

VII ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA I

JANAÍNA RIGO SANTIN

JOSÉ SÉRGIO DA SILVA CRISTÓVAM

JOSÉ SÉRGIO SARAIVA

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

Diretoria - CONPEDI

Presidente - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - FMU - São Paulo

Diretor Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

Representante Discente: Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Fernando Passos - UNIARA - São Paulo

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo

Secretarias

Relações Institucionais:

Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal

Comunicação:

Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Relações Internacionais para o Continente Americano:

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM - São Paulo

Relações Internacionais para os demais Continentes:

Profa. Dra. Gina Vidal Marcílio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI - Santa Catarina

Eventos:

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo

Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

Membro Nato - Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

D597

Direito administrativo e gestão pública I [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Janaína Rigo Santin; José Sérgio da Silva Cristóvam; José Sérgio Saraiva – Florianópolis: CONPEDI, 2024.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5648-936-0

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: A pesquisa jurídica na perspectiva da transdisciplinaridade

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direito administrativo. 3. Gestão pública. VII Encontro Virtual do CONPEDI (1: 2024 : Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



VII ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA I

Apresentação

DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA I

O Grupo de Trabalho Direito Administrativo e Gestão Pública I reuniu-se no VII Encontro Virtual do CONPEDI, que ocorreu de 24 a 29 de junho de 2024 no formato síncrono, com a temática "A pesquisa jurídica na perspectiva da transdisciplinaridade".

Uma temática mais do que extremamente oportuna - na verdade, realmente necessária, em especial após o terrível período de isolamento social, com todas as dificuldades decorrentes da severa pandemia da Covid-19, do que decorre o relevo do debate da pesquisa jurídica na perspectiva da transdisciplinaridade, inclusive a partir de um novo olhar para a sustentabilidade e para os problemas advindos da exploração desenfreada dos recursos naturais no planeta - o que vem agora reforçado pelas catástrofes climáticas que tristemente assolaram o Rio Grande do Sul agora em maio de 2024. Há uma série de problemas e questões que esperam respostas e propostas de solução, a perpassar necessariamente pela discussão sobre a regulação e limites dos avanços da ciência e das inovações em prol da preservação da vida no planeta.

Neste contexto, o evento proporcionou aos participantes uma perspectiva multidimensional do Direito, capaz de incorporar os aspectos positivos da intensa revolução informacional de forma integrada com os objetivos do desenvolvimento sustentável, o que ficou também evidenciado a partir dos debates, trocas e contribuições dos participantes do nosso Grupo de Trabalho (GT), sendo que os artigos do GT Direito Administrativo e Gestão Pública I gravitaram em torno das seguintes temáticas:

1. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E O PODER-DEVER DA APLICAÇÃO DO CONTROLE DE CONVENCIONALIDADE
2. ATO ADMINISTRATIVO E CONTROLE DA DISCRICIONARIEDADE EM HARMONIA COM A INTERDEPENDÊNCIA DOS PODERES
3. CONVOCAÇÃO DE PRESIDENTES E DIRETORES DE AGÊNCIAS REGULADORAS PELO PODER LEGISLATIVO — INTELIGÊNCIA DO ART. 50 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA

4. DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DIALÓGICA E DA LITIGIOSIDADE EXCESSIVA.

5. QUALIFICANDO A LEGISLAÇÃO: A ATUAÇÃO ESTRATÉGICA DA ADVOCACIA PÚBLICA NA ELABORAÇÃO DE NORMAS

6. CRIMES DE COLARINHO BRANCO: A IMPUNIBILIDADE E SELETIVIDADE NOS CRIMES CONTRA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

7. O CONTROLE JUDICIAL DOS ATOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA SOB O ASPECTO DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA

8. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E O CONTROLE REPRESSIVO NA DEFESA DE POLÍTICAS PÚBLICAS ESSENCIAIS: A NOVA LEI 14.230/21 COMO INSTRUMENTO DE FISCALIZAÇÃO ORÇAMENTÁRIA NO BRASIL

9. DA UTILIZAÇÃO DE AÇÃO CIVIL PÚBLICA PELO MINISTÉRIO PÚBLICO NA INVESTIGAÇÃO DE CASOS DE VIOLÊNCIA OBSTÉTRICA

10. DESAPROPRIAÇÃO “DE BAIXO PARA CIMA” DE BENS DA ADMINISTRAÇÃO INDIRETA

11. DESAPROPRIAÇÕES: ANÁLISE DAS ALTERAÇÕES NO DECRETO-LEI 3.365/41 PELAS LEIS 14.421/22, 14.620/23 E O IMPACTO DAS NOVAS TECNOLOGIAS

12. O INSTITUTO DA DESAPROPRIAÇÃO SOB O VIÉS JUDICIAL, COM A OBSERVAÇÃO DE SUAS ESPECIFICIDADES PROCEDIMENTAIS

13. LICITAÇÕES ELETRÔNICAS - AVANÇOS TECNOLÓGICOS E DESAFIOS A SEREM SUPERADOS: UMA ANÁLISE DO SISTEMA CATMAT/CATSERV

14. A ANÁLISE SUBJETIVA DE ATESTADOS DE CAPACIDADE TÉCNICA PARA JULGAMENTO DE HABILITAÇÃO EM PROCESSOS LICITATÓRIOS E O PRINCÍPIO DO JULGAMENTO OBJETIVO

15. ATIVISMO CONTROLADOR: UM ESTUDO COMPARATIVO A PARTIR DO ACÓRDÃO Nº 1211/2021 DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU)

16. O PROCESSO ADMINISTRATIVO DE COBRANÇA NOS TRIBUNAIS DE CONTAS: CASO DO GESTOR FALECIDO

17. LINDB - ART. 20 - VALORES, PRINCÍPIOS E REGRAS - O CONSEQUENCIALISMO NA DECISÃO DE ORIGEM ABSTRATA - A ACEITAÇÃO NA JURISPRUDÊNCIA

18. POLÍTICA PÚBLICA DE EDUCAÇÃO NO BRASIL: ESTUDO DE CASO DO PROGRAMA CONEXÃO DO FUTURO NO MUNICÍPIO DE SAQUAREMA-RJ.

19. DO DESCUMPRIMENTO AO PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA PELO MEC E PELO INEP NAS DENÚNCIAS CONTRA FACULDADES POR IRREGULARIDADES NO ENADE

20. PROTEÇÃO DE DADOS E SEU CONFLITO APARENTE NAS TROCAS DE INFORMAÇÕES ENTRE OS ENTES FEDERATIVOS BRASILEIROS

De nossa parte, estamos honrados pela participação na Coordenação desse relevante Grupo de Trabalho (GT), com o registro da satisfação em podermos debater com todos os autores e autoras e demais participantes.

Cumprimentos ao CONPEDI, pelo destacado empenho e a qualidade da organização de mais este evento virtual, congregando pesquisadores em torno da socialização da pesquisa científica produzida na área do Direito!

Cordial abraço e esperamos que os leitores apreciem essa coletânea e suas temáticas!

De Florianópolis (SC), Passo Fundo (RS) e Franca (SP), julho de 2021.

Prof. Dr. José Sérgio da Silva Cristóvam – Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)

Profa. Dra. Janaína Rigo Santin – Universidade de Passo Fundo (UPF) e Universidade de Caxias do Sul (UCS)

Prof. Dr. José Sérgio Saraiva – Faculdade de Direito de Franca (FDF)

Nota técnica: Os artigos do Grupo de Trabalho Direito Administrativo e Gestão Pública I apresentados no VII Encontro Virtual do CONPEDI e que não constam nestes Anais, foram

selecionados para publicação na Plataforma Index Law Journals (<https://www.indexlaw.org/>), conforme previsto no edital do Evento, e podem ser encontrados na Revista de Direito Administrativo e Gestão Pública. Equipe Editorial Index Law Journal - publicacao@conpedi.org.br.

O CONTROLE JUDICIAL DOS ATOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA SOB O ASPECTO DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA

JUDICIAL CONTROL OF ACTS OF PUBLIC ADMINISTRATION FROM THE ASPECT OF ADMINISTRATIVE MORALITY

Cezar Ferrari ¹
Ferdinando Scremin Neto ²
Horácio Monteschio ³

Resumo

O presente trabalho tem por escopo formular uma análise sobre a moralidade administrativa, bem como, na prática desses atos quando realizados pela Administração Pública e levados à apreciação do Poder Judiciário. A moralidade administrativa, como princípio explícito da Constituição Federal de 1988 possui espectro de atuação e aplicação mais amplo que o da lei, portanto, se abre um horizonte mais amplo de defesa dos interesses da sociedade. Nesse pensar, é imprescindível analisar a temática sem que para tanto haja uma violação ou intromissão de um Poder na prática de atos de outro. Na elaboração do texto se buscou subsídio doutrinário, complementar a pátria, com elaboração feita no continente europeu, especificamente Portugal e Itália. Por via de consequência, ao delimitar a temática exposta no trabalho se ressalta as decisões proferidas por Tribunais Superiores, os quais, ao aplicar o direito ao caso concreto apontam no sentido de proteção social diante de escolhas incompatíveis e inaceitáveis perpetradas por administradores públicos. Os objetivos específicos da pesquisa realizada se encontra sedimentada na adequação entre o ato praticado e a compatibilidade com a moralidade administrativa. A metodologia utilizada na confecção do trabalho foi a de revisão bibliográfica com a análise de decisões proferidas pelos nossos tribunais superiores.

Palavras-chave: Acesso à justiça, Previsão constitucional, Princípios constitucionais, Moralidade administrativa, Controle judicial

Abstract/Resumen/Résumé

The purpose of this work is to formulate an analysis of administrative morality, as well as the practice of these acts when carried out by the Public Administration and brought to the

¹ Juiz de Direito no Paraná. Mestrando da Universidade Nove de Julho (UNINOVE). Pós-Graduado Centro Universitário de Maringá. Pós-Graduado em Ciências Sociais Aplicadas, pela PUC/RS (2020).

² Juiz de Direito no Paraná. Docente da pós-graduação. mestre em direito processual e cidadania pela UNIPAR e doutorando em Função Social do Direito (FADISP) e Direito Empresarial (UNINOVE).

³ Pós-Doutor por Coimbra; pelo UNICURITIBA; pelo MICHR, Régia Calábria - Itália. Doutor pela FADISP. Mestre UNICESUMAR. Professor do UNICURITIBA. Professor Programa de Mestrado da UNIPAR e PPGD do CERS.

Judiciary for consideration. Administrative morality, as an explicit principle of the 1988 Federal Constitution, has a broader spectrum of action and application than that of the law, therefore, a broader horizon of defense of society's interests opens up. In this way, it is essential to analyze the issue without there being a violation or interference by one Power in the performance of acts by another. In preparing the text, doctrinal support was sought, complementing the homeland, with elaboration carried out on the European continent, specifically Portugal and Italy. As a consequence, when delimiting the theme exposed in the work, the decisions handed down by Superior Courts are highlighted, which, when applying the law to the specific case, point towards social protection in the face of incompatible and unacceptable choices made by public administrators. The specific objectives of the research carried out are based on the adequacy between the act performed and the compatibility with administrative morality. The methodology used in preparing the work was a bibliographical review with the analysis of decisions handed down by our higher courts.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Access to justice, Constitutional provision, Constitutional principles, Administrative morality, Judicial control

INTRODUÇÃO

O controle judicial dos atos administrativos, em que pese à reserva da administração, perpassa necessariamente pela análise da juridicidade, a envolver aspectos como a legalidade estrita, a legitimidade e a moralidade do ato.

É de singular importância ressaltar a repartição de Poderes estabelecida na Constituição Federal de 1988, a qual atribui competências típicas e atípicas a cada um dos Poderes. Todavia, ao Poder Judiciário restou a “última palavra” no que concerne ao controle do ato administrativo, pois, em caso de violação aos preceitos estabelecidos no ordenamento jurídico cabe ao judiciário o poder/dever de declarar a nulidade dos mesmos.

De fato, a aplicação dos princípios pela Administração não se trata de mera escolha política, mas de mandamento constitucional insculpido no art. 37, *caput* da Carta Política: trata-se de poder-dever, e não mera liberalidade.

A problemática que se encontra envolto o presente estudo se encontra calcada na pertinência dos atos administrativo frente a análise do Poder Judiciário em face da análise da moralidade administrativa.

Até mesmo o princípio da estrita legalidade evoluiu ao longo dos tempos para compreender a ideia de bloco de legalidade, na medida em que o gestor público deve aplicar não apenas a lei, mas o Direito, aliás, como estabelece o art. 2º, parágrafo único, I da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999.

A moralidade, nesse aspecto, ganha valor fundamental para as atividades do Poder Público, constituindo-se requisito de validade do ato administrativo. O ato imoral, portanto, há de ser anulado. Não se trata de discricão, como predito, mas de imperativo Constitucional, porquanto o princípio da moralidade goza de autonomia frente à legalidade.

Ora, na medida em que o gestor público cuida de interesses que não lhe pertence, pois deve zelar da *res pública* visando alcançar os fins que desta atuação se espera, é natural que se exija atuação em conformidade aos padrões éticos de probidade, decoro e boa-fé.

Ademais disso, quando se estabelecessem os contornos iniciais do Constitucionalismo há o consenso doutrinário no sentido de que os integrantes dos grupos sociais concedem a um Poder superior parcela de sua liberdade. Dentro desse cenário, de concessões recíprocas, restou fixado que ao detentor do Poder de administrar, gerir o interesse público nos limites estabelecidos em lei, ato do parlamento, dos representantes.

A lei nasce, para o administrador público como um limitador e uma espécie de garantia a dar validade aos atos praticados, neste sentido é sempre salutar lembrar a doutrina

de Hely Lopes Meirelles sobre os contornos da legalidade administrativa: Na Administração Pública, não há liberdade nem vontade pessoal. Enquanto na administração particular é lícito fazer tudo que a Lei não proíbe, na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza.¹

De outro vértice, aos administrados assiste controlar os atos praticados quando em desacordo com os preceitos fixados nos mandamentos legais. O exclusivo império da lei trouxe, em regra, a pacificação social dentro de um modelo de sociedade que se desenvolvia.

A intensificação da subordinação à lei da Administração designadamente a exigência de um fundamento legal específico para cada uma das suas decisões, é apenas um dos aspectos em que se analisa a nova posição constitucional da Administração. A este acresce a integração jurídica plena dos cidadãos particulares na Constituição e no ordenamento do Estado. A situação do Estado perante o cidadão e deste perante aquele é subjectivizada: se, nos termos da Constituição, o Estado se funda na dignidade da pessoa humana e na vontade popular, então é o homem que está no princípio e no centro do ordenamento jurídico do Estado e este último existe por causa do homem e para o homem.²

Há que trazer ao lume que só a lei, somente os comandos legais, carecia de completude para tutelar atividades administrativas, em uma sociedade cada vez mais complexa, moderna e em franco desenvolvimento. Por essa razão, os princípios passaram a colmatar as lacunas fáticas.

O texto Constitucional de 1988, em capítulo destinado a Administração Pública contemplou, inicialmente, quatro princípios nucleares disciplinadores, aos quais, pela Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998 acrescentou o princípio da eficiência na Administração Pública ao texto Constitucional, destacando-se, ainda que não há qualquer modalidade de hierarquia a ser imposta aos princípios, sejam eles implícitos ou explícitos.

Entre os princípios Constitucionais explícitos, legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, todos estampados na redação do *caput* art. 37 Constituição Federal e cada qual com a sua importância e aplicabilidade, sendo certo que o conceito de moralidade se apresenta como sendo mais amplo e abrangente diante do princípio da legalidade.

De modo que a tutela da moralidade administrativa pelos órgãos de controle, a incluir o Judiciário, decorre não apenas do sistema de freios e contrapesos previsto na Constituição – *checks and balances*, mas também da necessidade de estrito cumprimento às normas que regem o regime jurídico administrativo, baseado nos postulados da supremacia e

¹ MEIRELLES, Hely Lopes, Direito Administrativo Brasileiro. 26ª ed. São Paulo, Malheiros, 2001, pág.78.

² MACHETE, Pedro. Estado de direito democrático e administração paritária. Coimbra : Almedina. 2007, p. 444.

indisponibilidade do interesse público.

O ingresso, *prima facie*, no sistema normativo o ato administrativo passa a surtir seus efeitos de forma imediata, sendo ao Poder Judiciário a análise e posterior decisão sobre a permanência ou não dos seus efeitos, nesse idêntico sentido se encontra sedimentada a doutrina Portuguesa.

O acto administrativo, enquanto decisão unilateral de uma autoridade pública dirigida a um particular que, mesmo quando ilegal, possui força para modificar a esfera jurídica desde e que, sendo necessário, designadamente por o mesmo particular não dar cumprimento às obrigações emergentes desse acto, legitima que a Administração proceda à sua realização coerciva corresponde a um modelo de actuação administrativa de origem prussiana, primeiro, alemã depois, o qual não é totalmente idêntico ao francês. Com efeito, neste último, além do conceito de acto administrativo integrar comandos individuais e normas, o incumprimento das obrigações decorrentes de um acto desse tipo determina, em regra, a aplicação pelos tribunais comuns de sanções punitivas ao destinatário do acto; somente no caso de não se encontrar prevista sanção alguma é que é admitida a execução coercitiva pela própria Administração daquelas obrigações.³

O controle da moralidade pode ser visto na Constituição Federal, inclusive, em instrumentos tais como a ação popular (art. 5º, LXXIII), o mandado de segurança (art. 5º, LXIX), a ação civil por ato de improbidade administrativa (art. 7, § 4º), na vedação ao nepotismo, criação jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal por meio da Súmula Vinculante nº 13, nos crimes de responsabilidade do Presidente da República (art. 85, V), bem como em outras figuras jurídicas, a exemplo da proibição de empregar nomes de pessoas vivas em obras públicas (art. 1º da Lei nº 6.454/77), vedação que se estende a quem tenha se notabilizado pela defesa ou exploração de mão de obra escrava; na condução dos processos administrativos (Art. 2º, p.u, IV da Lei nº 9.784/99), a incluir o direito administrativo sancionador, no desvio de finalidade (*tredestinação*) e mais recentemente na anulação de atos administrativos altamente dispendiosos ao erário, relacionados a eventos artísticos promovidos por municípios carentes.

Compreender os fundamentos do controle de juridicidade do ato administrativo sob a ótica da moralidade auxilia o exegeta na tarefa de bem aplicar os institutos do Direito Administrativo, com vistas a compreender as reais e intrincadas dimensões do trato da coisa pública.

Por assim dizer, o controle dos atos administrativos, seja ele sob a sua mais ampla de concretização somente é possível quando a Administração Pública se mostra democrática e

³ MACHETE, Pedro. Estado de Direito Democrático e Administração Paritária. Coimbra : Almedina. 2007, p. 30.

republicana. A transparência dos atos administrativos é um dos instrumentos de controle, os quais quando disponibilizados são passíveis de, quando afrontosos aos direitos dos cidadãos, serem levados ao conhecimento do Poder Judiciário para julgar a sua pertinência com o ordenamento jurídico.

Neste pensar é importante colacionar doutrina italiana sobre o tema, a qual é completamente compatível com o sistema pátrio.

La trasparenza, infatti, è ora disciplinata non solo per tutelare i diritti dei cittadini (in particolare: la libertà di accesso) e promuovere la partecipazione, ma anche in funzione di lotta alla corruzione e all'illegalità, sul presupposto che nell'opacità si annidino i comportamenti di *maladministration*. Non è un caso che importanti compiti in materia siano attribuiti, come vedremo, ad una "autorità nazionale anticorruzione". Più in generale, essa – e la garanzia di un corretto flusso informativo che dall'interno si indirizza all'esterno delle amministrazioni, a favore dei cittadini – parte essere considerata dal legislatore come uno strumento essenziale per assicurare la democrazia e per garantire il corretto funzionamento dell'amministrazione. Viene cioè emergendo una nozione di trasparenza declinata come accessibilità totale (come tale svincolata dalla differenziazione dell'interesse di cui si è portatori: in questa prospettiva rileva anche l'accesso civico); essa appare un istituto piegato all'esigenza di assicurare forme diffuse di controllo sociale, onde incentivare azioni virtuose delle amministrazioni pur in un contesto caratterizzato dall'assenza di un mercato.⁴⁻⁵

Por derradeiro, não basta tão somente a presença de instrumento de defesa dos direitos dos cidadãos, bem como a presença na legislação infraconstitucional e na Constituição Federal sem que para tanto houvesse a disponibilização, publicação dos atos praticados pelo poder público. Em tornando os atos administrativos cada vez mais acessíveis aos cidadãos o controle e sua compatibilidade com o ordenamento jurídico será cada vez mais eficiente e adequada.

2. O PRINCÍPIO DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA

⁴ A transparência, de facto, é hoje regulamentada não só para proteger os direitos dos cidadãos (em particular: a liberdade de acesso) e promover a participação, mas também para combater a corrupção e a ilegalidade, no pressuposto de que se aninham comportamentos de má administração de opacidade. Não é por acaso que tarefas importantes nesta matéria são atribuídas, como veremos, a uma "autoridade nacional anticorruptão". De uma forma mais geral, ela - e a garantia de um correcto fluxo de informação dirigida do interior das administrações para o exterior, a favor dos cidadãos - é considerada pelo legislador como uma ferramenta essencial para assegurar a democracia e garantir o correcto funcionamento da administração.

Ou seja, emerge uma noção de transparência expressa como acessibilidade total (como tal libertada da diferenciação do interesse de quem é o portador: nesta perspectiva o acesso cívico também é relevante); parece ser uma instituição voltada para a necessidade de garantir formas generalizadas de controle social, a fim de incentivar ações virtuosas por parte das administrações, mesmo num contexto caracterizado pela ausência de um mercado

⁵ CASSETA, Elio. Manuale di diritto amministrativo. Diciottesima edizione completamente riveduta, aggiornata e corredata di chemi grafici sul processo. Milano – Giuffrè editore. 2016, p. 55.

A moralidade administrativa é um dos cinco princípios constitucionais expressos ou explícitos no texto Constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988. Elencado pelo Constituinte originário de 1988⁶, deve ser interpretada de modo a que o gestor distinga não apenas que é lícito do ilícito, mas o honesto do desonesto, primado na premissa *non omne quod licet honestum est*⁷, ou seja, nem tudo que é lícito, é honesto.

Ademais, o princípio da moralidade administrativa não se confunde com a moral comum⁸. “A ‘ética do Estado’ não pode ser outra senão a ética da legalidade, porque será dentro do sistema jurídico-normativo que se construirá este preceito⁹”. É que a violação aos preceitos éticos implica violação ao próprio Direito, caracterizando-se hipótese de ilicitude tendente a viciar a conduta e invalidar o ato praticado¹⁰, razão pela qual, na moderna visão do Direito Administrativo, a moralidade constitui pressuposto de validade de todo ato da Administração¹¹. E por via de consequência:

O desafio maior, nesse sentido, reside na construção de uma “cultura ética” porque a imoralidade precisa ser desestimulada. Para isto, os meios de controle devem ser percebidos e sentidos, para que esta ideia fique presente na coletividade. E, neste particular, a arquitetura normativa e institucional é franca e muito abrangente. Mas não alcança a realidade. É preciso tornar real a ideia de moralidade, de probidade, etc. Além disto, o princípio em pauta deve estar presente não só nas relações travadas entre a Administração pública e os cidadãos, mas também no interior das interações feitas entre os agentes estatais, ou entre os órgãos e entes que se inter-relacionam. O princípio da moralidade, assim, obriga que se distinga, em toda a Administração Pública, o que é honesto e o que é desonesto, para além de uma simples dicotomia entre o lícito e o ilícito. Não basta ao agente estatal conhecer apenas a lei, mas deve ter ciência também dos preceitos éticos que derivam do regime jurídico público¹².

Por tais razões o princípio da moralidade deve ser interpretado de forma apartada e autônoma em relação ao princípio da legalidade administrativa. Veja-se que o conceito clássico de moralidade administrativa, cunhada por Maurice Hariou, informa-a como o

⁶ Ensina Alejandro Nieto que “a partir del constitucionalismo (...) cambiaron profundamente las concepciones dominantes” no que diz respeito ao exercício das potestades públicas. *In Derecho Administrativo Sancionador*. 2ª ed. Madri, Tecnos, 1994, p. 223.

⁷ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 34ª ed. São Paulo, Forense, 2021, p. 92.

⁸ Nesse sentido o Supremo Tribunal Federal (STF) já manifestou no sentido de que “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”. Trecho do voto do ministro Eros Roberto Grau na ADI n. 3.026-DF. Pleno, j. 08/09/2006. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=363283>>. Acesso em: 28 mar. 2024.

⁹ HEINEN, Juliano. *Curso de Direito Administrativo*. 5ª ed. São Paulo, Juspodivm, 2024, p. 227.

¹⁰ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 14ª ed. São Paulo, Malheiros, 2001, p. 101.

¹¹ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 26ª ed. São Paulo, Malheiros, 2001, p. 83.

¹² HEINEN, Juliano. *Ob. cit.*, p. 216-217.

“conjunto de regras de conduta tiradas da disciplina interior da Administração¹³”.

É preciso, pois, que existam instrumentos tendentes a infirmar não apenas os atos ilegais emanados da Administração, mas também o que violarem o dever de boa administração, instituto presente no Código de Boa Conduta Administrativa Europeu¹⁴.

Esclarece José dos Santos Carvalho Filho que a pretensão do Constituinte foi, precipuamente, a de coibir as imoralidades no âmbito da Administração¹⁵. De fato, “a moralidade administrativa está intimamente ligada ao conceito de ‘bom administrador’ (...) a critérios morais que, de uma maneira ou de outra, dão valor jurídico à vontade psicológica do administrador¹⁶”.

A conduta proba e moralmente adequada, como predito, revela-se não apenas na disciplina interna da Administração¹⁷, é dizer, tão somente em suas relações introversas, mas sobretudo no trato com o cidadão, no exercício das potestades públicas, nas manifestações do poder de império ou *extroverso*, como adverte Celso Antônio Bandeira de Mello, *verbis*:

A administração haverá de proceder em relação aos administrados com sinceridade e lhanza, sendo-lhe interdito qualquer comportamento astucioso, eivado de malícia, produzido de maneira a confundir, dificultar ou minimizar o exercício de direitos por parte dos cidadãos. Por força destes princípios de lealdade e boa-fé firmou-se o correto entendimento de que orientações firmadas pela Administração em dada matéria não podem, sem prévia e pública notícia, ser modificadas em casos concretos para fins de sancionar, agravar a situação dos administrados ou denegar-lhe pretensões, de tal sorte que só se aplicam aos casos ocorridos depois de tal notícia¹⁸.

A moral administrativa, com efeito, é imposta a todo agente público com vistas a satisfazer aos interesses públicos, segundo as exigências dos entes e entidades administrativas, em conformação ao princípio da finalidade, ou seja, à busca do bem comum¹⁹.

Nem sempre é fácil extrair da Constituição a exata dimensão dos bens jurídicos²⁰, mas a tutela da moralidade, de um lado, envolve aspectos ligados à probidade e até mesmo à proporcionalidade, e de outro, não exige, sequer, perquirir acerca do elemento subjetivo da

¹³ DI PIETRO. *Ob. cit.*, p. 93.

¹⁴ Disponível em: <<https://www.ombudsman.europa.eu/pt/publication/pt/3510>>. Acesso em: 28 mar. 2024.

¹⁵ In **Manual de Direito Administrativo**. 26ª ed. São Paulo, Atlas, 2013, p. 21.

¹⁶ MEIRELLES, Hely Lopes. *Ob. cit.*, p. 84-85.

¹⁷ “O tratamento constitucional dado à administração pública é de suma importância, uma vez que constitui, como assevera Diogo de Figueiredo Moreira Neto, “a mais problemática das funções do Estado e a mais rebelde de se submeter à ordem jurídica””. BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. **Processo administrativo disciplinar**. 4ª ed. São Paulo, Saraiva, 2013, p. 29.

¹⁸ *Ob. cit.*, p. 102.

¹⁹ MEIRELLES, Hely Lopes. *Ob. cit.*, p. 84.

²⁰ Advertência feita na doutrina espanhola por Manuel Gómez Tomillo e Íñigo Sanz Rubiales na obra **Derecho Administrativo Sancionador, Parte General**. 5ª ed. Portada, Aranzadi, 2023, p. 53.

conduta, ou seja, prescinde da análise do aspecto volitivo do agente²¹.

Como referido alhures o texto Constitucional ofertou ao cidadão um plexo de direitos e garantias, os quais, acompanhados de arcabouço legal amplo para a defesa desses direitos, possibilitam aos cidadãos, Ministério Público, associações, sindicatos e defensoria pública a prática atos processuais aptos a provocar a tutela jurisdicional em defesa desses interesses.

Ao Poder judiciário assiste a prerrogativa constitucional de aferir compatibilidade legal e também moral do ato praticado com o ordenamento jurídico vigente.

Isto porque a participação dos privados nos procedimentos, ao permitira ponderação pelas autoridades administrativos dos interesses de que são portadores, não só se traduz numa melhoria de qualidade das decisões administrativas, possibilitando à Administração uma mais correcta configuração dos problemas e das diferentes perspectivas possíveis da sua resolução, como também torna as decisões administrativas mais facilmente aceites pelos seus destinatários. Pelo que a participação no procedimento constitui um importante fator de legitimação e de democraticidade na actuação da Administração Pública.²²

Em conclusão parcial, pode-se afirmar que a moralidade administrativa difere da moralidade comum, ganhando contornos próprios do regime jurídico administrativo, está dissociada do princípio da legalidade, tendo, portanto, autonomia jurídica e, por essa razão, dispensa a análise da vontade do agente público.

3. O CONTROLE JUDICIAL DOS ATOS ADMINISTRATIVOS À LUZ DO PRINCÍPIO DA MORALIDADE

Classificado como princípio fundamental da Administração na esfera pública federal²³, o controle estabelece o poder-dever de fiscalização e correção da conduta administrativa.

Em sede de controle, a doutrina italiana cita as figuras da vigilância e da tutela²⁴, e nesta podemos desmembrar a autotutela²⁵ da tutela²⁶, esta última conhecida como controle

²¹ L'ASTORINA, Felipe Boarin; SCREMIN NETO, Ferdinando. **Direito Administrativo**. 2ª ed. São Paulo, Rideel, 2023, p. 31.

²² SILVA, Vasco Manuel Pascoal Dias Pereira da. Em busca do acto administrativo perdido. Coimbra – Almedina, 1995, p. 405.

²³ Cf. Art. 6º, inciso V do Decreto-Lei nº 200/67.

²⁴ CAVALCANTI, Themistocles Brandão. **Tratado de Direito Administrativo**. 4ª ed. Vol. II. Rio de Janeiro, Freitas Bastos, 1960, p.172. Para o tratadista, a vigilância “permite ao Estado apenas apreciar a legalidade (leggitimità) dos atos, enquanto a tutela permite ao Estado penetrar até o exame do mérito, da conveniência ou oportunidade do ato.

²⁵ A súmula 473 do STF sintetiza com maestria o conteúdo do princípio da autotutela: A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.

finalístico ou supervisão ministerial, de cariz mais limitado, portanto.

No campo judicial, estão sujeitos a controle tanto os atos vinculados como os atos discricionários relativamente aos elementos vinculados correspondentes. Ou seja, também os atos emanados da discricção administrativa contêm elementos vinculados, notadamente a competência, a finalidade e a forma.

O fim almejado acaba atuando como limite à discricionariiedade administrativa:

Se a finalidade de qualquer ato administrativo é atender ao interêsse coletivo, no caso do ato vinculado, tal interêsse já foi *a priori* demarcado pelo legislador, condicionando de modo preciso a futura conduta do agente administrativo. Ora, se o administrador, no uso do poder discricionário de que dispõe, deixa de atender ao fim legal a que está indissolúvelmente ligado, é claro que exorbita do poder que a lei lhe conferiu²⁷.

Ainda no âmbito da finalidade, são conhecidas as formas de abuso de poder, assim manifestados no excesso de poder e no desvio de finalidade. O primeiro atua no campo da competência administrativa, o segundo sob o aspecto da finalidade. Ora, se “a lei só permite que o administrador se manifeste no interesse público, desvia, pois, seus poderes do fim legal a autoridade que os põe a serviço de interesses puramente privados²⁸”.

Também a forma é elemento vinculado do ato administrativo, independentemente de ser discricionário, pois o espaço de liberdade reside apenas quanto à valoração dos motivos e à escolha do objeto.

O controle judicial dos atos emanados da Administração decorre dos instrumentos constitucionais já mencionados e também do princípio da inafastabilidade da jurisdição, insculpido no art. 5º, XXXV da Constituição Federal.

Cabe ao Judiciário, nesse escopo, a análise de legalidade, *rectius*, de juridicidade do ato administrativo, não devendo ser invadido o espaço de discricção administrativa exercida com razoabilidade e proporcionalidade.

Neste pensar de controle dos atos administrativos é importante citar Juarez Freitas que pondera sobre a possibilidade de manutenção do ato quando possível.

Em síntese, a revogação, a anulação e a convalidação precisam estar, permanentemente, a serviço da eficácia crescente do direito fundamental À boa administração pública. Assim, não pode deixar de ser decretada a nulidade absoluta e irremediável, embora também não possa deixar de ser convalidado tudo aquilo

²⁶ A tutela se manifesta em relação às entidades da administração indireta frente à supervisão exercida pelo ente que as criou ou autorizou a instituição, na forma do Art. 37, XIX da Constituição Federal. Aqui o controle é finalístico e limitado às hipóteses legais, haja vista a autonomia das entidades descentralizadas.

²⁷ CRETELLA JÚNIOR, José. **Tratado de Direito Administrativo**. Vol. II. Forense, Rio de Janeiro, 1966, p. 252-253.

²⁸ *Idem*.

que, a despeito de falho, atender os requisitos mínimos de convalidação. Da mesma sorte, nada pode ser revogado sem motivação consistente e congruente da reavaliação efetuada. Enfim, o controle dos atos de desfazimento (como, de resto, dos atos administrativos em geral) precisa ser o mais desviesado possível, assegurando que os custos diretos e indiretos de cada decisão administrativa jamais excedam os benefícios diretos e indiretos, no respeito cabal ao princípio da proporcionalidade, que veda, ao mesmo tempo, demasias e omissões antijurídicas.²⁹

Quando não for possível a manutenção do ato no ordenamento jurídico, pela via do controle de juridicidade entende-se não apenas a análise da estrita legalidade, mas também da legitimidade e moralidade do ato administrativo.

Em decorrência das considerações até aqui expostas é possível reafirmar a importância do acesso à tutela jurisdicional para a proteção contra atos praticados com a violação aos preceitos constitucionais implícitos ou explícitos. Nesse pensar, assume contornos de importância singular ao presente texto a análise sobre a moralidade administrativa em práticas que destoam do que é esperado do Administrador Público.

A temática central do presente texto se encontra sedimentada no debate envolvendo os excessivos gastos públicos em eventos artísticos, os quais, pelas peculiaridades das localidades em que são, ou seriam, realizados, afronta por completo os contornos da moralidade administrativa.

3.1 Moralidade administrativa sob as decisões dos Tribunais Superiores

Como referido em linhas anteriores o conceito de moralidade administrativa é mais amplo e abrangente se comparado frente ao conceito de legalidade. É importante destacar que o administrador público pode praticar um ato administrativo e ter cumprido integralmente as exigências legais e mesmo assim afrontar o princípio da moralidade. Sendo mais amplo que o da legalidade, sem, entretanto, ser excludente mas atuando de forma complementar ao sistema normativo.

Na defesa dos interesses dos cidadãos, ao analisar um caso concreto no ano de 2022, o presidente do Superior Tribunal de Justiça (STJ), ministro Humberto Martins³⁰, atendeu a pedido do Ministério Público de Goiás (MP-GO) para suspender o uso de R\$ 908 mil de verba pública para a realização de duas comemorações no município de São Miguel do

²⁹ FREITAS, Juarez. O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais. São Paulo : Malheiros, 2013. p. 413-414.

³⁰ Vide SUSPENSÃO DE LIMINAR E DE SENTENÇA Nº 3139 - GO (2022/0205578-4), disponível em <<https://www.conjur.com.br/wp-content/uploads/2023/09/decisao-humberto-martins-shows-goias.pdf>>. Acesso em: 28 mar. 2024.

Araguaia (GO)³¹. De acordo com a decisão monocrática:

O interesse público exige cautela prévia com relação à utilização proba do dinheiro público, priorizando a moralidade e a eficiência administrativas, tudo em prol, ao final, da sociedade, destinatária final de toda a atuação pública. Nesse equilíbrio entre os elementos fáticos trazidos, o dispêndio da quantia sinalizada com um show artístico, em município com pequena população, justifica a precaução cautelar de suspensão da realização do show. A preocupação com a probidade administrativa exige tal cautela com a aplicação das verbas públicas. Na verdade, há risco de perigo da demora inverso, uma vez que, ao ser permitida a realização dos shows em comento, ocorrerá a consequência irreversível da realização da atividade cultural com prejuízo aos cofres públicos, sem a convicção robusta de que não está havendo a malversação do dinheiro público. O argumento do Ministério Público no pleito é justamente que a realização dos shows causará lesão à ordem pública administrativa local, dada a precariedade dos serviços prestados à população e o altíssimo custo dos shows.

Na Ação Direta de Constitucionalidade de nº 12, o Supremo Tribunal Federal (STF), ao enfrentar a questão deletéria do nepotismo, afirmou que “o princípio da moralidade administrativa confere substância e dá expressão a uma pauta de valores éticos sobre os quais se funda a ordem positiva do Estado³².” E concluiu dizendo que a prática contraria o espírito republicano a essência da ordem democrática, traduzindo “a própria antítese da pauta de valores cujo substrato constitucional repousa no postulado da moralidade administrativa³³”.

Consoante dispõe o art. 74 da Lei nº 14.133/2021, a inexigibilidade de licitação deriva da inviabilidade de competição, ou seja, são aquelas situações em que não é possível se escolher a proposta mais vantajosa, pois a estrutura legal do procedimento licitatório não é adequada para a obtenção do resultado pretendido.

É importante fazer um breve recorte no presente texto para uma ponderação específica sobre a possibilidade de contratação direta pelo administrador público prevista na Lei nº 14.133/2021. Neste sentido, vejamos as hipóteses de inexigibilidade de licitação, específica para a contratação de shows artísticos:

Art. 74. É inexigível a licitação quando inviável a competição, em

³¹ Noticiado no CONJUR. Disponível em: < <https://www.conjur.com.br/2022-jul-07/presidente-stj-suspende-uso-verba-publica-shows-goias/>>. Acesso em: 28 mar. 2024. Consta ainda da notícia: “Segundo o MP-GO, os gastos são excessivos para um município de apenas 22 mil habitantes e incompatíveis com o orçamento disponível. Além disso, o poder público teria utilizado fundamentação “genérica e abstrata” ao justificar a promoção dos eventos como um fator de benefício econômico para São Miguel do Araguaia. O órgão sustentou ainda que o município sofre com falta de vagas em creches e que o valor previsto para ser gasto nos eventos era superior ao destinado para reforma e construção de escolas em 2022. Apontou também diversos outros problemas no município, cujo investimento em saúde estaria abaixo do mínimo exigido”.

³² O inteiro teor do julgado está disponível em formato PDF no seguinte endereço eletrônico: < <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=606840&pgI=31&pgF=35>>. Acesso em: 28 mar. 2024.

³³ *Idem*.

especial nos casos de:

II- contratação de profissional do setor artístico, diretamente ou por meio de empresário exclusivo, desde que consagrado pela crítica especializada ou pela opinião pública;

Essa possibilidade concedida ao Administrador Público não se constitui em um “cheque em branco” para a realização de contratações desprovidas de critérios de vinculação com a moralidade administrativa.

Ainda no campo da discricionariedade administrativa, a necessidade da observância da proporcionalidade e da razoabilidade conferem dois outros limites ao agente público, eis que:

Em termos de estrutura do ato emanado no exercício de competência discricionária, não há dúvida de que a razoabilidade e, assim, a proporcionalidade, direciona suas imposições normativas para o regular estabelecimento da “trilogia motivo-conteúdo-finalidade” da norma jurídico administrativa ingressa no sistema jurídico³⁴.

A doutrina é incisiva ao pontuar ser nulo o “ato administrativo em descompasso com a razoabilidade ponderativa³⁵”, na medida em que “a razoabilidade atua como limite interno da discricionariedade³⁶”.

Em muitos casos, a proporcionalidade e a moralidade andam *pari passu*, a exemplo da célebre decisão do STF proferida no RE 192.568-PI, por meio do qual o Supremo Tribunal Federal reconheceu a nulidade da nomeação parcial de candidatos a concurso de juiz e a não prorrogação do prazo editalício, fazendo publicar novo edital, mesmo tendo candidatos aprovados, sem justificativa plausível.

De igual modo no RE 273.605, a ausência de moralidade atrelada à falta de proporcionalidade do ato foi verificada na conduta de contratar dois servidores, sob regime celetista, para o desempenho de funções inerentes a cargos públicos objeto de certame com candidatos aprovados e não nomeados.

Também na ADI 6846 a Corte fixou a tese de inconstitucionalidade de lei estadual que concede descontos vultuosos em multas aplicadas por Tribunal de Contas, pois interfere

³⁴ OLIVEIRA, José Roberto Pimenta. **Os Princípios da Razoabilidade e da Proporcionalidade no Direito Administrativo Brasileiro**. Coleção Temas de Direito Administrativo. Vol. 16. São Paulo, Malheiros, 2006, p. 362.

³⁵ *Idem*.

³⁶ *Ibidem*.

no Poder Sancionador inerente ao controle externo da Administração Pública e viola os princípios da moralidade administrativa, da eficiência e da probidade.

O Superior Tribunal de Justiça (STJ) já afirmou por mais de uma vez que “a discricionariedade atribuída ao administrador deve ser usada com parcimônia e de acordo com os princípios da moralidade pública, da razoabilidade e da proporcionalidade, sob pena de desvirtuamento³⁷.”

Vê-se, portanto, que a moralidade qualifica a legalidade³⁸, tanto que a própria noção de improbidade administrativa remonta à ideia de imoralidade qualificada³⁹ do ato ímprobo.

É certo que o STF já plasmou a força normativa do princípio da moralidade, conferindo-lhe independência frente à legalidade, como já mencionado, conferindo-lhe conteúdo autônomo apto a ensejar a invalidade do ato administrativo imoral:

Assim, a moralidade seria princípio que, caso violado, pode vir a gerar um vício em um ato administrativo – ainda que corrompido isoladamente. (...) A Suprema Corte relaciona tal norma ao desvio de poder, porque as intenções subjetivas viciadas quanto aos motivos, ou à causa, ou à finalidade da atuação administrativa têm essa pertinência. O principal argumento desta corrente situa-se na análise do texto constitucional e legal que claramente diferencia a moralidade da legalidade. E, assim, tal corrente de pensamento considera que a legalidade não se confunde com a moralidade. Do contrário, o texto constitucional, por exemplo, teria previsto apenas a legalidade como princípio reitor da administração pública, ou teria feito menção que esta norma seria qualificada pelos demais princípios. Mas não é esta a dicção do texto. Então, sob a ótica do regime constitucional vigente, não se pode pensar a legalidade e a moralidade como sendo um mesmo instituto jurídico, ou mesmo gerando uma aproximação intensificada neste sentido. A começar pelo que dispõe o próprio “caput” do art. 37, o qual prevê que a Administração Pública será regida, entre outros, pelos dois princípios⁴⁰.

Ainda quanto ao exercício dos poderes administrativos, é certo que o desvio de poder, também conhecido na doutrina como desvio de finalidade, ao revelar a desconformidade entre os motivos reais e os declarados, implica em nulidade do ato administrativo por violar, dentre outros aspectos, a moralidade administrativa.

Considere-se, à guisa de exemplo, o ato de remoção de servidor para local distante apenas por questões de inimizade partidária. Ou mesmo a exoneração de integrante de cargo em comissão por motivos comprovadamente inexistentes. Ainda que se trate de ato discricionário, o estado de desconformidade fática leva à nulidade de ambos os atos administrativos por força da teoria dos motivos determinantes.

³⁷ Vide o REsp 79.761-DF, Rel. Min. Edson Vidigal, Terceira Seção, julgado em 28.6.2000.

³⁸ HEINEN, Juliano. *Ob. cit.*, p. 229.

³⁹ OSÓRIO, Fábio Medina. **Teoria da Improbidade Administrativa: má gestão pública, corrupção e ineficiência**. 4ª ed. São Paulo, RT, 2018, p. 82.

⁴⁰ HEINEN, Juliano. *Ob. cit.*, p. 229-230.

A moralidade, portanto, é aspecto de controle judicial dos atos administrativos, sejam eles discricionários ou vinculados, e independentemente da análise da legalidade prévia. Essa autonomia da moralidade é reconhecida na doutrina majoritária e na jurisprudência dos tribunais superiores.

CONCLUSÕES

Em decorrência do pacto federativo e da partição dos poderes na república federativa do Brasil se faz necessário entendê-la de forma sistêmica e não isolada, pois não se tratam de compartimentos estanques.

O regime jurídico administrativo de prerrogativas e sujeições impõe ao Poder Público uma visão ampla sob o enfoque de suas responsabilidades. Ademais, não basta mais o atendimento a legislação, por parte do administrador público, divorciado de uma visão sistêmica e complementadora das suas respectivas restrições.

O Constituinte originário ao ofertar um capítulo específico relativo a administração pública em seu texto e dotá-lo com princípios explícitos o fez com o escopo de tornar mais evidente as relações envolvendo a administração em seu trato interno, bem como com a relação com os cidadãos.

A legislação infraconstitucional, por igual, oferta a possibilidade de efetivar os direitos fundamentais dos cidadãos frente à Administração Pública.

Diante desse robusto arcabouço normativo sob o enfoque do trabalho desenvolvido, delimitou-se a analisar o princípio da moralidade em face da prática de atos administrativos divorciados de seus elementos essenciais pelo Poder Judiciário.

Como consequência do poder preponderante concedido ao Poder Judiciário de ofertar a “última palavra” sobre o controle dos atos administrativos, não se verifica a quebra dos preceitos republicanos, nem tampouco a violação, invasão ou intromissão na desconstituição de atos administrativos quando eivados com o vício insanável da imoralidade.

Em conclusão o texto ofertou a análise das decisões proferidas pelos tribunais superiores as quais demonstram a imperiosa necessidade de aplicação sensível, pontual e assertiva ao caso concreto, demonstrando a saciedade de que as práticas incompatíveis com a moralidade administrativa devem ser rechaçadas diante da defesa do Estado Democrático de Direito.

REFERÊNCIAS

BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. **Processo administrativo disciplinar**. 4ª ed. São Paulo, Saraiva, 2013.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI n. 3.026-DF**. Pleno. j. 08/09/2006. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=363283>>. Acesso em: 28 mar. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI n. 6846-PI**. Pleno. j. 22/02/2023. Disponível em: <<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur475388/false>>. Acesso em: 31 mar. 2024.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 26ª ed. São Paulo, Atlas, 2013.

CASSETA, Elio. *Manuale di diritto amministrativo*. Diciottesima edizione completamente riveduta, aggiornata e corredata di chemi grafici sul processo. Milano – Giuffrè editore. 2016.

CAVALCANTI, Themistocles Brandão. **Tratado de Direito Administrativo**. 4ª ed. Vol. II. Rio de Janeiro, Freitas Bastos, 1960.

CRETELLA JÚNIOR, José. **Tratado de Direito Administrativo**. Vol. II. Forense, Rio de Janeiro, 1966.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 34ª ed. São Paulo, Forense, 2021.

FREITAS, Juarez. *O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais*. São Paulo : Malheiros, 2013.

HEINEN, Juliano. **Curso de Direito Administrativo**. 5ª ed. São Paulo, Juspodivm, 2024.

L'ASTORINA, Felipe Boarin; SCREMIN NETO, Ferdinando. **Direito Administrativo**. 2ª ed. São Paulo, Rideel, 2023.

MACHETE, Pedro. *Estado de direito democrático e administração paritária*. Coimbra : Almedina. 2007.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 26ª ed. São Paulo, Malheiros, 2001.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 14ª ed. São Paulo, Malheiros, 2001.

NIETO, Alejandro. **Derecho Administrativo Sancionador**. 2ª ed. Madri, Tecnos, 1994.

OLIVEIRA, José Roberto Pimenta. **Os Princípios da Razoabilidade e da Proporcionalidade no Direito Administrativo Brasileiro**. Coleção Temas de Direito Administrativo. Vol. 16. São Paulo, Malheiros, 2006.

OSÓRIO, Fábio Medina. **Teoria da Improbidade Administrativa: má gestão pública, corrupção e ineficiência**. 4ª ed. São Paulo, RT, 2018.

TOMILLO, Manuel Gómez; RUBIALES, Sanz Rubiales. **Derecho Administrativo Sancionador, Parte General**. 5ª ed. Portada, Aranzadi, 2023.