

**XII ENCONTRO INTERNACIONAL DO
CONPEDI BUENOS AIRES –
ARGENTINA**

DIREITO CONSTITUCIONAL III

RUBENS BEÇAK

THAIS JANAINA WENCZENOVICZ

BERNARDO LEANDRO CARVALHO COSTA

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

Diretoria - CONPEDI

Presidente - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

Diretora Executiva - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - UNIVEM/FMU - São Paulo

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

Representante Discente: Prof. Dra. Sinara Lacerda Andrade - UNIMAR/FEPODI - São Paulo

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - ESDHC - Minas Gerais

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM - Rio de Janeiro

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - Ceará

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

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR - São Paulo

Secretarias

Relações Institucionais:

Prof. Dra. Daniela Marques De Moraes - UNB - Distrito Federal

Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM - São Paulo

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

Comunicação:

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

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - Paraíba

Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro - UNOESC - Santa Catarina

Relações Internacionais para o Continente Americano:

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

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

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

Relações Internacionais para os demais Continentes:

Prof. Dr. José Barroso Filho - ENAJUM

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - São Paulo

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - Paraná

Eventos:

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - Minas Gerais

Profa. Dra. Cinthia Obladen de Almendra Freitas - PUC - Paraná

Profa. Dra. Livia Gaigner Bosio Campello - UFMS - Mato Grosso do Sul

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

C755

Direito Constitucional III [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Bernardo Leandro Carvalho Costa; Rubens Beçak; Thais Janaina Wenczenovicz. – Florianópolis: CONPEDI, 2023.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5648-763-2

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

Tema: Derecho, Democracia, Desarrollo y Integración

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direito. 3. Constitucional. XII Encontro Internacional do CONPEDI Buenos Aires – Argentina (2: 2023 : Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



XII ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI BUENOS AIRES – ARGENTINA

DIREITO CONSTITUCIONAL III

Apresentação

Envolvendo DIREITO CONSTITUCIONAL, o presente livro conta com relevantes pesquisas, resultantes do XII ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI BUENOS AIRES – ARGENTINA.

O livro é composto pelos seguintes artigos:

**O COMBATE A DESINFORMACAO COMO INSTRUMENTO DE DEFESA AO
PROCESSO DEMOCRATICO ELEITORAL**

Rubens Beçak , Marcelo Toffano , Fabrício Facury Fidalgo

O trabalho de Rubens Beçak, Marcelo Toffano e Fabrício Facury Fidalgo, trouxe elementos da importante discussão que se faz nos processos eleitorais com relação ao tratamento da informação, sobretudo explorando a questão da desinformação em seu contexto atual.

Neste artigo Rubens Beçak e Maiara Carlos Melara analisam as necessárias alterações na legislação de acesso à informação pública no Brasil para se adequar ao contexto atual de avanço das novas tecnologias, sobretudo com vistas à proteção no cenário eleitoral.

**A NATUREZA JURÍDICA DOS QUATRO PRIMEIROS ATOS INSTITUCIONAIS DA
DITADURA MILITAR NO BRASIL (1964-1968)**

Rodrigo Alessandro Sartoti

O trabalho de Rodrigo Alessandro Sartoti busca demonstrar como o Supremo Tribunal Federal (STF) analisou, em 602 acórdãos, os atos institucionais da ditadura militar, demonstrando se realmente os atos foram analisados no contexto jurídico.

**A TUTELA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS E CONSTITUCIONAIS POR MEIO DA
ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL**

João Luiz Martins Teixeira Soares

João Luiz Martins Teixeira Soares busca demonstrar a relevância da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental no contexto do processo constitucional brasileiro, destacando, sobretudo, o caráter subsidiário da ADPF nesse sistema. O trabalho menciona uma série de casos, evidenciando a relevância da participação popular na legitimidade do sistema constitucional.

APLICAÇÃO DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA NO PROCESSO LEGISLATIVO COMO RESGATE DA REPRESENTATIVIDADE

Vitor Hugo da Trindade Silva , Clóvis Ferreira Júnior , Lucas De Souza Lehfeld

Neste trabalho Vitor Hugo da Trindade Silva , Clóvis Ferreira Júnior e Lucas De Souza Lehfeld analisam o tema destacado no título em um contexto de conflito de normas existentes no contexto do processo legislativo municipal, buscando destacar a aplicabilidade dos princípios constitucionais ao âmbito prático dos municípios.

A PROPRIEDADE E SEU TRATAMENTO JURÍDICO-CONSTITUCIONAL: DIREITO PATRIMONIAL OU FUNDAMENTAL?

Francielle Eliz Ortolan , Luiz Henrique Urquhart Cademartori

Francielle Eliz Ortolan e Luiz Henrique Urquhart Cademartori destacam as diferentes correntes de influência do instituto da propriedade no Direito Brasileiro, sobretudo as ramificações de cunho civilista e constitucionalista.

O EXERCÍCIO DA COMPETÊNCIA NOMOTÉTICA PELA JUSTIÇA ELEITORAL: UMA ANÁLISE CRÍTICA QUANTO ÀS NORMAS GERAIS ABSTRATAS SEM O DEVIDO PROCESSO LEGISLATIVO E A CONFIGURAÇÃO DE ESTADO DE EXCEÇÃO

Larissa De Moura Guerra Almeida

A pesquisa de Larissa De Moura Guerra Almeida trabalha com o conceito de estado de exceção para analisar a competência legislativa da Justiça Eleitoral no Brasil, sobretudo em termos de produção normativa do Tribunal Superior Eleitoral (STE) e de interpretação das normas pelo referido tribunal.

A JURISPRUDÊNCIA DE CRISE NA JURISDIÇÃO ELEITORAL

Cassio Prudente Vieira Leite

O trabalho de Cassio Prudente Vieira Leite contextualiza a relevância da jurisprudência da Justiça Eleitoral no tratamento de crises ao longo da história democrática brasileira, passando por diferentes períodos e temas.

DIREITOS HUMANOS, O PARADOXO DA CIVILIZAÇÃO (?): BREVES REFLEXÕES ABOLICIONISTAS FRENTE ÀS (IN)JUSTIFICAÇÕES DAS PENAS NO SISTEMA PRISIONAL BRASILEIRO

Gil Scherer , Cristiane Feldmann Dutra , Naiadi Bertoldo Marchi

A pesquisa de Gil Scherer , Cristiane Feldmann Dutra e Naiadi Bertoldo Marchi analisa o sistema carcerário brasileiro, com ênfase em presídios femininos, por meio da perspectiva de teorias abolicionistas da pena, com vistas a elencar uma crítica ao atual sistema punitivista do Brasil.

ENSINO E EXTENSÃO DE PROCESSO LEGISLATIVO NA CONSTRUÇÃO DO SENTIMENTO CONSTITUCIONAL: ESTUDO DESDE O REGIMENTO INTERNO DA CÂMARA MUNICIPAL DE VITÓRIA

Abraham Hand Vargas Mencer , Daury Cesar Fabríz

Neste artigo, Abraham Hand Vargas Mencer e Daury Cesar Fabríz destacam a relevância de projetos de extensão em processo legislativo pode contribuir na concretização de objetivos constitucionais da Educação, por meio da análise de um caso concreto, da Câmara Municipal de Vitória.

INTERCONEXÃO ENTRE CULTURA E NOVAS CONFIGURAÇÕES FAMILIARES NO CONTEXTO JURÍDICO BRASILEIRO GARANTIDOR DE DIREITOS FUNDAMENTAIS

Rosângela Angelin , Marigley Leite da Silva de Araujo

O trabalho de Rosângela Angelin e Marigley Leite da Silva de Araujo elenca as novas configurações familiares e sustenta a relevância da efetivação dos direitos fundamentais em conformidade com a alteração da cultura jurídica na sociedade.

REFLEXÕES SOBRE O MODELO SOCIOPOLÍTICO DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E A GESTÃO BOLSONARO DIANTE DOS DADOS DA PANDEMIA DA COVID-19

Myllhyans Marjosefa de Lima Braz

Nesta pesquisa, Myllhyans Marjosefa de Lima Braz analisa conceitos como “mistanasia”, que representa a morte evitável, no contexto da Pandemia do Covid-19 no Brasil, traçando linhas constitucionais para a devida proteção da vida.

O HIPERPRESIDENCIALISMO PRESENTE NA HISTÓRIA CONSTITUCIONAL LATINO-AMERICANA

Poliane Carvalho Almeida

O trabalho de Poliane Carvalho Almeida faz uma análise do hiperpresidencialismo na América Latina, passando pelos diferentes períodos, desde o colonial, para destacar como as características desse fenômeno repetiram-se nesses momentos históricos.

REFLEXÕES SOBRE O DESENVOLVIMENTO E A CRISE DA DEMOCRACIA

Aline Hoffmann, Alessandra Vanessa Teixeira e Matheus Pasqualin Zanon propõem um debate sobre as relações entre Política e Direito para a análise da crise democrática no contexto de governos autoritários, destacando, sobretudo, fenômenos como o negacionismo científico no âmbito do debate democrático.

A DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA COMO LIMITES LEGIFERANTES: UM ENFOQUE EM SEU PAPEL COMO SCHRANKEN-SHRANKEN

Lorenzo Borges de Pietro

Neste trabalho Lorenzo Borges de Pietro trabalha o termo dignidade humana na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) para demonstrar como a utilização deste termo pode ser direcionada para

O presente livro, portanto, é de grande contribuição para a consolidação das pesquisas em DIREITO CONSTITUCIONAL junto ao Conpedi.

As pesquisas, todas em nível de pós-graduação, contam com as contribuições dos debates dos doutores Thais Janaina Wenczenovicz, Rubens Beçak e Bernardo Leandro Carvalho Costa.

Desejamos a todos uma ótima leitura; e renovamos o convite para as próximas edições!

Envolvendo DIREITO CONSTITUCIONAL, o presente livro conta com relevantes pesquisas, resultantes do XII ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI BUENOS AIRES – ARGENTINA.

O livro é composto pelos seguintes artigos:

O COMBATE A DESINFORMAÇÃO COMO INSTRUMENTO DE DEFESA AO PROCESSO DEMOCRÁTICO ELEITORAL

Rubens Beçak , Marcelo Toffano , Fabrício Facury Fidalgo

Neste artigo Rubens Beçak e Maiara Carlos Melara analisam as necessárias alterações na legislação de acesso à informação pública no Brasil para se adequar ao contexto atual de avanço das novas tecnologias, sobretudo com vistas à proteção no cenário eleitoral.

A NATUREZA JURÍDICA DOS QUATRO PRIMEIROS ATOS INSTITUCIONAIS DA DITADURA MILITAR NO BRASIL (1964-1968)

Rodrigo Alessandro Sartoti

O trabalho de Rodrigo Alessandro Sartoti busca demonstrar como o Supremo Tribunal Federal (STF) analisou, em 602 acórdãos, os atos institucionais da ditadura militar, demonstrando se realmente os atos foram analisados no contexto jurídico.

A TUTELA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS E CONSTITUCIONAIS POR MEIO DA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL

João Luiz Martins Teixeira Soares

João Luiz Martins Teixeira Soares busca demonstrar a relevância da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental no contexto do processo constitucional brasileiro,

destacando, sobretudo, o caráter subsidiário da ADPF nesse sistema. O trabalho menciona uma série de casos, evidenciando a relevância da participação popular na legitimidade do sistema constitucional.

APLICAÇÃO DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA NO PROCESSO LEGISLATIVO COMO RESGATE DA REPRESENTATIVIDADE

Vitor Hugo da Trindade Silva , Clóvis Ferreira Júnior , Lucas De Souza Lehfeld

Neste trabalho Vitor Hugo da Trindade Silva , Clóvis Ferreira Júnior e Lucas De Souza Lehfeld analisam o tema destacado no título em um contexto de conflito de normas existentes no contexto do processo legislativo municipal, buscando destacar a aplicabilidade dos princípios constitucionais ao âmbito prático dos municípios.

A PROPRIEDADE E SEU TRATAMENTO JURÍDICO-CONSTITUCIONAL: DIREITO PATRIMONIAL OU FUNDAMENTAL?

Francielle Eliz Ortolan , Luiz Henrique Urquhart Cademartori

Francielle Eliz Ortolan e Luiz Henrique Urquhart Cademartori destacam as diferentes correntes de influência do instituto da propriedade no Direito Brasileiro, sobretudo as ramificações de cunho civilista e constitucionalista.

O EXERCÍCIO DA COMPETÊNCIA NOMOTÉTICA PELA JUSTIÇA ELEITORAL: UMA ANÁLISE CRÍTICA QUANTO ÀS NORMAS GERAIS ABSTRATAS SEM O DEVIDO PROCESSO LEGISLATIVO E A CONFIGURAÇÃO DE ESTADO DE EXCEÇÃO

Larissa De Moura Guerra Almeida

A pesquisa de Larissa De Moura Guerra Almeida trabalha com o conceito de estado de exceção para analisar a competência legislativa da Justiça Eleitoral no Brasil, sobretudo em termos de produção normativa do Tribunal Superior Eleitoral (STE) e de interpretação das normas pelo referido tribunal.

A JURISPRUDÊNCIA DE CRISE NA JURISDIÇÃO ELEITORAL

Cassio Prudente Vieira Leite

O trabalho de Cassio Prudente Vieira Leite contextualiza a relevância da jurisprudência da Justiça Eleitoral no tratamento de crises ao longo da história democrática brasileira, passando por diferentes períodos e temas.

DIREITOS HUMANOS, O PARADOXO DA CIVILIZAÇÃO (?): BREVES REFLEXÕES ABOLICIONISTAS FRENTE ÀS (IN)JUSTIFICAÇÕES DAS PENAS NO SISTEMA PRISIONAL BRASILEIRO

Gil Scherer , Cristiane Feldmann Dutra , Naiadi Bertoldo Marchi

A pesquisa de Gil Scherer , Cristiane Feldmann Dutra e Naiadi Bertoldo Marchi analisa o sistema carcerário brasileiro, com ênfase em presídios femininos, por meio da perspectiva de teorias abolicionistas da pena, com vistas a elencar uma crítica ao atual sistema punitivista do Brasil.

ENSINO E EXTENSÃO DE PROCESSO LEGISLATIVO NA CONSTRUÇÃO DO SENTIMENTO CONSTITUCIONAL: ESTUDO DESDE O REGIMENTO INTERNO DA CÂMARA MUNICIPAL DE VITÓRIA

Abraham Hand Vargas Mencer , Daury Cesar Fabríz

Neste artigo, Abraham Hand Vargas Mencer e Daury Cesar Fabríz destacam a relevância de projetos de extensão em processo legislativo pode contribuir na concretização de objetivos constitucionais da Educação, por meio da análise de um caso concreto, da Câmara Municipal de Vitória.

INTERCONEXÃO ENTRE CULTURA E NOVAS CONFIGURAÇÕES FAMILIARES NO CONTEXTO JURÍDICO BRASILEIRO GARANTIDOR DE DIREITOS FUNDAMENTAIS

Rosângela Angelin , Marigley Leite da Silva de Araujo

O trabalho de Rosângela Angelin e Marigley Leite da Silva de Araujo elenca as novas configurações familiares e sustenta a relevância da efetivação dos direitos fundamentais em conformidade com a alteração da cultura jurídica na sociedade.

REFLEXÕES SOBRE O MODELO SOCIOPOLÍTICO DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E A GESTÃO BOLSONARO DIANTE DOS DADOS DA PANDEMIA DA COVID-19

Myllhyans Marjosefa de Lima Braz

Nesta pesquisa, Myllhyans Marjosefa de Lima Braz analisa conceitos como “mistanasia”, que representa a morte evitável, no contexto da Pandemia do Covid-19 no Brasil, traçando linhas constitucionais para a devida proteção da vida.

O HIPERPRESIDENCIALISMO PRESENTE NA HISTÓRIA CONSTITUCIONAL LATINO-AMERICANA

Poliane Carvalho Almeida

O trabalho de Poliane Carvalho Almeida faz uma análise do hiperpresidencialismo na América Latina, passando pelos diferentes períodos, desde o colonial, para destacar como as características desse fenômeno repetiram-se nesses momentos históricos.

REFLEXÕES SOBRE O DESENVOLVIMENTO E A CRISE DA DEMOCRACIA

Aline Hoffmann, Alessandra Vanessa Teixeira e Matheus Pasqualin Zanon propõem um debate sobre as relações entre Política e Direito para a análise da crise democrática no contexto de governos autoritários, destacando, sobretudo, fenômenos como o negacionismo científico no âmbito do debate democrático.

A DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA COMO LIMITES LEGIFERANTES: UM ENFOQUE EM SEU PAPEL COMO SCHRANKEN-SHRANKEN

Lorenzo Borges de Pietro

Neste trabalho Lorenzo Borges de Pietro trabalha o termo dignidade humana na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) para demonstrar como a utilização deste termo pode ser direcionada para diferentes sentidos, culminando em decisões antagônicas.

A ADI 5938 E A PROTEÇÃO AO DIREITO DE DUPLA TITULARIDADE DO NASCITURO E DA GESTANTE PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL BRASILEIRO

As autoras Adriana Goulart de Sena Orsini e Paula Gondim de Sena Orsini em sua pesquisa analisam, de forma circunstanciada, a decisão da ADI 5938 pelo Supremo Tribunal Federal,

demonstrando a importância do referido julgado, seja para o Direito Constitucional, seja para o Direito do Trabalho, com destaque especial para o voto do Ministro Alexandre de Moraes e a doutrina da Proteção ao Direito de Dupla Titularidade do Nascituro e da Gestante.

O presente livro, portanto, é de grande contribuição para a consolidação das pesquisas em DIREITO CONSTITUCIONAL junto ao Conpedi.

As pesquisas, todas em nível de pós-graduação, contam com as contribuições dos debates dos doutores Thais Janaina Wenczenovicz, Rubens Beçak e Bernardo Leandro Carvalho Costa.

Desejamos a todos uma ótima leitura; e renovamos o convite para as próximas edições!

**APLICAÇÃO DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA NO PROCESSO
LEGISLATIVO COMO RESGATE DA REPRESENTATIVIDADE**

**APPLICATION OF ADMINISTRATIVE MORALITY IN THE LEGISLATIVE
PROCESS AS A RESCUE OF REPRESENTATIVENESS**

Vitor Hugo da Trindade Silva ¹
Clóvis Ferreira Júnior ²
Lucas De Souza Lehfeld ³

Resumo

Para a superação da crise de representatividade quanto ao exercício da democracia, percebe-se a importância do princípio da moralidade, o qual não está relacionado apenas aos atos administrativos do Executivo, mas abarca todos os Poderes da República, tanto em suas funções típicas como atípicas. Portanto, quando da inauguração do processo legislativo para elaboração de determinada norma, há que se observar esse princípio, sob pena de inconstitucionalidade. A conduta de se fazer uma norma jurídica de valor moral começa em seu autor, mas tem como principal guardião a Comissão Permanente responsável pelo controle prévio de constitucionalidade. Uma lei imoral é a que foge dos valores de interesse público. Que reforça a ideia de que os agentes políticos lá estão somente para satisfazer seus anseios pessoais. É tempo do Poder Legislativo retomar seu protagonismo como garantidor da democracia, fazendo com que a moralidade pública seja sua matriz condutora. Para o presente artigo, realizou-se pesquisa bibliográfica e documental, de abordagem qualitativa, sendo os dados levantados e analisados pelo método científico hipotético-dedutivo

Palavras-chave: Representatividade, Moralidade administrativa, Processo legislativo, Constitucionalidade, Democracia

Abstract/Resumen/Résumé

In order to overcome the representativeness crisis regarding the exercise of democracy, the importance of the principle of morality is perceived, which is not only related to the administrative acts of the Executive, but encompasses all the Powers of the Republic, both in their typical and atypical functions. Therefore, when the legislative process for the elaboration of a certain norm is inaugurated, this principle must be observed, under penalty

¹ Graduado em Direito pela UNAERP, pós-graduado em Direito Penal e Processual Penal pela Faculdade Damásio de Jesus, com capacitação para magistério superior, mestrando em Direitos Coletivos e Cidadania pela UNAERP

² Graduado em Direito pela UNIFEB, pós-graduado em Direito Penal e Processual Penal pela Faculdade Damásio de Jesus, com capacitação para magistério superior, mestrando em Direitos Coletivos e Cidadania pela UNAERP

³ Graduado em Direito pela UNAERP, graduado em Ciências Contábeis pela USP, mestrado em Direito das Obrigações pela UNESP, doutorado em Direito pela PUC/SP e pós-doutorado em Direito pela UC (Coimbra)

of unconstitutionality. The conduct of making a legal norm of moral value begins with its author, but its main guardian is the Permanent Commission responsible for the prior control of constitutionality. An immoral law is one that runs away from public interest values. That reinforces the idea that political agents are only there to satisfy their personal desires. It is time for the Legislative Power to resume its role as guarantor of democracy, making public morality its guiding principle. For this article, a bibliographical and documental research was carried out, with a qualitative approach, and the data were collected and analyzed by the hypothetical-deductive scientific method

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Representativeness, Administrative morality, Legislative process, Constitutionality, Democracy

1 INTRODUÇÃO

O artigo ora apresentado traz um estudo a respeito da aplicação do princípio da moralidade administrativa no processo legislativo. Trata-se de tema ainda pouco explorado na doutrina. Talvez porque se tem a ideia de que a moralidade administrativa estaria ligada tão-somente aos atos administrativos praticados pelo Executivo.

Na verdade, quando se fala em moralidade administrativa, com base na lição de Maurice Hariou (1992), quer-se dizer uma moralidade institucional, uma moralidade estatal ou pública.

Portanto, o princípio constitucional há que ser aplicado em todo ato praticado pelo Estado, não apenas àqueles com viés administrativo, tão pouco apenas do Poder Executivo.

Uma decisão judicial, por exemplo, precisa estar fundamentada, mesmo que de forma indireta, na moralidade administrativa.

No que tange ao Poder Legislativo, em que pese a afirmação que o legislador quando exerce sua função típica está vinculado à ordem constitucional ser tranquilamente aceita, raramente se vê alguma propositura sendo considerada previamente inconstitucional por ferir a moralidade administrativa. Prefere-se invocar a legalidade, mais fácil de ser demonstrada.

Deve-se reconhecer que isso pode ser fruto da dificuldade que existe em conceituar objetivamente o referido princípio, mas, se este for o caso, trata-se de um obstáculo que precisa ser urgentemente transposto.

Preliminarmente, buscou-se estabelecer a relação entre a Moral e o Direito, demonstrando que há uma influência mútua entre eles e que, apesar de diferentes, precisam conviver concomitantemente.

Como pano de fundo, abordou-se um breve histórico da moralidade administrativa até que, nos dias de hoje, se transformasse em um princípio constitucional expresso e que permeia todo o ordenamento jurídico, com a finalidade de estabelecer seu conceito.

Posteriormente o principal assunto deste artigo foi tratado, qual seja, a necessária aplicação da moralidade administrativa no processo legislativo a fim de que o interesse público seja realmente atingido pelas normas produzidas e a crise de representatividade seja superada.

Para tanto, é vital que o Parlamento se utilize do mecanismo do controle prévio de constitucionalidade, que embora não vinculante, pode convencer seus pares de que a não

observância do princípio da moralidade pode gerar uma lei inconstitucional, e principalmente, prejudicial para os administrados.

A pesquisa foi feita com base bibliográfica e documental, de abordagem qualitativa, sendo os dados levantados e analisados pelo método científico hipotético-dedutivo.

2 A RELAÇÃO ENTRE A MORAL E O DIREITO

Um primeiro passo importante é rememorar a relação que há entre a moral e o Direito, para então, após tratar da origem do instituto, imiscuir-se na tarefa de conceituá-lo.

Não há espaço para um estudo aprofundado do presente tópico, a ponto de trazer as diversas correntes doutrinárias e filosóficas, tão pouco fazer um apanhado histórico desta relação. O que se pretende é estabelecê-la de maneira sumária, verificando como este assunto desaguará na construção do princípio da moralidade administrativa.

De maneira geral, a moral se traduz como conjunto de valores e princípios éticos que orientam a conduta humana individual e coletiva, enquanto o direito é conjunto de regras e normas impostas pela sociedade e aplicadas pelo Estado com o objetivo de regulamentar as relações sociais e garantir a ordem e a justiça. Por ser uma construção social, o direito é mais dinâmico e naturalmente vai se modificando no decorrer do tempo. Já a moral, muito embora possa variar de acordo com a cultura e o contexto social, tende a ser mais estável.

Passemos para uma análise de cada um deles.

De início, pode-se estabelecer que a moral diz respeito ao conjunto de normas estabelecidas pelo costume, com o objetivo de produzir o bem-estar individual e, conseqüentemente o coletivo, resultando na paz social. São regras estipuladas ao longo do tempo para que haja um convívio em sociedade minimamente harmonioso.

A doutrina de Georges Abboud, Henrique Garbellini Carnio e Rafael Tomaz de Oliveira preceitua que

a moral pode ser considerada como um conjunto de valores – costumes – considerados pelos homens em suas relações sociais que devem ser seguidos para uma adequada convivência social.

[...] constitui-se como uma diretriz comportamental que determina as atitudes e posturas de uma dada sociedade, em determinado período histórico

[...]

Em termos estritamente sociais, podemos fazer referências às roupas de banho femininas que antes eram peças que cobriam todo o corpo e atualmente a prática normal, incorporada socialmente pelos biquínis curtos e até mesmo do *topless*,

praticados nas áreas destinados aos banhistas. (ABBOUD, CARNIO E OLIVEIRA, 2015, p. 172-173)

Discorrendo sobre a influência da moralidade na esfera jurídica os autores citados acima utilizam a figura do adultério, que era considerado crime, mas com o passar do tempo se tornou um fato atípico, figurando como uma conduta que impossibilita a comunhão de vida, com consequências apenas civis. (2015, p. 173)

Percebe-se, neste caso, um abrandamento por parte da sociedade em relação a determinado comportamento.

Mas o movimento contrário também é possível. Na época absolutista, a vontade do Rei era a própria vontade do Estado, a lei suprema (*l'Etat c'est moi*). Ele não poderia, por exemplo, ser responsabilizado pelos danos eventualmente causados a terceiros, o que cunhou a frase “*The king can do no wrong*” (O rei não pode errar). Do mesmo modo, nem se cogitava o conceito *res publica*, uma vez que tudo era do Soberano e usado para manter a suntuosidade típica da Monarquia.

Com a evolução da sociedade, e conseqüentemente na concepção de Estado, a ideia de que o poder emana do povo foi tomando corpo, a ponto de se entender que o Estado e seus governantes são servos do povo e devem trabalhar para o interesse público. O direito administrativo é fortalecido e a ideia de uma administração proba passa a ser obrigatória, sob pena de sanção estatal. O trato com o dinheiro arrecado do povo, portanto, sofre uma mudança radical no tempo em que os soberanos “divinos” imperavam.

Também é interessante notar que uma das principais características da moral é a ausência de coercibilidade por não observância da regra. Ao menos no que diz respeito à coerção estatal inexistente, no sentido de que o descumprimento da norma meramente moral não importa em qualquer sanção por parte do Estado. A título de exemplo, tem-se que respeitar os pais é uma obrigatoriedade moral. Entretanto, se qualquer indivíduo não praticar tal ato de moralidade, não estará sujeito a qualquer pena governamental.

O Direito, por sua vez, busca disciplinar as relações e condutas humanas com normas que possuem alta grau de coercibilidade, uma vez que, caso descumpridas, há previsão legal de sanção para tanto. Não se está aqui sustentando que a força é inerente ao Direito, até porque é possível a observância da norma jurídica de maneira espontânea. Trata-se, em verdade, de uma coerção *potencial*, que traz a sanção como alternativa, quando se revelam insuficientes os motivos que, comumente, levam os interessados a cumprir a norma.

Na moral, o cumprimento das regras se dá por convicção interna. No Direito isso não ocorre. Nas palavras de Miguel Reale (2002):

podemos obedecer ou não às normas de direito das quais somos destinatários. Elas são postas pelo legislador, pelos juízes, pelos usos e costumes, sempre por terceiros, **podendo coincidir ou não** os seus mandamentos com as convicções que temos sobre o assunto.

Podemos criticar as leis, das quais dissentimos, mas devemos agir de conformidade com elas, **mesmo sem lhes dar a adesão de nosso espírito**. Isto significa que elas valem objetivamente, **independentemente, e a despeito da opinião e do querer dos obrigados**.

Essa validade objetiva e transpessoal das normas jurídicas, as quais se põem, por assim dizer, acima das pretensões dos sujeitos de uma relação, superando-as na estrutura de um querer irreduzível ao querer dos destinatários, e o que se denomina heteronomia. Foi Kant o primeiro pensador a trazer à luz essa nota diferenciadora, afirmando ser a Moral autônoma, e o Direito heterônomo. Nem todos pagam imposto de boa vontade. No entanto, o Estado não pretende que, ao ser pago um tributo, se faça com um sorriso nos lábios; a ele, basta que o pagamento seja feito nas épocas previstas. Nada mais absurdo e monstruoso do que a idealização de um *homo juridicus*, modelado segundo o Direito e destinado a praticá-lo com rigorosa fidelidade às estruturas normativas.

Há, no Direito, um caráter de “alheidade” do indivíduo, com relação à regra. Dizemos, então, que o Direito é heterônomo, visto ser posto por terceiros aquilo que juridicamente somos obrigados a cumprir. (grifo nosso)

Noutra perspectiva, mas seguindo na diferenciação entre Moral e Direito e a relação entre eles, Maria Helena Diniz ensina que é o autorizamento que permite solucionar a questão da conexão entre norma moral e norma jurídica. Somente a norma jurídica é autorizante, porque só ela dá ao lesado pela sua violação o poder de exigir seu cumprimento ou a reparação do mal sofrido. (DINIZ, 1993, p. 343)

Os pontos de intersecção não são poucos, mas a ideia de que nem tudo que é moral é protegido pelo Direito, e nem tudo que é tutelado pelo Direito é moral, persiste. Mas a Moral e o Direito possuem uma relação bastante próxima. As convicções e as normas morais de uma sociedade irão exercer certo grau de influência na produção e na interpretação das leis que irão regê-la, e isso tem se intensificado no neoconstitucionalismo.

Ana Paula de Barcelos, ao comentar a questão, deixa evidente que no pós-positivismo:

reata-se com as possibilidades transformadoras do Direito sobre a realidade, sem, contudo, compactuar com um rumo vazio: os valores voltam à cena para preencher de conteúdo as normas jurídicas. Pretendeu-se, com isso, a reaproximação entre Direito e Ética, rejeitando-se, ao mesmo tempo, o jusnaturalismo. Em suma: alteraram-se radicalmente a ideia que se fazia do Direito e a própria posição deste no universo das Ciências. Diante disso, não poderia a metodologia jurídica permanecer a mesma.

Para poderem fazer uso do instrumental jurídico, os valores compartilhados pela comunidade, em dado momento e lugar, migram da Filosofia para o Direito materializando-se sobretudo em princípios, abrigados na Constituição explícita ou implicitamente. Embora a existência de princípios no sistema jurídico não seja uma novidade, é certo que essa categoria, há muito conhecida do mundo jurídico, recebeu novo conteúdo e nova função. Acompanhando um Direito em mutação, a própria ideia

de norma jurídica teve de se adequar, para incluir os repaginados **princípios**. O mesmo se pode dizer quanto à própria metodologia do Direito, que se viu obrigada a adaptar a lógica subsuntiva que sempre lhe serviu de fundamento (ou pretexto) para lidar explicitamente com valores e princípios. (BARCELLOS, 1993).

Assim, a moralidade administrativa, que traz a ideia de que o agente político deve agir de maneira proba e em prol do interesse público no desempenho de suas funções, não é mais uma norma meramente moral, fruto de uma convicção interna da coletividade, mas um princípio jurídico, que não apenas serve de diretriz para a hermenêutica ou aplicação do Direito, mas revestido de força coercitiva e que se não observado produz penalidades estatais, como as previstas na Lei de Improbidade.

3 HISTÓRICO E CONCEITO DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA

Para se chegar em um conceito mais completo possível, é imprescindível uma abordagem, mesmo que breve, da origem da moralidade administrativa.

A primeira noção de moralidade administrativa no mundo jurídico é de autoria de Maurice Hauriou (1992), em sua obra *Précis de Droit Administratif*, onde define a moralidade administrativa como o conjunto de regras de conduta tiradas da disciplina interior da Administração.

Hely Lopes traz detalhes interessantes sobre o tema:

Desenvolvendo sua doutrina, explica o mesmo autor que o agente administrativo, como ser humano dotado da capacidade de atuar, deve, necessariamente, distinguir o Bem do Mal, o honesto do desonesto. E, ao atuar, não poderá desprezar o elemento ético de sua conduta. Assim, não terá que decidir somente entre o legal e o ilegal, o justo e o injusto, o conveniente e o inconveniente, o oportuno e o inoportuno, mas também entre o honesto e o desonesto. Por considerações de Direito e de Moral, o ato administrativo não terá que obedecer somente à lei jurídica, mas também à lei ética da própria instituição, porque nem tudo que é legal é honesto, conforme já proclamavam os romanos: "non omne quod licet honestum est". A moral comum, remata Hauriou, é imposta ao homem para sua conduta externa; a moral administrativa é imposta ao agente público para sua conduta interna, segundo as exigências da instituição a que serve e a finalidade de sua ação: o bem comum. (MEIRELLES, 2016, p. 94).

No Brasil, a expressão moralidade administrativa é encontrada já no Decreto nº 19.398, de 11 de novembro de 1930, que instituiu o Governo Provisório da República dos Estados Unidos do Brasil, mas o instituto só obteve destaque constitucional com o advento da Constituição Federal de 1988, passando a figurar como princípio expreso.

De forma resumida, Marcelo Figueiredo apresenta-nos as três fases históricas da moralidade administrativa:

Para fins didáticos é possível verificar três fases ou abordagens diversas no desenvolvimento do tema da moralidade administrativa. A primeira, fruto do labor de Hariou e Ripert. Nela a imoralidade é elemento interno da legalidade (conjunto de regras de conduta tiradas da disciplina interior da Administração Pública).

A segunda, sempre influenciada pela primeira, vislumbra a necessidade de sindicar com maior cuidado e profundidade os motivos de fato discricionariamente considerados pela Administração Pública, bom como as finalidades dos atos administrativos exercidos pelo agente. A tônica está no controle da administração pública, tendo por apoio teórico o desenvolvimento das teorias dos motivos determinantes e do desvio de poder.

A terceira “fase” ou abordagem da matéria já enfoca o tema da “moralidade administrativa” com nova perspectiva. Verifica-se que há um desejo do “governo honesto”. A moralidade, antes exclusiva da ou “na” administração, já é clamada como direito público subjetivo, já adquire foros expressos de juridicidade, torna-se princípio constitucional. (FIGUEIREDO, 1999, p. 86)

Percebe-se, portanto, uma evolução do conceito de moralidade administrativa. De um mero mecanismo de controle do ato administrativo, passou a ser um princípio constitucional que permeia toda a atividade do Estado, não apenas aquela que diz respeito a função primordial do Poder Executivo, ou aos outros Poderes quando no desempenho de atribuições administrativas, mas também impacta, ou deveria, na tarefa legiferante do Legislativo e no papel do Judiciário ao proferir um juízo.

Uadi Lammêgo Bulos (2014, p. 1017) sustenta que “o princípio da moralidade administrativa é obrigatório. Não contempla mera recomendação ou lembrete. É pauta jurídica de conduta; possui alvo determinado: os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário”.

Nesse sentido, a moralidade administrativa deve ser encarada como um princípio estruturante, que nas palavras Humberto Ávila

Normatizam o modo e o âmbito da atuação estatal. Como toda atuação estatal, e não apenas uma parte dele, em todas as situações, não apenas em uma parte delas, deverá conformar-se ao seu conteúdo, eles não possuem uma eficácia provisória, *prima facie*, mas permanente, nem tem sua eficácia graduável ou afastável, mas linear e resistente. Eles sempre deverão ser observados, não podendo ser afastados por razões contrárias. [...]

Tal constatação decorre do fato de que esses princípios são de algum modo instrumentais da atuação estatal, não sendo adequado referir-se a eles como a expressão “dimensão de peso”. (ÁVILA, 2012, p. 134)

Vale dizer, a moralidade administrativa certamente é um instrumento para a concreção e fortalecimento da cidadania. Um Estado permeado por honestidade, lealdade,

profissionalismo, ética e transparente, não é apenas um clamor social, mas um pressuposto para que o bem-estar coletivo, dentro de um Estado Democrático de Direito, seja garantido.

Nas palavras da Ministra Carmem Lucia, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 3853, “a forma republicana de governo desdobra-se em princípios que se dão a cumprimento obrigatório, tais como o da igualdade (com exclusão de privilégios), o da impessoalidade e o da moralidade pública, dentre outros.” (BRASIL, 2007).

Isto posto, resta a conceituação do princípio.

Apesar da dificuldade de se dizer em que consiste o princípio da moralidade, deve -se procurar resgatar um **conteúdo jurídico do princípio**, reconhecendo que o Estado não deve obediência a qualquer moralidade, mas somente àquela compartilhada na comunidade política específica. Dessa forma, tendo em vista que a Administração Pública deve pautar -se pela obediência aos princípios constitucionais a ela dirigidos expressamente mas também aos demais princípios fundamentais, tem -se que, em sua atuação, deve ser capaz de distinguir o justo do injusto, o conveniente do inconveniente, o oportuno do inoportuno, além do legal do ilegal. (MENDES, 2021)

Há limitações em se estabelecer um conceito objetivo do instituto, de maneira que o que mais se encontra são definições baseado no seu conteúdo. Até porque, não existe um conceito legal ou constitucional, inexistindo rigidez para tal desiderato.

Mesmo assim, é importante trazer alguns posicionamentos que sem dúvida alguma colaboram para a formação de uma concepção jurídica.

José Afonso da Silva (2013) replica o conceito trazido por Hariou, isto é, o princípio se traduz em regras de conduta tiradas da disciplina interior da Administração.

Para Rafael Carvalho (2021), o princípio da moralidade exige atuação administrativa, além de respeitar a lei, seja ética, leal e séria.

A moralidade diz respeito à noção de obediência aos valores morais, aos bons costumes, às regras da boa administração, aos princípios da justiça e da equidade, à ideia comum de honestidade, à ética, à boa-fé e à lealdade (ALEXANDRE; DEUS, 2017).

José Guilherme Giacomuzzi (2022) sustenta que a moralidade administrativa seria constituída por dois polos: o objetivo, representado pelas noções de boa-fé e confiança, e o subjetivo, equivalente ao dever de probidade.

Pelo princípio da moralidade administrativa, não bastará ao administrador o estrito cumprimento da estrita legalidade, devendo ele, no exercício de sua função pública, respeitar os princípios éticos de razoabilidade e justiça, pois a moralidade constitui, a partir da Constituição de 1988, pressuposto de validade de todo ato da administração pública. (MORAES, 2017)

Matheus Carvalho (2020) alude que o princípio da moralidade administrativa estabelece a obrigatoriedade de observância a padrões éticos de conduta, para que se assegure o exercício da função pública de forma a atender às necessidades coletivas.

Para Marcus Vinicius Ribeiro Cunha (2017), trata-se de um mandamento de correção moral no trato com a *res publica*, com os demais agentes públicos e com os administrados, voltado a efetiva a busca pelo atendimento do interesse público.

A moralidade administrativa, entendida como espécie diferenciada da moral comum, também atua como uma peculiar derivação dos conceitos de legitimidade política e de finalidade pública, tal como acima estudadas, pois é a partir da finalidade, sempre legislada, que ela é prevista em abstrato, e a partir da legitimidade, como o resultado da aplicação, que ela se define em concreto.

A autonomia deste princípio, que, como se alertou, não deve ser confundido com a moralidade *tout court*, tampouco com o conceito de moralidade média, pois decorre de seu sentido rigorosamente técnico, correlacionado aos conceitos administrativos. Com efeito, enquanto a moral comum é orientada por uma distinção puramente ética, entre o bem e o mal, distintamente, a moral administrativa é orientada por uma diferença prática entre a boa e a má administração.

Para que o administrador pratique uma imoralidade administrativa, basta que empregue seus poderes funcionais com vistas a resultados divorciados do específico interesse público a que deveria atender. Por isso, além da hipótese de desvio de finalidade, poderá ocorrer imoralidade administrativa nas hipóteses de ausência de finalidade e de ineficiência grosseira da ação do administrador público, em referência à finalidade que se propunha atender. (MOREIRA NETO, 2014)

Muitas são os conceitos jurídicos doutrinários, mas algo em comum é possível verificar: a presença de valores morais. Além disso é interessante verificar que a conduta ética deve ter por objetivo o bem da coletividade.

Portanto, princípio da moralidade administrativa se define como um princípio constitucional expresso, estruturante e instrumental, que obriga os três Poderes da República, nas três esferas federativas, a agirem de maneira proba, buscando concretizar o interesse social.

Uma vez conceituado o princípio através de uma construção histórica, ainda que sintética, passa-se a analisar sua aplicação no processo legislativo.

4 APLICAÇÃO DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA NO PROCESSO LEGISLATIVO

Os princípios constitucionais se aplicam a todas as funções dos Órgãos Públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Nesta perspectiva, a Constituição é o elo de ligação e regência dos membros de uma Federação e dos Poderes da República.

Repita-se, a abrangência da moralidade administrativa não diz respeito apenas ao Executivo, no exercício da sua função típica administrativa, mas alcança os demais Poderes e os obriga a exercerem seus atos e processos de maneira ética e honesta, sempre na busca do bem-estar coletivo.

Em dois julgados pelo Supremo Tribunal Federal, o ex-Ministro Celso de Mello esclareceu sobre o manto da moralidade no exercício das funções estatais:

A atividade estatal, qualquer que seja o domínio institucional de sua incidência, está necessariamente subordinada à observância de parâmetros ético-jurídicos que se refletem na consagração constitucional do princípio da moralidade administrativa. Esse postulado fundamental, **que rege a atuação do Poder Público**, confere substância e dá expressão a uma pauta de valores éticos sobre os quais se funda a ordem positiva do Estado.

O princípio constitucional da moralidade administrativa, ao impor limitações ao exercício do poder estatal, legitima o controle jurisdicional de **todos os atos do Poder Público** que transgridam os valores éticos que devem pautar o comportamento dos agentes e órgãos governamentais. (BRASIL, ADI 2.661 – MA, 2002, grifo nosso).

Não se poderá jamais ignorar que o princípio republicano consagra o dogma de que todos os agentes públicos – **legisladores, magistrados e administradores** – são responsáveis perante a lei e a Constituição, devendo expor-se, plenamente, às consequências que derivem de eventuais comportamentos ilícitos. (BRASIL, STF, MS 27.141 MC/DF, 2008, grifo nosso).

Por Poder Público, portanto, se entende toda a composição dos três Poderes republicanos, em todos os seus atos, ou seja, a moralidade administrativa condiciona a sua legitimidade e validade, seja expedidos pelo Executivo, Legislativo ou Judiciário.

O objetivo, a partir de agora, é analisar a aplicação do princípio da moralidade administrativa no Poder Legislativo, especialmente no processo de criação das leis.

Este princípio administrativo tem função essencial na elaboração das normas, uma vez que a lei é uma expressão da moral social e da ética.

Sendo assim, é ideal que os legisladores observem a moralidade ao desempenhar seus papéis, evitando conflitos de interesses e agindo de forma justa e imparcial. Trata-se de comportamento indispensável para que se tenha a credibilidade e a legitimidade do processo legislativo.

O conceito e o papel da lei no mundo contemporâneo distanciam-se do modelo original. O processo de democratização crescente na sociedade, a mudança no papel dos Parlamentos, a crescente produção normativa do Estado e o novo papel atribuído ao Executivo dão ao Parlamento, e, assim, à lei, desprestígio e desconfiança.

De outro lado, a confiança depositada na lei e no legislador aos poucos vai enfraquecendo, na medida em que se verifica a possibilidade de opressão por meio da lei, tornando-se, não raras vezes (...) instrumentos de domínio do e arbítrio.

Nesse contexto surgem as chamadas “reservas materiais de Direito e da Constituição”, espaços predeterminados axiologicamente, interditados à livre disposição do legislador.

Cuidam tais “reservas” de verdadeiros limites de juridicidade e de constitucionalidade cujo cumprimento é imperativo ao Poder Legislativo, quer nos domínios dos direitos fundamentais, quer nas cláusulas pétreas – em suma, na principiologia constitucional. De fato, não é pelo fato de o Poder Legislativo ter-se firmado no quadro da civilização ocidental como poder “democrático” (e não negamos o papel do parlamento nas grandes conquistas dos direitos humanos) que se afastam os abusos de poder que podem a partir dele incidir.

[...]

Contudo, remanesce o desafio: verificar os limites do poder legiferante, para “adequá-lo” ao espírito da Constituição. (FIGUEIREDO, 2003, p. 111-113).

Há quem sustente que mesmo o legislador quando revestido de competência de constituinte originário está sujeito a restrições. Para alguns a barreira seriam os direitos humanos reconhecidos internacionalmente. Para outros, princípios suprapositivos de justiça. A voz de destaque nesse sentido é a de Otto Bachof (1994), para quem há normas constitucionais inconstitucionais, ou seja, que formalmente compõem o texto constitucional originário, mas que não são válidas por violarem o direito supraconstitucional.

A par de qualquer controversa, é pacífico que para a atividade de legislar no campo infraconstitucional ou constitucional derivado existem limitações. Não apenas nos seus aspectos formais, em que é preciso observar, por exemplo, a Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que dispõe acerca da elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, mas também balizas materiais, tais como os princípios constitucionais, dos quais o da moralidade administrativa faz parte.

Assim, no processo legislativo, definido como regras (de fase e atos preordenados) que visam a produção (elaboração) de normas em nosso ordenamento jurídico (FERNANDES, 2017), não é correto afirmação de que o legislador seria totalmente livre e incondicional, na medida em que a liberdade em legislar só existe se exercida dentro daquilo estabelecido pelas normas constitucionais.

A moralidade administrativa deve permear toda a atividade legislativo. Significa dizer que o parlamentar, ao propor um projeto de lei, deve, por ser um representante do povo, analisar se a propositura alcança o interesse público.

Nesse sentido, o Legislativo, como poder republicano independente, precisa se socorrer de mecanismos que eliminem qualquer tentativa de aprovação de um projeto desprovido de moral pública.

É bastante alarmante as considerações feitas por André Copetti e Jose Luis Bolzan de Moraes (2006, p. 144):

Alterou-se não só o entendimento da lei 13, mas o próprio estatuto da maioria como sua fonte primordial. A concepção clássica da lei, como produto da “**vontade geral**” corporizada na representação parlamentar independente e do executivo subordinado à lei, foi substituída por um entendimento baseado na constatação de que a lei é um produto de vontades partidárias ou coligações majoritárias, em que o governo dita à maioria parlamentar o programa legislativo e o próprio conteúdo das leis.

Em nosso País, esta realidade apresenta-se com contornos maquiavélicos, para não dizermos perversos. A adjudicação inconstitucional de uma parcela do poder legislativo pelo executivo federal, através de uma utilização desmedida e autoritária de medidas provisórias, afasta qualquer tentativa teórica de descrever o processo legislativo como resultante de uma manifestação da vontade geral. Esta, neste quadro institucional, parece ancorar suas bases somente no princípio da democracia formal representativa, para não dizer delegativa, situação que, por sua vez, macula de forma contundente as ideias de divisão dos poderes e do próprio princípio democrático em sentido estritamente formal, para não avançarmos a exigências mais contemporâneas que se fazem a este princípio.

Claro que a constatação dos autores não se limita a esfera federal. A política de coalizão executada em *terra brasilis* tem causado problemas também nos Estados e Municípios. Ideais aristocráticos são facilmente identificados e a crise de representatividade nunca foi tão evidente.

Daí nasce a importância no zelo pela moralidade na elaboração das leis. Uma vez eleitos, os legisladores não representam apenas parcela do eleitorado. São parlamentares de toda uma sociedade e devem estar revestidos de lealdade, honestidade e ética no exercício de suas funções.

Imaginemos a hipótese de dada lei que, ignorando frontalmente os *standards* morais vigentes em dado tempo e lugar, produza norma jurídica afrontando tais valores. Será constitucional tal comportamento? Seria possível dizer que o legislador é “livre”? Ou existiria um dever ínsito ao legislador de observar a moralidade em geral, bem como a moralidade “jurídica”?

É dizer, não deveria o legislador inovar no mundo jurídico editando normas jurídicas contrárias ao princípio da moralidade. A norma jurídica assim produzida poderia ser acoimada de inconstitucionalidade.

A questão em certamente decorrerá será a seguinte: Está o legislador jungido a regras morais? Qual a validade de tal argumento e onde ele encontra fundamento, no ordenamento jurídico? Ao que respondemos: no sistema jurídico, no sistema constitucional.

[...]

[...] cremos que o conteúdo da moralidade pode e deve ser buscado *na* Constituição. Sendo assim, ao amparo dos valores prestigiados na Lei Maior, como cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho, da livre iniciativa, do pluralismo político (art. 1º), o legislador tem o dever de observar a moralidade quando legisla.

[...]

Desse modo, entendemos que o legislador tem o dever de observar e auscultar as regras morais vigentes na sociedade em dado tempo e lugar e observá-las, não editando regras que contrariem o sentido de aludidos padrões de comportamento. Essa a nossa tese. (FIGUEIREDO, 2003, p. 122-124)

Há no Brasil uma infinidade legislativa. Leis, muitas vezes, sem qualquer serventia, outras inconstitucionais, e o esforço feito pelo Poder Legislativo para evitar esse quadro é quase inexistente.

A observância da moralidade administrativa urge e o Parlamento, seja ele municipal, estadual ou federal, tão desacreditado atualmente, pode e deve reagir através de seus mecanismos de controle.

Em nosso sentir, a busca pelo interesse público na produção das leis é um dos principais passos para o retorno do Poder Legislativo como o poder “democrático”, aquele que anseia os mesmos anseios do povo que representa.

Leis que vão de encontro ao interesse público, que ferem os princípios básicos republicanos e que criam privilégios para uma casta aristocrática, por exemplo, não precisariam nem chegar a existência no mundo jurídico, tampouco ser declarada inconstitucional pelo Judiciário, como se este Poder fosse o único guardião da moralidade administrativa. O Parlamento deve ser a primeira barreira para evitar esse tipo de descabro.

5 CONTROLE DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA NO PROCESSO LEGISLATIVO

Uma lei que foi fruto de um processo legislativo em que a moralidade administrativa foi ausente, fatalmente será inconstitucional.

O mecanismo a ser utilizado para garantir a aplicação do princípio na tarefa legislativa é o controle prévio de constitucionalidade.

É desejável que o parlamentar que deflagrar o processo legislativo verifique a regularidade material da propositura a ser apresentada.

No entanto, a tarefa de analisar a constitucionalidade e legalidade dos projetos de lei nas Casas Legislativas, recai sobre uma comissão permanente.

Vale lembrar que comissões permanentes são órgãos técnicos e temáticos das Casas Legislativas, tendo em sua composição parlamentares com funções legislativas, administrativas e fiscalizadoras. (ROSA, 2019)

De maneira geral, é a Comissão de Constituição e Justiça, também denominada de Comissão de Justiça e Redação etc. a depender do Regimento Interno, quem efetuará o controle de constitucionalidade da propositura a ela submetida.

Nos **termos do art. 58 da Constituição**, o Congresso Nacional e cada uma de suas casas têm comissões permanentes, cujas atribuições vêm previstas no regimento interno ou no ato de sua criação. **O modelo se estende aos planos estadual e municipal. Como regra geral, as casas legislativas contemplam, em seus regimentos, a existência de uma Comissão de Constituição e Justiça (CCJ)**, em cujo elenco de atribuições figura a manifestação acerca das propostas de emenda constitucional e dos projetos de lei apresentados, sob a ótica de sua compatibilidade com o texto constitucional. Trata-se de hipótese de controle preventivo, realizado por órgão de natureza política. (BARROSO, 2016)

Sendo assim, embora espera-se que o autor do próprio projeto de lei tenha em mente o princípio da moralidade quando da sua elaboração, é esta Comissão Permanente que poderá, através de sua análise, demonstrar para a Casa Legislativa eventual violação deste preceito.

Em que pese seu parecer não vincule formalmente a votação da propositura pelo Plenário da Casa, certamente pode ser um importante instrumento de convencimento dos pares sobre a não observância do referido princípio constitucional. E, para todos os efeitos, servirá de reforço para que os eleitores possam efetuar pressão com arcabouço técnico.

O que não se pode aceitar é uma Comissão meramente formal, que em nome do corporativismo não se debruça devidamente sobre os projetos de lei que lhe são submetidos. Embora sua composição se dê por políticos, em geral há pessoas com conhecimento jurídico que podem auxiliá-los, sejam servidores efetivos, assessores etc.

O melhoramento de nossas leis, uma mudança de paradigma para a centralidade da moralidade administrativa, necessita da vontade daqueles que legislam. Se os mecanismos de controle funcionarem apenas nas aparências, leis esdrúxulas e contra o interesse público continuarão sendo feitas, a República permanecerá sendo superficial e a democracia um eterno faz-de-conta.

É tempo de se buscar a materialização da ideia cunhada por Peter Häberle,

Propõe-se, pois, a seguinte tese: no processo de **interpretação constitucional** estão potencialmente vinculados **todos os órgãos estatais**, todas as potências públicas, todos os cidadãos e grupos, não sendo possível estabelecer-se um elenco cerrado ou fixado com *numerus clausus* de intérpretes da Constituição. (HÄBERLE, 1997, p. 13)

Quando o Poder Legislativo, representante máximo do povo, desenvolve de maneira eficaz o controle de constitucionalidade, interpretando o texto constitucional, especialmente à luz da moralidade administrativa, está dando maior legitimidade para a norma que se pretende produzir. Dificilmente um projeto que passe por esse processo será inócuo.

6 CONCLUSÃO

Mesmo com toda a dificuldade de se estabelecer um conceito padrão de moralidade administrativa, é certo de que sua observância se faz obrigatória em todas as esferas da República.

Pela relação essencial que existe entre a Moral e o Direito já possível perceber a importância dessa moralidade pública. Com o advento da Constituição de 1988 e a ideia de força normativa dos princípios, o instituto social e jurídico se tornou princípio constitucional expresso, permeando toda a conduta do Estado.

Não é diferente com o Poder Legislativo, que tem a mais nobre missão de representar o povo, e que necessita resgatar o zelo pela moralidade administrativa na sua função legiferante.

O devido processo legislativo não pode ser apenas uma observância formal das regras previstas nos Regimentos Internos de cada Casa Legislativa, mas a percepção de que ao inovar no ordenamento jurídico deve fazê-lo sempre visando o interesse público, a concreção da dignidade da pessoa humana, os *standards* morais que regem a sociedade que será sujeita àquela norma.

O Parlamento, neste particular, exerce um *longa manus* do poder que emana do povo, oportunizando não apenas uma maior abertura de interpretes da Constituição, como pregava Peter Häberle, mas também garantindo a manutenção de uma democracia saudável.

O Legislativo precisa aprender ou reaprender a ser o “fermento” da democracia, e certamente isso se inicia se no desempenho de suas funções, especialmente a de criar leis, estiver embebida da moralidade pública. Trata-se de um caminho necessário para a saída da crise de representatividade em que o País vive. A referida crise não é fruto de uma sociedade complexa em que vivemos, mas da falta de zelo pelo interesse público, pela ausência de transparência, por se ter a impressão de que todos os que ocupam as Casas Legislativas lá estão para alimentar apenas mesquinhas pessoais.

Para a produção de leis melhores se faz imprescindível um Parlamento que conheça a moralidade pública e a pratique. É um passo fundamental para a concretização de uma democracia mais amadurecida, que preza pela cidadania participativa.

REFERÊNCIAS

ABBOUD, Georges; CARNIO, Henrique Gaberllini; OLIVEIRA, Rafael Tomaz. **Introdução à teoria e à filosofia do Direito**. 3 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015.

ALEXANDRE, Ricardo. DE DEUS, João. **Direito administrativo**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2017. (versão digital)

ÁVILA, Humberto. **Teoria dos princípios**: da definição à aplicação dos princípios jurídicos. 14 ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

BACHOF, Otto. **Normas Constitucionais Inconstitucionais?** Trad. e nota prévia de José Manuel M. Cardoso da Costa. Coimbra: Almedina, 1994.

BARCELLOS, Ana Paula de. **Anotações preliminares sobre o conteúdo e as funções do princípios**. In: CANOTILHO, J. J. Gomes [*et al*]. **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva. 2018. (versão digital)

BARROSO, Luís Roberto. **O controle de constitucionalidade no direito brasileiro**: exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2016

BRASIL. Constituição (1988). Brasília, DF: Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm . Acesso em 03 fev. 2023.

_____. Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998. Dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp95.htm . Acesso em 03 fev. 2023.

_____. Supremo Tribunal Federal. MS nº 27141 MC/DF. Impetrante: Arthur Virgílio do Carmo Ribeiro Neto. Impetrado: Presidente da República. Relator: Ministro Celso de Mello. Brasília, DF. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2594303>. Acesso em: 03 fev. 2023

_____. Supremo Tribunal Federal. ADI 2.661 - MA. Impetrante: Partido Socialista Brasileira – PSB. Relator: Ministro Celso de Mello. Brasília, DF. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2020276>. Acesso em: 03 fev. 2023

BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de direito constitucional**. Ed. 11. São Paulo: Saraiva, 2014

CARVALHO, Matheus. **Manual de direito administrativo**. 7 ed. Salvador: JusPODIVM, 2020.

COPETTI, André; MORAIS, José Luis Bolzan de. **A re-construção jurisdicional da Constituição Federal de 1988**. Revista do Instituto de Pesquisas e Estudos, Bauru, v. 1, n. 46, p. 135-167, jul./dez. 2006.

CUNHA, Marcus Vinicius Ribeiro. **Princípio da moralidade administrativa**: por uma definição de parâmetros hermenêuticos sensíveis ao pluralismo e à segurança jurídica. Belo Horizonte: Del Rey, 2017.

DA SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 36 ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 33. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020. (versão digital)

DINIZ, Maria Helena. **Compêndio de Introdução à Ciência do Direito**. São Paulo: Saraiva, 1993. (versão digital)

FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 9 ed. Salvador: JusPODIVM, 2017.

FIGUEIREDO, Marcelo. **O Controle da Moralidade na Constituição**. São Paulo: Malheiros, 1999.

GIACOMUZZI, José Guilherme. **A moralidade administrativa e a boa-fé da administração pública**. São Paulo: Malheiros, 2002.

HÄBERLE, Peter, **Hermenêutica Constitucional** - A Sociedade Aberta dos Intérpretes da Constituição: Contribuição para a interpretação Pluralista e 'Procedimental' da Constituição. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1997.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 42 ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de direito constitucional**. 16. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021. (versão digital)

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 33. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de direito administrativo**: parte introdutória, parte geral e parte especial. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014. (versão digital)

NETTO, Menelick de Carvalho. **A contribuição do Direito Administrativo enfocado da ótica do administrado para uma reflexão acerca dos fundamentos do controle de constitucionalidade das leis no Brasil**: um pequeno exercício de Teoria da Constituição. Belo Horizonte: Revista Fórum Administrativo, v. 1, n.1, 2001.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de direito administrativo**. 9 ed. Rio de Janeiro: Forense; Método, 2021. (versão digital)

REALE, Miguel. **Lições preliminares de direito**. 27. ed. São Paulo: Saraiva, 2002. (Versão digital)

ROSA, Bruna Borghetti Camara Ferreira. **Prerrogativa do Parlamentar ao Devido Processo Legislativo**. São Paulo: Quartier Latin, 2019.