

A MORALIDADE ADMINISTRATIVA COMO PILAR CONSTITUCIONAL DA GESTÃO PÚBLICA: REFLEXÕES SOBRE A ATUAÇÃO PREVENTIVA E REPRESSIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO

JÚLIA MIRANDA MODESTO

ASSISTENTE ADMINISTRATIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE MINAS GERAIS

1. INTRODUÇÃO

A Constituição da República de 1988 representou um marco histórico na consolidação do Estado Democrático de Direito no Brasil, sobretudo ao consagrar princípios que passaram a reger de maneira vinculante a atuação da Administração Pública.

Dentre eles, a moralidade administrativa, prevista no *caput* do artigo 37², destaca-se como verdadeiro pilar constitucional, impondo ao poder público a observância de padrões ético-jurídicos que ultrapassam a mera legalidade formal. Mais do que simples parâmetro de conduta, a moralidade assume natureza normativa autônoma, funcionando como critério de validade e legitimidade dos atos estatais e como expressão da supremacia do interesse público.

A relevância do tema ganha maior densidade diante dos recorrentes desafios enfrentados pelo Estado brasileiro em matéria de governança, eficiência e combate à corrupção. Em um cenário de constantes denúncias de práticas ímprobas e de descrédito social em relação às instituições, a efetividade da moralidade administrativa revela-se condição essencial não apenas para o cumprimento das finalidades constitucionais da Administração, mas também para a preservação da confiança pública e para o fortalecimento da democracia.

Nesse contexto, o Ministério Público desempenha papel de especial relevo, na medida em que a Constituição o institui como defensor da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (art. 127³, CF). A atuação ministerial em prol da moralidade administrativa não se limita ao campo repressivo, voltado à responsabilização por atos de improbidade e ao combate à corrupção, mas abrange igualmente uma dimensão preventiva, por meio da promoção de políticas de integridade, instrumentos extrajudiciais e estímulo à participação cidadã na gestão pública.

O presente artigo tem por objeto analisar a moralidade administrativa como princípio constitucional estruturante e refletir sobre os desafios e perspectivas da atuação do Ministério Público em sua tutela. Para tanto, parte-se de um estudo sobre a origem, definição e conteúdo jurídico da moralidade administrativa, distinguindo-a da moral comum. Em seguida, discute-se sua relevância como fundamento da boa gestão pública, sua relação com a ideia de boa administração como direito fundamental do cidadão e as consequências da sua inobservância.

Na sequência, aborda-se a Lei de Improbidade Administrativa como mecanismo de con-

1 Assistente administrativa do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, atuando na 2ª Promotoria de Justiça de Lagoa da Prata.

2 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 e, também, ao seguinte: [...] (Brasil, 1988).

3 Art. 127. O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. (Brasil, 1988).

cretização da moralidade, destacando-se seus avanços, retrocessos e os desafios atuais decorrentes de alterações legislativas e da necessidade de responsabilização efetiva de agentes públicos. Posteriormente, dedica-se uma seção específica ao Ministério Público, analisando seu papel histórico e constitucional na defesa da moralidade administrativa, tanto na dimensão preventiva quanto na repressiva.

Por fim, o artigo examina os desafios contemporâneos e as perspectivas futuras para a consolidação da moralidade administrativa no Brasil, considerando a tensão entre moralidade e eficiência, os limites institucionais da atuação ministerial, o impacto das novas tecnologias na fiscalização e a necessidade de fortalecimento de uma cultura de ética pública como política de Estado.

Dessa forma, busca-se demonstrar que a moralidade administrativa não se trata de mera cláusula retórica, mas de um verdadeiro fundamento jurídico-político indispensável à legitimidade do poder público, cujo resguardo depende de uma atuação firme, integrada e prospectiva do Ministério Público.

2. A EVOLUÇÃO DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA E SUA CONSOLIDAÇÃO COMO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL

A construção da moralidade administrativa enquanto parâmetro jurídico da atuação estatal, e atualmente reconhecida como princípio constitucional fundamental da Administração Pública, não nasceu de forma imediata, mas se consolidou paulatinamente dentro do Direito Público. Sua consolidação resultou de reflexões doutrinárias, experiências estrangeiras e, sobretudo, da necessidade de impor limites éticos e jurídicos à atuação estatal, superando uma concepção restrita de legalidade meramente formal.

No Direito Comparado, em especial na França do início do século XX, Maurice Hauriou foi um dos juristas que mais se destacou ao sistematizar a ideia de que a Administração deveria observar não apenas a conformidade

estrita com a lei, mas também padrões éticos objetivos. Segundo o autor, a moralidade administrativa teria como finalidade a ampliação da possibilidade de um controle jurisdicional do ato administrativo, que até então só poderia ser objeto de controle por meio de sua legalidade (Giacomuzzi, 2002, p. 49-50).

Essa concepção foi desenvolvida no contexto do chamado desvio de finalidade ou desvio de poder, situação em que a autoridade, embora atuando dentro de sua competência formal, utiliza o ato para alcançar finalidades pessoais, políticas ou alheias àquelas exigidas pela lei e pelo interesse público. Como destaca Meirelles (2012, p. 117-118), a noção de moralidade administrativa, em sua origem, servia justamente para ampliar os mecanismos de controle dos atos administrativos, superando a limitação de um exame meramente formal de legalidade.

A ideia de moralidade, nesse contexto, assumia caráter objetivo, próxima do dever de boa administração, sendo comparável ao princípio da boa-fé existente no Direito Privado. Contudo, apesar da formulação doutrinária, a jurisprudência francesa não chegou a consolidar a moralidade administrativa como conceito autônomo. Aos poucos, essa noção foi absorvida pelo princípio da legalidade em sentido amplo, de modo que o controle judicial passou a compreender também os motivos e finalidades dos atos, esvaziando a necessidade de uma categoria própria de moralidade. A autora Márcia Noll Barboza ensina que

Tudo isso explica o pouco crédito dado à noção de moralidade administrativa ali mesmo, na França, onde fora elaborada. De certo porque, além de vaga, mostrou-se desnecessária ao controle do desvio de poder, fundado no princípio da legalidade, especialmente quando este se viu ampliar, passando a constituir exigência de legalidade substancial e não mais de legalidade formal. A compreensão do princípio da legalidade como exigência de juridicidade, *i.e.*, de conformidade com o direito e não só com a lei, se impôs, ao longo do século XX, na França, razão suficiente para que a ideia de moralidade administrativa fosse descartada. (Barboza, 2002, p. 96).

No Brasil, a ideia de moralidade administrativa encontrou campo fértil, ainda que inicialmente de forma indireta. A Lei nº 4.717/1965, que regula a ação popular, já previa, em seu artigo 2º, incisos “d” e “e”⁴, a nulidade de atos administrativos praticados sem motivo ou com desvio de finalidade, permitindo que qualquer cidadão impugnasse judicialmente condutas administrativas contrárias ao interesse público. Embora a expressão “moralidade administrativa” não fosse amplamente utilizada pela doutrina da época, esse instrumento antecipava, de certo modo, a consagração futura do princípio.

A positivação expressa da moralidade administrativa ocorreu apenas com a Constituição Federal de 1988, que, no artigo 37, *caput*, consagrou a legalidade, a impessoalidade, a moralidade, a publicidade e a eficiência como princípios norteadores da Administração Pública. Diferentemente da experiência estrangeira, em que a moralidade foi absorvida pela legalidade, o constituinte brasileiro optou por positivá-la de forma autônoma, atribuindo-lhe densidade normativa própria e eficácia imediata. Com isso, a moralidade passou a ser exigível judicialmente e a funcionar como verdadeiro parâmetro de validade e legitimidade da atuação administrativa.

Outro marco relevante foi a previsão, no artigo 5º, inciso LXXIII, da Constituição Federal de 1988⁵, da moralidade administrativa como bem jurídico tutelado pela ação popular. Esse dispositivo reforçou a natureza democrática do princípio, permitindo que qualquer cidadão impugnasse atos administrativos que atentassem contra padrões mínimos de ética pública, mesmo quando não houvesse lesão patrimonial direta. Tal previsão ampliou a participação social no controle da Administração e fortaleceu a ideia de que a moralidade integra o patrimônio jurídico de toda a coletividade.

Esse marco representou um verdadeiro avanço no constitucionalismo brasileiro, que, até então, limitava-se a prever a probidade e a responsabilidade dos agentes públicos, sem conferir densidade normativa própria à moralidade. Como observa Giacomuzzi (2002, p. 135), a inserção do princípio da moralidade na Constituição de 1988 refletiu as aspirações democráticas do período de redemocratização, funcionando como reação ao autoritarismo e como afirmação da ética administrativa como valor constitucional.

Assim, diferentemente da experiência francesa, em que a moralidade se diluiu no conceito amplo de legalidade, no Brasil o constituinte de 1988 optou por positivá-la de forma autônoma, atribuindo-lhe força normativa e eficácia imediata. A partir de então, a moralidade administrativa passou a ocupar posição de destaque no sistema jurídico, sendo exigível judicialmente e tornando-se elemento essencial de legitimidade e validade da atuação estatal.

É importante destacar, ainda, que a moralidade administrativa se distingue claramente da moral comum. Enquanto esta se refere a normas de conduta aceitas socialmente, que orientam comportamentos individuais e coletivos, a moralidade administrativa possui natureza jurídica específica e vinculante. Diferentemente da moral social, que é voluntária e muitas vezes subjetiva, a moral administrativa impõe obrigações legais aos agentes públicos, sendo exigível judicialmente e orientando a atuação do Estado em conformidade com princípios constitucionais e com o interesse público.

Essa distinção evidencia a autonomia do princípio, que não se limita a valores éticos ou juízos morais subjetivos. Atos praticados com desvio de finalidade, favorecimento pessoal ou violação de padrões ético-administrativos podem ser considerados inválidos ou impro-

4 Art. 2º São nulos os atos lesivos ao patrimônio das entidades mencionadas no artigo anterior, nos casos de: [...]

d) inexistência dos motivos;

e) desvio de finalidade. (Brasil, 1965).

5 Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...] LXXIII – 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, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência; (Brasil, 1988).

bos, mesmo que formalmente legais. Assim, a moralidade administrativa não apenas orienta a conduta dos agentes públicos, mas também atua como instrumento de controle social e institucional, consolidando-se como pilar da democracia, da boa governança e da legitimidade do poder estatal.

3. A RELEVÂNCIA DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA PARA A BOA GESTÃO PÚBLICA

3.1. BOA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E A MORALIDADE ADMINISTRATIVA COMO DIREITOS FUNDAMENTAIS DO CIDADÃO

A noção de boa administração pública tem sido objeto de intenso debate doutrinário, especialmente quanto à sua natureza jurídica. Parte da doutrina entende que ela se apresenta como objetivo a ser alcançado pelo Estado e por seus gestores, integrando a própria essência da função administrativa. Outros autores, porém, defendem que a boa administração não se limita a uma diretriz programática, mas constitui verdadeiro direito fundamental dos cidadãos, diretamente exigível perante a Administração Pública. Nesse contexto, a moralidade administrativa assume papel central, na medida em que a boa gestão não pode ser concebida sem padrões éticos que orientem a atuação estatal.

Nessa perspectiva, Rogério Soares (1955, p. 198-201) sustenta que o dever de boa administração se traduz na obrigação de o gestor público utilizar o poder conferido pela norma jurídica para identificar e concretizar o interesse público em cada caso concreto. Em contrapartida, como em uma relação bilateral, o administrado passa a deter o direito subjetivo de exigir que o Estado atue de forma eficiente, transparente, proba e comprometida com os valores constitucionais.

Juarez Freitas (2009, p. 22-28 e 46) amplia essa concepção, entendendo a boa administração como direito fundamental composto

por faculdades asseguradas ao cidadão, incluindo a Administração transparente, imparcial, proba, eficaz, preventiva e dialógica. Nessa perspectiva, o cidadão deixa de ser mero destinatário das políticas públicas para assumir papel ativo na fiscalização, cobrança e participação na gestão da coisa pública. Lorenzo Baquer (2011, p. 54) reforça essa visão, destacando que a boa administração corresponde a práticas concretas que tornam a gestão mais efetiva e democrática, só alcançáveis quando permeadas pela moralidade.

No Brasil, embora a Constituição de 1988 não contenha dispositivo expresso a respeito da boa administração como direito fundamental, é possível identificar a sua presença implícita em diversos pontos.

O artigo 70, *caput*, da Constituição Federal de 1988⁶, ao disciplinar o controle contábil, financeiro e orçamentário, impõe a verificação da legalidade, legitimidade e economicidade dos atos administrativos, revelando preocupação com a boa gestão dos recursos públicos. Ademais, o artigo 5º, XXXIV, alínea “a”⁷, assegura ao cidadão o direito de petição contra ilegalidades ou abusos de poder, reforçando sua participação e fiscalização. A própria inclusão da eficiência como princípio constitucional da Administração Pública (art. 37, *caput*, CF) é indicativo da aproximação do ordenamento brasileiro com a noção de boa administração, sem dissociá-la da moralidade administrativa.

A boa administração, segundo Juarez Freitas (2013, p. 51), envolve não apenas eficiência e economicidade, mas também justiça administrativa, entendida como a busca pela decisão ótima que respeite a legalidade, a razoabilidade, a proporcionalidade e os direitos fundamentais. Nesse aspecto, Canotilho (2008, p. 73), ao tratar do tema, destaca que a boa administração exige uma gestão pública orientada pela máxima proteção da dignidade

6 Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder. (Brasil, 1988).

7 Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...] XXXIV – são a todos assegurados, independentemente do pagamento de taxas: a) o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder; (Brasil, 1988).

da pessoa humana e pela efetiva participação dos cidadãos nos processos decisórios.

Assim, a boa administração pública, em conjunto com a moralidade administrativa, constitui direito fundamental de caráter prestacional, vinculando a Administração aos princípios constitucionais, promovendo a participação social e reforçando a legitimidade da função administrativa.

Não se trata apenas de assegurar eficiência, mas também integridade ética, responsabilidade e respeito aos valores democráticos, consolidando-se como instrumento de proteção da cidadania e fortalecimento do regime democrático. Dessa forma, a moralidade administrativa se revela como elemento indispensável para a efetividade do princípio da boa administração, funcionando como elo entre o dever estatal de atender ao interesse coletivo e o direito do cidadão de exigir uma gestão proba, transparente e comprometida com o bem comum.

3.2. A MORALIDADE ADMINISTRATIVA COMO REQUISITO DE LEGITIMIDADE, VALIDADE E INTEGRIDADE DA GESTÃO PÚBLICA

A moralidade administrativa, conforme destacado anteriormente, não se limita a um valor ético abstrato, mas constitui verdadeiro parâmetro jurídico que condiciona a legitimidade e a validade dos atos estatais. Isso significa que, além da necessária conformidade com a lei, a atuação da Administração Pública deve observar padrões mínimos de honestidade, lealdade, probidade e boa-fé, de modo a assegurar que o exercício da função administrativa se volte, em caráter prioritário, à realização do interesse público.

O Estado Democrático de Direito, estruturado sobre fundamentos como a soberania, a cidadania, a dignidade da pessoa humana e os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa, tem como essência o exercício do poder em benefício da coletividade. Desse modo, a função administrativa deve sempre orientar-se pela promoção do bem comum, sob pena de violar não apenas a ordem constitucional, mas também a própria razão de existir do Es-

tado enquanto unidade política fundada na participação popular. É o disposto no artigo 1º, parágrafo único, da Constituição Federal:

Art. 1º – A República Federativa do Brasil, formada pela União indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

I – a soberania;

II – a cidadania;

III – a dignidade da pessoa humana;

IV – os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

V – o pluralismo político.

Parágrafo único – Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição. (Brasil, 1988).

Com efeito, não basta que o ato administrativo seja formalmente legal; é indispensável que ele esteja materialmente conforme aos ditames da moralidade. Nesse sentido, Delgado (1988, p. 212-213) adverte que a Administração não se encontra sujeita apenas à lei em sentido estrito, mas também aos motivos e modos de agir que revelem respeito à moralidade administrativa, inexistindo liberdade absoluta de atuação do gestor público.

A moralidade, portanto, atua como elemento principiológico que permeia todas as fases da atividade administrativa, desde a intenção do agente e a motivação do ato até a sua execução e os efeitos produzidos. Brandão (1951, p. 23) reforça que a moralidade atua como fundamento essencial da ação estatal, permeando todas as fases da atividade administrativa, desde a intenção do agente até a execução e os efeitos do ato.

Nesse ponto, cabe lembrar que o controle judicial dos atos administrativos não se restringe à análise de sua legalidade formal, podendo alcançar também a verificação da moralidade. Assim, atos praticados em conformidade com a lei, mas contrários à ética administrativa, como contratações com evidente favorecimento pessoal, gastos desarrazoados em detrimento das necessidades coletivas ou omissões deliberadas que prejudiquem a co-

letividade, podem ser anulados por configurarem violação ao princípio da moralidade.

A exigência de moralidade como requisito de validade não é mera formalidade, mas verdadeira salvaguarda da legitimidade democrática. Isso porque o Estado, enquanto expressão ideal da sociedade, só mantém sua razão de existir se pautar sua atuação pela prevalência do interesse público sobre o privado. Quando a Administração se desvia dessa finalidade, seja por favorecimentos pessoais, por atos de improbidade ou por decisões arbitrárias, rompe-se a relação de confiança entre Estado e sociedade, comprometendo-se a própria legitimidade da gestão pública.

Dessa forma, a figura do bom administrador não se define apenas pelo cumprimento da lei, mas pela observância de padrões éticos de conduta que assegurem a integridade da função pública. A legalidade, portanto, deve caminhar em conjunto com a moralidade, constituindo ambas requisitos indissociáveis da validade e eficácia dos atos estatais. Essa articulação é fundamental para garantir que a Administração atue de forma legítima, transparente e comprometida com a concretização do interesse público, afastando práticas que, embora aparentemente legais, estejam impregnadas de desvio ético e de finalidade.

4. A LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA COMO CONCRETIZAÇÃO DO PRINCÍPIO DA MORALIDADE

4.1. BREVE HISTÓRICO DA LEI Nº 8.429/1992 E SUA FINALIDADE CONSTITUCIONAL

A Constituição Federal de 1988 inovou ao prever, em seu art. 37, § 4º, que os atos de improbidade administrativa importariam a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, sem prejuízo da responsabilidade penal cabível. Vejamos:

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 e, também, ao seguinte:

§ 4º 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. (Brasil, 1988).

Tratava-se de uma norma de eficácia limitada, que dependia de regulamentação para produzir plenamente seus efeitos, o que se deu com a edição da Lei n.º 8.429/1992⁸, conhecida como Lei de Improbidade Administrativa (LIA).

Esse diploma normativo representou um marco no combate à corrupção e à má gestão da coisa pública, ao criar um regime jurídico próprio de responsabilização por atos ímprobos. Desde a sua edição, consolidou-se como um dos instrumentos mais relevantes para a concretização do princípio da moralidade administrativa, permitindo que condutas lesivas à ética e à probidade fossem objeto de sanção, mesmo quando não configurassem crime ou ilícito civil típico.

O artigo 1º da LIA deixa claro o seu escopo de abrangência, ao estabelecer que os atos de improbidade praticados por qualquer agente público, servidor ou não, contra a Administração direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e de entidades custeadas, majoritária ou minoritariamente, pelo erário, sujeitam-se às penalidades previstas na lei.

A conceituação de agente público também foi trabalhada de maneira ampla pelo legislador. O art. 2º dispõe que é considerado agente público, para os fins da LIA, todo aquele que exerça, ainda que de modo transitório ou sem remuneração, por qualquer forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função em entidades da Administração. Dessa forma, o conceito não se restringe ao servidor efetivo ou ocupante de cargo comis-

⁸ Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º do art. 37 da Constituição Federal; e dá outras providências.

sionado, mas alcança parlamentares, gestores temporários, contratados, bem como quaisquer indivíduos que detenham prerrogativas funcionais em órgãos ou entidades públicas.

Não menos importante, o art. 3º da LIA estabelece a responsabilidade de terceiros, ainda que não sejam agentes públicos, quando induzam, concorram ou se beneficiem, direta ou indiretamente, da prática de atos de improbidade. Com isso, a lei evita que particulares, empresas e demais interessados se beneficiem de atos desonestos, reforçando a lógica de proteção integral à moralidade e ao patrimônio público.

Esse regime jurídico inovador revela a finalidade constitucional da LIA: proteger a Administração contra práticas que, embora nem sempre formalmente ilegais, atentam contra os deveres de honestidade, lealdade, imparcialidade e probidade. Como observam Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves (2018), a improbidade administrativa caracteriza-se precisamente pela violação qualificada da moralidade, sendo instrumento essencial para dar efetividade aos princípios constitucionais que regem a Administração Pública.

Assim, a Lei nº 8.429/1992 não apenas regulamenta o art. 37, § 4º, da Constituição, mas também concretiza o princípio da moralidade, transformando-o em critério normativo de responsabilização. A moralidade, que antes se apresentava como diretriz principiológica, adquire contornos de juridicidade sancionatória, vinculando de forma mais rigorosa a conduta dos agentes públicos e de todos aqueles que se relacionam com a Administração.

4.2. O PAPEL DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA COMO PARÂMETRO DE TIPIFICAÇÃO DOS ATOS ÍMPROBOS

O princípio da moralidade administrativa desempenha papel central na tipificação dos atos de improbidade previstos na Lei nº 8.429/1992, funcionando como verdadeiro parâmetro normativo de conduta exigível do administrador público.

Como observa Celso Antônio Bandeira de Mello (2012, p. 122), a moralidade administra-

tiva não se confunde com a moral comum, mas corresponde a um conjunto de valores éticos juridicamente exigíveis do administrador público, que devem orientar sua atuação na persecução do interesse coletivo. Dessa forma, a improbidade se configura como a violação qualificada desse dever de moralidade, ultrapassando a mera ilegalidade formal para alcançar comportamentos desonestos e antiéticos.

A Lei de Improbidade Administrativa tipifica os atos ímprobos nos arts. 9º, 10 e 11, abrangendo, respectivamente, os que importam enriquecimento ilícito, os que causam lesão ao erário e aqueles que atentam contra os princípios da Administração Pública. Este último dispositivo revela, de maneira inequívoca, a função da moralidade como núcleo de tipificação, pois não exige dano material ou enriquecimento, bastando a afronta direta a valores como honestidade, lealdade e probidade. Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2013, p. 885) ressalta que tais condutas traduzem-se em atos ilegítimos, ainda que praticados sob aparente legalidade formal, uma vez que se afastam do padrão ético imposto pela Constituição.

A moralidade administrativa, nesse contexto, não atua apenas como um princípio orientador, mas como critério objetivo de imputação de responsabilidade. José dos Santos Carvalho Filho (2011, p. 984) enfatiza que a improbidade deve ser entendida como “a imoralidade administrativa qualificada pelo desvio ético funcional”, exigindo do intérprete a verificação do conteúdo da conduta para além da estrita legalidade. Esse aspecto reforça que a tipificação dos atos ímprobos não se limita ao prejuízo econômico, mas se estende à violação da confiança depositada pela sociedade no administrador.

No aspecto objetivo, a moralidade administrativa conecta-se à boa-fé e à proteção da confiança dos administrados. Giacomuzzi (2002, p. 270) destaca que a moralidade exige da Administração padrões de retidão, lealdade e transparência, vedando comportamentos contraditórios, omissos ou abusivos. Desse modo, práticas como o nepotismo, a omissão deliberada diante de irregularidades

ou o favorecimento indevido, ainda que sem enriquecimento ilícito direto, podem configurar improbidade por violarem a boa-fé objetiva que deve reger a função pública.

No aspecto subjetivo, a moralidade assume a forma do dever de probidade, isto é, da obrigação de honestidade pessoal do agente público. A Lei n.º 8.429/1992, especialmente após as alterações introduzidas pela Lei n.º 14.230/2021, passou a exigir a presença do dolo, ressalvadas hipóteses específicas de culpa grave nos atos que causem lesão ao erário. Tal exigência reforça que a improbidade não pode ser confundida com a mera inaptidão administrativa, mas deve recair sobre condutas desonestas ou gravemente negligentes, conforme ensinam Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves (2013, p. 402).

A tipificação da improbidade a partir da moralidade também cumpre importante função de limitação, evitando que qualquer irregularidade administrativa seja confundida com improbidade. Nesse sentido, Marçal Justen Filho (2006, p. 705-706) adverte que a banalização do instituto comprometeria sua efetividade, tornando necessária a distinção entre ilegalidades meramente formais e violações substanciais à ética administrativa. A moralidade, portanto, fornece o critério para identificar quando a conduta ultrapassa o erro administrativo e alcança o campo sancionatório.

De outro lado, a previsão do art. 11 da LIA, que trata dos atos que atentam contra os princípios da Administração, constitui clara posituação do princípio da moralidade como parâmetro de responsabilidade. Tais atos, embora nem sempre envolvam enriquecimento ilícito ou dano ao erário, comprometem gravemente a integridade do Estado e corroem a confiança da sociedade em suas instituições.

Além disso, a moralidade administrativa, enquanto critério de tipificação, está diretamente associada à proteção da legitimidade democrática.

Como observa Juarez Freitas (2009, p. 46), o direito fundamental à boa administração somente se concretiza quando a atuação estatal se pauta pela moralidade e pela integridade, sendo a improbidade administrativa uma forma de ruptura desse pacto ético entre Estado e sociedade. A tipificação de condutas ímprobas, portanto, constitui medida indispensável para a preservação da confiança pública e da própria estabilidade institucional.

Por fim, cumpre destacar que o papel da moralidade administrativa como parâmetro de tipificação dos atos ímprobos reforça a natureza multidimensional desse princípio. Ele atua tanto como critério de validade dos atos administrativos quanto como fundamento de responsabilização pessoal dos agentes que, por dolo ou culpa grave, atentam contra a ética no serviço público. Dessa forma, a Lei n.º 8.429/1992 concretiza o comando constitucional do art. 37, *caput* e § 4º, conferindo densidade normativa à moralidade e assegurando sua efetividade prática na proteção do patrimônio público e da probidade administrativa.

5. O MINISTÉRIO PÚBLICO E A TUTELA DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA

5.1. FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO E SUA ATUAÇÃO NA PROMOÇÃO DA INTEGRIDADE

O Ministério Público brasileiro passou por profundas transformações ao longo do século XX, até alcançar o status constitucional de instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, nos termos do art. 127 da Constituição Federal de 1988⁹. A referida Carta conferiu ao Ministério Público independência administrativa e financeira, bem como legitimidade ampla para a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

Como observa Hugo Nigro Mazzilli (2013), o constituinte fez do Ministério Público “um verdadeiro guardião da socieda-

9 Art. 127. O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. [...] (Brasil, 1988).

de”, assegurando-lhe instrumentos para coibir abusos de poder, ilegalidades e violações éticas no âmbito da Administração Pública. Nesse sentido, o vínculo do Ministério Público com a tutela da moralidade administrativa decorre de sua própria função de defesa do interesse público primário.

Pedro Roberto Decomain (2007, p. 20) assinala que a Constituição de 1988 foi decisiva ao alçar a probidade administrativa à categoria de valor constitucional expresso, o que repercutiu diretamente na atuação ministerial. Assim, não se trata de mera atribuição formal, mas de dever institucional de zelar pela observância dos princípios que orientam a Administração Pública, em especial a moralidade.

Com efeito, a defesa da moralidade administrativa não pode ser vista apenas sob a ótica repressiva, por meio de ações de improbidade ou de ações civis públicas. Ao Ministério Público compete também fomentar uma cultura de integridade, atuando de forma proativa na prevenção de ilícitos e na promoção da boa governança. Como lembra Juarez Freitas (2009, p. 22), o direito fundamental à boa administração pública exige não apenas a repressão das condutas desonestas, mas também a criação de condições para que o agir administrativo se desenvolva em bases éticas, transparentes e eficientes.

O fortalecimento da integridade administrativa, nesse contexto, passa pela utilização dos instrumentos que a própria Constituição e a legislação infraconstitucional colocam à disposição do *Parquet*. Recomendações, termos de ajustamento de conduta, fiscalizações extrajudiciais e o acompanhamento sistemático das contratações públicas são exemplos de medidas capazes de impedir que o dano ao erário se consuma. A atuação preventiva, como ressaltam Azevedo e Mansur (2019, p. 114), é mais resolutiva e eficiente do que a mera tentativa de remediar os prejuízos posteriormente, já que a recomposição do erário é tarefa complexa e nem sempre exitosa.

Destarte, o Ministério Público não apenas exerce papel repressivo no combate à improbidade, mas também se revela ator fundamental

na consolidação de uma cultura de integridade e boa administração. Ao incentivar a observância dos princípios constitucionais da moralidade, legalidade, publicidade e eficiência, contribui para transformar práticas institucionais e reduzir os espaços de corrupção e desmandos.

Em última análise, ao tutelar a moralidade administrativa, o Ministério Público protege não só o patrimônio público, mas também a legitimidade democrática e a confiança da sociedade no Estado.

5.2. A ATUAÇÃO PREVENTIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO: INSTRUMENTOS EXTRAJUDICIAIS E FORTALECIMENTO DA INTEGRIDADE

A atuação preventiva do Ministério Público no combate à improbidade administrativa representa um dos maiores avanços institucionais no fortalecimento da ética e da probidade no setor público. A experiência brasileira tem demonstrado que a repressão, embora necessária, não basta para reduzir a prática de ilícitos contra a moralidade administrativa. Nesse cenário, o Ministério Público assume função estratégica não apenas como órgão de controle repressivo, mas também como verdadeiro promotor de integridade, orientando gestores públicos e prevenindo a ocorrência de condutas ímprobas.

Entre os principais mecanismos de atuação preventiva do *Parquet*, destacam-se os instrumentos extrajudiciais, como os Termos de Ajustamento de Conduta (TACs), recomendações administrativas e compromissos de ajustamento. Por meio deles, é possível solucionar de maneira célere e eficiente irregularidades que, se não corrigidas, poderiam evoluir para atos de improbidade. Conforme observa Oliveira (2020), tais instrumentos reforçam a natureza consensual e dialógica do direito administrativo contemporâneo, privilegiando a prevenção em lugar da repressão tardia.

Não menos relevante é o papel do Ministério Público na indução de práticas de governança e programas de integridade no setor público. Ao fiscalizar a implementação dessas medidas, em especial após a promulgação da

Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846/2013¹⁰), o órgão contribui para estruturar mecanismos internos de controle, auditoria e transparência. Assim, a integridade deixa de ser apenas atributo individual do agente público e passa a ser requisito estrutural de toda a organização administrativa, tornando-se verdadeira política de prevenção de ilícitos.

A atuação preventiva ministerial também se projeta no campo da promoção da transparência e da participação social. A fiscalização do cumprimento da Lei de Acesso à Informação, o incentivo à publicidade dos atos administrativos e a aproximação com a sociedade civil organizada são estratégias que ampliam a vigilância coletiva sobre a gestão pública.

Como salienta Canotilho (2003), a democracia contemporânea exige um modelo participativo, em que o povo atue como fiscal constante da coisa pública. Nesse contexto, o Ministério Público funciona como elo entre a cidadania e a Administração, fortalecendo a confiança social nas instituições e diminuindo os espaços de corrupção sistêmica.

Essa dimensão preventiva da atuação ministerial representa verdadeira mudança de paradigma no enfrentamento da improbidade administrativa. Em vez de aguardar a consumação do ilícito para somente então promover a responsabilização, o Ministério Público busca criar condições que dificultem a prática de atos desonestos, fomentando a ética pública e consolidando uma cultura de integridade. Esse modelo de atuação contribui para reduzir custos sociais e financeiros, uma vez que a recomposição de danos causados pela improbidade nem sempre é plenamente possível.

Em síntese, a atuação preventiva do Ministério Público reafirma a moralidade administrativa como princípio estruturante da Administração Pública e como valor constitucional de primeira grandeza. Por meio de sua função pedagógica e de seus instrumentos extrajudi-

ciais, o órgão não apenas combate a improbidade, mas também promove a boa governança, a transparência e o fortalecimento da confiança democrática, elementos indispensáveis para a consolidação de um Estado ético e comprometido com o interesse público.

5.3. A ATUAÇÃO REPRESSIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO: IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA, COMBATE À CORRUPÇÃO E AÇÕES CIVIS PÚBLICAS

Se, por um lado, a atuação preventiva do Ministério Público busca evitar a concretização de práticas ilícitas, por outro, sua função repressiva é indispensável para assegurar a responsabilização de agentes públicos e privados que violem os princípios constitucionais da Administração. A repressão, nesse sentido, constitui um dos pilares da tutela da moralidade administrativa, pois garante que atos de improbidade e corrupção não permaneçam impunes, reafirmando a seriedade da ordem jurídica.

A Constituição Federal de 1988, ao conferir ao Ministério Público a defesa da ordem jurídica e dos interesses sociais, legitimou-o a propor ações civis públicas e ações de improbidade administrativa como mecanismos centrais de responsabilização. O art. 129, inciso III, da Constituição Federal atribui ao Ministério Público a função de “promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos”, legitimando sua atuação tanto na esfera judicial quanto na extrajudicial.

A Lei Orgânica Nacional do Ministério Público (Lei nº 8.625/93), em seu art. 25, inciso IV, alínea “a”¹¹, reforça essa competência, conferindo ao *Parquet* legitimidade para propor ações destinadas à prevenção, proteção e reparação de danos a interesses coletivos, difusos e individuais indisponíveis.

A Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/92), ainda que recentemente modi-

10 Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências.

11 Art. 25. Além das funções previstas nas Constituições Federal e Estadual, na Lei Orgânica e em outras leis, incumbe, ainda, ao Ministério Público: [...] IV - promover o inquérito civil e a ação civil pública, na forma da lei: a) para a proteção, prevenção e reparação dos danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, aos bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, e a outros interesses difusos, coletivos e individuais indisponíveis e homogêneos; (Brasil, 1993).

ficada pela Lei nº 14.230/2021, continua a ser um marco regulatório fundamental, pois disciplina as sanções aplicáveis a agentes ímprobos, abrangendo hipóteses de enriquecimento ilícito, prejuízo ao erário e violação dos princípios administrativos. De modo complementar, a referida lei, em seu art. 17, *caput*¹², confere ao Ministério Público legitimidade para propor a ação principal em casos de responsabilização de agentes públicos, enquanto a Lei da Ação Civil Pública (Lei nº 7.347/85) amplia o alcance de sua atuação em defesa do patrimônio público.

A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça consolida tal legitimidade, especialmente por meio da Súmula 329, que estabelece que “o Ministério Público tem legitimidade para propor ação civil pública em defesa do patrimônio público”.

No combate à corrupção, o Ministério Público tem se destacado como instituição protagonista. Operações de grande repercussão nacional evidenciam que a atuação repressiva vai além da responsabilização individual, alcançando esquemas sistêmicos que corroem a credibilidade do Estado.

Com base nessa legitimidade, a atuação repressiva do Ministério Público materializa-se principalmente na propositura de ações civis públicas e ações de improbidade administrativa, voltadas à responsabilização de agentes públicos que atentem contra a moralidade, a legalidade e a probidade. Essa atuação não se limita à mera reparação de danos ao erário, mas também busca restaurar a integridade da Administração Pública e fortalecer a confiança da sociedade no Estado.

As ações promovidas pelo *Parquet* são, portanto, expressão concreta da função institucional de tutela do interesse público e de proteção do regime democrático, garantindo que atos lesivos à coletividade sejam devidamente sancionados.

Além da repressão, o Ministério Público atua de forma a preservar a legitimidade do

próprio sistema de governança estatal. Ao promover ações civis públicas e medidas de improbidade, o órgão reforça a observância dos princípios constitucionais da Administração Pública e estabelece um precedente normativo que desestimula práticas ilícitas. A legitimidade conferida ao *Parquet* permite que sua atuação seja independente e eficaz, assegurando que o combate à corrupção e a defesa da moralidade administrativa não dependam de iniciativa privada ou de outros órgãos, consolidando o Ministério Público como verdadeiro guardião da ordem jurídica e da ética no serviço público.

Em síntese, a atuação repressiva do Ministério Público combina legitimidade constitucional, legal e jurisprudencial com estratégias processuais efetivas, promovendo responsabilização, preservando o patrimônio público e fortalecendo a moralidade administrativa. A repressão, nesse sentido, é complementada por ações preventivas e educativas, formando um sistema integrado de proteção do interesse público, em que o Ministério Público desempenha papel central como protagonista da defesa da legalidade, da integridade e da probidade na Administração Pública.

Não obstante, a repressão deve observar os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, evitando que a sanção se converta em medida meramente simbólica ou excessiva. A aplicação das penas previstas na Lei de Improbidade deve atender ao devido processo legal, à ampla defesa e à individualização da responsabilidade, o que reafirma a natureza garantista do direito sancionador.

Portanto, a atuação repressiva do Ministério Público desempenha papel essencial na consolidação de um Estado Democrático de Direito íntegro e responsável. Ao responsabilizar agentes ímprobos, o órgão não apenas repara danos ao erário, mas também reafirma valores fundamentais da ordem constitucional, como a legalidade, a moralidade e a eficiência. Se a prevenção constitui o alicerce da integridade, a repressão é a salvaguarda da justiça e da credibilidade das instituições públicas.

12 Art. 17. A ação para a aplicação das sanções de que trata esta Lei será proposta pelo Ministério Público e seguirá o procedimento comum previsto na Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), salvo o disposto nesta Lei. (Brasil, 1992).

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A moralidade administrativa, elevada pela Constituição Federal de 1988 à condição de princípio estruturante da Administração Pública, revela-se não apenas como um parâmetro ético, mas como verdadeiro critério jurídico de validade, legitimidade e integridade da gestão estatal. Longe de se limitar a uma diretriz abstrata, trata-se de norma de eficácia imediata, indispensável à concretização do Estado Democrático de Direito e à preservação da confiança da sociedade nas instituições públicas.

Ao longo do trabalho, verificou-se que a moralidade administrativa percorreu trajetória complexa até sua consolidação como princípio autônomo no ordenamento jurídico brasileiro. Diferentemente da experiência estrangeira, em que se diluiu na noção ampla de legalidade, no Brasil foi expressamente positivada, adquirindo densidade normativa própria e alcançando *status* de direito fundamental do cidadão à boa administração. Nesse sentido, a moralidade transcende a mera conformidade legal, impondo ao administrador padrões mínimos de honestidade, lealdade, probidade e boa-fé.

Observou-se também que a Lei de Improbidade Administrativa desempenha papel decisivo na concretização desse princípio, ao prever instrumentos de responsabilização de agentes públicos e de terceiros que, por dolo ou grave desvio ético, atentem contra a integridade do serviço público. A improbidade administrativa, nesse contexto, é compreendida como a violação qualificada da moralidade, configurando-se não apenas na lesão ao patrimônio, mas, sobretudo, na quebra da confiança social depositada na Administração.

Por outro lado, destacou-se o papel essencial do Ministério Público, cuja atuação na tutela da moralidade administrativa se desdobra em dimensões repressiva e preventiva. Se, de um lado, cabe ao *Parquet* propor ações de improbidade e ações civis públicas para responsabilizar atos ilícitos, de outro, sua função preventiva assume relevância cada vez maior, mediante recomendações, termos de ajusta-

mento de conduta, fiscalização extrajudicial, incentivo à integridade institucional e fortalecimento da participação social. Essa atuação prospectiva reafirma a moralidade administrativa como valor constitucional de primeira grandeza e contribui para a construção de uma cultura de ética pública.

Em síntese, a moralidade administrativa não se reduz a mera cláusula retórica, mas constitui pilar indispensável à legitimidade democrática e ao fortalecimento do Estado de Direito. Seu resguardo demanda uma atuação firme, coordenada e inovadora por parte das instituições de controle, especialmente o Ministério Público, cuja missão ultrapassa a repressão de ilícitos para alcançar a promoção de uma Administração Pública íntegra, transparente e comprometida com o interesse coletivo. Somente assim será possível consolidar uma gestão pública orientada pela ética, pela probidade e pelo respeito ao cidadão, assegurando a efetividade dos princípios constitucionais e a preservação da confiança social nas instituições.

7. REFERÊNCIAS

- AZEVEDO, Daniel; MANSUR, Janylle Hanna. Atuação preventiva do Ministério Público – um olhar sobre as aquisições públicas. In: **O Ministério Público na Defesa da Probidade Administrativa**. Brasília: Conselho Nacional do Ministério Público, 2019.
- BAQUER, Lorenzo Martín-Retortillo. De los derechos humanos al derecho a una buena administración. In: RODRÍGUEZ, Carmen María Ávila Rodríguez; RODRÍGUEZ, Francisco Gutiérrez (coord.). **El derecho a una buena administración y la ética pública**. Valência: Tirant lo Blanch, 2011, p. 43-54.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.
- BARBOZA, Márcia Noll. **O princípio da moralidade administrativa: uma abordagem de seu significado e suas potencialidades à luz da noção de moral crítica**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002.
- BRANDÃO, Antônio José. Moralidade administrativa. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 25, jul./set. 1951.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Senado, 1988.
- BRASIL. **Lei nº 4.717/1965, de 29 de junho de 1965**. Regula a ação popular. Diário Oficial da União, 5 set. 1965, republicado em 8 abr. 1974.
- BRASIL. **Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985**. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) e dá outras providências. Diário Oficial da União, 25 jul. 1985.

BRASIL. **Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992.** Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º do art. 37 da Constituição Federal; e dá outras providências. Diário Oficial da União, 3 jun. 1992.

BRASIL. **Lei nº 8.625, de 12 de fevereiro de 1993.** Institui a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, dispõe sobre normas gerais para a organização do Ministério Público dos Estados e dá outras providências. Diário Oficial da União, 15 fev. 1993.

BRASIL. **Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013.** Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. Diário Oficial da União, 2 ago. 2013.

BRASIL. **Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021.** Altera a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre improbidade administrativa. Diário Oficial da União, 26 out. 2021.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição.** 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Estudos sobre Direitos Fundamentais.** 1. ed. brasileira, 2. ed. portuguesa. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais; Coimbra: Coimbra, 2008.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo.** 24. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

DECOMAIN, Pedro Roberto. **Improbidade Administrativa.** São Paulo: Dialética, 2007.

DELGADO, José Augusto. Princípio da moralidade administrativa e a Constituição Federal de 1988. **Revista Trimestral de Direito Público**, São Paulo, v. 1, p. 212-213, 1993.

DI PIETRO, Maria Sílvia Zanella. **Direito Administrativo.** 26. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

FREITAS, Juarez. **Discrecionariedade administrativa e o direito fundamental à boa administração pública.** 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

FREITAS, Juarez. **O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais.** 2. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 1999.

GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade administrativa.** 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

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

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo.** 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

MAZZILLI, Hugo Nigro. Princípios institucionais do Ministério Público brasileiro. **Revista do Ministério Público do Rio Grande do Sul**, n. 731, jan./abr. 2013.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro.** 38. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Direito Administrativo.** 8. ed. Rio de Janeiro: Método, 2020.

SOARES, Rogério Guilherme Ehrhardt. **Interesse público, legalidade e mérito.** Coimbra: Coimbra Editora, 1955.