



## A moralidade administrativa e o poder público: uma análise da aplicabilidade do princípio na jurisprudência brasileira

*Myriam Benarrós\**  
*Raquely Portela Malveira\*\**

### Abstracts

Reflecting on the current execrable Brazilian political scenario and the innumerable national scandals, the Authors study one of the guiding principles of administrative activity, perhaps the most relevant for a good management of public affairs. In particular, they consider the penalties imposed on public officials in the event of a crime against administrative morality and the instruments with which the Brazilian legal system is equipped to stem such crimes.

**Keywords:** principles, public administration, administrative morality, administrative improbity, public power

Reflexionando sobre el actual execrable escenario político brasileño y los innumerables escándalos nacionales, las Autoras estudian uno de los principios rectores de la actividad administrativa, quizás el más relevante para una buena gestión de los asuntos públicos. En particular, consideran las sanciones impuestas a los funcionarios públicos en caso de un delito contra la moral administrativa y los instrumentos con los que el sistema legal brasileño está equipado para frenar dichos delitos.

**Palabras clave:** principios, administración pública, moralidad administrativa, improbidad administrativa, poder público

Riflettendo sull'attuale esecrabile scenario politico brasiliano e sugli innumerevoli scandali nazionali, le Autrici studiano uno dei principi guida dell'attività amministrativa, forse il più rilevante per una buona gestione degli affari pubblici. Considerano in particolare le pene comminate ai funzionari pubblici in caso di reato contro la moralità amministrativa e gli strumenti di cui l'ordinamento giuridico brasiliano è dotato per arginare tali reati.

**Parole chiave:** principi, pubblica amministrazione, moralità amministrativa, improbità amministrativa, potere pubblico

### Introdução

Os princípios são estruturas basilares do ordenamento jurídico, pois servem como fundamento na interpretação e aplicação do direito. Destarte, é oportuno estudarmos a força vinculante que os princípios vêm adquirindo com o passar do tempo, sendo reconhecida inclusive, por diversos Autores, a sua normatividade em face de outras normas.

---

\* Centro universitário Fametro (Ceuni-Fametro), Manaus, Amazonas (Brasil); e-mail: mbenarros@hotmail.com.

\*\* Centro universitário Fametro (Ceuni-Fametro), Manaus, Amazonas (Brasil); e-mail: raquelymalveira@gmail.com.



Busca-se como foco deste estudo o exórdio da moralidade como instituto jurídico da administração pública. Ao inserir esse princípio no ordenamento jurídico, certamente ficou evidenciada a preocupação do legislador em evitar que os dirigentes estatais se desviassem das finalidades perseguidas pelo Estado que estes representam, de tal modo que, muitas vezes, o ato praticado não há de ser considerado sequer válido, caso esteja desatrelado dos valores contidos na norma e nos princípios. A ofensa aos princípios administrativos não pode ser considerada mera irregularidade, vez que fere a ordem constitucional, e a não observância a esses mandamentos pode gerar inúmeras consequências aos administradores públicos.

Sendo assim, buscar-se-á a aplicabilidade do princípio da moralidade na legislação brasileira, mais especificamente nos casos de improbidade administrativa, ou seja, nos atos ilícitos praticados por servidores em virtude do cargo, emprego ou função que exercem na administração pública, sendo esta regulamentada pela lei n.8.429 de 1992, *lei de improbidade administrativa*.

A escolha da temática deste artigo científico foi determinada por uma série de episódios que, infelizmente, vêm ocorrendo no cenário político brasileiro, de forma cada vez mais recorrente, infiltrando na nossa sociedade uma cultura de corrupção, em que aqueles revestidos na função de representar a coletividade se desprendem do seu real objetivo que nada mais é do que a satisfação do interesse público, e acabam por praticar atos meramente egoísticos, que visam atender tão somente aos seus interesses pessoais, causando dessa forma um imensurável prejuízo ao erário e, conseqüentemente, a toda sociedade.

Assim sendo, o objetivo central deste artigo é compreender de forma mais ampla a efetividade do princípio constitucional da moralidade como instrumento de aperfeiçoamento da atividade da administração pública, bem como observar quais são as consequências em caso de seu descumprimento, identificar quais são os instrumentos de defesa da moralidade administrativa no ordenamento brasileiro e, por fim, buscar sua aplicabilidade efetiva nos casos de improbidade administrativa.

## **1. A historicidade dos princípios administrativos na Constituição federal brasileira**

A administração pública pode ser conceituada como a «simples direção ou gestão de negócios ou serviços públicos, realizados por todos os seus departamentos ou institutos especializados, com a finalidade de prover às necessidades de ordem geral ou coletiva»<sup>1</sup>, assim sendo, podemos entender a atividade administrativa como a gestão de bens e interesses da comunidade exercida no âmbito federal, estadual ou municipal, observando os preceitos do direito e da moral, com o intuito de alcançar o bem comum.

Seria difícil precisar de forma exata quando se deu a existência do direito administrativo, por se entender que antes mesmo da criação desse ramo do direito público possivelmente já existiam dispositivos que se aplicavam à atividade

---

<sup>1</sup> O.J. De Plácido e Silva, *Vocabulário jurídico*, Forense, Rio de Janeiro, 2014.



administrativa, pois esta está presente onde quer que haja “Estado”. O direito administrativo brasileiro sofreu influência do direito norte-americano no que tange ao regime adotado para controlar os atos administrativos, pois assim como o sistema americano, o nosso ordenamento admitiu o sistema judiciário ou da jurisdição una, como também é chamado, e, sendo assim, os atos ilegais exercidos pelos agentes públicos não de se submeter aos órgãos do poder judiciário. Contudo, no que concerne às teorias e aos princípios, assemelhou-se ao direito administrativo francês que, paulatinamente, foi desprendendo-se do direito privado e desenvolvendo o regime jurídico próprio da administração pública<sup>2</sup>.

Embora a França seja reconhecida como o País de origem do direito administrativo, a aparição de regras e princípios que disciplinam a função administrativa nas Constituições modernas deu-se, inicialmente, na Itália e na Alemanha. No Brasil, três fatores se somaram para esculpir o atual modelo jurídico administrativo, sendo eles: o encadeamento de transformações sofridas pelo Brasil nos últimos anos, a existência de diversas normas constitucionais voltadas para a administração pública e a influência dos princípios previstos na Carta sobre as categorias do direito administrativo<sup>3</sup>.

A Carta de 1934 passou a prever a exigência de concurso público para a investidura dos cargos na repartição administrativa, como também proibir a acumulação de cargos públicos remunerados das três esferas de governo e, principalmente neste período, foram promulgadas leis que tratam de matéria da administração pública que subsistem até os dias hoje<sup>4</sup>.

A Constituição federal de 1988<sup>5</sup> por sua vez abrange a atividade administrativa e seus servidores de forma detalhada, bem como estabelece os princípios norteadores da atividade administrativa, indicados no *caput* do art.37: «A administração pública, direta e indireta de qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência». Vale ressaltar que na redação original o princípio da eficiência não estava elencado com os demais, tendo sido acrescentado somente *a posteriori* com o advento da emenda constitucional n.19/1998.

Nem sempre os princípios estão explícitos no ordenamento como aqueles do artigo supracitado. Em sua grande maioria os princípios jurídicos não de ser descobertos, visto que embora não estejam expressos de forma clara e transparente na norma, estão inseridos no seu bojo, conhecidos também como princípios implícitos. Consoante Carlos Ari Sundfeld,

<sup>2</sup> M.S.Z. Di Pietro, *500 anos de direito administrativo brasileiro*, Forense, Rio de Janeiro, 2016, pp.1-17.

<sup>3</sup> Acerca da constitucionalização do direito administrativo e suas transformações, é proveitoso conferir G. Binenbojm, *A constitucionalização do direito administrativo no Brasil*, «Rere-Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado», 13, 2008, pp.24-25.

<sup>4</sup> A título de exemplo de leis promulgadas àquela época que versam sobre a administração pública e ainda existem atualmente, temos: o decreto-lei n.9.760/46 que trata dos bens públicos da União, o decreto-lei n.3.365/41 acerca da desapropriação por utilidade pública e, ainda, a lei n.4.717/65 sobre ação popular.

<sup>5</sup> Relativamente aos princípios constitucionais da administração pública na Carta de 1988 ver F.A. Oliveira, *A administração pública na constituição de 1988*, «Revista de Direito Administrativo», 184, 1991, pp.1-24.



esses são tão importantes quanto os explícitos, pois constituem verdadeiras normas jurídicas e desconhecê-los é tão grave quanto desconsiderar quaisquer outros princípios<sup>6</sup>. Assim sendo, ao falarmos dos princípios informadores da administração pública não podemos deixar de mencionar aqueles que mesmo não estando expressos no texto constitucional decorrem implicitamente do ordenamento jurídico, e são citados, muitas vezes, em leis esparsas de direito administrativo.

Destarte, o administrador público há de observar alguns princípios basilares para o bom funcionamento e gestão dos negócios públicos, sempre com o fim de alcançar o interesse da coletividade. Além dos cinco elencados na carta magna, outros princípios estão previstos no art.2 da lei federal n.9.784/1999 que regula o processo administrativo e, embora essa norma seja de natureza federal, o seu conteúdo é de normas gerais da atividade administrativa tanto da União, como dos Estados e dos Municípios<sup>7</sup>. O artigo dispõe que a administração pública obedecerá, dentre outros, os princípios da motivação, razoabilidade, proporcionalidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica e supremacia do interesse público.

## 2. A origem do princípio da moralidade administrativa

Há muito tempo busca-se entender a diferença entre ação moral e ação jurídica. Filósofos, como Emanuel Kant, e juristas, como Hans Kelsen, refletiram acerca da distinção entre moral e direito, sendo a honestidade e a licitude os traços distintivos entre este e aquele<sup>8</sup>. Pode-se dizer que em meio a esses dois institutos está presente um dos princípios mais relevantes da administração pública, e, certamente, o mais pertinente no atual momento político do Brasil, qual seja, o princípio da moralidade administrativa. A moralidade administrativa está ligada à noção do bom administrador<sup>9</sup>, pois exige que este observe os preceitos da moral comum ao realizar suas condutas, devendo saber diferenciar o que é honesto e o que é desonesto. O pioneiro a versar sobre essa temática aprofundadamente foi o administrativista francês Maurice Hauriou, que definiu a moralidade administrativa como o «conjunto de regras de conduta tiradas da disciplina interior da administração»; implica saber distinguir não só o bem e o mal, o legal e o ilegal, o justo e o injusto, o conveniente e o inconveniente, mas também entre o honesto e o desonesto<sup>10</sup>.

<sup>6</sup> C.A. Sundfeld, *Fundamentos de direito público*, Malheiros, São Paulo, 2008, pp.149 e 150.

<sup>7</sup> H.L. Meirelles, *Direito administrativo brasileiro*, Malheiros, São Paulo, 2014, pp.89-90.

<sup>8</sup> M.S.Z. Di Pietro, *Direito administrativo*, *op. cit.*, p.108. Para um aprofundamento maior quanto à contraposição entre moral e direito, ver também H. Kelsen, *Teoria pura do direito*, Martins Fontes, São Paulo, pp.42-49, e, ainda, N. Bobbio, *Direito e Estado no pensamento de Emanuel Kant*, Mandarim, São Paulo, 2000, pp.86-90.

<sup>9</sup> Conforme conceitua Franco Sobrinho, bom administrador é «aquele que, usando de sua competência legal, se determina não só pelos preceitos vigentes, mas também pela moral comum», H.L. Meirelles, *Direito administrativo*, Malheiros, São Paulo, p.93.

<sup>10</sup> M. Hauriou, *Précis de droit administratif et de droit public*, Recueil Sirey, Paris, 1927, p.424.



Embora seja de difícil precisão conceituar a moralidade administrativa, faz-se imprescindível distingui-la da moral comum. Esta última implica em separar e diferenciar o bem e o mal, enquanto a primeira é regida por um conjunto de regras de boa administração<sup>11</sup>, isto é, aquela que realiza de forma eficaz o bem comum, tomando medidas que satisfaçam as necessidades da sociedade. Destarte, enquanto a moral comum se refere àquelas condutas socialmente aceitáveis, a moralidade administrativa se desvela no âmbito dos comportamentos dos agentes públicos; almejando a sociedade que tais comportamentos moldados por valores morais busquem o interesse coletivo.

No Brasil, a consagração da moralidade administrativa como princípio constitucional da administração pública se deu somente com a *carta magna* de 1988, no entanto, a ordem jurídica brasileira já lhe atribuía valor pois, embora muitas vezes não tenha sido efetivamente aplicado, sempre vigorou o pressuposto de que a gestão dos serviços públicos deveria ser direcionada estoicamente pela moral, afastando-se de toda e qualquer conduta ligada a interesses exclusivamente egoísticos. A exemplo disso temos a Constituição de 1891, que foi a primeira a definir crime de responsabilidade praticado pelo presidente da República, como ato praticado por este que atentar contra a “probidade da administração”<sup>12</sup>.

Posto isto, não seria cabível asseverar que a moralidade administrativa teria origem apenas com o surgimento da ordem constitucional de 1988 porquanto esta sempre esteve implicitamente consagrada no ordenamento pátrio, em razão da imprescindibilidade de uma conduta proba e honesta daqueles que gerem a coisa pública. Há de se falar, ainda, que mais do que um mero princípio regente da administração pública, a moralidade administrativa é uma qualidade intrínseca do comportamento dos agentes<sup>13</sup>, ou seja, além de perseguir a finalidade da lei e o interesse da coletividade, o administrador público não poderá, em momento algum, se desatrelar dos valores morais e éticos que são aceitos pela sociedade.

Alguns doutrinadores discorrem sobre a moralidade administrativa como dependente do princípio da legalidade<sup>14</sup>, ou ainda, como uma evolução da legalidade, por entenderem que o seu conceito é vago e indeterminado e, certas vezes, acaba sendo reconhecida apenas como uma agravante da ilegalidade<sup>15</sup>. Entretanto, além da evidente preocupação do legislador em elencar a moralidade administrativa separadamente dos demais princípios no rol do art.37 da Constituição federal, resta comprovada sua autonomia quando da análise de julgados dos tribunais que versam sobre a violação de princípios administrativos.

<sup>11</sup> F. Marinela, *Direito administrativo*, Impetus, Niterói, 2012, p.39.

<sup>12</sup> R.C. Chimenti *et al.*, *Curso de direito constitucional*, Saraiva, São Paulo, 2009, pp.193-195.

<sup>13</sup> U.L. Bulos, *Curso de direito constitucional*, Saraiva, São Paulo, 2011, p.993.

<sup>14</sup> M.F.E. Rosa, *Direito administrativo*, Saraiva, São Paulo, 2003, p.13.

<sup>15</sup> F. Marinela, *Direito administrativo*, *op. cit.*, p.39.



### 3. A aplicabilidade do princípio da moralidade administrativa na jurisprudência brasileira

Desde os tempos antigos os romanos já afirmavam que *non omne quod licet honestum est* (Paul. *ad edictum*, D. 50.17.144)<sup>16</sup>, isto é, nem tudo que é lícito é honesto. Essa asserção se refere àquele ato praticado pelo administrador público que, embora esteja de acordo com a lei e com o interesse público, desvia-se da moralidade administrativa. É necessário frisar que a moralidade é inerente ao conceito de probidade, assim como a imoralidade à improbidade<sup>17</sup>. Sendo assim, o agente público que violar o princípio em questão e, como consequência, desobedecer aos artigos 9 e 10 da lei n.8.429/1992, isto é, enriquecer ilicitamente ou causar prejuízo ao erário, estará cometendo o que chamamos de improbidade administrativa ou moralidade administrativa qualificada.

Conforme preceitua o administrativista português Marcello Caetano<sup>18</sup>, a probidade no âmbito do direito administrativo expressa «o dever de o funcionário servir a Administração com honestidade, procedendo no exercício das suas funções, sem aproveitar os poderes ou facilidades delas decorrentes em proveito pessoal ou de outrem a quem queira favorecer». Isso implica dizer que qualquer ato praticado pelo administrador público que se distanciar da consecução do bem comum e se direcionar cada vez mais à obtenção de benefício próprio ou de outrem, será tanto imoral quanto improbo e, como resultado, acarretará sanções de natureza cíveis e até mesmo penais.

Dessa forma surgiu a lei n.8.429 de 1992, também conhecida como *lei de improbidade administrativa* (Lia), como um instrumento para punir os agentes públicos<sup>19</sup> que se utilizarem de seus cargos, empregos ou funções públicas para obter vantagem pessoal ou destinada a outra pessoa, o que, possivelmente, resultará em dano ao erário e aos administrados, posto que as verbas públicas não devem ser destinadas tão somente ao interesse da coletividade e não ao proveito de um indivíduo; bem como ofenderá aos princípios constitucionais que regem a atividade administrativa, e essa ofensa qualificada ou majorada é o que denominamos de atos de improbidade. A lei foi instituída, ainda, para coibir os atos praticados pelos agentes que resultem no seu enriquecimento ilícito.

Nota-se a magnitude deste instituto jurídico quando observamos que, além da elaboração de uma lei específica para punir atos ímprobos dos agentes públicos,

<sup>16</sup> G. Vignali, *Corpo del diritto*, vol.VI, Pezzuti, Napoli, 1856, p.4309: «Non tutto ciò ch'è permesso è onesto».

<sup>17</sup> *Improbidade*. Derivado do latim *improbitas* (má qualidade, imoralidade, malícia), juridicamente, liga-se ao sentido de desonestidade [...] é a qualidade do ímprobo. E ímprobo é o mau moralmente, é o incorreto, o transgressor das regras da lei e da moral. Ver significado em O.J. De Plácido e Silva, *Vocabulário jurídico*, *op. cit.*

<sup>18</sup> M. Caetano, *Manual de direito administrativo*, Forense, Rio de Janeiro, 1970, p.684.

<sup>19</sup> Segundo a referida lei, em seu art.2, agente público é «todo aquele que exerce, ainda que transitariamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades mencionadas no artigo anterior».



podemos verificar seu prestígio na ordem constitucional, assegurando a punição de tais condutas transgressoras da lei e da moral, na forma do art.37, § 4º, *in verbis*: «os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível». Além disso, foram criados outros instrumentos de defesa no ordenamento jurídico brasileiro a fim de resguardar a moralidade administrativa, que serão abordados de forma mais ampla posteriormente.

É possível observar a força normativa dos princípios constitucionais da administração pública quando analisamos julgados dos tribunais superiores que demonstram a sua efetiva aplicabilidade frente aos atos praticados por agentes públicos repletos de vícios de moralidade. É o caso, *e.g.*, da ação civil pública proposta pelo ministério público do Estado de Minas Gerais no ano de 2013, em face do então prefeito do Município de Carneirinho, imputando-lhe a prática de atos de improbidade administrativa oriundos de nepotismo, representando, assim, grave ofensa aos princípios da administração, especialmente à moralidade e à isonomia, de forma que se enquadra no art.11 da lei n.8.429/92<sup>20</sup>.

O ex-prefeito nomeou parentes de até terceiro grau para ocupar cargos em comissão e de confiança. O ministério público propôs a referida ação e no decorrer do processo, em primeiro grau de jurisdição, essas nomeações ilegais foram comprovadas através de fatos e provas. No dia 29 de agosto de 2008 foi publicada a súmula vinculante n.13 do Supremo tribunal federal<sup>21</sup>, que caracteriza esse tipo de prática como violação à *carta magna*, em especial aos princípios contidos no *caput* do art.37.

A proibição de contratação de parentes no cenário público brasileiro claramente decorre dos princípios regentes da administração pública, sendo eles: o princípio da impessoalidade, da isonomia, da eficiência e da moralidade administrativa. No tocante a essa questão, os ministros do Supremo tribunal se manifestaram, expressamente, através da ação declaratória de constitucionalidade n.12/Df, no sentido de que está vedada a prática de nepotismo no ordenamento brasileiro, posto que essa conduta enseja grave ofensa aos princípios administrativos expressos na Lei maior. O ministro Menezes Direito demonstrou a normatividade de tais princípios ao se pronunciar da seguinte forma:

esses princípios que estão insculpidos no *caput* do artigo 37 da Constituição federal têm uma eficácia própria, eles são dotados de uma força própria, que podem ser imediatamente aplicados. E eu diria até mais: sem um retorno às origens técnicas da diferenciação entre o princípio e a norma,

<sup>20</sup> Superior tribunal de justiça, Agravo regimental (0009346-0/2013) no recurso especial n.1.362.789-MG, Brasil, 2015.

<sup>21</sup> Segundo a redação da súmula vinculante n.13 do Stf: «A nomeação de cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, da autoridade nomeante ou de servidor da mesma pessoa jurídica investido em cargo de direção, chefia ou assessoramento, para o exercício de cargo em comissão ou de confiança ou, ainda, de função gratificada na administração pública direta e indireta em qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito federal e dos Municípios, compreendido o ajuste mediante designações recíprocas, viola a Constituição federal».



que hoje, na perspectiva da Suprema corte, esses princípios revestem-se da mesma força, tanto isso que, em precedentes recentíssimos que julgamos aqui neste Pleno, nós aplicamos um desses princípios com força efetiva de uma norma constitucional, e, portanto, esse princípio pode, sim, ser aplicado diretamente, independentemente de uma lei formal<sup>22</sup>.

A prática do nepotismo é reconhecida como ato de improbidade que atenta contra os princípios administrativos, sendo este conceituado como «qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade às instituições», nos termos do art.11 da Lia<sup>23</sup>. O juiz de primeiro grau, no caso em apreço, reconheceu a existência da conduta improba praticada pelo ex-prefeito Cássio Rosa de Assunção e julgou procedente a ação do *parquet* e, como penalidade, além de determinar a nulidade das nomeações, suspendeu os direitos políticos do executivo municipal por quatro anos, bem como proibiu a contratação com o poder público pelo período de três anos e estabeleceu multa no valor de vinte vezes o valor da remuneração recebida por ele na época dos fatos.

Contra a sentença de primeiro grau a parte sucumbente interpôs apelação, alegando que o ato de nepotismo praticado nos anos de 2005, 2006 e 2007, foi anterior a entrada em vigor da súmula vinculante n.13, que proíbe tal prática. No entanto, o Stj deu provimento ao recurso especial do ministério público por entender que as nomeações constituíram ato de improbidade administrativa e atentavam contra os princípios supramencionados, embora tenham ocorrido em data anterior à publicação da súmula. Nesse sentido, ainda, a segunda turma do Stj, por unanimidade e acolhendo o voto do ministro relator Humberto Martins, negou provimento ao agravo regimental<sup>24</sup>, interposto por Camila Assunção e outros parentes do agente público, zelando, dessa forma, pelo cumprimento dos princípios administrativos constitucionais.

Nesse diapasão assinala-se, também, outro julgado da segunda turma do Stj<sup>25</sup>, sempre com a relatoria do ministro Humberto Martins, relativo à promoção pessoal de agente público em propaganda e, por conseguinte, ofensa aos princípios da moralidade e impessoalidade. A prefeita do Município de Guará, no Paraná, em razão de sua posição política, praticou ato ilegal ao ligar seu nome e sua imagem às obras realizadas pelo poder público, ocasião em que também relacionou o vice-prefeito, em publicações feitas pelo assessor de imprensa da municipalidade.

Dessa forma, os agentes desviaram-se do real intento da publicidade dos atos e obras dos órgãos públicos, que é tão somente a educação, a informação e a orientação social, não cabendo a autopromoção para benefício pessoal. Produzir slogans de obras públicas

<sup>22</sup> Supremo tribunal federal, Ação declaratória de constitucionalidade n.12/Df, Distrito federal, Brasil, 2016.

<sup>23</sup> Brasil, lei n.8.429, de 2 de junho de 1992, *lei de improbidade administrativa*. Vale salientar que no art.4 da lei reforça-se o mandamento de observância aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade por parte dos agentes públicos, de qualquer nível ou hierarquia, nos assuntos que lhe são afetos.

<sup>24</sup> Superior tribunal de justiça, Agravo regimental (0009346-0/2013) no recurso especial n.1.362.789-MG, Brasil, 2015.

<sup>25</sup> Superior tribunal de justiça, Agravo regimental (0110666-0/2012) no recurso especial n.1.368.125-PR, Brasil, 2013.





com referência direta e pessoal à prefeita e ao vice-prefeito, certamente, viola diretamente o que preconiza o art.37, §1º, da Cf/88.

É dispensada a demonstração de prejuízo ao erário ou de enriquecimento ilícito do agente para que se configurem os atos de improbidade descritos no art.11 da Lia, contudo, faz-se necessária a presença de dolo genérico, conforme jurisprudência pacífica do Stj<sup>26</sup>. Isso implica dizer que basta a mera vontade do agente público de realizar conduta que viole os deveres de honestidade, imparcialidade e legalidade para que esse elemento subjetivo esteja presente. A propaganda pública realizada desviou-se da finalidade informativa ao objetivar a promoção pessoal dos agentes, e, como consequência, feriu o princípio da moralidade administrativa, pois «demonstra o despreendimento dos envolvidos das diretrizes éticas e morais, que são predicados imprescindíveis àqueles que tratam com a coisa pública»<sup>27</sup>.

Sabe-se que o comportamento do administrador público deverá estar sempre em conformidade com a lei, no entanto, agir dentro dos limites da legalidade não é o bastante quando tratamos com o interesse público, pois, além disso, o agente há de embasar a sua atuação a todo o momento nos preceitos da moral. À vista disso, a noção de moralidade administrativa é mais ampla do que a da legalidade, e, portanto, as exigências da moralidade se sobressaem às exigências da legalidade jurídica<sup>28</sup>. Neste caso, além de agirem em sentido oposto ao que dispõe a Carta da República, em busca de obterem benefício próprio, os administradores públicos afastaram-se, também, do fim que deveriam atingir, isto é, a busca pelo bem comum, limitando sua atuação a interesses meramente pessoais.

Nesse contexto, ficou demonstrada que a conduta exercida pelos agentes foi contrária aos preceitos da boa administração, seja do ponto de vista jurídico seja no que concerne à moral; portanto, o ato não há de ser considerado válido por se desatrelar dos valores contidos na norma. Nesse sentido, deve-se considerar o princípio da moralidade administrativa<sup>29</sup>:

A moralidade administrativa serve, pois, para impedir que os dirigentes estatais desviem-se das finalidades do estado de direito, empregando seus poderes públicos no intuito de se afastar das vontades estatais democraticamente legitimadas. Com isso, insere-se um elemento finalístico na análise de legalidade de todas as ações estatais, de modo que o cumprimento da norma jurídica pela autoridade pública somente pode ser válido quando vinculado aos valores em que tal norma se funda.

Além de evidenciada a imoralidade, o ministro Humberto Martins relata a ausência de impessoalidade por parte dos agentes públicos, e, ainda, reforça a relevância dos princípios ao aludir que a inobservância de um princípio, da magnitude da

<sup>26</sup> Nesse sentido, ver precedentes: recurso especial 765.212/Ac, Relator ministro Herman Benjamin, segunda turma, julgado em 02/03/2010, Dje 23/06/2010 e recurso especial 772.241/MG, Relator ministro Castro Meira, primeira seção, Dje 06/09/2011.

<sup>27</sup> Tribunal de justiça do Estado do Paraná, Apelação cível n.677902-0 - PR, Brasil, 2011.

<sup>28</sup> A.J. Brandão, *Moralidade administrativa*, «Revista de Direito Administrativo», 25, 1951, pp.454-467.

<sup>29</sup> T. Marrara, *O conteúdo do princípio da moralidade: probidade, razoabilidade e cooperação*, «Revista Digital de Direito Administrativo», (3)1, 2016, pp.104-120.



impessoalidade, não constitui mera irregularidade, pois incontestavelmente fere a nossa ordem constitucional. O que nos remete à ideia firmada por Celso Antônio Bandeira de Mello<sup>30</sup> que considera a violação de um princípio mais gravosa do que a transgressão de uma norma, haja vista que o seu descumprimento gera ofensa a todo o sistema jurídico.

Na sentença, o juiz *a quo* reconheceu a prática de atos de improbidade administrativa, em decorrência da publicidade realizada por Ada Mafalda Benassi da Silveira, ex-prefeita, Manoel Kuba, vice-prefeito, e a colaboração do assessor de imprensa Marcel Fernando Lourenço, com o intuito de promoção pessoal dos agentes, os quais foram condenados, com base no art.10, inciso IX, combinado com o art.11, inciso I, da lei n.8.429/1992, a pagar o ressarcimento integral do dano causado, além de multa civil correspondente a vinte e cinco vezes o valor das remunerações percebidas à época, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos e proibição de contratar com o poder público por três anos.

Foi interposto recurso de apelação contra a decisão referida, que foi julgado parcialmente procedente no que tange ao valor de multa estabelecido na sentença, que correspondia a vinte e cinco vezes o valor da remuneração de cada um dos agentes, e, em virtude dos princípios da proporcionalidade e razoabilidade, este montante foi reduzido de acordo com a ilicitude da conduta e a extensão do dano causado por cada um. As demais condenações se mantiveram, conforme a sentença de primeiro grau. Não obstante as decisões, os agentes recorreram novamente, porém, a turma negou provimento ao agravo regimental interposto pelo então vice-prefeito de Guairá, mantendo a decisão monocrática, que resguarda a observância dos princípios regentes da administração pública.

#### **4. Os instrumentos de defesa da moralidade administrativa no ordenamento jurídico brasileiro**

A lei de improbidade administrativa, que determina sanções para os atos praticados por agentes públicos que ofenda, dentre outros, o princípio da moralidade administrativa<sup>31</sup>, é apenas um dos mecanismos utilizados no controle deste instituto jurídico. A própria Constituição federal de 1988 se refere à moralidade administrativa em diversos dispositivos. Vejamos: além do art.37, §4º, que fixa severas sanções àqueles que praticarem atos ímprobos e imorais, como a perda da função pública, por exemplo, o art.5, inciso LXXIII, prevê que «qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural».

<sup>30</sup> CA.B. Mello, *Elementos de direito administrativo*, Editora Revista dos tribunais, São Paulo, 1980, p.230.

<sup>31</sup> Para maior aprofundamento acerca da moralidade administrativa na *lei de improbidade administrativa*, é proveitoso conferir o seguinte artigo: R.P. Kim, V.V. Porto, *O conteúdo da moralidade na lei de improbidade administrativa*, «Revista de Direito Administrativo», 266, 2014, pp.125-166.



A ação popular<sup>32</sup> é um dos remédios assegurados pela nossa Lei maior a todos os cidadãos, sempre que houver lesão a quaisquer desses direitos mencionados no referido artigo, como uma forma de defender o interesse coletivo, seja ele de ordem econômica ou patrimonial, moral ou cívica, porém, em todos os casos, de ordem jurídico-política<sup>33</sup>. Outro dispositivo elementar que assegura a aplicabilidade e a efetividade da moralidade administrativa é o art.52, inciso I, combinado com o art.85, inciso V, ambos da Cf/88, que trata dos crimes de responsabilidades que atentem contra a probidade na administração, praticados pelo Presidente e pelo Vice-Presidente da República.

Interessante acentuar que foram elaboradas leis que regulamentam os dispositivos mencionados: a lei n.4.717 de 1965 trata da ação popular e a lei n.1.079 de 1950 define os crimes de responsabilidades e regula o respectivo processo de julgamento. Evidencia-se, portanto, a importância de se preservar um princípio da magnitude da moralidade administrativa, que está presente tanto na ordem constitucional, quanto em leis esparsas. Ora, diante dos inúmeros casos de imoralidade cometidos nos últimos anos por aqueles comprometidos em cuidar do interesse público, conseqüentemente surgiu a necessidade de se positivar as condutas imorais dos administradores, de modo a viabilizar a devida punição destes.

## 5. A insuficiência da lei no combate à corrupção

Resta cristalina a preocupação do legislador em codificar as condutas que se opõem à moralidade administrativa, e isto vem se acentuando nos últimos anos devido aos inúmeros escândalos de corrupção no cenário político brasileiro. Não obstante os diversos princípios que norteiam a atividade dos agentes públicos e a *lei de improbidade administrativa*, recentemente o ministro da justiça, Sérgio Moro, apresentou um projeto de lei anticrime, com o objetivo de ter mais efetividade no combate à corrupção<sup>34</sup>. Outro instrumento que vem sendo utilizado para frear essas condutas ilegais que causam danos inestimáveis ao Brasil é a *Operação lava jato*, considerada a maior investigação de corrupção e lavagem de dinheiro que o País já teve, tendo cumprido, até o momento, mais de mil mandados de busca e apreensão, de prisão temporária, de prisão preventiva e de condução coercitiva<sup>35</sup>.

---

<sup>32</sup> É pertinente, tanto quanto importante, revelar a importância da ação popular, seguindo as palavras de J.F. Marques: «Com a 'ação popular', temos um eficiente instrumento para o controle da honestidade administrativa, a fim de compelir os agentes ou órgãos do Estado a atenderem aos cânones morais do 'bom administrador'» J.F. Marques, *As ações populares no direito brasileiro*, «Revista de Direito Administrativo», 52, 1958, pp.42-50.

<sup>33</sup> R. Bielsa, *A ação popular e o poder discricionário da administração*, «Revista de Direito Administrativo», 38, 1954, pp.40-65.

<sup>34</sup> L.F. Barbiéri, F. Calgaro, *Moro apresenta projeto anticorrupção e antiviolação com alterações em 14 leis*, Brasília, 2019, em <https://g1.globo.com/politica/noticia/2019/02/04/moro-apresenta-a-governadores-projeto-anticrime-com-14-alteracoes-em-leis.ghtml>, acesso em 12/05/2019.

<sup>35</sup> A.J.C. Loureiro, *Operação lava jato sob a visão da ética aristotélica*, «Âmbito Jurídico», 170, 2018, <http://twixar.me/ydGn>, acesso em 12/05/2019.



O nome do caso *lava jato*, segundo o ministério público federal, decorre do uso de uma rede de postos de combustíveis e lava a jato de automóveis para movimentar recursos ilícitos pertencentes a uma das organizações criminosas inicialmente investigadas. Embora a investigação tenha avançado para outras organizações criminosas, o nome inicial impôs-se. No primeiro momento da investigação, desenvolvido a partir de março de 2014, perante a justiça federal em Curitiba, foram investigadas e processadas quatro organizações criminosas lideradas por doleiros, que são operadores do mercado paralelo de câmbio. Depois, o ministério público federal recolheu provas de um imenso esquema criminoso de corrupção envolvendo a Petrobras. Nesse esquema, que dura pelo menos dez anos, grandes empreiteiras organizadas em cartel pagavam propina para altos executivos da estatal e outros agentes públicos<sup>36</sup>.

Ora, do ponto de vista legal, é notório que diversos mecanismos vêm sendo implementados como forma de repressão às condutas ímprobas e corruptas, mas se fizermos uma análise mais aprofundada sobre a problemática, nos deparamos com os seguintes questionamentos:

Seria a legislação suficiente para erradicar a corrupção?

Haveriam outros instrumentos capazes de contê-la?

Ou, quem sabe, a mudança deveria começar por nós?

Segundo a sociologia e a filosofia, a corrupção não é apenas um fenômeno político, como equivocadamente se acredita ser. A raiz da corrupção no Brasil é histórica e cultural: germinou no período colonial e na então administração lusitana, que tinha como objetivo dominar, manipular e explorar. E na tentativa de concretizar tal objetivo a todo este custo, criou-se o hábito da ignorância deliberada em relação às exigências éticas. Isto implica dizer que este fenômeno é reflexo da cultura levada a cabo sem princípios éticos e valores morais.

Nesse ambiente de antagonismo, entre o que é e o que se almeja, os princípios são invertidos e os valores relativizados, reinando, dessa forma, a imoralidade sobre a vida privada, anomalia cultural, anarquia social e a improbidade na administração pública<sup>37</sup>.

Na sociedade contemporânea, esse colapso ético e moral poderia ser justificado pela ruptura entre a modernidade e a família. Afinal, não se pode almejar sucesso na luta contra a corrupção na sociedade brasileira enquanto se ignora o papel da família como principal meio de construção de valores e da formação do caráter. Nesse diapasão, Martinho Fazenda Ducal acredita ser esse o caminho para se solucionar o problema.

Não existe corrupção sem corruptor. Não existe corrupção institucionalizada na ausência de indivíduo corrupto e sociedade corrompida. A existência do primeiro depende estritamente dos dois últimos. Portanto, a corrupção institucionalizada tem como base a sociedade corrompida. E toda e qualquer iniciativa que visa a combatê-la com eficiência e êxito deverá pautar-se não por

<sup>36</sup> Ministério público federal, *Caso lava jato*, 1 de maio de 2017, em <http://www.mpf.mp.br/para-o-cidadao/caso-lava-jato/entenda-o-caso>, acesso em 11/05/2019.

<sup>37</sup> M.F. Ducal, *Ética e corrupção: uma análise filosófica e sociológica sobre as raízes da corrupção institucionalizada no Brasil*, «Revista de Magistro de Filosofia», 22, 2017, pp.167-168.



projetos políticos supostamente magníficos ou sistemas considerados extraordinários mas, sim, por família e cultura<sup>38</sup>.

Essa valoração à estrutura familiar como base da formação humana se dá pelo fato de que é na família juntamente com a infância, regrada por hábitos, que se inicia a consolidação do aprendizado dentre as relações familiares, embasado por princípios básicos que regem toda a formação estrutural da moral e ética do indivíduo<sup>39</sup>. Portanto, a partir desse estudo podemos depreender que para cessar essa crise ética e moral que assola o Brasil, devemos entender, antes de tudo, que essa corrupção desenfreada não é um fenômeno meramente político, mas, sim, um fenômeno cultural.

## 6. Conclusão

Este estudo objetivou demonstrar a magnitude dos princípios administrativos insculpidos na Constituição Federal, em especial o da moralidade administrativa, bem como trazer, de forma clara e concisa, a sua conceituação sob a perspectiva de diversos doutrinadores, pois, apesar de não estar definido na Lei maior o significado deste mandamento de otimização, pode-se extrair seu o conceito das mais diversas obras, nacionais e estrangeiras, que varia de acordo com os fatores socioculturais de cada país. A concepção de moralidade, certamente, transformou-se ao longo do tempo e difere segundo os aspectos culturais de cada Estado, isto é, consoante os seus costumes, hábitos sociais, etc.

Somente a partir de uma colocação filosófica e etimológica acerca desse princípio se pôde compreender a sua essência e sua devida significância no ordenamento jurídico.

Ademais, fez-se necessário apresentar uma análise sintética a respeito da constitucionalização do direito administrativo, mais especificamente sobre o advento da atividade administrativa na Carta da República, incluindo as primeiras aparições de dispositivos que tratam da administração pública no texto constitucional, além de expressar os fatores que contribuíram para insculpir o atual modelo jurídico administrativo e as influências que sofreu este ramo do direito público no Brasil.

Tão importante quanto o estudo dos princípios administrativos contidos explicitamente na Cf/88, é, também, o crivo daqueles princípios que decorrem implicitamente do sistema jurídico, que são encontrados em leis esparsas de direito administrativo e não poderiam deixar de ser mencionados. Estes princípios, do mesmo modo, devem ser aplicados para nortear a atuação do administrador público, a fim de garantir o bom funcionamento e gestão dos negócios do poder público, sempre levando em consideração que o interesse da coletividade deverá prevalecer sobre o interesse individual. A própria legislação estabelece limites na atuação daquele que age em nome

<sup>38</sup> *Ivi*, pp.167-168.

<sup>39</sup> G.L. Nepomuceno, *A influência da sociedade na de(formação) do indivíduo em face da violência*, em <http://www.domtotal.com/direito/pagina/detalhe/33798/a-influencia-dasociedade-na-de-formacao-do-individuo-em-face-da-violencia>, acesso em: 12/05/2019.



da administração pública, para que não busque fim diverso ao interesse da coletividade, e, em contrapartida, resguarda a garantia dos direitos individuais.

Por fim, delimitou-se a linha de aplicabilidade e efetividade do princípio da moralidade administrativa através de diversos julgados do Stj que abordaram atos de improbidade administrativa de agentes públicos, quer seja decorrente de nepotismo, quer seja oriundo de promoção pessoal em propaganda pública. Ambos geraram grave ofensa ao princípio da moralidade administrativa, mas também feriram o princípio da isonomia, da impessoalidade e da legalidade. Os administradores públicos foram condenados, de forma semelhante, a ressarcir os danos causados ao erário, a pagar multa civil, e, além de terem os seus direitos políticos suspensos e perda da função pública, foram proibidos de contratar com o poder público por um determinado período de tempo.

As decisões firmadas no Superior tribunal de justiça evidenciam que a observância dos princípios administrativos é indispensável à atuação do agente público que, muitas vezes, sem o seu devido cumprimento, os atos praticados não serão sequer considerados válidos. Exige-se sempre mais uma conduta proba daqueles que tratam com a coisa pública, pois lidam com os interesses e o bem-estar de toda a coletividade. Por essa razão, não basta agir de acordo com o que a lei determina, os agentes públicos não poderão se desprender dos preceitos éticos e morais, pelo contrário, estes deverão servir de base para fundamentar a sua atuação.

Sabe-se que um princípio, assim como uma norma, deverá dispor de eficácia; todavia, este não é o único objeto que se pretende alcançar, visto que a sua efetividade é o seu principal intento. Portanto, após apontar o papel primordial que o princípio da moralidade administrativa desempenha na vida pública e as sanções no caso de descumprimento desse instituto jurídico, foi possível observar a caracterização da sua aplicabilidade e conseqüente efetividade no âmbito da jurisprudência, e, ainda, a força normativa que este e os demais princípios constitucionais da administração pública possuem, o que nos leva a crer que os princípios estão cumprindo a função que lhes foi atribuída pelo constituinte originário.

Por fim, após uma breve exposição sociológica, antropológica e filosófica sobre a temática, observou-se a importância de se conhecer outros fatores na luta contra a corrupção além da lei: as raízes históricas e culturais que culminaram no atual colapso ético e moral do Brasil.

É necessário entender que a corrupção está enraizada na cultura brasileira desde a época colonial e se difunde até os dias atuais. Os mecanismos legais, certamente, servem como instrumentos de repressão à falta de moralidade e honestidade, mas estes por si só não serão suficientes para mudar a realidade de uma sociedade. É preciso, primeiramente, admitir que a corrupção não está somente na classe política e, sim, na cultura brasileira; assim sendo, a mudança de comportamento deverá começar pela própria sociedade, através de estruturas familiares sólidas e da educação de base.



## Referências bibliográfica / References

- Alexy R., *Teoria dos direitos fundamentais*, tr. de Afonso da Silva V., Malheiros, São Paulo, 2008.
- Barbiéri L.F., Calgaro F., *Moro apresenta projeto anticorrupção e antiviolação com alterações em 14 leis*, Brasília, 2019, <https://g1.globo.com/politica/noticia/2019/02/04/moro-apresenta-a-governadores-projeto-anticrime-com-14-alteracoes-em-leis.ghtml>, acesso em 12/05/2019.
- Barroso L.R., *Neoconstitucionalismo e constitucionalização do direito. O triunfo tardio do direito constitucional no Brasil*, «Revista de Direito Administrativo», 240, 2005, pp.1-42.
- Bielsa R., *A ação popular e o poder discricionário da administração*, «Revista de Direito Administrativo», 38, 1954, pp.40-65.
- Binenbojm G., *A constitucionalização do direito administrativo no Brasil: um inventário de avanços e retrocessos*, «Rere-Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado», 13, 2008, pp.24-25.
- Bobbio N., *Direito e Estado no pensamento de Emanuel Kant*, tr. port. de Fait A., 2ª ed., Mandarim, São Paulo, 2000.
- Bobbio N., *O positivismo jurídico. Lições de filosofia do direito*, tr. de Pugliesi M., Bini E., Rodrigues C., Ícone, São Paulo, 1995.
- Bobbio N., *Teoria do ordenamento jurídico*, tr. de Cordeiro Leite dos Santos M.C., 6ª ed., Editora universidade de Brasília, Brasília, 1995.
- Bonavides P., *Curso de direito constitucional*, 18ª ed., Malheiros, São Paulo, 2006.
- Brandão A.J., *Moralidade administrativa*, «Revista de Direito Administrativo», 25, 1951, pp.454-467.
- Bulos U.L., *Curso de direito constitucional*, 6ª ed., Saraiva, São Paulo, 2011.
- Caetano M., *Manual de direito administrativo*, 1ª ed., Forense, Rio de Janeiro, 1970.
- Chimenti R.C. et al., *Curso de direito constitucional*, 6ª ed., Saraiva, São Paulo, 2009.
- De Plácido e Silva O.J., *Vocabulário jurídico*, 31ª ed., Forense, Rio de Janeiro, 2014.
- Di Pietro M.S.Z., *Direito administrativo*, 29ª ed., Forense, Rio de Janeiro, 2016.
- Digesto de Justiniano, liber primus: Introdução ao direito romano/Imperador do Oriente Justiniano I*, tr. de Maciel França Madeira H., 7ª ed., Ed. Revista dos tribunais, São Paulo, 2013.
- Ducal M.F., *Ética e corrupção: uma análise filosófica e sociológica sobre as raízes da corrupção institucionalizada no Brasil*, «Revista de Magistro de Filosofia», 22, 2017.
- Gasparini D., *Direito administrativo*, 17ª ed., Saraiva, São Paulo, 2012.
- Gordillo A., *Tratado de derecho administrativo y obras selectas: primeras obras*, 1ª ed., Fundación de derecho administrativo, Buenos Aires, 2012.
- Grossi P., *Primeira lição sobre direito*, tr. de Fonseca R.M., 1ª ed., Forense, Rio de Janeiro, 2005.
- Hauriou M., *Précis de droit administratif*, 11ª ed., Recueil Sirey, Paris, 1927.
- Ihering R.V., *A luta pelo direito*, Prefácio de Bevilacqua C., tr. de Paula I., Pillares, São Paulo, 2009.



- Junior W.F., *Improbidade administrativa e crimes de prefeitos*, Atlas, São Paulo, 2003.
- Kelsen H., *Teoria geral das normas*, tr. de Florentino Duarte J., Fabris, Porto Alegre, 1986.
- Kelsen H., *Teoria pura do direito*, tr. de Machado J.B., 6ª ed., Martins Fontes, São Paulo, 1998.
- Kim R.P., Porto V.V., *O conteúdo da moralidade na lei de improbidade administrativa: obrigação à conduta do homem público e direito fundamental difuso do cidadão*, «Revista de Direito Administrativo», 266, 2014, pp.125-166.
- Lei n.8.429 de 2 de junho de 1992, *Lei de improbidade administrativa*, Brasil.
- Loureiro A.J.C., *Operação lava jato sob a visão da ética aristotélica*, «Âmbito Jurídico», 170, 2018, em <http://twixar.me/ydGn>, acesso em 12/05/2019.
- Marinela F., *Direito administrativo*, 6ª ed., Impetus, Niterói, 2012.
- Marques J.F., *As ações populares no direito brasileiro*, «Revista de Direito Administrativo», 52, 1958, pp.42-50.
- Marrara T., *O conteúdo do princípio da moralidade: probidade, razoabilidade e cooperação*, «Revista Digital de Direito Administrativo», (3)1, 2016, pp.104-120.
- Meirelles H.L., *Direito administrativo brasileiro*, 41ª ed., Malheiros, São Paulo, 2014.
- Mello C.A.B., *Elementos de direito administrativo*, Editora Revista dos tribunais, São Paulo, 1980.
- Ministério público federal, *Caso lava jato*, 1 de maio de 2017, <http://www.mpf.mp.br/para-o-cidadao/caso-lava-jato/entenda-o-caso>, acesso em 11/05/2019.
- Nader P., *Filosofia do direito*, 22ª ed., Forense, Rio de Janeiro, 2014.
- Nepomuceno G.L., *A influência da sociedade na de(f)formação do indivíduo em face da violência*, <http://www.domtotal.com/direito/pagina/detalhe/33798/a-influencia-dasociedade-na-de-formacao-do-individuo-em-face-da-violencia>, acesso em: 12/05/2019.
- Oliveira F.A., *A administração pública na Constituição de 1988*, «Revista de Direito Administrativo», 184, 1991, pp.1-24.
- Reale M., *Lições preliminares de direito*, 27ª ed., Saraiva, São Paulo, 2005.
- Rosa M.F.E., *Direito administrativo*, 4ª ed., Saraiva, São Paulo, 2003.
- Sundfeld C.A., *Fundamentos de direito público*, 4ª ed., Malheiros, São Paulo, 2008.
- Superior tribunal de justiça Agravo regimental (01106660/2012) no recurso especial n.1.368.125-PR, Agravante Manoel Kuba, Agravado ministério público do Estado do Paraná, Relator ministro Humberto Martins, Brasília, 21 de maio de 2013.
- Superior tribunal de justiça, Agravo regimental (0009346-0/2013) no recurso especial n.1.362.789-MG, Agravante Camila Assunção e outros, Agravado ministério público do Estado de Minas Gerais, Relator ministro Humberto Martins, Minas Gerais, 12 de maio de 2015.
- Supremo tribunal federal, Ação declaratória de constitucionalidade n.12/Df, Distrito federal, Relator ministro Carlos Britto, 28 de agosto de 2008, <http://migre.me/veap0>, acesso em 15 nov. 2016.
- Tribunal de justiça do Estado do Paraná, Apelação cível n.677902-0-PR, Apelante Manoel Kuba, Ada Mafalda da Silveira e Marcel Fernando Lourenço, Apelado





Ministério público do Estado do Paraná, Relator desembargador Luís Carlos Xavier,  
Curitiba, 8 de fevereiro de 2011.  
Vignali G., *Corpo del diritto*, vol.VI, Pezzuti, Napoli, 1856.

Recebido: 10/2/2019

Aprovado: 29/05/2019

