

# FUNÇÃO PÚBLICA PROFISSIONAL, INSTITUCIONALIDADE DEMOCRÁTICA E ESTABILIDADE POLÍTICA: ALCANCES E PERSPECTIVAS

**Romeu Felipe Bacellar Filho**

*Doutor em Direito do Estado pela Universidade Federal do Paraná. Professor Titular de Direito Administrativo da Universidade Federal do Paraná e da Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Professor Visitante do Instituto Nacional de Administração Pública da Espanha, da Universidade Notarial de Buenos Aires, da Universidade de Belgrano e da Universidade Católica de Salta, na Argentina. Presidente da Associação de Direito Público do Mercosul e do Instituto de Direito Romeu Felipe Bacellar. Ex-Presidente da Associação Iberoamericana de Direito Administrativo, do Instituto Brasileiro de Direito Administrativo e do Instituto Paranaense de Direito Administrativo. Membro da Associação Argentina de Direito Administrativo, da Associação Peruana de Direito Administrativo, do Instituto Chileno de Direito Administrativo e do Instituto Iberoamericano de Direito Constitucional. Membro da Académie Internationale de Droit Comparé. Membro Catedrático da Academia Brasileira de Direito Constitucional. Membro do Instituto dos Advogados do Brasil e do Instituto dos Advogados do Paraná. Conselheiro Federal da Ordem dos Advogados do Brasil. Diretor-Geral da A&C - Revista de Direito Administrativo e Constitucional. Ex-Assessor Jurídico do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná. Advogado em Curitiba.*

**Sumário:** 1. Profissionalização da função pública e legitimação da Administração Pública. 2. Constituição de 1988, Administração Pública e princípio da impessoalidade. 3. Profissionalização do servidor público, reforma administrativa e princípio da eficiência. 4. Profissionalização da função pública e princípio da acessibilidade aos cargos e empregos públicos. 5. Conclusões. Referências bibliográficas.

## 1. PROFISSIONALIZAÇÃO DA FUNÇÃO PÚBLICA E LEGITIMAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

No Direito brasileiro, o tema “profissionalização da função pública” encontra-se intimamente relacionado aos postulados constitucionais. Impossível tratar do assunto sem utilizar a Administração Pública – aparelhamento do Estado que se encontra voltado, por excelência, à satisfação cotidiana das necessidades coletivas – como indispensável referencial.

O art. 1º da Constituição pátria estabelece que “a República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: I - a soberania; II - a cidadania; III - a dignidade da pessoa humana; IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; V - o pluralismo político”. Se a cidadania e a dignidade da pessoa humana constituem fundamentos do Estado, o interesse perseguido com o exercício da função administrativa deve encontrar seu princípio e fim no interesse dos próprios cidadãos, tanto numa perspectiva individual quanto coletiva.

Na Itália, Andrea Pubusa sustenta que, diante do princípio democrático e da soberania popular, inexistem interesses do Estado ou dos seus aparatos que não sejam instrumentais em relação à comunidade nem, enfim, decisões despidas de elementos de democraticidade: “O funcionário não serve o governo e comanda os cidadãos, mas serve exclusivamente os cidadãos”.<sup>1</sup> A Administração não cuida de interesses do Estado, mas de interesses dos cidadãos.<sup>2</sup>

O contexto espanhol não é diverso. Luciano Parejo Alfonso lembra que a condição democrática do Estado na qualidade de Estado de Direito constitui a própria base da Administração Pública. Bem por isso é exigida da organização, e do funcionamento do Estado em seu conjunto, a legitimação de todas as suas estruturas, e, portanto, de todo exercício de poder mediante sua recondução direta ou indireta ao povo.<sup>3</sup> Sobre essas bases, a Administração Pública aparece como “poder estatal, igual ao Estado e ao mesmo tempo, organização (sujeito), função (atuação ou atividade) e ordenamento (dotado de uma

economia e lógica próprias no seio do ordenamento geral do Estado)”.<sup>4</sup>

A Administração Pública legitima-se quando age em conformidade com o interesse público. Nesse contexto, a profissionalização da função pública constitui instrumento de legitimação da Administração Pública brasileira perante o povo: i) primeiro, para garantir a observância do princípio da igualdade na escolha de seus agentes, a partir de critérios que possibilitem a aferição daqueles mais preparados para o exercício da profissão, e não num status atribuído em razão de um direito de nascença ou pela proximidade pessoal com os governantes; e ii) segundo, para dar cumprimento ao princípio da eficiência, de uma Administração capacitada a responder aos anseios coletivos mediante a prestação de serviços adequados.

## 2. CONSTITUIÇÃO DE 1988, ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E PRINCÍPIO DA IMPESSOALIDADE

A Constituição de 1988 inaugurou um capítulo dedicado à Administração Pública. Se uma das pedras de toque do Estado de Direito é a fixação de um regime jurídico administrativo<sup>5</sup>, a Lei Fundamental optou por consagrar um regime jurídico constitucional-administrativo, fundado em princípios constitucionais expressos: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (art. 37, *caput*).<sup>6</sup>

A disciplina constitucional administrativa traz, então, novos arsenais jurídicos para alteração do quadro tradicional de uma Administração Pública marcada pela pouca atenção dispensada aos direitos e garantias integrantes do patrimônio do cidadão-administrado. Afeiçoado à visão da legalidade a qualquer custo, com desconsideração a outros valores (como, por exemplo, o contido no princípio da confiança), o Administrador atuou, por muito tempo, coberto pelo manto da incontestabilidade do interesse público.

É verdade que não se trata de inovação propriamente dita,

mas de recepção dos reclames da doutrina que construiu, desde cedo, vias alternativas para elidir a aplicação mecânica da legalidade. Implementou-se, assim, o princípio da finalidade pública, segundo o qual, na estipulação pela lei de competências ao Administrador Público, tem-se em foco um determinado bem jurídico que deva ser suprido. Na apreciação da legalidade de um ato administrativo, é imperioso o exame da observância do escopo legal originário. Caio Tácito e Rui Cirne Lima desenvolveram importante contribuição ao estudo da finalidade pública como parâmetro para avaliação da legalidade.<sup>7</sup>

A finalidade pública está compreendida no princípio da impessoalidade administrativa. Sua observância pela Administração previne o ato praticado de qualquer sentido de individualismo, posicionando-o em conformidade com o bem comum. Se o bem comum não se confunde com a soma dos interesses individuais, deles também não prescinde. O Estado constitui um meio para que os indivíduos e as corporações nele inseridas possam atingir seus respectivos fins particulares. O sentido do bem comum é informado pelas necessidades de cada um e da comunidade.

A expressão “poder”, estigmatizada durante o período ditatorial brasileiro, encontra-se melhor entendida como prerrogativa. Caso o Administrador Público utilize seu poder além dos limites que a lei lhe confere ou pratique desvio da finalidade pública, há abuso de poder na modalidade do excesso ou do desvio da finalidade. Se todo exercício de poder implica dose de sujeição, de coerção exercida pelo seu detentor sobre os destinatários, o poder não se auto-realiza, configura instrumento de trabalho adequado à realização das tarefas administrativas mediante o atendimento das aspirações coletivas.<sup>8</sup>

O § 1º do art. 37 da Constituição Federal, ao tratar da publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos, preceitua que esta 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. O mandamento – coerente com o princípio da impessoalidade – é claro e direto: o exercício de mandato, cargo, emprego ou função pública configura atividade de natureza impessoal, não sendo

lícito transformá-lo em veículo para o alcance de propaganda ou promoção pessoal.<sup>9</sup> O administrador que transgrida este preceito convulsiona, desarmoniza e desacredita a ação administrativa.

A Administração Pública, como visto, tem por função precípua gerir a *res publica*, a coisa pública. Já se disse, com inteira razão, que a administração da coisa pública, até pela especialidade de sua atuação, é radicalmente diversa da administração da coisa privada. A razão é óbvia: o administrador privado, com a voluntariedade e liberdade próprias de quem é dono, age em consonância com o interesse particular. Dispõe dos bens e interesses, colimando um objetivo próprio, pessoal. Ao reverso, porque o administrador público encarrega-se de bens pertencentes à coletividade como um todo, os interesses em jogo são marcados pela indisponibilidade. Afinal, a ninguém é lícito ser desprendido com o que não lhe pertence.

O princípio da impessoalidade implica, para a Administração Pública, o dever de agir segundo regras objetivas e controláveis racionalmente. Desta forma, acentua-se a funcionalidade do agir administrativo e concretiza-se o princípio da igualdade.

### **3. PROFISSIONALIZAÇÃO DO SERVIDOR PÚBLICO, REFORMA ADMINISTRATIVA E PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA**

O princípio da eficiência foi inserido pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998, entre os princípios constitucionais da Administração Pública elencados no *caput* do art. 37, da CF. O princípio não é inédito no direito comparado: a Constituição Espanhola de 1976 já o prevê, assim também as Leis de Procedimento Administrativo dos países vizinhos do Brasil, como é o caso, por exemplo, de Argentina, Uruguai e Peru<sup>10</sup>. Também não é inédito na doutrina brasileira: Hely Lopes Meirelles já tratava do “dever de eficiência”, consagrado no Decreto-Lei nº 200/67 e correspondente ao “dever de boa

administração” da doutrina italiana.<sup>11</sup>

A licitação e o concurso público configuram, no Brasil, os dois principais instrumentos de garantia da profissionalização da atividade administrativa. Ambos os certames destinam-se à seleção de agentes qualificados, do ponto de vista técnico, para o desempenho de atividades inerentes à Administração Pública. A licitação como mecanismo para seleção de particulares em colaboração com a Administração Pública<sup>12</sup> (notadamente concessionários e permissionários de serviços públicos) e o concurso público, para seleção de servidores públicos, pessoas físicas que prestam serviços ao Estado com vínculo funcional (estatutário ou celetista) e mediante remuneração paga pelos cofres públicos.

A Constituição Federal impõe, no art. 37, XXI, a obrigatoriedade de licitação para as contratações administrativas, ressalvados os casos especificados na legislação.<sup>13</sup> Esta mesma exigência é reiterada para as concessões e permissões de serviços públicos no art. 175<sup>14</sup>, com linguagem enérgica, ao estabelecer que serão “sempre” precedidas de licitação. Ainda, o art. 175, IV, determina que a lei deve dispor sobre “a obrigação de manter serviço adequado”.<sup>15</sup>

De outro lado, o inciso II do art. 37 consagra o princípio da acessibilidade aos cargos e empregos públicos mediante concurso público como regra, prevendo uma exceção: a livre nomeação e exoneração para os cargos em comissão (“a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração”).

O princípio da eficiência<sup>16</sup> constitui peça fundamental da reforma administrativa iniciada nos anos 90 na Administração Pública Federal. “Uma Administração Pública eficiente” é o título do sexto Caderno do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado<sup>17</sup>, que tem início com a seguinte frase emblemática: “O objetivo da reforma é permitir que a administração pública se torne mais eficiente e ofereça ao cidadão mais serviços, com mais qualidade”.<sup>18</sup>

A profissionalização do servidor público substancia um ponto forte da reforma administrativa operada pela Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998. O preparo técnico para o desempenho de cargo, emprego ou função pública é condição *sine qua non* para avaliar a eficiência do servidor público. Para além do concurso público, a Constituição consagra vários institutos dispostos àquela finalidade:

(i) O inciso V do art. 37 estabelece que as funções de confiança serão exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo (legitimados pelo crivo do concurso público), prevendo, ainda, restrições no tocante aos cargos em comissão (em que a investidura não depende de concurso público): devem ser preenchidos por servidores de carreira (concurados) conforme percentual mínimo previsto em lei e limitam-se às atribuições de chefia, direção e assessoramento.

(ii) O caput do art. 39 prevê a instituição pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios do Conselho de Política de Administração e Remuneração de Pessoal, a ser integrado por servidores designados pelos respectivos Poderes (Legislativo, Executivo e Judiciário).

(iii) O § 2º do art. 39 estabelece que a União, os Estados e o Distrito Federal deverão manter escolas de governo para a formação e o aperfeiçoamento dos servidores públicos, constituindo-se a participação nos cursos um dos requisitos para a promoção na carreira.

(iv) O § 7º do art. 39 dispõe que lei da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios disciplinará a aplicação de recursos orçamentários provenientes da economia com despesas correntes em cada órgão, autarquia e fundação, para aplicação no desenvolvimento de programas de qualidade e produtividade, treinamento e desenvolvimento, modernização, reaparelhamento e racionalização do serviço público, inclusive sob a forma de adicional ou prêmio de produtividade.

(v) O § 4º do art. 41 passa a contemplar a obrigatoriedade de avaliação especial de desempenho por Comissão

instituída para essa finalidade como condição para a aquisição da estabilidade.

De outro lado, a Emenda Constitucional n° 19, de 1998, prevê hipóteses específicas para responsabilização do servidor por desempenho funcional ineficiente, para além da apuração e aplicação de sanções disciplinares relacionadas a deveres e proibições funcionais:

(i) O art. 41, § 1º, III, prevê a possibilidade de perda do cargo pelo servidor estável mediante procedimento de avaliação periódica de desempenho, na forma de lei complementar, assegurada ampla defesa.

(ii) O parágrafo único do art. 247 dispõe sobre a perda do cargo do servidor público estável que, em decorrência das atribuições do seu cargo efetivo, desenvolva atividades exclusivas de Estado, na hipótese de insuficiência de desempenho, assegurados o contraditório e a ampla defesa.

(iii) A participação do usuário na Administração Pública direta e indireta deverá ser disciplinada por lei específica. O § 3º do art. 37 determina que essa lei deverá regular especialmente as reclamações relativas à prestação de serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços; o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII; a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública.



#### 4. PROFISSIONALIZAÇÃO DA FUNÇÃO PÚBLICA E PRINCÍPIO DA ACESSIBILIDADE AOS CARGOS E EMPREGOS PÚBLICOS

Cumprir tecer algumas considerações a respeito da profissionalização da função pública frente ao princípio do concurso público. Para José Afonso da Silva, “o princípio da acessibilidade aos cargos e empregos públicos visa essencialmente realizar o princípio do mérito que se apura mediante investidura por concurso público de provas ou de provas e títulos (art. 37, II).”<sup>19</sup>

Como bem referiu o Ministro Celso de Mello:

o concurso público representa garantia concretizadora do princípio da igualdade. O respeito efetivo à exigência de prévia aprovação em concurso público qualifica-se, constitucionalmente, como paradigma de legitimação ético jurídica, da investidura de qualquer cidadão em cargos, funções ou empregos públicos, ressalvadas as hipóteses de nomeação para cargos em comissão (CF, art. 37, II). A razão subjacente ao postulado do concurso público traduz-se na necessidade essencial de o Estado conferir efetividade ao princípio constitucional de que todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, vedando-se, desse modo, a prática inaceitável de o Poder Público conceder privilégios a alguns ou de dispensar tratamento discriminatório e arbitrário a outros.<sup>20</sup>

Afinal, como ressalta o ex-Ministro Sepúlveda Pertence, “acima do problema individual do direito subjetivo de acesso à função pública, situa-se o da incompatibilidade com o regime democrático de qualquer sistema que viabilize a cooptação arbitrária, como base de composição de um dos poderes do Estado”.<sup>21</sup>

A função é o meio pelo qual se concretizam as atribuições do cargo ou do emprego público<sup>22</sup>. Embora a função englobe a competência, com ela não se confunde. Enquanto a competência designa um círculo de atribuições inerentes ao cargo ou emprego, na função estão também compreendidas as proibições. Além das obrigações de fazer (competência), as obrigações de não fazer (proibições).

Antes da Constituição de 1988, o concurso público era exigido somente para a primeira investidura em cargo públi-

co, o que permitia a transposição ou ascensão funcional, ato pelo qual o servidor passava de um cargo a outro de conteúdo ocupacional diverso, mediante concurso interno. Tratava-se de um sistema de mérito no serviço público, que premiava os servidores que buscavam o aprimoramento na profissão. Todavia, o Supremo Tribunal Federal, ao interpretar o inciso II do art. 37 da Constituição, entendeu banida do ordenamento jurídico a ascensão funcional como forma de provimento de cargo público efetivo.<sup>23</sup> Por construção jurisprudencial, acabou-se por eliminar um dos mais importantes institutos de profissionalização do servidor público.

O Supremo Tribunal Federal deixou aberta, no entanto, a possibilidade de o legislador criar um sistema de promoção na mesma carreira (sem mudar o cargo e a referência, o servidor passa para outro grau, razão pela qual a promoção se dá no plano horizontal), tendo em vista que o § 2º do art. 39 da CF alude expressamente à participação nos cursos de formação e aperfeiçoamento como um dos requisitos para a promoção na mesma carreira.<sup>24</sup> Contudo, os legisladores não têm se preocupado em implementar um sistema de promoção nas carreiras públicas.

Polêmica continua sendo a possibilidade constitucional do acesso, forma de provimento pela qual o servidor passa para cargo de maior grau de responsabilidade e maior complexidade de atribuições, dentro da carreira a que pertence (plano vertical). Sobre este instituto, lúcida a ponderação do Ministro Marco Aurélio de Mello, ainda que anteriormente à Emenda Constitucional nº 19/98:

Dizer-se, a esta altura, que a passagem de um para outro cargo da mesma carreira somente é possível pela via do concurso público é afastar as perspectivas do servidor quando do ingresso no serviço público, esvaziando-se o significado do artigo 39 da Constituição Federal no que, ao prever a adoção do regime jurídico único, alude ao implemento do plano de carreira.<sup>25</sup>

Proibir o acesso funcional importa desestímulo dos servidores públicos, com graves prejuízos para a Administração Pública. A impossibilidade de alcançar cargos mais elevados na carreira não condiz com a necessidade de estimular o aprimoramento profissional necessário à prestação de serviços ad-

equados pela Administração Pública.

A implementação de um sistema de mérito no funcionalismo público é emergencial. A profissionalização da função pública exige não somente o fortalecimento do concurso público (e a necessidade de se privilegiar interpretações restritivas quanto aos cargos em comissão que constituem exceção à regra do concurso), como também um adequado plano legislativo de carreira, em todos os níveis da Federação (União, Estados, Distrito Federal e Municípios).

## 5. CONCLUSÕES

O princípio geral que domina toda a atividade estatal, exercida através da Administração Pública, é o bem comum. A Administração Pública – notadamente ao manejar os chamados poderes administrativos – não pode objetivar interesses particulares. A afronta a esse preceito convulsiona e desacredita a ação administrativa. Afinal, a existência da Administração Pública só tem sentido em função de uma justa e equitativa distribuição, entre os cidadãos, dos direitos e encargos sociais. As elevadas e numerosas tarefas administrativas não resultariam exitosas sem a imposição de princípios de atuação capazes de oferecer garantias exigíveis de um Estado justo e igualitário. Defeso, portanto, tratamento privilegiado ou discriminatório aos destinatários dos atos da Administração.

Juarez Freitas defendia, logo após a promulgação da Carta, um redesenho do Estado brasileiro, “mais por força dos imperativos da realidade do que por motivações de cunho ideológico”. Sustenta o prestigiado autor que a Administração Pública deve ser inserida nesta reengenharia, já que “profundas imposições de realidades cambiantes” estão a exigir uma era nova também para a Administração Pública.

Para Rafael Maffini, não é fácil conceituar o que seja “Estado de Direito – ou suas variantes histórico-filosóficas ‘Estado Liberal de Direito’, ‘Estado Social de Direito’, ‘Estado

Democrático de Direito’, ‘Estado de Justiça de Direito’<sup>26</sup>. Há, contudo uma indiscutível relação entre os princípios antes referidos e o Estado de Direito. Considere-se que o Estado de Direito é expressamente previsto na Constituição Federal brasileira.<sup>27</sup> A aludida previsão não afasta o seu caráter principiológico, sendo reconhecido como um sobreprincípio<sup>28</sup>, em função do alcance que lhe é reconhecido e absoluta incidência sobre os demais princípios<sup>29</sup>.

Relativamente ao conteúdo jurídico de Estado de Direito e a posição do Supremo Tribunal Federal, Rafael Maffini<sup>30</sup> lembra decisões que o consagram, desde a observância à ordem jurídica, constitucional ou infraconstitucional, e a estrita observância do princípio da legalidade nas ações estatais, como fundamento da divisão de poderes e da efetivação de direitos e garantias fundamentais e a sua íntima relação com o princípio da segurança jurídica.

Nessa perspectiva, é imperioso considerar que o tema Estado Democrático de Direito requer em sua apreciação uma revista aos princípios constitucionais explícitos e implícitos da Carta Constitucional. Ausente o princípio da legalidade, não há Estado de Direito. Como já referido, a legalidade não pode merecer uma aplicação mecânica sem observância a outros princípios que emergem da Constituição. A vinculação da opção democrática com a profissionalização da função pública tem por desdobramento virtuoso a estabilização das atitudes da Administração Pública, que, integrada por agentes profissionais, deontologicamente preparados, haverão de assegurar eficiência e eficácia propiciadoras da segurança das relações jurídicas.

## NOTAS

<sup>1</sup>O autor conclui que a administração não é *puissance publique*, mas *servizio pubblico*, na medida em que constitui um dos instrumentos principais do Estado para a realização da igualdade substancial, entendida como criação de igualdade de oportunidades e do princípio de solidariedade sobre o qual se funda o ordenamento jurídico italiano. ‘Somente’ por causa desta sua função, a administração é dotada, nos casos previstos pela lei, de poderes autoritários. Mesmo assim, em geral, não é o ‘poder que age’, sobretudo porque sempre age menos autoritariamente (prevalecem na ação administrativa as prestações e os serviços) e, secundariamente, porque quando age como autoridade justi-

fica-se tal poder em função de sua instrumentalidade em relação à utilidade social e ao interesse geral. PUBUSA, Andrea. **Diritti dei cittadini e pubblica amministrazione**. Torino: G. Giappichelli Editore, 1996. p. 48-49.

<sup>2</sup> PUBUSA, Andrea. Op. cit., p. 49. Sabino CASSESE e Rita PEREZ argumentam que a contraposição Estado-sociedade civil, formulada no século XIX, é somente em parte um dado característico do ordenamento jurídico. A teoria de que o Estado, símbolo da autoridade, está em conflito permanente com a sociedade civil, constituída por cidadãos em luta pela liberdade, vem cedendo espaço a outras relações que não são, necessariamente, de conflito. Ao lado da relação de oposição Estado-cidadão, surge outro tipo de relação na qual o Estado desenvolve uma função não negativa, mas positiva, operando a favor dos particulares. Por exemplo, presta serviços públicos, concede financiamentos, entre outros. CASSESE, Sabino; PEREZ, Rita. **Manuale di diritto pubblico**. Roma: La Nuova Italia Scientifica, 1995. p. 84-85.

<sup>3</sup> PAREJO ALFONSO, Luciano. La administración. Función pública. In: Eduardo García de Enterría; Manuel Arevalo Clavero (Directores). **El derecho público de finales de siglo: una perspectiva iberoamericana**. Madrid: Civitas, 1997. p. 289.

<sup>4</sup> PAREJO ALFONSO, Luciano. Op. cit., p. 291.

<sup>5</sup> OVIEDO, Carlos García. **Derecho administrativo**. 5. ed. Madrid: Pizarro, 1955. p. 476.

<sup>6</sup> O princípio da eficiência foi inserido pela reforma administrativa, operada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998.

<sup>7</sup> Segundo Rui Cirne Lima, 'é o fim e não a vontade que domina todas as formas de administração [...] preside, destarte, no desenvolvimento da atividade administrativa do Poder Executivo – não o arbítrio que se funda na força – mas a necessidade que decorre da natural persecução de um fim'. LIMA, Rui Cirne. **Princípios de direito administrativo**. 5. ed. São Paulo: RT, 1982. p. 21-22. Nesse sentido, Caio Tácito: "A regra de competência não é um cheque em branco". TÁCITO, Caio. **Direito administrativo**. São Paulo: Saraiva, 1975. p. 5.

<sup>8</sup> Nas palavras de Sérgio Ferraz: 'Atividade administrativa não é um fenômeno que se exerça pelo administrador para os interesses da Administração Pública'. FERRAZ, Sérgio. Instrumentos de defesa do administrado. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro: Renovar, n. 165, p. 22, jul./set. 1986.

<sup>9</sup> Como bem coloca Cármen Lúcia Antunes Rocha: 'O princípio da impessoalidade traz o sentido de ausência de rosto do administrador público; de outro, significa a ausência de nome do administrado'. ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. **O princípio constitucional da igualdade**. Belo Horizonte: Editora Lê, 1990. p. 85.

<sup>10</sup> Nesses países, fala-se em princípio da eficácia.

<sup>11</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 21. ed., São Paulo: Malheiros, 1990. p. 90.

<sup>12</sup> Embora exerçam atividade administrativa, não pertencem aos quadros dos servidores públicos, porque não têm vínculo empregatício com o Estado.

<sup>13</sup> Art. 37, XXI: 'Ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços,

compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações’.

<sup>14</sup>Art. 175. ‘Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.’

<sup>15</sup>Por sua vez, a Lei 8.987/95 define serviço adequado como aquele ‘que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modalidade das tarifas’ (art. 6º, §1º). Como observa Celso Antônio Bandeira de Mello, ‘a licitação visa alcançar duplo objetivo: proporcionar às entidades governamentais possibilidades de realizarem o negócio mais vantajoso (pois a instauração de competição entre ofertantes preordena-se a isto) e assegurar aos administrados ensejo de disputarem a participação nos negócios que as pessoas governamentais pretendem realizar com os particulares’. BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de direito administrativo**. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 2001. p. 471.

<sup>16</sup>Sobre o tema, são de consulta obrigatória as seguintes obras de Emerson Gabardo: **Eficiência e legitimidade do Estado**. São Paulo: Manole, 2003, e **Princípio constitucional da eficiência administrativa**. São Paulo: Dialética, 2002.

<sup>17</sup> Ministério já extinto.

<sup>18</sup>BRASIL, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, Secretaria da Reforma do Estado. Organizações sociais. In: **Cadernos MARE da Reforma do Estado**. v. 6. Brasília: Ministério da Administração e Reforma do Estado, 1997. p. 7. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/cadernosmare/caderno06.pdf>>.

<sup>19</sup>SILVA, José Afonso. **Curso de direito constitucional**. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 1995. p. 624.

<sup>20</sup>Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2364/AL. Rel. Min. Celso de Mello. Tribunal Pleno. DJ 14.12.2001.

<sup>21</sup>Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 194657/RS. Rel. Min. Sepúlveda Pertence. Tribunal Pleno. DJ 14.12.2001.

<sup>22</sup>Os empregos públicos são adequados aos quadros de prestadores de serviços das entidades da Administração indireta (sociedades de economia mista e empresas públicas, excluídas as autarquias) contratados sob o regime da legislação trabalhista (art. 173, § 1º, CF).

<sup>23</sup>Nesse sentido: Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2433/RN. Rel. Min. Maurício Corrêa. Tribunal Pleno. Unânime. DJ 24.8.2001.

<sup>24</sup>‘MANDADO DE SEGURANÇA. DIREITO ADMINISTRATIVO. PROGRESSÃO FUNCIONAL DE CARREIRA DE NÍVEL MÉDIO PARA OUTRA DE NÍVEL SUPERIOR. PROVIMENTO DERIVADO BANIDO DO ORDENAMENTO JURÍDICO. NECESSIDADE DE CONCURSO PÚBLICO. Jurisprudência pacificada no STF acerca da impossibilidade de provimento de cargo público efetivo mediante ascensão ou progressão. Formas de provimento-derivado banidas pela Carta de 1988 do ordenamento

jurídico. A investidura de servidor efetivo em outro cargo depende de concurso público (CF, art. 37, II) ressalvadas as hipóteses de promoção na mesma carreira de cargos em comissão.' Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 23670/DF. Rel. Min. Maurício Corrêa. Tribunal Pleno. Unânime. DJ 08.02.2002.

<sup>25</sup> Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 231/RJ. Rel. Min. Moreira Alves. Tribunal Pleno. DJ 13.11.1992.

<sup>26</sup> MAFFINI, Rafael. **Princípio da proteção substancial da confiança no Direito Administrativo brasileiro**. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2006, p. 40.

<sup>27</sup> Constituição Federal de 1988, art. 1º: 'A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito [...]'

<sup>28</sup> MAFFINI, Rafael. Op. cit. p. 41.

<sup>29</sup> Diz José Joaquim Gomes Canotilho: 'O homem necessita de segurança para conduzir, planificar e conformar autónoma e responsabilmente a sua vida. Por isso, desde cedo se consideravam os princípios da segurança jurídica e da proteção da confiança como elementos do Estado de direito' CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e teoria da constituição**. Coimbra: Almedina, 2000, p. 256.

<sup>30</sup> O autor aponta que até 31.8.2005 foram encontradas 17 ocorrências com a expressão 'Estado de Direito' e outras 31 com a expressão 'Estado Democrático de Direito', sendo que em vários casos eram coincidentes. MAFFINI, Rafael. MAFFINI, Rafael. Op. cit. p. 41.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de direito administrativo**. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

BRASIL, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, Secretaria da Reforma do Estado. Organizações sociais. In: **Cadernos MARE da Reforma do Estado**. v. 6. Brasília: Ministério da Administração e Reforma do Estado, 1997. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/cadernosmare/caderno06.pdf>>.

CASSESE, Sabino; PEREZ, Rita. **Manuale di diritto pubblico**. Roma: La Nuova Italia Scientifica, 1995.

ENTERRÍA, Eduardo Garcia de; CLAVERO, Manuel Arevalo (Directores). **El derecho público de finales de siglo: una perspectiva iberoamericana**. Madrid: Civitas, 1997.

FERRAZ, Sérgio. **Instrumentos de defesa do administrado**. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro: Renovar, n. 165, jul./set. 1986.

GABARDO, Emerson. **Eficiência e legitimidade do Estado**. São Paulo: Manole, 2003.

\_\_\_\_\_. **Princípio constitucional da eficiência administrativa**. São Paulo: Dialética,

2002.

LIMA, Rui Cirne. **Princípios de direito administrativo**. 5. ed. São Paulo: RT, 1982.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 21. ed., São Paulo: Malheiros, 1990.

MIRANDA, Jorge. **Manual de direito constitucional**. V. Coimbra: Coimbra: 1997.

OVIEDO, Carlos García. **Derecho administrativo**. 5. ed. Madrid: Pizarro, 1955.

PAREJO ALFONSO, Luciano. La administración. Función pública. In: Eduardo García de Enterría; Manuel Arevalo Clavero (Directores). **El derecho público de finales de siglo**: una perspectiva iberoamericana. Madrid: Civitas, 1997.

PUBUSA, Andrea. **Diritti dei cittadini e pubblica amministrazione**. Torino: G. Giappichelli Editore, 1996.

ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. **O princípio constitucional da igualdade**. Belo Horizonte: Editora Lê, 1990.

SILVA, José Afonso. **Curso de direito constitucional**. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 1995.

TÁCITO, Caio. **Direito administrativo**. São Paulo: Saraiva, 1975.