### 2.4 Igualdade e impessoalidade

O princípio setorial da igualdade do administrado pode ser resumido na seguinte fórmula: os administrados que preenchem os requisitos prescritos nas leis e nos regulamentos têm o direito subjetivo público de exigir o mesmo tratamento por parte do Estado.

A exigência da igualdade foi explicitada de maneira enfática nos princípios gerais estabelecidos na Declaração de Direitos da Constituição francesa de 1791. Ela garante a participação isonômica dos cidadãos nas atividades oferecidas pelo Estado, como atualmente ocorre no procedimento licitatório ou no concurso público. Compreende também a noção de que o usuário de serviço público não deve ser arbitrariamente preterido.

Na realidade, a igualdade pode ser vista como a expressão do próprio desenvolvimento da legalidade no Estado de Direito: se a lei é expressão da vontade geral, todos são iguais perante ela.

Posteriormente, transformou-se, conforme divulgado amplamente por Rui Barbosa (inspirado em Aristóteles), na expressão da igualdade material, segundo a qual “os iguais devem ser tratados igualmente e os desiguais, desigualmente, na medida de sua desigualdade”. Essa ideia ganhou força após o término do Estado liberal, isto é, com o surgimento de um Estado social de cunho intervencionista e do qual se exigiu a realização de justiça social.

O caput do art. 5º da Constituição Federal dispõe que todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza. O princípio da impessoalidade, explicitado no

caput do art. 37, por sua vez, é corolário do princípio da igualdade aplicado na atividade administrativa.

Para Celso Antônio Bandeira de Mello (2008, p. 114), o fundamento da impessoalidade é o princípio da igualdade ou isonomia, que traduz a ideia que a Administração tem de tratar a todos os administrados sem discriminações, benéficas ou detrimen-tosas, evitando simpatias ou animosidades.

Como referências concretas de aplicações do princípio no âmbito constitucional, são mencionadas pelo jurista as exigências: (a) do art. 37, II, referente ao concurso público na disputa em plena igualdade por cargos ou empregos públicos; e (b) o art. 37, XXI, que determina prévia licitação para contratação com a Administração, na qual seja assegurada igualdade de condições a todos os concorrentes.

Segundo Di Pietro (2018, p. 94), o princípio da impessoalidade dá ensejo a duas interpretações: a impessoalidade do ponto de vista dos administrados, como ocorre nos precatórios judiciais, que obedecem a uma ordem que impossibilita que ocorram preferências arbitrárias ou que proíbe a nomeação de pessoas ou de casos específicos nas dotações orçamentárias; e do ponto de vista da Administração, em que:

1. programas, obras e serviços são prestados pelos órgãos ou entidades administrativas, e não pelos agentes ou funcionários públicos; por conseguinte, o § 1º do art. 37 da Constituição Federal proíbe que constem nome, símbolos e imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos em publicidade de atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos; e
2. no exercício de fato, no qual se reconhece validade aos atos praticados por funcionários irregularmente investidos no cargo ou função, sob o fundamento de que o ato é do órgão e não do agente público (vide seção 4.5, em vícios – do ato administrativo).

## 2.5 Razoabilidade e proporcionalidade

Apesar de a razoabilidade ter sido incluída no projeto original, a Constituição de 1988 não a menciona no rol dos princípios do art. 37. Todavia, tanto a Constituição do Estado de São Paulo (art. 111) quanto as leis de processo administrativo (federal e estadual – de São Paulo) explicitam-na como princípio.

Na realidade, a razoabilidade (assim como princípios – como o da finalidade ou o da moralidade) também pode ser entendida como um aspecto da própria legalidade, uma vez que a interpretação do Direito, do ponto de vista da hermenêutica mais desenvolvida, exclui do universo jurídico as opções irrazoáveis, assim como as imorais ou ilegítimas. Nesta perspectiva, a razoabilidade é um parâmetro de limitação do poder discricionário.

Existem dois meios bastante comuns de questionamento da razoabilidade no Direito Administrativo: (1) a alegação de que o discrimine normativo escolhido pelo legislador, ou por membro do Executivo desempenhando função atípica de criação de atos normativos, para estabelecer distinções legais, não é razoável, pois viola o princípio da igualdade, o que implica a inconstitucionalidade do ato estatal; e (2) a afirmação de que o ato administrativo em sentido estrito é inválido porque é irrazoável.

Ao legislar, o Poder Público não pode privilegiar classes ou pessoas. Segundo Celso Antônio Bandeira de Mello (1997, p. 38), o ordenamento jurídico pressupõe as diferenças de tratamento. Legislar, conforme expõe Castro (1989, p. 152), envolve classificar ou transformar fenômenos fáticos em fatos jurídicos mediante diferenciações normativas (discrimes). Assim, discriminar (em sentido técnico) é uma operação própria da atividade de criação legislativa. Na realidade, o que se afigura intolerável no Estado Democrático de Direito é o tratamento discriminatório arbitrário, isto é, a presença de um critério de discrimine legal que não encontre justificativa racional.

Além do controle de razoabilidade e racionalidade nas classificações legislativas em função da finalidade da lei, há diferenças constitucionalmente proibidas, como a distinção em razão de origem, raça, sexo, cor ou idade. Isso não impede as chamadas iniciativas de “ação afirmativa”, que se justificam por assegurar a igualdade material (supramencionada), como acontece, na reserva de percentual de vagas para as

candidaturas de mulheres ou para o preenchimento de cargos com pessoas com deficiência em repartições públicas.

Já o ato administrativo em sentido estrito, para Gordillo (1977, p. 183), que não transgrida nenhuma norma expressa, pode ser considerado irrazoável: se não explicitar os fundamentos de fato ou de direito que o sustentam; se não levar em conta fatos constantes do expediente ou assuntos públicos e notórios; e se não guardar proporção adequada entre os meios que emprega e o fim que deseja alcançar. Esta última hipótese abarca, por exemplo, a situação de excesso de poder.

Apesar de o art. 2º da Lei nº 9.784/99 diferenciar razoabilidade e proporcionalidade, parte substancial da doutrina (DI PIETRO, 2010, p. 79; MEDAUAR, 1996, p. 146 e MELLO, 2008, p. 110) considera que a proporcionalidade é um dos aspectos contidos na própria razoabilidade, pois esta envolve necessariamente a questão da proporcionalidade entre os meios que utiliza a Administração para os fins que deseja alcançar.

Aqueles que diferenciam os conceitos geralmente extraem o fundamento da razoabilidade da cláusula do devido processo substantivo e a proporcionalidade da proibição de violação do núcleo essencial de direitos no Estado Democrático de Direito, conforme desenvolvida pelo Tribunal Constitucional alemão.

A proporcionalidade costuma ser dissociada em: (a) adequação, isto é, a ponderação da aptidão que o meio escolhido tem para obter o resultado pretendido; (b) necessidade ou exigibilidade, que compreende a indagação acerca do grau de restrição do meio a algum direito fundamental; e (c) proporcionalidade em sentido estrito, que envolve a razoável proporção no equilíbrio ou ponderação entre valores ou bens.

Assim, nem sempre o critério altura para a seleção em concurso público é irrazoável, pois no caso da escolha dos Dragões da Independência, ou seja, da unidade militar que guarda prédios oficiais, cuja fachada é simbólica da própria nação (e. g., Palácio do Planalto), considerou-se que a altura exigida, apesar de elevada para os padrões nacionais, é adequada, exigível e proporcional em sentido estrito, pois guarda

um equilíbrio razoável diante dos bens ponderados, entre eles os valores estéticos e de elegância.

Ressalte-se, entretanto, que o antigo Tribunal Federal de Recursos já considerou, num caso concreto, que a prova de esforço físico tal qual exigida para determinado concurso de delegado federal (vide Diário de Justiça de 26-2-1987, p. 2.783) não era razoável, pois o delegado trabalha usualmente em gabinete e, mesmo em diligência, não tem de sair correndo atrás de supostos delinquentes. A decisão também foi justificada pelo fato de o delegado dispor de agentes que executam suas ordens.

## 2.6 Finalidade

Alguns doutrinadores, como Celso Antônio Bandeira de Mello e Diogo de Figueiredo Moreira Neto, elevaram a finalidade à categoria de princípio. Encontram-se também previsões legais que elencam a finalidade entre os demais princípios, por exemplo, o art. 2º da lei de processo administrativo federal, o art. 4º da lei de processo administrativo do Estado de São Paulo e o art. 111 da Constituição Estadual de São Paulo. Bandeira de Mello (2008, p. 106) defende que a finalidade é inerente à legalidade, pois decorre da aplicação da lei tal qual é, não só positivada, mas em seu espírito.

Di Pietro (2018, p. 242-243) entende que finalidade (ou fim) tem duas acepções: uma **ampla**, que diz respeito ao interesse público, e outra mais **restrita**, referente ao resultado específico que cada ato deve produzir e que decorre explícita ou implicitamente da lei.

Portanto, o agente público, ao manejar as competências postas a seu encargo, deve atuar com rigorosa obediência à finalidade de todas as leis, que é o interesse público genérico, e à finalidade específica da lei que executa. A finalidade também é abordada do ponto de vista de elemento ou condição de validade do ato administrativo.

## 2.7 Moralidade

A relação do Direito com a Moral ganhou especial relevo com a inserção da moralidade como princípio a que se submete a Administração Pública no art. 37 da Constituição Federal. Contudo, desde a Lei nº 4.717/65 (Lei da Ação Popular), a lesão à

moralidade administrativa foi indiretamente positivada como um dos fundamentos da ação popular na medida em que a lei considerou ilegal o vício do desvio de finalidade.

O Direito e a Moral compartilham o conteúdo comum da justiça, uma vez que ambos obrigam as pessoas a serem justas. No entanto, o Direito somente ordena o mínimo ético para a conservação da vida social, ocupando-se por vezes de temas eticamente indiferentes.

Maurice Hauriou (DI PIETRO, 2001, p. 140) é apontado como o primeiro autor a referir-se à moralidade como princípio de observância obrigatória pela Administração Pública. Ele vinculou a ideia de moralidade administrativa ao desvio de poder. Hauriou estimou que o controle do fim, superando a legalidade, recai sobre a moralidade da ação administrativa.

A tendência doutrinária era excluir a análise da moral administrativa da apreciação do Poder Judiciário, identificando-a com o mérito. No entanto, na atualidade, não há mais referência a tal exclusão, uma vez que a moralidade – assim como o desvio de poder – foi positivada, passando à categoria de princípio constitucional imposto à Administração. A nova estrutura constitucional reduziu bastante a discricionariedade da atuação administrativa.

Segundo Di Pietro (2001, p. 162), a moral administrativa corresponde àquele tipo de comportamento que os administrados esperam da Administração Pública para a consecução de fins de interesse coletivo, segundo uma comunidade moral de valores, expressos por meio de standards, modelos ou pautas de conduta que devem guiar sua disciplina interior.

Cabe ressaltar que o “senso moral subjacente” é de difícil caracterização, uma vez que os valores são variáveis no tempo e no espaço. O conceito de moral como norma de conduta não é homogêneo e perene, porém, de modo geral, pode-se afirmar que a moralidade administrativa exige do administrador público comportamentos compatíveis com o interesse público que cumpre atingir, que são voltados para os ideais e os valores presentes no grupo social.

Nem sempre os padrões de conduta adotados pela maioria seguem os valores ideais. Porém, há determinadas situações nas quais se pode afirmar, com clareza, que a conduta é moral ou imoral, segundo a ética da instituição.

## **2.8 Publicidade**

Todos têm direito de conhecer as ações dos agentes públicos no trato da coisa pública. A publicidade é princípio básico da Administração Pública, que propicia a credibilidade pela transparência.

Ela viabiliza a moralidade administrativa, uma vez que possibilita a defesa de direitos e contribui para a segurança e a estabilidade das relações jurídico-administrativas.

Apesar de a publicidade ser vista como requisito de eficácia e moralidade, a publicação por si só de um ato administrativo não o convalida, se ilegal, nem os atos regulares dispensam a publicidade.

A doutrina costuma diferenciar a publicidade geral, que envolve publicação no órgão oficial dos atos de efeitos gerais e externos (como licitações ou concursos públicos que demandem publicação em órgãos de comunicação de grande circulação) da publicidade restrita, que compreende o direito de obtenção de certidões de atos, contratos ou documentos, para defesa de direitos e esclarecimento de situações nos registros dos atos e livros próprios das repartições.

Salvo em caso de determinação legal em sentido contrário, os atos da Administração são públicos, envolvendo conhecimento pessoal e direto de interessados por notificação, intimação ou citação, afixação na repartição ou presença do público. Nos casos em que a publicidade do ato é expressamente exigida, a sua ausência configura nulidade, sendo, portanto, passível de controle pelo princípio da legalidade.

A Lei de Acesso às Informações (Lei nº 12.527/2011) determina que qualquer interessado poderá apresentar pedido de acesso a informações aos órgãos e entidades da Administração, por qualquer meio legítimo, devendo o pedido conter a identificação do requerente e a especificação da informação requerida, sendo vedadas quaisquer

exigências relativas aos motivos determinantes da solicitação de informações de interesse público.

Cumpra distinguir **transparência ativa**, em que o Poder Público toma medidas para divulgar, por exemplo, os dados nos sítios da Internet (prevista da seguinte forma: “sem prejuízo da segurança e da proteção das informações e do cumprimento da legislação aplicável, o órgão ou entidade poderá oferecer meios para que o próprio requerente possa pesquisar a informação de que necessitar”), da **transparência passiva**, na qual há o atendimento de solicitação de particular, seja pela via convencional, seja por meios digitais, havendo exigência legal para que os órgãos e entidades do poder público viabilizem alternativa de encaminhamento de pedidos de acesso por meio de seus sítios oficiais (sites) na Internet.

Como regra geral, o órgão deve autorizar ou conceder acesso imediato à informação disponível, mas se isso não for possível, o órgão ou entidade que receber o pedido deverá, em prazo não superior a 20 dias, prorrogáveis por mais dez, mediante justificativa expressa: (1) comunicar a data, local e modo para se realizar a consulta, efetuar a reprodução ou obter a certidão; (2) indicar as razões de fato ou de direito da recusa, total ou parcial do acesso pretendido; ou (3) comunicar que não possui a informação, indicar, se for do seu conhecimento, o órgão ou a entidade que a detém, ou, ainda, remeter o requerimento a esse órgão ou entidade, cientificando o interessado da remessa de seu pedido de informação.

Quando não for autorizado o acesso por se tratar de informação total ou parcialmente sigilosa, o requerente deverá ser informado sobre a possibilidade de recurso, prazos e condições para sua interposição, devendo ainda ser-lhe indicada a autoridade competente para sua apreciação.

Designa-se informação sigilosa aquela submetida temporariamente à restrição de acesso público em razão de sua imprescindibilidade para segurança da sociedade e do Estado; podendo ser classificada como: ultrassecreta: cujo prazo de sigilo será de 25 anos; secreta: cujo prazo de sigilo será de 15 anos; e reservada, cujo prazo máximo de sigilo será de cinco anos.

A Administração Pública, ao tratar dados, também se subordina às determinações da Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD - Lei nº 13.709/2018). A LGPD foi inspirada no GDPR (General Data Protection Regulation - Regulamento Geral de Proteção de Dados) europeu, totalmente implantado na União Europeia a partir de 25 de maio de 2018. O GDPR da UE procurou fortalecer a privacidade on-line e impulsionar, com segurança, a economia digital.

A legislação aprovada busca resguardar a privacidade, a autodeterminação informativa, a liberdade de expressão, de informação, de comunicação e de opinião, inviolabilidade da intimidade, da honra e da imagem, o desenvolvimento econômico e tecnológico e a inovação, a livre-iniciativa, a livre concorrência e a defesa do consumidor e os direitos humanos, o livre desenvolvimento da personalidade e o exercício da cidadania pelas pessoas naturais.

Em suma, há uma preocupação em se proteger os direitos fundamentais associados com a liberdade, a privacidade e o livre desenvolvimento da pessoa natural, dentro do paradigma da autodeterminação informativa (controle da informação sobre si), onde serão fundamentais os instrumentos de termo de uso e a política de privacidade, sendo o consentimento elemento fundamental para o tratamento que terá fins legítimos, específicos, explícitos e informados. Também, o titular terá a soberania sobre seus dados, sendo empoderado a solicitar alterações dos dados fornecidos, revogação e até mesmo sua exclusão.

Além de a Administração também ser uma das destinatárias da lei, à medida que ela trata dados particulares, devendo então se adequar ao novo regime, havendo, portanto, um capítulo da lei voltado especificamente ao tratamento de dados pelo Poder Público, ela também, por meio da ANPD (prevista atualmente como órgão integrado à estrutura da Administração Pública Direta federal), terá a incumbência de fiscalizar, impulsionar os processos administrativos e aplicar sanções para os agentes de tratamentos de dados que não atuem na conformidade das novas determinações.

Compete à autoridade nacional, entre outras atribuições: zelar pela proteção dos dados nos termos da legislação; observar os segredos comercial e industrial; elaborar as diretrizes da Política Nacional de Proteção de Dados Pessoais e da Privacidade e fiscalizar

e aplicar as sanções em caso de tratamento de dados realizado em descumprimento à legislação.

Tratamento é qualquer operação relacionada com coleta, produção, recepção, classificação, utilização, acesso, reprodução, transmissão, distribuição, processamento, arquivamento, armazenamento, eliminação, avaliação ou controle da informação, modificação, comunicação, transferência, difusão ou extração, sendo explicitamente vedado o manejo ou tratamento de dados para fins discriminatórios ilícitos ou abusivos.

Em suma, deve ser comemorada a legislação, tendo em vista que a sociedade está muito integrada digitalmente, sendo arriscado que haja o uso distorcido de dados pessoais. A LGPD coloca uma rédea no uso dos dados por diversos agentes, empoderando os titulares, que são as pessoas naturais, com inúmeros direitos, fazendo surgir um novo tipo de cidadania e preocupação. Ela provoca uma ruptura de paradigma.

Serão exigidos rigorosos protocolos tanto por parte das pessoas jurídicas públicas, como também das privadas, para o tratamento e a anonimização dos dados, evitando-se expor desnecessariamente seu titular. Trata-se de um necessário avanço que deve ser comemorado, caso a lei seja bem aplicada e consiga transformar e direcionar o uso e o manejo de dados realizado ou coletados em território nacional. Logo, a aplicação da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011) deve ser compatibilizada com os critérios presentes na Lei Geral de Proteção de Dados (Lei nº 13.709/2018).

## **2.9 Motivação**

Podem ser mencionados três diplomas normativos que consagram a motivação como princípio: a Constituição paulista de 1989 (art. 111), a Lei nº 10.177/98, que regula o processo administrativo da Administração Pública Estadual (art. 4º), e a Lei nº 9.784/99, que disciplina o processo administrativo da Administração Pública Federal (art. 2º).

Houve nos trabalhos de elaboração da Constituição Federal a tentativa de introduzir a regra da motivação entre os princípios constitucionais expressos da Administração Pública, mas ela não permaneceu no texto definitivo, tendo sido

explicitada apenas como exigência de motivação das decisões administrativas dos tribunais.

De acordo com o art. 93, X, da CF, com redação dada pela EC 45/2004: “as decisões administrativas dos tribunais serão motivadas e em sessão pública, sendo as disciplinares tomadas pelo voto da maioria absoluta de seus membros”.

Contudo, a ausência de disposição expressa da Constituição não afasta a exigência de motivar. A motivação coaduna-se com o princípio da publicidade dos atos e com a ampla defesa, pois as pessoas só podem impugnar um ato se tiverem conhecimento de suas razões. Ademais, conforme exposto na seção 4.5, referente aos vícios do capítulo Ato Administrativo, a motivação permite não só o controle da regularidade do motivo (pressuposto de fato e de direito) do ato, mas também possibilita a identificação do desvio de poder, vício do elemento finalidade, pela teoria dos motivos determinantes.

Entretanto, há divergências na doutrina acerca da obrigatoriedade da motivação, pois alguns autores defendem sua observância apenas em atos vinculados e outros reputam-na necessária somente nos discricionários. Parte substancial da doutrina (vide DI PIETRO, 2010, p. 81, e ARAÚJO CINTRA, 1979, p. 125), contudo, preconiza que há obrigatoriedade de motivação independentemente de se tratar de ato vinculado ou discricionário.

Note-se que a Lei nº 9.784/99, que regula o processo administrativo no âmbito federal, além de explicitar a motivação como princípio, regula pormenorizadamente, no art. 50, uma série de casos em que a motivação é obrigatória, não apenas em atos vinculados, mas também nos discricionários.

De acordo com o dispositivo, os atos administrativos deverão ser motivados, com indicação dos fatos e fundamentos jurídicos, quando: I – neguem, limitem ou afetem direitos ou interesses; II – imponham ou agravem deveres, encargos ou sanções; III – decidam processos administrativos de concurso ou seleção pública; IV – dispensem ou declarem inexigibilidade de processo licitatório; V – decidam recursos administrativos; VI – decorram de reexame de ofício; VII – deixem de aplicar jurisprudência firmada sobre

a questão ou discrepem de pareceres, laudos, propostas e relatórios oficiais; e VIII – importem anulação, revogação, suspensão ou convalidação de ato administrativo.

Os parágrafos do art. 50 estabelecem regras sobre a forma da motivação, que deve ser explícita, clara e congruente, podendo consistir na declaração de concordância com fundamentos de pareceres anteriores, em informações, decisões ou propostas, que, neste caso, serão parte integrante do ato.

Ademais, se estabelece que, na solução de vários assuntos da mesma natureza, pode ser utilizado meio mecânico que reproduza os fundamentos das decisões, desde que não prejudique direito ou garantia dos interessados. A motivação das decisões de órgãos colegiados e comissões ou as decisões orais deverão constar da respectiva ata ou de termo escrito.

Por fim, deve-se mencionar que as exigências de motivação foram intensificadas a partir da alteração da LINDB (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro) pela Lei nº 13.655/18.

De acordo com o art. 22, parágrafo único, da LINDB: “A motivação demonstrará a necessidade e adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas”. Assim, a motivação da medida tomada ou da invalidação deve indicar a proporcionalidade da medida, isto é, sua necessidade e sua adequação.

Ainda, o art. 21 da LINDB, com a inserção da Lei nº 13.655/18, determina que, a decisão que, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, decretar a invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa deverá indicar de modo expresso suas consequências jurídicas e administrativas.

De acordo com o Enunciado 5 do IBDA (Tiradentes/2019), que proveio da interpretação sugerida por inúmeros administrativistas: “a avaliação das consequências práticas, jurídicas e administrativas é indispensável às decisões nas esferas administrativa, controladora e judicial, embora não possa ser utilizada como único fundamento da decisão ou opinião”. O que se quer ressaltar, é que deve haver, na avaliação, além da ponderação consequencial, também o fundamento fático e jurídico

da decisão na motivação, a qual deve indicar também a necessidade e a adequação da medida tomada, sobretudo após as exigências constantes da LINDB.

Ademais, o Enunciado 12 da I Jornada de Direito Administrativo do Conselho da Justiça Federal, realizada em agosto de 2020, determina que: "a decisão administrativa robótica deve ser suficientemente motivada, sendo a sua opacidade motivo de invalidação."

## 2.10 Eficiência

A Emenda Constitucional nº 19/98 acrescentou expressamente entre os princípios da Administração Pública a eficiência, seguindo os passos de algumas legislações estrangeiras. A ideia da Reforma Administrativa era, a partir da transformação dos modelos de gestão, implementar a noção de administração gerencial.

A positivação da eficiência pela emenda não representou, contudo, uma grande novidade no campo do Direito Administrativo, pois ela se relacionava com um dever estudado nas atribuições do administrador.

Assim, antes mesmo da positivação da eficiência como princípio, as obras de Direito Administrativo a mencionavam como uma faceta exigida no âmbito do dever funcional. Ela era enfocada como o "dever que se impõe a todo agente público de realizar suas atribuições com presteza, perfeição e rendimento funcional" (MEIRELLES, 2009, p. 98).

Segundo Di Pietro (2018, p. 108), o princípio da eficiência impõe ao agente público um modo de atuar que produza resultados favoráveis à consecução de fins que cabem ao Estado alcançar. Acrescenta, ainda, que o Plano Diretor da Reforma do Estado, elaborado em 1995, e que resultou na emenda de 1998, objetivava melhorar não apenas a organização e o pessoal do Estado, mas também suas finanças e o sistema institucional-legal para viabilizar uma relação harmoniosa e positiva com a sociedade civil.

Alexandre de Moraes (2002, p. 109) aponta as seguintes características do princípio da eficiência: direcionamento à efetividade do bem comum, imparcialidade,

neutralidade, transparência, participação e aproximação dos serviços públicos da população, eficácia, desburocratização e busca da qualidade.

Trata-se do mais avançado princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com a legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros.

São exemplos de alterações realizadas na Constituição Federal com enfoque na eficiência: (1) a introdução da figura do **contrato de gestão** no § 8º do art. 37, com um acréscimo de autonomia administrativa em função do desempenho de metas específicas, tendo sido disciplinado posteriormente como contrato de desempenho na Lei nº 13.934/2019; (2) o acréscimo do inciso III ao § 1º do art. 41, que admite a perda do cargo mediante **procedimento de avaliação periódica de desempenho**, na forma da lei complementar, assegurada ampla defesa; e (3) a modificação na redação do § 2º do art. 39, no sentido de determinar que a União, os Estados e o Distrito Federal devem manter **escolas de governo** para a formação e o aperfeiçoamento de seu pessoal. Ressalte-se que a participação nestes cursos serve de requisito para a promoção na carreira.

A eficiência deve ser tratada como um princípio complementar aos demais, não podendo se sobrepor a nenhum deles, principalmente à legalidade. Trata-se, portanto, de mais um limite à atuação discricionária da Administração Pública.

## 2.11 Segurança jurídica

A segurança jurídica é um dos alicerces do ordenamento jurídico do Estado de Direito. Trata-se, portanto, de princípio geral. O Direito tem a função elementar de regular comportamentos. Para que as pessoas possam se orientar diante do quadro normativo proposto, sabendo quais serão as consequências imputáveis aos seus atos, é necessário que haja um mínimo de estabilidade na regência da vida social.

Os institutos da irretroatividade da lei, do ato jurídico perfeito, do direito adquirido e da coisa julgada foram desenvolvidos para garantir um mínimo de segurança

diante das mudanças inevitáveis da sociedade e do Direito. Também a prescrição e a decadência podem ser classificadas como corolário da segurança jurídica.

No Direito Administrativo, o princípio da segurança jurídica foi positivado no art. 2º, caput, da Lei nº 9.784/99, que regula o processo administrativo na esfera federal. Segundo expõe Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2018, p. 110), que participou das discussões do anteprojeto da lei, o objetivo da inclusão do dispositivo foi vedar a aplicação retroativa de nova interpretação de lei no âmbito da Administração Pública.

Essa ideia está explícita no parágrafo único do inciso XIII do art. 2º, que assegura a “interpretação da norma administrativa da forma que melhor garanta o atendimento do fim público a que se dirige, vedada a aplicação retroativa de nova interpretação”.

O princípio foi incorporado para combater a prática reiterada em alguns órgãos da Administração Pública de mudar a orientação das determinações normativas que afetavam situações reconhecidas e consolidadas na égide da orientação anterior, o que gerava insegurança aos administrados, mas existem diversas outras aplicações do princípio.

Além de a segurança jurídica vedar aplicação retroativa de lei, garantir respeito ao direito adquirido, ato jurídico perfeito e coisa julgada, há a chamada dimensão subjetiva da segurança, que se relaciona com a proteção à confiança (Vertrauensschutz), bem como com a proibição do venire contra factum proprium, em apoio à boa-fé.

Factum proprium, do latim, indica algo criado pelo próprio autor. Venire contra factum proprium implica numa contrariedade. Portanto, a proibição do venire contra factum proprium abarca uma situação em que alguém (no caso, a Administração Pública) provoca um fato que gera certas expectativas e, depois, a própria pessoa quebra a confiança por ela provocada, diante de um comportamento incoerente ou contraditório.

Em suma, a vedação do venire contra factum proprium é aplicada também no Direito Administrativo, no paulatino reconhecimento de que o Estado, que se submete à segurança jurídica e à moralidade administrativa, não pode desrespeitar legítimas expectativas que cria nos particulares.

Por exemplo, na área dos concursos públicos, conforme será exposto, se a Administração anuncia determinado número de vagas e posteriormente não prossegue às nomeações dos aprovados, os Tribunais Superiores já reconhecem a existência de direito subjetivo à nomeação no número de vagas e de não mera expectativa, o que se dá por meio da autovinculação da Administração às expectativas que ela mesma cria, tese desenvolvida na Alemanha sob a denominação Vertrauensschutz (proteção à confiança).

Também a Lei nº 13.655/2018, que promoveu alterações na LINDB (Lei de Introdução às Normas no Direito Brasileiro), criou disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público.

Neste sentido, determina o art. 24 da LINDB, com inserção da Lei nº 13.655/2018, que a revisão, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, quanto à validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa cuja produção já se houver completado levará em conta as orientações gerais da época, sendo vedado que, com base em mudança posterior de orientação geral, se declarem inválidas situações plenamente constituídas.

De acordo com o parágrafo único do art. 24, consideram-se orientações gerais as interpretações e especificações contidas em atos públicos de caráter geral ou em jurisprudência judicial ou administrativa majoritária, e ainda as adotadas por prática administrativa reiterada e de amplo conhecimento público.

Também o art. 30 da LINDB, inserido pela Lei nº 13.655/18, busca reforçar a segurança jurídica determinando que as autoridades públicas devem atuar na aplicação das normas, inclusive por meio de regulamentos, súmulas administrativas e respostas a consultas, as quais terão, conforme o parágrafo único do mesmo artigo, caráter vinculante em relação ao órgão ou entidade a que se destinam, até ulterior revisão.

Para garantia de maior legitimidade nas edições de atos normativos, o art. 29 da LINDB, acrescentado pela Lei nº 13.655/2018, determina que, em qualquer órgão ou Poder, a edição de atos normativos por autoridade administrativa, salvo os de mera organização interna, poderá ser precedida de consulta pública para manifestação de

interessados, preferencialmente por meio eletrônico, a qual será considerada na decisão.

## PRINCÍPIOS

Art. 37, *caput*, da Constituição: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

### LEGALIDADE

para a Administração, só fazer o que a lei permite

### IMPESSOALIDADE

- *em relação aos administrados*: vedação de preferências ou exclusões arbitrárias
- *em relação à Administração*: vedação de promoção pessoal de autoridades e funcionário de fato (quem pratica o ato é o órgão)

### MORALIDADE

padrões de conduta compatíveis com a ética da instituição

### PUBLICIDADE

- *geral* = transparência: ex. publicação de licitações/contratos
- *restrita* = possibilidade de obtenção de informações para esclarecimento de situações e defesa de direitos

### EFICIÊNCIA

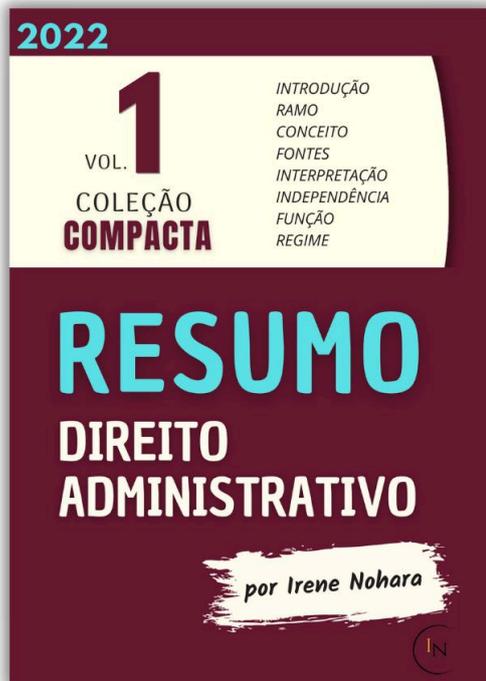
administração gerencial – EC nº 19/98.

Além dos expressos na Constituição, as **leis contemplam**:

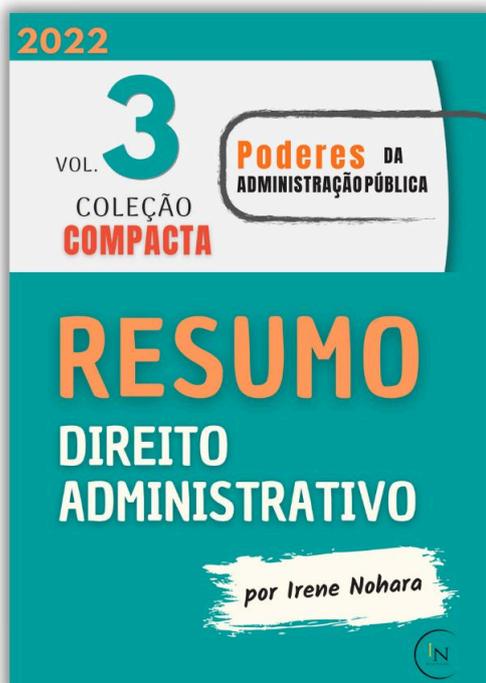
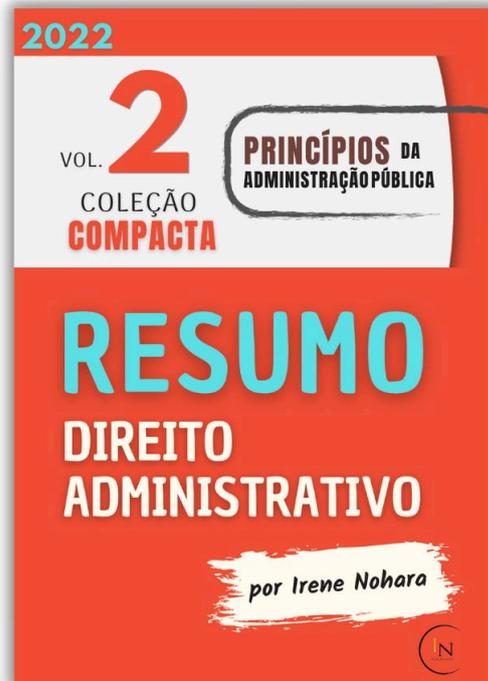
- razoabilidade/proporcionalidade;
- finalidade;
- motivação;
- segurança jurídica.

CONFIRA OS VOLUMES DISPONÍVEIS NA HOTMART:

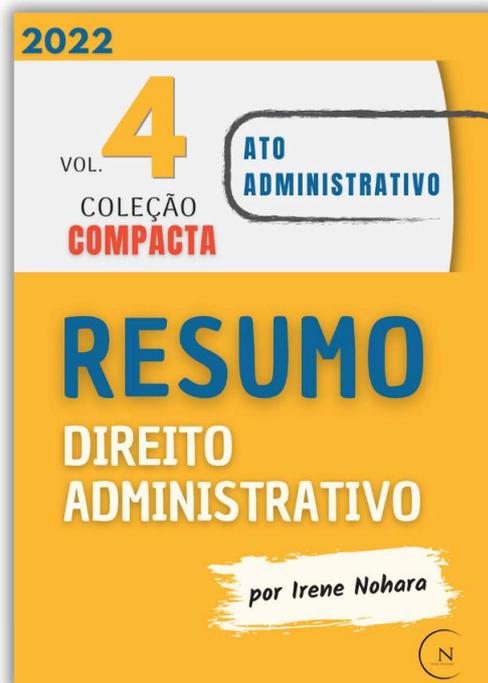
[LINK – VOL. 1 \(CORTESIA\)](#)



[LINK – VOL. 2](#)

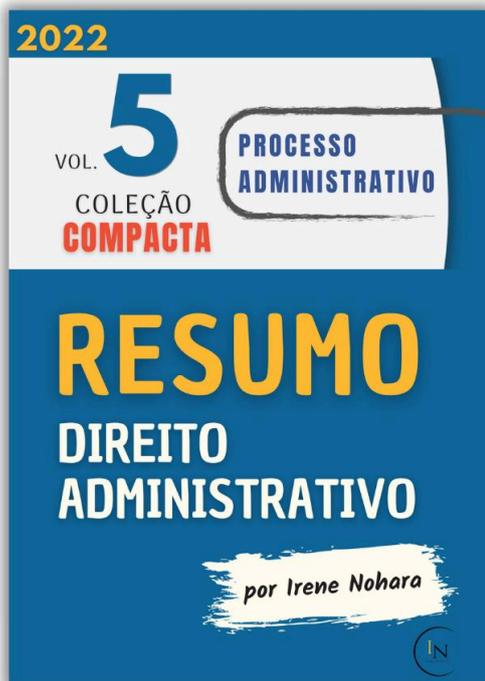


[LINK – VOL. 3](#)

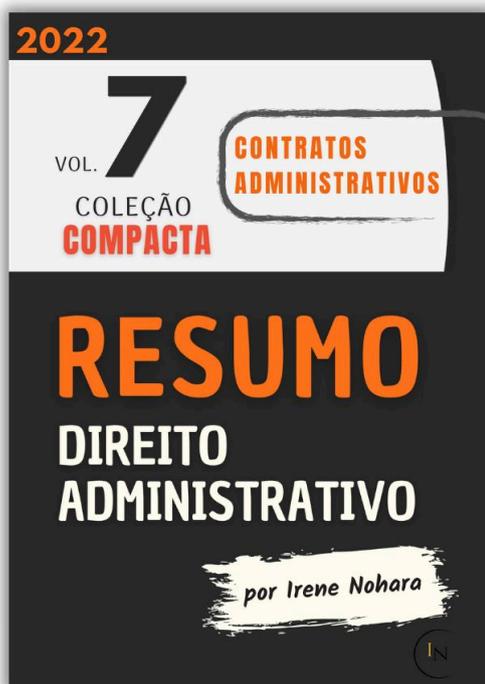
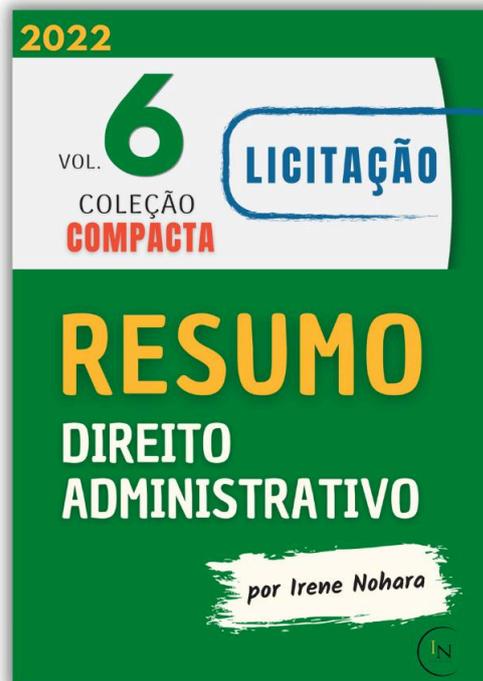


[LINK – VOL. 4](#)

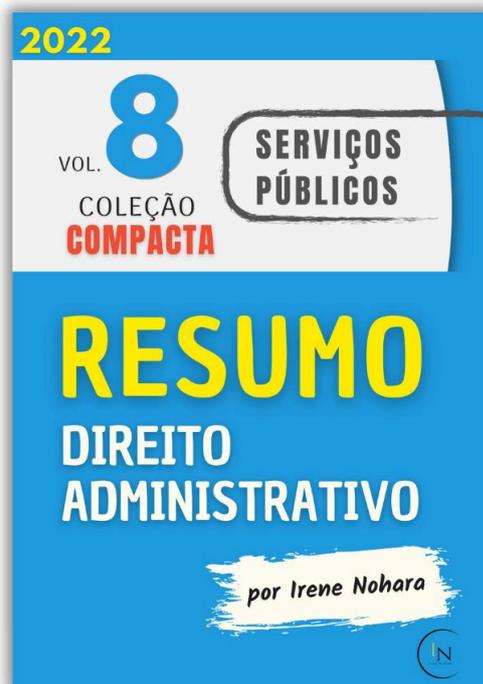
[LINK – VOL. 5](#)



[LINK – VOL. 6](#)

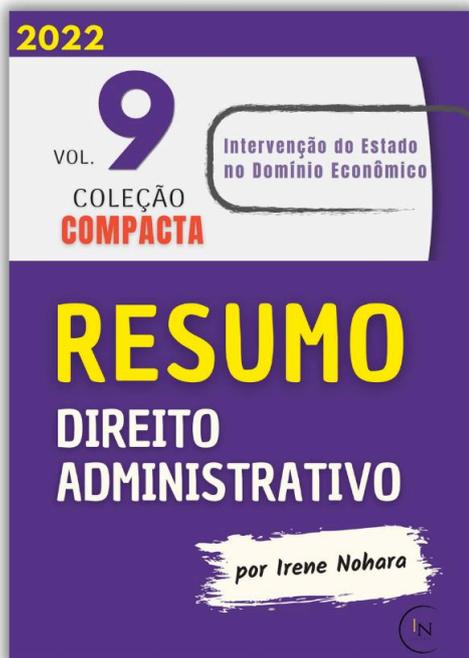


[LINK – VOL. 7](#)

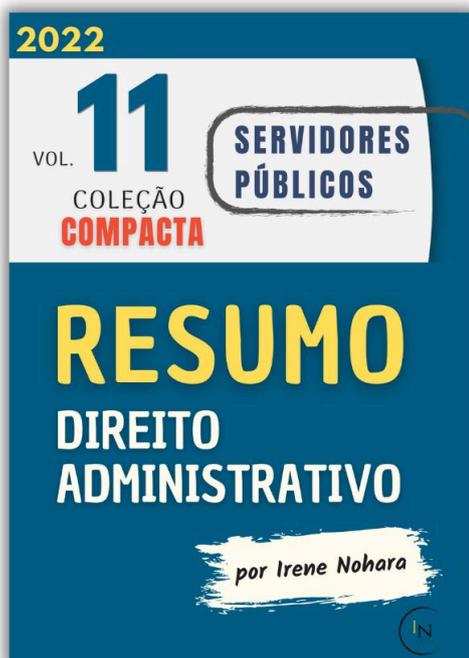
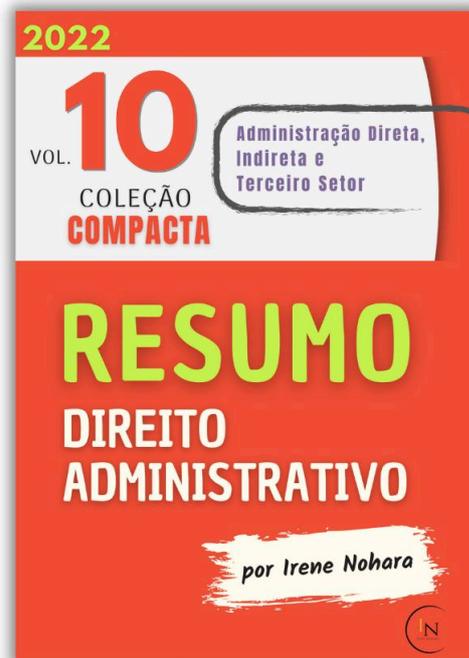


[LINK – VOL. 8](#)

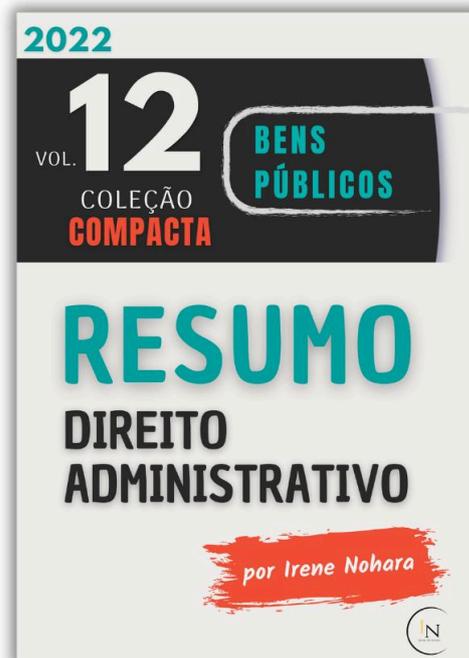
[LINK – VOL. 9](#)



[LINK – VOL. 10](#)

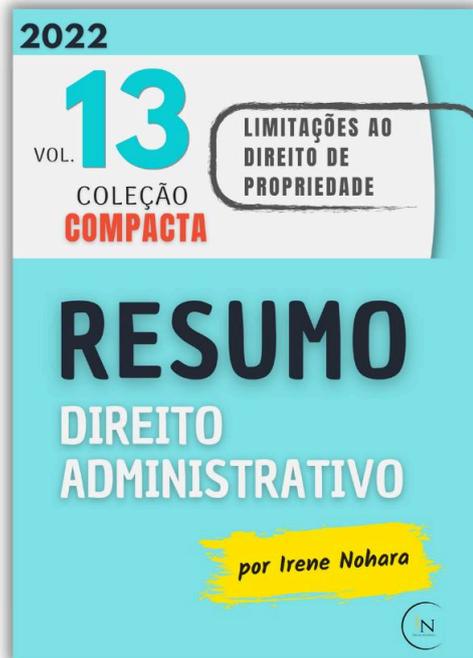


[LINK – VOL. 11](#)

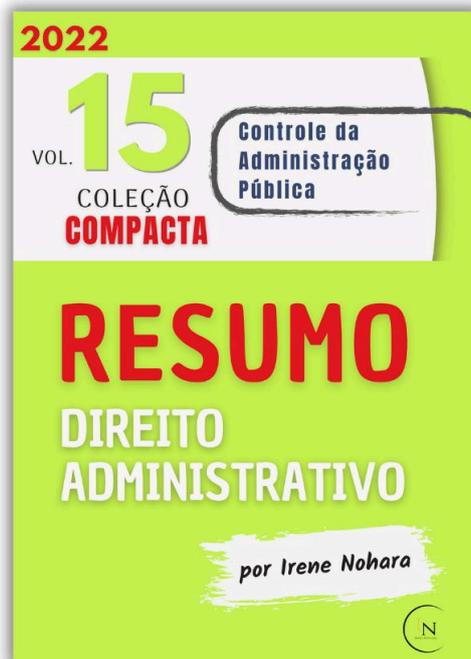
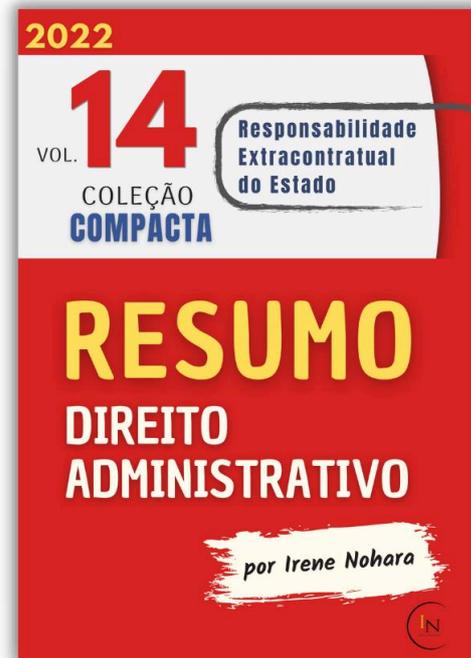


[LINK – VOL. 12](#)

[LINK – VOL. 13](#)



[LINK – VOL. 14](#)



[LINK – VOL. 15](#)