

A MORALIDADE ADMINISTRATIVA NA JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL: *RATIO DECIDENDI* OU *OBITER DICTUM*?

Ana Caroline Ribeiro (IC) e Leopoldo Rocha Soares (Orientador)

Apoio: PIBIC Mackpesquisa

RESUMO

A Carta maior de 1988 invoca o princípio da moralidade administrativa como parâmetro a ser respeitado pela Administração pública direta e indireta da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, cujas condutas perpetradas devem estar pautadas na lealdade e boa-fé e a consonância com a lei não é o único requisito a ser observado. Explorar como o princípio da moralidade administrativa, enquanto elemento decisório é invocado na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é o principal foco deste trabalho. A partir da análise de jurisprudência, foi possível verificar a aplicação do referido princípio, como *ratio decidendi* ou *obiter dictum*, aos casos concretos. O problema central da pesquisa se resume na seguinte pergunta: o princípio da moralidade administrativa é aplicado como uma norma jurídica, ou seja, como fator determinante para a decisão, ou sua aplicação é usada apenas como metanorma, quando conveniente para a argumentação dos Ministros do Supremo Tribunal Federal? Com o levantamento bibliográfico foi possível trazer os diversos conceitos explorados pela doutrina. O recorte metodológico na filtragem da jurisprudência fez ser possível a seleção dos julgados. Utilizou-se a abordagem dedutiva e a natureza dos dados qualitativa. Concluiu-se que o uso do referido princípio nem sempre é utilizado como razão de decidir, sendo que, por vezes, não possui tanta relevância nos argumentos dados pelos magistrados e, em outros casos, há acentuada divergência entre eles, o que traz à tona a insegurança jurídica das decisões da Suprema Corte, sobretudo no que diz respeito à importância dos precedentes judiciais no ordenamento jurídico brasileiro.

Palavras-chave: Moralidade administrativa. Jurisprudência. Supremo Tribunal Federal.

ABSTRACT

The 1988 Major Charter invokes the principle of administrative morality as a parameter to be respected by the direct and indirect public administration of the Union, States, Federal District and Municipalities, whose conduct must be based on loyalty and good faith and in accordance with the law. It is not the only requirement to be met. Exploring how the principle of administrative morality, as a decision-making element, is invoked in the jurisprudence of the Supreme Federal Court is the main focus of this study. From the analysis of jurisprudence, it was possible to verify the application of the referred principle, as *ratio decidendi* or *obiter dictum*, to specific cases. The central problem of the research is summarized in the following question: the principle of administrative morality is applied as a

legal norm, that is, as a determining factor for the decision, or its application is used only as a meta-standard, when convenient for the Ministers of the Federal Court of Justice? With the bibliographic survey it was possible to bring the various concepts explored by the doctrine. The methodological approach in filtering the jurisprudence made it possible to select the judges. The deductive approach and the qualitative nature of the data were used. It was concluded that the use of this principle is not always used as a reason for deciding, and sometimes it does not have as much relevance in the arguments given by the magistrates and, in other cases, there is a marked divergence between them, which brings up the legal uncertainty of the Supreme Court decisions, especially with regard to the importance of judicial precedents in the Brazilian legal system.

Keywords: Administrative morality. Jurisprudence. Federal Court of Justice.

1. INTRODUÇÃO

Antes de contextualizar o estudo do direito administrativo e sua importância no ordenamento jurídico brasileiro, é necessário tratar da função e do eventual conteúdo normativo dos princípios. Nesse contexto, Miguel Reale (2010, p. 303) afirma que “toda forma de conhecimento filosófico ou científico implica a existência de princípios, isto é, de certos enunciados lógicos admitidos como condição ou base de validade das demais asserções que compõem dado campo do saber”.

Não apenas o princípio da moralidade, cujo grau de abstração parece ser bastante elevado, mas todos os demais que, explícita ou implicitamente, emanam do ordenamento jurídico posto, se caracterizam, diferenciando-se das regras, pelo seu conteúdo, função e modo de aplicação. Nesse sentido:

Princípios são, por conseguinte, mandamentos de otimização, que são caracterizados por poderem ser satisfeitos em graus variados e pelo fato de que a medida devida de sua satisfação não depende somente das possibilidades fáticas, mas também das possibilidades jurídicas (ALEXY, 2014, p. 90).

Para a presente pesquisa, procuramos, a despeito de qualquer consideração pessoal acerca do conteúdo normativo ou meta-normativo dos princípios, analisar a aplicação do princípio da moralidade nas decisões do Supremo Tribunal Federal. Para tanto, partiu-se do pressuposto de que os princípios servem, no mínimo, para a elaboração de outras normas jurídicas, como substrato legislativo, ou como norte para a interpretação de normas vigentes, como substrato jurisdicional.

O princípio da moralidade administrativa, especificamente, é explicitado pela Constituição Federal de 1988 como elemento fundante e direcionador da atividade estatal. O exercício da função administrativa, no contexto da legalidade, segue rigorosamente as regras que possibilitam a implementação de serviços públicos e o desempenho eficiente na gestão do patrimônio comum do povo e do interesse público. Contudo, dado o seu elevado grau de abstração, assim como a necessidade de se garantir a segurança jurídica e se afastar da arbitrariedade, é valiosa a discussão quanto aos seus limites.

Nesse contexto, é importante aferir como o Poder Judiciário aplica o princípio da moralidade administrativa, estabelecendo na prática jurisdicional os eventuais limites de sua compreensão. Para isso, elegemos a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal como objeto de pesquisa, inspirados, sobretudo na potencial força vinculante de suas decisões para toda a administração pública direta e indireta, nos termos do artigo 103-A da Constituição Federal, tal como se deu pela Súmula Vinculante nº 13, ao tratar da proibição do nepotismo no exercício da função administrativa.

Ressalta-se que a intenção desta pesquisa é fornecer um panorama da aplicabilidade da Constituição Federal quando interpretada no âmbito do princípio da moralidade, e não esgotar totalmente o tema, dada a dimensão do estudo proposto.

Para tanto, se objetivou entender o funcionamento e a relevância do princípio da moralidade administrativa e se analisou como ele é suscitado nas decisões dos Ministros do STF, para traçar um entendimento acerca de sua segurança jurídica e verificar o conteúdo e finalidade das decisões proferidas.

A partir da análise dos casos concretos encontrados na jurisprudência da Corte Suprema, foi possível delinear quais as dificuldades de interpretação, bem como identificar a *ratio decidendi* e o *obiter dictum* das decisões que envolvem o princípio da moralidade administrativa, buscando compreender se o referido princípio é suscitado como norma ou como metanorma, se é um fundamento imprescindível usado nas decisões ou se é suscitado apenas como última *ratio*.

Para isso, trataremos dos conceitos de *ratio decidendi* e *obiter dictum*, para que se possa entender adequadamente o escopo dessa pesquisa. O levantamento bibliográfico foi imprescindível para a composição do artigo científico. Utilizaram-se como fonte de pesquisa, livros e artigos de doutrinadores renomados.

Diga-se, ainda, que o estudo trouxe apenas uma visão moderada da maneira como o referido princípio é tratado nos casos concretos, até porque não era o seu objetivo estudar todas as decisões que o envolvem, em razão da extensão do repertório do Tribunal nesse sentido. Por isso, o recorte metodológico na filtragem da jurisprudência foi crucial, a partir da consulta ao sítio eletrônico do Supremo Tribunal Federal, sobretudo pela utilização dos termos “moralidade” e “administrativa” que foram inseridos na ferramenta de pesquisa de jurisprudência. A partir destes termos foram encontrados diversos julgados, tendo sido selecionados os de interesse para o presente estudo, a partir da filtragem do ano (de 1988 até os dias atuais), estado da federação (São Paulo), bem como separados por temáticas. Fichados e analisados, foram selecionados os casos para compor a discussão aqui traçada, o que resultou na análise do total de oito julgados.

Através da abordagem dedutiva foi possível analisar e identificar, mesmo que não tão precisamente em alguns casos, a *ratio decidendi* e o *obiter dictum* de cada um dos casos selecionados, possibilitando a compreensão das razões determinantes das decisões dos Ministros. A natureza dos dados utilizada foi a qualitativa, em razão da impossibilidade de traduzir o estudo em números, mas sim de maneira essencialmente descritiva.

Quando foi necessário, os nomes particulares envolvidos nos casos foram ocultados ou substituídos, evitando qualquer constrangimento e assegurando a integralidade e as

questões éticas necessárias. Então, o resultado foi alcançado através da análise dos fundamentos utilizados pelos Ministros da Suprema Corte, quando do julgamento de casos distintos, e medidos pelo grau de segurança jurídica que as decisões aparentemente proporcionam quando englobam o princípio da moralidade administrativa.

2. DESENVOLVIMENTO DO ARGUMENTO

2.1 Introdução à teoria do Direito Administrativo

Com origem nos países europeus (França, Itália e Alemanha), o Direito Administrativo no Brasil surgiu adotando os preceitos do sistema *common law*¹ (DI PIETRO, 2019, p. 25). A partir da concretização e surgimento do Estado de Direito, o ramo do Direito Administrativo passou a ser visto de maneira mais acentuada. Com a criação de órgãos que passaram a exercer atividades atinentes à administração pública, foi necessária a regulamentação das atividades desenvolvidas entre administração e administrados. Sobretudo a partir do século XIX, quando se chegou ao fim das monarquias absolutistas, e, portanto, o fim do “*L’État c’est moi*”², foi que o ramo jurídico do Direito Administrativo ganhou força, com a consequente associação à teoria de Montesquieu, relacionada à separação dos poderes (CARVALHO FILHO, 2019, p. 7).

Entretanto, a obra de Montesquieu não foi a primeira a abordar o assunto, sendo que na Política de Aristóteles já era possível exprimir a ideia da separação dos poderes que, posteriormente, deu ensejo à criação do art. 16 da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789 (NOHARA, 2020, p. 40).

O conceito de Direito Administrativo não é tratado de forma igualitária na doutrina, sendo que cada autor busca sua definição baseada na relação interna e externa entre Estado e administrados. Para Di Pietro (2019, p. 69), o Direito Administrativo:

É composto por um corpo de regras e princípios que disciplinam as relações entre a Administração e os particulares, caracterizadas por uma posição de verticalidade e regidas pelo princípio da justiça distributiva, no que difere do direito privado, que regula relações entre iguais, em posição de horizontalidade, regidas pelo princípio da justiça comutativa (DI PIETRO, 2019).

Ou seja, essa definição leva em conta a característica central da Administração Pública, enquanto órgão composto por diversos agentes que desenvolvem atividade jurídica não contenciosa, diversa da judicial, visando à coletividade em geral, mas também atinente aos critérios dos direitos individuais. Outra definição composta por José dos Santos Carvalho Filho (2019, p. 8) exemplifica que esse ramo do direito é “[...] o conjunto de normas

¹ Traduzido do inglês: “direito comum”. Nada mais é que o direito que se desenvolveu através de decisões de tribunais, sem serem regulamentados através de atos legislativos e executivos.

² Traduzido do Francês: “Eu sou o Estado”. Brocardo da época utilizado para caracterizar a concentração de poder sob o monarca.

e princípios que, visando sempre ao interesse público, regem as relações jurídicas entre as pessoas e órgãos do Estado e entre este e as coletividades a que devem servir”, se baseando no regime jurídico-administrativo de direito público, sempre destacando o viés constitucional do regime e acrescentando que esse ramo do direito ainda se encontra em formação e em constante mutação.

Já para Hely Lopes Meirelles (2016, p. 42) a definição mais correta seria dizer que se refere ao “conjunto harmônico de princípios jurídicos que regem os órgãos, os agentes e as atividades públicas tendentes a realizar concreta, direta e imediatamente os fins desejados pelo Estado”. E nesse sentido, remontamos a ideia traçada por Miguel Reale acerca dos princípios e sua relação com o ramo científico, sendo que esse último não existe sem a existência do primeiro. Nesse conceito traçado, se engloba não apenas as atividades advindas do Executivo e Legislativo não contencioso, mas também do Judiciário, de forma que o Direito Administrativo se relaciona para além das ciências jurídicas.

Celso Antônio Bandeira de Mello se limita a conceituar o Direito Administrativo como “o ramo do direito público que disciplina a função administrativa, bem como pessoas e órgãos que a exerce”, com a visão acerca dos aspectos objetivos e subjetivos desse ramo. Ainda, o autor explica que não são todas as temáticas incluídas na função administrativa que, de fato, integralizam esse ramo do direito, visto que algumas matérias, como por exemplo, o Direito Tributário, o Direito Financeiro e o Direito Previdenciário são tratados à parte, embora façam parte de uma mesma unidade temática (BANDEIRA DE MELLO, 2015, p. 37-38).

Em contrapartida, Marçal Justen Filho (2014, p. 90) caracteriza o Direito Administrativo como sendo:

O conjunto das normas jurídicas de direito público que disciplinam a atividade administrativa pública necessária à realização dos direitos fundamentais e a organização e o funcionamento das estruturas estatais e não estatais encarregadas de seu desempenho (JUSTEN FILHO, 2014).

Alega, em síntese que, a partir dos instrumentos das normas jurídicas, compostos pelos princípios, regras e diretrizes, esse ramo do direito não diz respeito somente às atividades realizadas pelo Estado, mas também devem ser consideradas as desenvolvidas pelas organizações de iniciativa privada, que, embora não possuam fins lucrativos, prestam serviços públicos, mais comumente chamado de terceiro setor (JUSTEN FILHO, 2014, p. 90).

O autor critica toda forma de conceituação do direito administrativo que limite a atuação do Estado, que em sua concepção, vive em constante mutação, o que torna a

definição ainda mais complicada de se afirmar sem um mínimo de incerteza (JUSTEN FILHO, 2014, p. 90).

Expostas as definições dos grandes doutrinadores citados, embora não haja uma conformidade total entre elas, se torna importante entender o grau de complexidade que a matéria em discussão traz à tona na regulação dos casos concretos. Agora, seguindo a diante do presente estudo, será possível perceber o conflito oposto existente entre liberdade do indivíduo e autoridade da administração, ou seja, as restrições e prerrogativas de cada um, conforme ensina Di Pietro (2019, p. 86):

O Direito Administrativo nasceu e desenvolveu-se baseado em duas ideias opostas: de um lado, a proteção aos direitos individuais frente ao Estado, que serve de fundamento ao princípio da legalidade, um dos esteios do Estado de Direito; de outro lado, a de necessidade de satisfação dos interesses coletivos, que conduz à outorga de prerrogativas e privilégios para a Administração Pública, quer para limitar o exercício dos direitos individuais em benefício do bem-estar coletivo (poder de polícia), quer para a prestação de serviços públicos (DI PIETRO, 2019).

Assim, a Administração Pública deve respeitar a lei, observando seus princípios e valores para que seja assegurada a liberdade. Contudo, para que a Administração tenha a liberdade de atuar aos fins propostos, possui privilégios e prerrogativas inerentes a superar o interesse público sobre o privado (DI PIETRO, 2019, p. 86).

O regime jurídico administrativo engloba todas essas prerrogativas e restrições que a Administração se submete e, a maioria delas se encontra consolidadas como princípios, e aí a importância do princípio da moralidade administrativa (DI PIETRO, 2019, p. 87).

Encontram-se de maneira expressa na Constituição Federal de 1988 os princípios que regem a Administração Pública Direta e Indireta, são eles: princípio da legalidade, da impessoalidade, da moralidade administrativa, da publicidade e da eficiência. Nesse estudo, o principal foco é no da moralidade. Hely Lopes Meirelles (2016, p. 91) cita ainda os princípios da razoabilidade, proporcionalidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, motivação e supremacia do interesse público, os quais não estão expressos no art. 37, porém estão inseridos no regime político administrativo.

2.2 O princípio da moralidade administrativa

Os princípios cumprem com uma importante função no ordenamento jurídico posto que o Direito, ainda que repleto de condutas, não é suficiente para determinar de forma exauriente tudo o que se espera num contexto social desejável, sendo que as circunstâncias de cada caso determina um modo a ser seguido. É por isso que no âmbito da Administração Pública, são os próprios agentes públicos que possuem a liberdade em suas ações, sendo que as condutas são limitadas pelos princípios. E, por esse motivo, poderíamos considerar que os princípios, enquanto exerce essa função normativa, de limitar a atuação dos agentes

públicos, têm maior influência no direito administrativo que o próprio direito privado (JUSTEN FILHO, 2014, p. 142).

O princípio da moralidade administrativa se encontra expresso no art. 37 da Carta Maior de 1988 e seu surgimento é atrelado à ideia de desvio de poder em que se leva em consideração a intenção do agente (DI PIETRO, 2019, p. 104), e, ainda:

[...] o agente administrativo, como ser humano dotado de capacidade de atuar, deve, necessariamente, distinguir o bem do mal, o honesto do desonesto. E ao atuar, não poderá desprezar o elemento ético da sua conduta. Assim, não terá que decidir somente entre o legal e o ilegal, o justo do injusto, o conveniente e o inconveniente, o oportuno e o inoportuno, mas também entre o honesto e o desonesto. (MEIRELLES, 2016, p. 94).

Pondera ainda Hely Lopes Meirelles (2016, p. 94) que “[...] 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”, relembrando ainda o brocardo que diz que nem tudo que é lícito é honesto (*non omne quod licet honestum est*).

No mesmo sentido de Meirelles, o constitucionalista Moraes (2017, p. 258) leciona que “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, (...) pressuposto de validade de todo ato da administração pública”.

Isso significa, basicamente, que é esperado do administrador público o respeito às questões éticas, devendo saber distinguir o que é efetivamente honesto e o que não é, e não somente se atentar apenas aos critérios de sua conveniência. Nesse sentido:

Em resumo, sempre que em matéria administrativa se verificar que o comportamento da Administração ou do administrado que com ela se relaciona juridicamente, embora em consonância com a lei, ofende a moral, os bons costumes, as regras de boa administração, os princípios de justiça e de equidade, a ideia de honestidade, estará havendo ofensa ao princípio da moralidade administrativa (DI PIETRO, 2019, p. 105).

Como ferramentas de sanção contra o desrespeito e inobservância da moralidade administrativa, se destaca a ação popular, prevista no art. 5º LXXIII da Constituição Federal, podendo ser proposta por qualquer cidadão, de maneira a evitar qualquer tipo de ato lesivo que possa ser causado (MEDAUAR, 2018, p. 120). A referida ação é cabível até mesmo quando não tenha havido lesão patrimonial, mas pelo simples motivo de ofensa ao princípio da moralidade. Ademais, a ação civil pública (art. 129, III, da CF) também é um instrumento para essa proteção (CARVALHO FILHO, 2019, p. 23).

As formas de afronta à moralidade são diversas, podendo citar a improbidade administrativa, o nepotismo, o peculato, entre outros. Contudo, a maior e mais frequente

ocorrida no Brasil é a corrupção, “em alguns países com razoável padrão ético ela é pontual, havendo apenas *atos de corrupção*; em outros, no entanto, com baixo padrão, como é o nosso caso, ela é sistêmica, surgindo mesmo um *estado de corrupção*” (CARVALHO FILHO, 2019, p. 22).

Com relação a esse histórico que se enfrenta no país, Irene Patrícia Nohara (2020, p. 81) afirma que esse panorama se acentua, sobretudo a partir dos resquícios de paternalismo e clientelismo, que geram ainda mais a privatização de ambientes que antes eram designados a interesses públicos, sendo que “esse fenômeno torna ainda mais importante o papel do princípio da moralidade administrativa como instrumento de defesa do ideário republicano, avesso à ideia de confusão entre patrimônio público e a coisa privada” (NOHARA, 2020, p. 81).

Por todas essas razões, é de extrema importância o estudo do referido princípio e de como ele é suscitado pela Suprema Corte quando da análise dos casos concretos, visto que a segurança jurídica é crucial para o andamento de uma administração pautada na legalidade, moralidade e boa-fé. Todos os atos praticados pela Administração atingem diretamente seus administrados, assim como os atos praticados pelos administrados entre si, também atinge de certa forma todos os cidadãos.

2.3 A evolução da jurisprudência e a importância dos precedentes no Brasil

Em razão dos diversos órgãos judiciais criados no país, bem como a quantidade de processos judiciais em curso e que ingressam no Judiciário a cada dia, percebe-se que o índice de trabalho dos magistrados dobra a cada ano, tendo em vista a grande cultura contenciosa do Brasil. Isso implica dizer que, infelizmente, os juristas não possuem tempo – e nem é adequado – para se debruçarem calmamente diante de cada caso concreto que ingressa para sua apreciação, desenvolvendo essa atividade apenas para os casos que exigem um nível de complexidade maior (BARROSO; CAMPOS MELLO, 2016, p. 3-4).

Para que se possa obter um julgamento adequado em um menor curso de tempo, a jurisprudência e a prática do uso de precedentes se tornam imprescindíveis para o bom funcionamento da justiça, a segurança jurídica das decisões e a diminuição de sobrecargas aos magistrados.

Podem-se citar três marcos que aceleraram a importância da jurisprudência no Brasil. Luís Roberto Barroso e Patrícia Perrone Campos Mello (2016, p. 7), descrevem em artigo publicado as referidas etapas, quais sejam: i) o avanço do controle concentrado da constitucionalidade, cujas decisões devem ser observadas por todos os órgãos judiciais e ensejam a produção de precedentes; ii) a valorização da jurisprudência por meio das normas infraconstitucionais que progressivamente alteraram o Código de Processo Civil de

1973, conferindo às decisões eficácia intermediária; e, ainda iii) a criação de um novo sistema de precedentes vinculantes a partir do Novo Código de Processo Civil de 2015, que proporcionou a amplitude do cabimento de reclamação.

Aqui nos interessa tratar acerca dos precedentes vinculantes do Novo Código de Processo Civil, que podem ser distintos em três graus de eficácia. A meramente persuasiva caracterizada por aquela que apenas produz efeitos às partes de um caso concreto, ensejando a produção da jurisprudência, sendo mediata e secundária. As normativas, que devem ser observadas por todos os órgãos judiciais sob pena do ajuizamento de reclamação. E, por fim, as intermediárias, que se difere das outras com seu caráter residual, produzindo efeitos de diferentes formas (BARROSO; CAMPOS MELLO, 2016, p. 13).

Antes da adoção do sistema de precedentes não se falava em decisões que serviriam de base para outros julgamentos futuros e para casos similares. Essa evolução gerou consequências benéficas ao ordenamento jurídico brasileiro, pois proporciona maior segurança jurídica, isonomia nas decisões e eficiência. Isso porque, tornou o direito previsível, a partir do momento em que se decidem casos idênticos de uma mesma forma, reduzindo o conflito de decisões judiciais (BARROSO; CAMPOS MELLO, 2016, p. 17).

Para melhor entender as razões da adoção de um sistema de precedentes, é necessário entender alguns conceitos que serão tratados no tópico seguinte.

2.4 Os conceitos de *Ratio decidendi* e *obiter dictum*

Para compreender o fundamento e o teor das decisões judiciais, distinguindo adequadamente as razões que levam à determinado resultado quando da solução de um caso concreto, é imprescindível entender a diferença entre *ratio decidendi* e *obiter dictum*, e, melhor ainda, conseguir identifica-los em uma decisão, o que não é tarefa fácil, dada sua complexidade.

Ratio decidendi é a parte fundamental de uma decisão baseada em precedente, ou seja, é o exato entendimento que um precedente proporciona e vincula outras decisões de outros casos concretos. Em suma “(...) corresponde a uma descrição do entendimento adotado pela corte como a premissa necessária ou adequada para decidir o caso concreto, à luz das razões invocadas pela maioria” (BARROSO; CAMPOS MELLO, 2016, p. 45).

Portanto, para identificar a *ratio decidendi* é necessário compreender os fatos relevantes do caso concreto, a questão jurídica principal discutida, os fundamentos que levaram à determinada decisão e a solução propriamente realizada pelo órgão julgador (BARROSO; CAMPOS MELLO, 2016, p. 22).

Nesse mesmo sentido, Luiz Guilherme Marinoni (2015, p. 221-263), explica que “em uma linguagem própria à tradição romano-canônica, poderíamos dizer que a *ratio decidendi* deve ser formulada por abstrações realizadas a partir da justificação da decisão judicial”.

Já o *obiter dictum* é caracterizado por meras considerações que não alteram o conteúdo da decisão, que, de certa forma, são desnecessários ao caso discutido, que não são consideradas justificativas para a decisão, são mencionados naturalmente, mas podem fazer parte da construção da motivação das razões de decidir. (DIDIER JUNIOR; BRAGA; OLIVEIRA, 2016, p. 458).

Feitas essas considerações, se chega ao objetivo principal do presente estudo, qual seja, compreender se o princípio da moralidade administrativa é aplicado como uma norma jurídica, ou se sua aplicação é utilizada apenas como metanorma, quando conveniente para argumentação dos Ministros do Supremo Tribunal Federal. Para entender como o referido princípio é suscitado, necessário se faz encontrar a *ratio decidendi* e o *obiter dictum* de cada decisão analisada. E é isso que se fará no próximo tópico.

2.5 O princípio da moralidade na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal

Utilizando a ferramenta de busca de jurisprudência localizada no sítio eletrônico do Supremo Tribunal Federal, foi possível filtrar as decisões que suscitaram o princípio da moralidade administrativa. Em uma primeira busca, se utilizou os termos “moralidade e administrativa”, para que fosse possível encontrar o grande ramo de decisões que tratavam acerca da moralidade, com o referido termo de pesquisa foi possível encontrar 201 (duzentos e um) acórdãos.

Para delimitar a abrangência do estudo, pois se tornaria inviável abordar todos os acórdãos encontrados, foram selecionados os casos julgados por estado de federação e, portanto, foi escolhido o Estado de São Paulo. Com essa filtragem se chegou a um total de 23 (vinte e três) acórdãos. Em um terceiro passo, foram selecionados apenas os casos julgados pelo plenário da Corte, que interessa para a presente pesquisa. Com isso, se chegou ao total de 10 (dez) acórdãos.

Por fim, a busca foi delimitada pela data de julgamento, de 05 de outubro de 1988 até o dia 01 de julho de 2020, pois julgados anteriores à Constituição Federal de 1988 não nos interessa nesse momento. Portanto, após todas as delimitações e filtragens, restaram 08 (oito) acórdãos, sendo eles: RE 852.475, RE 1.133.118, Pet 3.923-8 QO, SL 972 AgR, Rcl 2.143-2 AgR, Rcl 2.182 AgR, RE146.331-7 EDv e ADI 4.429. Entretanto, foi excluído da apreciação o Recurso Extraordinário 852.475, em razão de seu extenso conteúdo, visto que sua abordagem comprometeria a análise de outros julgados. A seguir, os julgados escolhidos serão abordados separadamente.

2.5.1 Recurso Extraordinário 1.133.118

No RE 1.133.118, de relatoria do Ministro Luiz Fux, o tema central é o nepotismo e o que se discutiu foi à constitucionalidade/inconstitucionalidade da nomeação de familiares da autoridade nomeante para exercer cargo político. O nepotismo é caracterizado basicamente como “o vício de promover o favorecimento de parentes e afins na gestão pública, confundindo-se a esfera dos interesses privados do administrador com os interesses sociais objetivos que a administração pública deve atender” (BRASIL, 2018a, p. 7). No caso em análise, havia uma Lei Municipal nº 4.627/2013 no Município de Tupã, mais precisamente em seu artigo 1º, que abria exceção à nomeação de familiares a cargos políticos para os cargos de agente político de Secretário Municipal.

Essa controvérsia chegou ao Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo que declarou inconstitucional essa exceção da referida Lei Municipal. Entretanto, o Município em questão interpôs RE contra o acórdão do TJ/SP, alegando que os princípios constitucionais da moralidade e impessoalidade não estariam sendo inobservados no caso em apreço e que a súmula vinculante nº 13 não faz distinção com relação ao cargo de Secretário Municipal.

O conteúdo da Súmula Vinculante nº 13 diz o seguinte:

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 (BRASIL, 2018, p. 8).

O Ministro Luiz Fux se manifestou pela existência de Repercussão Geral acerca da constitucionalidade da nomeação para o exercício de cargo político de familiares da autoridade nomeante, alegando a existência de indecisão quanto à questão suscitada que gerava grande insegurança jurídica, sobretudo em razão do julgamento do RE 579.951 em que o Ministro Ricardo Lewandowski considerou a existência de diferença entre cargos e funções administrativas da de cargos políticos.

No pronunciamento da Repercussão Geral, o Ministro Luiz Fux citou a súmula vinculante nº 31 e a discussão acerca dos princípios da moralidade, impessoalidade, isonomia e eficiência. O Ministro Marco Aurélio também reconheceu a configuração de repercussão geral ao citar outros julgados que divergem do posicionamento do RE 579.951.

Nesse caso, o princípio da moralidade administrativa compõe parte do fundamento principal da questão discutida, embora o posicionamento da súmula vinculante nº 13 tenha, por vezes, sendo mais suscitada diante da controvérsia existente nos tribunais. Porém,

embora a moralidade administrativa tenha ficado mais encoberta nas argumentações, ela é ainda um dos principais fundamentos e valores que o nepotismo fere diretamente. Basta que o Tribunal resolva a repercussão geral para que se tenha uma visão clara acerca dos fatos determinantes dessa decisão que, muito provavelmente, levará a moralidade administrativa como uma *ratio decidendi* para solucionar a controvérsia.

2.5.2 Questão de Ordem na Petição 3.923-8

No Pet 3.923-8-QO/SP é debatida questão de ordem acerca da competência do Supremo Tribunal Federal em julgar processo de improbidade administrativa quando este se encontra em fase de execução. O caso discute acerca da possibilidade dos agentes políticos se submeterem ou não à Lei de Improbidade (8.429/1992), quando estes responderem por crimes de responsabilidade do Decreto-Lei 201/1967 e se isso seria caracterizado como *bis in idem*. O Ministério Público do Estado de São Paulo ajuizou ação civil pública contra o ex-prefeito do referido Estado (que no momento do julgamento era deputado federal), objetivando a aplicação das sanções da Lei de Improbidade, bem como do ressarcimento ao erário.

O Ministro Relator Joaquim Barbosa, destaca o contido no art. 37, §4º da Constituição Federal, trazendo à tona o sentido do princípio da moralidade administrativa, explicando que com o referido princípio, se busca coibir a prática de atos desonestos e antiéticos, aplicando sanções ao que não observarem os ditames da moralidade e, ressaltou também, os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade.

Afirmou, em síntese, que “quanto mais elevadas e relevantes as funções assumidas pelo agente público, maior há de ser o grau de sua responsabilidade, e não o contrário, como se propõe nestes autos” (BRASIL, 2007, p. 155). No julgamento em questão, o que se discutia como ponto central era a competência ou incompetência do STF no julgamento em razão da existência ou não de privilégio de foro por parte do deputado federal. No fim, chegaram à conclusão pela incompetência do Tribunal na referida ação, de forma a retornar os autos ao juízo a quo.

O princípio da moralidade administrativa foi suscitado sem qualquer relevância para o mérito da questão, apenas como um parâmetro para discutir como deve ser seguida a conduta estatal, sendo então caracterizado como um *obiter dictum*, visto que o objetivo não se consubstanciou em decidir a questão, mas apenas identificar de quem seria a competência para o julgamento, diante da discussão da existência ou não de privilégio de foro. Contudo, caso fosse o objetivo debater o mérito e chegar a uma decisão acerca do caso concreto, a moralidade administrativa, certamente, seria tratada como a *ratio decidendi* da decisão.

2.5.3 Agravo Regimental em Suspensão de Liminar 972

A Suspensão de Liminar 972/SP foi ajuizada pelo Prefeito de Atibaia/SP no ano de 2016 em detrimento do acórdão proferido pela 16ª Câmara de Direito Criminal do Tribunal de Justiça de São Paulo que determinou o afastamento do político de seu cargo até que fosse finalizada a instrução criminal, tendo em vista a suspeita de prática do crime de corrupção passiva (art. 317 do Código Penal). Em julho do mesmo ano, o Ministro Ricardo Lewandowski deferiu a suspensão da liminar conforme pleiteado, alegando em síntese que, para que pudesse prosperar a liminar de afastamento do Prefeito de seu cargo, deveria haver motivos suficientes para tanto, o que não teria sido demonstrado, uma vez que não se poderia presumir que o acusado utilizaria de seu cargo para obstruir a justiça, bem como que a gravidade de sua conduta não constituía fundamento imprescindível para o cabimento da medida cautelar.

Diante disso, o Ministério Público do Estado de São Paulo interpôs agravo regimental contra essa decisão, alegando o descabimento da possibilidade de suspensão da referida liminar e que o acusado deveria permanecer distante de seu cargo. Dessa forma, o agravo regimental foi à apreciação da Suprema Corte, de relatoria da Ministra Presidente Cármen Lúcia que destacou existência de três requisitos para que haja, pelo STF, a suspensão de execução de decisões que concedem segurança, liminar ou de antecipação de efeitos de tutela contra o Poder Público, são eles: “a) as decisões a serem suspensas sejam proferidas em única ou última instância pelos tribunais locais ou federais; b) tenham potencialidade para causar grava lesão à ordem, à saúde, à segurança ou à economia públicas; c) a controvérsia seja de natureza constitucional” (BRASIL, 2018, p. 14).

O princípio da moralidade administrativa foi suscitado para explicar que, afastar o Prefeito de seu cargo e função foi necessário para salvaguardar os bens jurídicos, o patrimônio público e a moralidade administrativa. Assim, por unanimidade o STF deu provimento ao agravo regimental do Ministério Público do Estado de São Paulo, para cassar a decisão que concedeu a suspensão de liminar ao Prefeito, bem como determinando que fosse mantida a decisão de afastamento proferida pelo Tribunal de Justiça de São Paulo.

Percebe-se que no referido julgado, a moralidade administrativa esteve presente para que fosse obstado que o Prefeito retornasse às suas funções, enquanto respondia à instrução criminal que suspeitava o cometimento do crime de corrupção passiva. Isso fez com que a Administração Pública fosse resguardada de outros eventos danosos que o referido Prefeito pudesse causar.

Verifica-se que quando há risco real de reiteração criminosa que evidencia perigo para o interesse público, o princípio da moralidade administrativa é utilizado como *ratio*

decidendi, uma vez que, autorizar o retorno do Prefeito investigado às suas funções, seria dar descrédito à moralidade de uma Administração pautada na boa-fé, na eficiência, na moralidade e na ética. Portanto, quando a Administração Pública se vê ameaçada por crimes que ofendem diretamente a moralidade, não se pode permitir que esses agentes públicos continuem a desempenhar suas funções até que se encerre a instrução criminal, sob pena de maiores prejuízos.

2.5.4 Recurso Extraordinário 146.331-7 (embargos de divergência)

O Estado de São Paulo propôs embargos de divergência contra acórdão proferido pela 2ª Turma, no RE 146.331 de relatoria do Ministro Marco Aurélio, que divergia do RE 140.894 decidido pela 1ª Turma de relatoria do Ministro Ilmar Galvão. Discutiram acerca do contido no art. 37, XIV, da Constituição Federal sobre o “efeito cascata” da remuneração dos servidores públicos, ou seja, do impedimento de acumulação de vantagens em espécie que é vedado pelo artigo citado. Também foi objeto de análise a aplicação do art. 17 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, sobre a incidência do instituto da coisa julgada.

O Ministro Ricardo Lewandowski em seu voto cita o princípio da moralidade administrativa como o principal fundamento da *res pública* na Constituição Federal de 1988, de modo que tudo que lhe seja contrário deve ser afastado, como é o caso dos autos acerca da coisa julgada, que se manifesta através da segurança jurídica. Portanto, o manto da coisa julgada estaria superado diante dos valores fundamentais do princípio da moralidade administrativa, diante da aplicação dos artigos 37, XIV, da CF, concomitante com o art. 17 do ADCT, que vedam expressamente a cumulação de proventos além do limite estipulado.

O Tribunal julgou improcedente a demanda (por maioria – vencido o Ministro Marco Aurélio, que desprovia os embargos).

Nesse caso, é evidente que o princípio da moralidade administrativa é o fundamento principal da gestão pública e, portanto tem o condão de afastar os demais institutos que não estejam na mesma consonância dos valores expressos na Carta de 1988, impedindo completamente, por parte dos servidores públicos, o efeito cascata de seus proventos. Daí a utilização do referido princípio como *obiter dictum* do julgamento, haja vista ter sido um dos motivos que levaram à elucidação da causa e decisão emanada pela Corte, mas não foi o principal elemento que determinou o entendimento do Tribunal.

2.5.5 Ação Direta de Inconstitucionalidade 4429

Na ADI 4.429/SP os Ministros do Supremo Tribunal Federal debatem acerca da inconstitucionalidade dos §§ 2º e 3º do art. 2º da Lei nº 13.549/2009 que declara em regime de extinção a Carteira de Previdência dos Advogados do Estado de São Paulo. Discute-se a responsabilidade do Estado de São Paulo e a interpretação dos dispositivos conforme a

Constituição. Foi chegado ao consenso que as regras dos dispositivos atacados não se aplicam em quem já estava gozando do benefício ou havia cumprido os requisitos para a concessão.

Houve divergência entre os votos os Ministros. O Ministro Relator Marco Aurélio defendeu a responsabilidade do Estado para pagamento dos benefícios aos que já estavam em gozo e os que já haviam cumprido os requisitos determinados, preservando assim o direito adquirido que não pôde ser ferido pelo advento da Emenda Constitucional nº 20 que alterou o art. 202, §3º da Constituição Federal (referida alteração proibiu expressamente o controle do referido fundo de previdência pelo Estado, ficando, portanto, vedado o aporte de recursos à entidade de previdência privada pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios). Seguindo o voto do Relator, mas divergindo em parte, o Ministro Luiz Fux não concordou com a atribuição de responsabilidade estatal, alegando basicamente, que não seria tarefa do Estado cobrir aportes financeiros de previdência privada.

O Ministro Ayres Britto ainda abarcou a possibilidade de devolver os valores de contribuição daqueles que não terão chances de receber o benefício da previdência, o que não foi levado em consideração pelos demais Ministros. A moralidade administrativa é citada por quatro vezes no decorrer de todo julgado. A primeira é cogitada pela Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo que declara “não haver direito adquirido a regime jurídico, notadamente quando o regime anterior está em descompasso com a Constituição Federal” (BRASIL, p. 12), pugnando pela observância aos princípios da moralidade e da responsabilidade da Administração Pública, uma vez que nada justifica a gestão de recursos públicos para a previdência privada.

A segunda vez em que a moralidade é suscitada é pelos argumentos trazidos pelo Governador do Estado de São Paulo, que validou os argumentos trazidos pela Assembleia e declarou que a lei atacada atendeu aos princípios da impessoalidade e moralidade pública, uma vez que a Carteira discutida é destinada aos profissionais liberais, sendo, portanto, totalmente contraditório a Administração Pública custeá-los a partir das verbas da população como um todo.

Em um terceiro momento os princípios da razoabilidade e da moralidade administrativa são suscitados pelo Ministro Luiz Fux que defende o argumento de que o Estado de São Paulo nunca custeou e auxiliou a referida carteira, portanto nunca foi responsável por ela, não podendo ser agora responsabilizado por sua escassez.

Por fim, o último momento em que o princípio da moralidade é revisitado é a partir de um precedente do próprio STF (RTJ – 112/691) colacionado pelo Relator Ministro Marco Aurélio que alega que o que realmente importa para o caso em questão é a ocorrência de

violação ao princípio do direito adquirido (art. 5º, inciso XXXVI, da CF) e não à moralidade administrativa, sob o fundamento de que as leis fundadoras do benefício são anteriores à Constituição de 1988 e, portanto não viola o caput do art. 37 da CF.

Portanto, no caso em análise se verificou que o princípio da moralidade administrativa enquanto suscitado como *ratio decidendi* no voto do Ministro Luiz Fux, não foi nem ao menos debatido para os outros Ministros, sendo para o Relator apenas suscitado como *obiter dictum* para se chegar à fundamentação de sua preocupação com o instituto do direito adquirido. Nesse sentido, há certa insegurança jurídica no desenvolvimento dos argumentos, embora a maioria tenha optado por seguir na integralidade o voto do Ministro Relator.

2.5.6 Agravo Regimental na Reclamação 2143 e Agravo Regimental na Reclamação 2182

Optou-se por agrupar os dois Agravos Regimentais nas Reclamações 2.182/SP e 2.143-2/SP, ambas de relatoria do Ministro Celso de Mello, haja vista que possuem o mesmo objeto de discussão, apenas alterando o Município agravante. Ambos discutem acerca da cronologia de pagamentos de precatórios pelo Poder Público por acordo celebrado com credor mais recente. O Ministro Celso de Mello aborda que os pagamentos realizados a título de precatório devem observar os princípios da moralidade, da impessoalidade e da igualdade, respeitando também a cronologia de preferência dos credores. Isso porque o respeito a todas essas regras destina-se a garantir a igualdade entre os credores e a ressaltar o dever do Estado em solver seus débitos reconhecidos judicialmente, impedir favorecimento pessoal e condutas discriminatórias.

Desse modo, mesmo que haja celebração de acordo judicial para pagamento a credor mais recente, em que seja mais favorável ao devedor, estará configurada a quebra na ordem de precedência e, portanto, é completamente proibido, sob pena de sequestro de numerário. E foi o que ocorreu com os Municípios de Indaiatuba e Sumaré nas Reclamações referidas, de forma que em ambos os casos, por unanimidade, o Tribunal negou provimento aos agravos regimentais.

Nesse caso, a moralidade administrativa é citada juntamente com os princípios da igualdade, e da impessoalidade. É nítido na argumentação do Ministro em ambos os julgados que os pagamentos de precatórios efetuados pelo Poder Público devem observar os referidos princípios e, portanto, poderíamos dizer que esses fazem parte da *ratio decidendi* do julgamento.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Objetivou-se demonstrar com o presente estudo a importância do princípio da moralidade administrativa quando das decisões proferidas pela Suprema Corte brasileira,

sobretudo com o objetivo de verificar como as questões atinentes à ética, à lealdade, à boa-fé são abordadas nas decisões referentes às condutas perpetradas pela Administração Pública direta e indireta quando das ações causadas por seus agentes. Com um breve histórico de como o instituto do Direito Administrativo ganhou destaque no ordenamento jurídico, foi possível compreender a sua importância e como se desenvolveu nas relações jurídicas da Administração Pública entre administradores e administrados.

Após, com o estudo sobre a importância dos princípios no ordenamento jurídico brasileiro, foi possível compreender também a diferença que os precedentes judiciais proporcionaram ao conglomerado de jurisprudências perpetradas pela Corte brasileira, como os julgados influenciaram diretamente na segurança jurídica das decisões, na organização do judiciário, na agilidade dos julgamentos e no cumprimento do princípio da razoável duração do processo, embora a grande cultura litigiosa do Brasil impeça, na maioria das vezes, mesmo com a adoção dos precedentes, essa agilidade.

Também foi possível compreender que o princípio da moralidade administrativa não diz respeito apenas às condutas perpetradas pelos agentes públicos quanto ao respeito às normas jurídicas, mas também, para além das condutas dos administradores, as condutas dos administrados entre si também são importantes, e, mais do que isso, o respeito à ética é fundamental para ambos, sendo que a consonância com a lei não é o único requisito a ser observado e o dever de cuidado com os conceitos de conveniência e oportunidade são essenciais.

Verificados os conceitos de *ratio decidendi* e *obiter dictum*, conceitos complexos de se identificar em uma decisão, foi possível, na leitura dos julgados selecionados para compor essa pesquisa, compreender como os Ministros do Supremo Tribunal Federal abordam o princípio da moralidade administrativa, sendo que por vezes, a suscitam como norma imprescindível na solução de determinado caso concreto, e, por outra, a tornam como metanorma apenas como elucidação de alguns pontos para se chegar ao exato fundamento de uma decisão.

Foi possível verificar que nos casos que envolvem temas como nepotismo e corrupção, o princípio da moralidade administrativa é sempre suscitado como pilar fundamental a ser seguido pelos agentes públicos. Por vezes, o princípio é suscitado em conjunto com os demais compostos pelo art. 37 da Constituição Federal, quais sejam legalidade, impessoalidade, eficiência e publicidade.

No caso analisado que envolveu a discussão acerca da inconstitucionalidade do regime de extinção da Carteira de Previdência dos Advogados do Estado de São Paulo, houve clara divergência de argumentos entre os Ministros, principalmente no que diz

respeito à responsabilidade estatal, o que fez com que o princípio da moralidade administrativa suscitada na referida decisão abarcasse a insegurança jurídica. Isso porque, para um Ministro, a moralidade era o argumento principal para se decidir acerca da responsabilidade do Estado, enquanto para outro a moralidade apenas foi suscitada para alegar o seu não cabimento. Basta refletir se os demais ministros que seguiram o voto do relator (que não considerou a moralidade ponto importante no debate) realmente concordaram com o alegado ou se, por maioria, pareceu o voto que melhor se enquadrava na conveniência do caso tratado.

Foi possível perceber ainda que, em outros casos concretos, o princípio da moralidade administrativa pode ser empregado tanto como *norma* e *metanorma*, dependendo do fundamento dado à decisão, e, portanto, podendo compor a *ratio decidendi* e *obiter dictum* ao mesmo tempo de uma mesma decisão.

Conclui-se que a abordagem dos Ministros do Supremo Tribunal Federal quanto ao princípio da moralidade administrativa possui várias facetas. Dependendo de cada caso, a moralidade é utilizada de uma forma, às vezes o principal fundamento, às vezes nem é sugerida. Entretanto, se faz necessário observar quando há divergência entre os Ministros em relação ao mesmo caso concreto quando da utilização do princípio da moralidade administrativa como razão fundamental na decisão e, ao mesmo tempo, como mera conveniência. As acentuadas divergências trazem à tona a insegurança jurídica nas futuras decisões que abrangem casos idênticos e, por isso, é imprescindível o cuidado nas fundamentações, pois estas que geram os futuros precedentes judiciais no ordenamento jurídico brasileiro.

4. REFERÊNCIAS

ALEXANDER, Robert. *Teoria dos direitos fundamentais*. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. 2ª ed. 3ª tiragem. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 90.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*. 32 ed. rev., e atual. – São Paulo: Malheiros, 2015.

BARROSO, Luís Roberto. CAMPOS MELLO, Patrícia Perrone. *Trabalhando com uma nova lógica: a ascensão dos precedentes no direito brasileiro*. 2016. Disponível em: <https://luisrobertobarroso.com.br/2016/11/02/artigo-sobre-precedentes-no-direito-brasileiro/>. Acesso em: 04 ago. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Questão de ordem em Petição 3.923-8. Rel. Min. Joaquim Barbosa. *Diário da Justiça Eletrônico*. Brasília, 13 jun. 2007. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=550447>. Acesso em: 24 de jun. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Agravo Regimental na Suspensão de Liminar 972. Rel. Min. Presidente Cármen Lúcia. *Diário da Justiça Eletrônico*. Brasília, 27 abr. 2018.

Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=14778887>. Acesso em: 27 de jun. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Embargos de divergência no Recurso Extraordinário 146.331-7. Rel. Min. Cezar Peluso. *Diário da Justiça Eletrônico*. Brasília, 23 nov. 2006. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=439266>. Acesso em: 14 ago. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Repercussão Geral no Recurso Extraordinário 1.133.118. Rel. Min. Luiz Fux. *Diário da Justiça Eletrônico*. Brasília, 14 jun. 2018. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=15079316>. Acesso em: 14 ago. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.429. Rel. Min. Marco Aurélio. *Diário de Justiça Eletrônico*. Brasília, 14 dez. 2011. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=1816049>. Acesso em: 14 ago 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Agravo Regimental na Reclamação 2.182. Rel. Min. Celso de Mello. *Diário de Justiça Eletrônico*. Brasília, 12 mar. 2003. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=3397196>. Acesso em: 14 ago. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Agravo Regimental na Reclamação 2.143-2. Rel. Min. Celso de Mello. *Diário de Justiça Eletrônico*. Brasília, 12 mar. 2003. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=349862>. Acesso em: 14 ago. 2020.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 33 ed. – São Paulo: Atlas, 2019.

DIDIER JUNIOR, Fredie; BRAGA, Paulo Sarno; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Precedente judicial. In: _____. *Curso de Direito Processual Civil: teoria da prova, direito probatório, decisão, precedente, coisa julgada e tutela provisória*. 11 ed. – Salvador: Juspodivm, 2016.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 32 ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2019.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo*. 10 ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

MARINONI, Luiz Guilherme; et al. *Novo Código de Processo Civil Comentado*. – São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

MEDAUAR, Odete. *Direito administrativo moderno*. 21 ed. – Belo Horizonte: Fórum, 2018.

MEIRELLES, Hely Lopes. BURLE FILHO, José Emmanuel. BURLE, Carla Rosado. *Direito administrativo brasileiro*. 42 ed. – São Paulo: Malheiros, 2016.

NOHARA, Irene Patrícia. *Direito administrativo*. 10 ed. – São Paulo: Atlas, 2020.

REALE, Miguel. *Lições preliminares de direito*. 27ª ed. 9ª tiragem. São Paulo: Saraiva, 2010.

Contatos: rb.anacaroline@gmail.com e leopoldo.soares@mackenzie.br