

# PRINCÍPIO DA MORALIDADE E CONTROLE JURISDICIONAL DOS ATOS ADMINISTRATIVOS

*Victor Ximenes Nogueira*  
*Advogado da União*  
*Assessor Jurídico do Ministério das Cidades*  
*Bacharel em Direito pela Universidade de Fortaleza*

**Sumário:** 1 Introdução; 2 O Controle Jurisdicional;  
3 A ofensa a Moralidade como Fundamento  
Autônomo para Anulação de Atos Administrativos;  
4 Conclusão; 5 Referências.

**RESUMO:** Os Princípios representam os alicerces em que se funda a ordem jurídica, nesta senda, violar um princípio importa lesão mais grave do que eventual violação de norma. O princípio da Moralidade está entre aqueles que norteiam a atuação da Administração Pública e, a partir de sua positivação pela Constituição Federal de 1988, a não observância dos preceitos da probidade administrativa é capaz, por si só, de ensejar a declaração de nulidade do ato pelo Poder Judiciário, independente de haver violação de expressa disposição legal. Neste compasso, ao contrário do que ocorre no Direito Privado, no âmbito do Direito Público a Moralidade está inserta no conceito de Legalidade, de modo que para estar em conformidade com o direito, o ato administrativo, além de respeitar os dispositivos legais, deverá apresentar conteúdo que esteja em plena sintonia com o Princípio da Moralidade, podendo até ser amoral, todavia jamais imoral. O desrespeito ao Princípio da Moralidade, por si só, representa fundamento autônomo e suficiente para implicar a declaração de nulidade de atos administrativos, não significando intromissão no exame de matérias afetas ao mérito administrativo, pois os valores éticos, a razoabilidade e a proporcionalidade não estão imersos na análise discricionária de conveniência e oportunidade.

**PALAVRAS-CHAVE:** Princípio da Moralidade. Controle Jurisdicional dos Atos Administrativos. Nulidade.

## 1 INTRODUÇÃO

Os Princípios são os núcleos do ordenamento jurídico, no sentido de que a partir de seu conteúdo são elaboradas as normas jurídicas. Analogicamente, os princípios são o alicerce que dá sustento ao edifício da ordem jurídica, sendo as vigas de onde decorrem o sistema, de modo que as normas que os contrariarem estão condenadas a declaração de inconstitucionalidade por afrontarem sua própria gênese, assim como um prédio construído em desconformidade com sua fundação está condenado à demolição.

Não por outra razão, Celso Antônio Bandeira de Melo consignou em sua obra,<sup>1</sup> que afrontar um princípio é mais suscetível de conseqüências nefastas do que não observar uma norma jurídica:

Violar um princípio é muito mais grave que transgredir uma norma. A desatenção ao princípio implica ofensa não apenas a um específico mandamento obrigatório, mas a todo o sistema de comandos. É a mais grave forma de ilegalidade ou inconstitucionalidade, conforme o escalão do princípio atingido, porque representa insurgência contra todo o sistema, subversão de seus valores fundamentais, contumélia irremissível a seu arcabouço lógico e corrosão de sua estrutura mestra. Isto porque, com ofendê-lo, abatem-se as vigas que o sustêm e alui-se toda a estrutura neles esforçada.

No âmbito do Direito Administrativo, ramo classicamente enquadrado como integrante do Direito Público, a Constituição Federal de 1988, em seu art. 37, delimita os princípios que regem a Administração Pública, sem prejuízo de outros decorrentes do espírito do sistema: Legalidade, Moralidade, Impessoalidade, Publicidade e Eficiência. Em complemento, a Lei n.º 9.784/99, que estabelece normas básicas sobre o processo administrativo no âmbito da Administração Federal, assim determina:

Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.

1 MELO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2004. p. 842.

No que diz respeito especificamente ao Princípio da Moralidade, é entendimento já sedimentado que os atos administrativos, além de serem regidos pelo preceito da legalidade, devem conter, no elemento objeto, conteúdo que não contrarie o senso comum do conceito de Moralidade adotado pela sociedade.

Por outro lado, observa-se que o Princípio da Legalidade no âmbito do Direito Público possui conotação diversa daquela adotada pelo Direito Privado. Como é cediço, nas relações jurídicas particulares é permitido tudo o que não for expressamente vedado por lei, nos termos do art. 5º, inciso II, da Constituição Federal, já nas relações jurídicas regidas pelo Direito Público, apenas é permitido aquilo que for expressamente autorizado por lei, até mesmo porque, conforme art. 84, inciso IV, da Carta Magna, as atividades administrativas devem ser desenvolvidas no sentido de assegurar a fiel execução da legislação.

Diante do art. 5º, inciso XXXV, da Constituição Federal de 1988, afere-se que é garantia fundamental do cidadão que nenhuma lesão ou ameaça a seu direito poderá ser excluída da apreciação pelo Poder Judiciário. Nestes termos, os atos administrativos também estão sujeitos ao controle jurisdicional, até mesmo porque devem observar o Princípio Constitucional da Legalidade e da Moralidade, sob pena de declaração de nulidade.

## 2 O CONTROLE JURISDICIONAL

A própria Administração Pública pode declarar a nulidade de seus atos (Súmula n.º 346/STF). Tal posicionamento decorre do Princípio da Autotutela, merecendo reprodução as lições de José dos Santos Carvalho Filho:<sup>2</sup>

A Administração Pública comete equívocos no exercício de sua atividade, o que é nem um pouco estranhável em vista das múltiplas tarefas a seu cargo. Defrontando-se com esses erros, no entanto, pode ela mesma revê-los para restaurar a situação de regularidade. Não se trata apenas de uma faculdade, mas também de um dever, pois que não se pode admitir que, diante de situações irregulares, permaneça inerte e desinteressada. Na verdade, só restaurando a situação da

---

<sup>2</sup> FILHO, José dos Santos Carvalho. **Manual de Direito Administrativo**. 17. ed. rev. ampl. at. Rio de Janeiro: Lúmen Júris. p. 27.

regularidade é que a Administração observa o princípio da legalidade, do qual a autotutela é um dos mais importantes corolários.

Como vemos, o dever da Administração Pública de declarar a nulidade de seus próprios atos decorre do Princípio Constitucional da Legalidade. Na verdade, a República Federativa do Brasil, ao se denominar Estado Democrático de Direito no art. 1º da Constituição Federal de 1988, impõe que não só os cidadãos, mas também o Estado deve se sujeitar à autoridade das normas jurídicas, cabendo-lhe zelar pela perfeita conformação dos atos administrativos à lei que lhe serve de fundamento.

O próprio Supremo Tribunal Federal já possui entendimento sumulado acerca da matéria:

A Administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornem ilegais, porque deles não se originam direitos, ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial. (SÚM. 473)

Ao regulamentar o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, o art. 53 da Lei 9.784/99 foi mais adiante do que o Súmula n.º 473/STF, posto que prevê que os atos administrativos eivados de vício de legalidade *devem* (e não somente podem) ser anulados pela própria Administração Pública, sendo certo que o espírito da norma revela que a própria lei está procurando enfatizar sua autoridade, submetendo o administrador ao poder-dever, e não à mera faculdade, de corrigir eventuais ilegalidades:

Art. 53. A Administração deve anular seus próprios atos, quando eivados de vício de legalidade, e pode revogá-los por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos.

Além da Administração Pública, o Poder Judiciário, respeitando o Princípio da Inércia e as implicações decorrentes do atributo da presunção relativa de legalidade e legitimidade dos atos administrativos, também pode ser acionado para fins de aferir a legalidade dos atos administrativos, tudo em prol do sistema de freios e contrapesos inerentes à manutenção da harmonia e independência dos Poderes que compõem a República.

Ademais, não faria qualquer sentido a Constituição Federal assegurar direitos fundamentais aos cidadãos e determinar que a Administração Pública deve se submeter ao Princípio da Legalidade, se, ao mesmo tempo, não permitisse que ao Poder Judiciário fossem levados os litígios envolvendo atos administrativos que extrapolassem os limites delineados pela legislação.

Na realidade, ao se qualificar como Estado de Direito, a República Federativa do Brasil se submete ao império da lei e reconhece soberanamente que a ordem jurídica é instrumento fundamental para o alcance dos ideais democráticos.

Assim, dentro do sistema de freios e contrapesos construído pela Constituição Federal de 1988, a função de executar as normas, aplicando-as ao caso concreto, deve ser temperada com a função jurisdicional, a qual deverá examinar a conformação das atividades administrativas aos termos da lei, até mesmo porque, como já destacado, segundo art. 84, inciso IV, da Constituição Federal, cabe ao Poder Executivo expedir decretos e regulamentos para a *fidel* execução das leis.

### **3 A OFENSA A MORALIDADE COMO FUNDAMENTO AUTÔNOMO PARA ANULAÇÃO DE ATOS ADMINISTRATIVOS**

Pois bem, comprovado que os Princípios são as vigas que sustentam o ordenamento jurídico, bem como estabelecido que é plenamente admissível o controle de legalidade da atividade administrativa pelos órgãos jurisdicionais, resta avaliar se a ofensa ao Princípio da Moralidade, por si só, é requisito suficiente para ensejar a anulação de atos administrativos, mesmo que estes aparentem conformidade com a legislação.

Como é cediço, os elementos que compõem o ato administrativo são a competência, finalidade, forma, objeto e motivo. Tradicionalmente, os três primeiros elementos citados são destacados como requisitos vinculados em qualquer ato, sendo certo que, nos atos discricionários, apenas o objeto e o motivo podem ser alvo do juízo de conveniência e oportunidade do administrador.

O conteúdo do ato está delimitado no âmbito do elemento objeto, o que implica concluir que, caso o ato seja vinculado, seu teor material estará plenamente regulamentado na lei, não havendo margem para

avaliação de mérito pela Administração. Entretanto, caso o ato seja discricionário, sua substância estará sujeita às balizas da conveniência e oportunidade da Administração Pública.

A Constituição Federal de 1988 ao determinar, em seu art. 37, que a Administração Pública deve respeitar os preceitos da Moralidade, está regramdo justamente o elemento objeto do ato administrativo, demonstrando a *mens legis* no sentido de que, além de formalmente legal, os atos administrativos devem ser materialmente ajustados ao senso comum do conceito de Moralidade adotado pela sociedade.

É entendido que o controle jurisdicional dos atos administrativos se restringe aos aspectos legais, não enfrentando questões técnicas inerentes ao exame de mérito administrativo, tanto é assim que ao Poder Judiciário não é permitido revogar os atos administrativos, podendo tão somente declará-los nulos por ofensa à lei.

Como também é cediço, nos atos administrativos vinculados todos os seus elementos estão sujeitos ao controle judicial, o que não sucede com os atos discricionários. É certo que estes também se sujeitam ao controle jurisdicional, mas tal controle se resume aos elementos competência, forma e finalidade, posto serem sempre vinculados, bem como porque os elementos objeto e motivo estão sujeitos ao juízo de conveniência e oportunidade do administrador, e eventual intervenção do Poder Judiciário nesta esfera representaria afronta à harmonia e independência dos Poderes.

Em resumo, os atos administrativos são conformados com os elementos competência, forma, finalidade, objeto e motivo. Naqueles atos definidos como vinculados, todos os seus elementos estão sujeitos ao controle jurisdicional, posto serem integralmente regradados por lei. Os atos discricionários também estão sujeitos ao controle jurisdicional, mas apenas no que concerne aos elementos competência, finalidade e forma, cabendo ao administrador o exame de mérito nos elementos objeto e motivo.

Ademais, deve ser ressaltado que a doutrina e jurisprudência caminham no sentido de restringir os limites do mérito administrativo, ampliando o âmbito do controle jurisdicional com esteio na aplicação dos princípios da razoabilidade, da proporcionalidade e da Teoria dos Motivos Determinantes.

Pois bem, feitas estas breves constatações e considerando que a Moralidade está relacionada ao elemento objeto do ato administrativo, apressadamente se poderia concluir que tal componente do ato discricionário não estaria sujeito ao controle judicial.

Entretanto, não é este o entendimento que deve prevalecer diante dos preceitos estabelecidos no ordenamento jurídico pátrio. Na verdade, como a Constituição Federal estabeleceu em seu art. 37 que a Administração Pública deve respeitar o Princípio da Moralidade e da Legalidade, o Poder Constituinte Originário positivou o Princípio da Moralidade, de modo que este passou a integrar a Legalidade.

Como já salientado, no âmbito do Direito Público, a conotação do Princípio da Legalidade difere daquela estabelecida no âmbito do Direito Privado, posto que a atividade administrativa se restringe à fiel execução da lei, apenas sendo permitido à Administração fazer aquilo que for expressamente autorizado pela legislação. Acerca da matéria, Celso Antônio Bandeira de Melo lecionou em sua obra:<sup>3</sup>

Ressalte-se que, dispondo o art. 5º, II, da Constituição que ‘ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei’, com isto firmou o princípio da garantia da liberdade como regra, segundo o qual ‘o que não está proibido aos particulares, *ipso facto*, permitido’. Ante os termos do preceptivo, entende-se ‘o que não está por lei proibido, está juridicamente permitido’. De outro lado, conjugando-se o disposto no artigo citado com o estabelecido no art. 84, IV, que só prevê regulamentos para ‘fiel execução de leis’, e com o próprio art. 37, que submete a Administração ao princípio da legalidade, resulta que vige, na esfera do Direito Público, um cânone basilar – oposto ao da autonomia da vontade –, segundo o qual: o que, por lei, não está antecipadamente permitido à Administração está, *ipso facto*, proibido, de tal sorte que a Administração, para agir, depende integralmente de uma anterior previsão legal que lhe faculte ou imponha o dever de atuar.

Neste diapasão, a Constituição de 1988 destacou, ao lado do Princípio da Legalidade e no mesmo dispositivo, o Princípio da Moralidade, o que implica necessariamente a conclusão de que para o ato administrativo ser considerado válido, além de se conformar formalmente

---

3 MELO, op. cit., p. 314.

aos termos da lei, deverá apresentar conteúdo materialmente adequado ao conceito de Moralidade adotado pelo senso comum da sociedade.

Desta forma, deve ser assegurado ao Poder Judiciário confrontar o objeto do ato administrativo, seja ele discricionário ou vinculado, com o Princípio da Moralidade, posto que eventual ilação em contrário seria o mesmo que revogar tal princípio do art. 37 da CF, já que de nada adianta obrigar a Administração Pública a obedecer tal preceito se não houver instrumentos que assegurem sua efetiva aplicação, como a possibilidade de garantir sua efetiva vigência através da prestação da tutela jurisdicional que garanta sua aplicação.

Como para todo direito há a respectiva ação, todo Princípio desrespeitado também deve ser restabelecido pela força cogente das decisões judiciais. Na realidade, a própria CF assegura a todos os cidadãos a proposição de ação popular contra ato que ofenda o Princípio da Moralidade:

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. (grifo nosso)

O próprio Supremo Tribunal Federal já destacou a relevância do princípio da Moralidade, conceituando-a como patrimônio da sociedade:

Fixando os Vereadores a sua própria remuneração, vale dizer, fixando essa remuneração para vigor na própria legislatura, pratica ato inconstitucional lesivo não só ao patrimônio material do Poder Público, como à moralidade administrativa, que constitui patrimônio moral da sociedade. CF, art. 5º, LXXIII. (RE 206.889, Rel. Min. Carlos Velloso, julgamento em 25-3-97, DJ de 13-6-97)

Em outros precedentes jurisprudenciais, o Supremo Tribunal Federal vem corroborando a tese advogada, no sentido de o Princípio da Moralidade deve ser devidamente respeitado, cabendo ação popular com o visio de resguardar sua aplicação:

A nomeação dos membros do Tribunal de Contas do Estado recém-criado não é ato discricionário, mas vinculado a determinados critérios, não só estabelecidos pelo art. 235, III, das disposições gerais, mas também, naquilo que couber, pelo art. 73, § 1º, da CF. Notório saber — Incisos III, art. 235 e III, § 1º, art. 73, CF. Necessidade de um mínimo de pertinência entre as qualidades intelectuais dos nomeados e o ofício a desempenhar. Precedente histórico: parecer de Barbalho e a decisão do Senado. Ação popular. A não observância dos requisitos que vinculam a nomeação, enseja a qualquer do povo sujeitá-la à correção judicial, com a finalidade de desconstituir o ato lesivo à moralidade administrativa. (RE 167.137, Rel. Min. Paulo Brossard, julgamento em 18-10-94, DJ de 25-11-94)

Bacharel em Direito que exerce o cargo de assessor de desembargador: incompatibilidade para o exercício da advocacia. Lei 4.215, de 1963, artigos 83 e 84. Lei 8.906/94, art. 28, IV. Inocorrência de ofensa ao art. 5º, XIII, que deve ser interpretado em consonância com o art. 22, XVI, da Constituição Federal, e com o princípio da moralidade administrativa imposto à Administração Pública (CF, art. 37, *caput*). (RE 199.088, Rel. Min. Carlos Velloso, julgamento em 1º-10-96, DJ de 16-4-99)

“A ação direta de inconstitucionalidade não constitui sucedâneo da ação popular constitucional, destinada, esta sim, a preservar, em função de seu amplo espectro de atuação jurídico-processual, a intangibilidade do patrimônio público e a integridade do princípio da moralidade administrativa (CF, art. 5º, LXXIII). (ADI 769-MC, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 22-4-93, DJ de 8-4-94)

Nesta senda, além de se conformar com o Princípio da Legalidade, os atos administrativos devem guardar sintonia com os preceitos da ética e da probidade, sob pena de declaração de nulidade pelo Poder Judiciário, independentemente de tratar-se de ato vinculado ou discricionário, até mesmo porque a Constituição, ao positivar o Princípio da Moralidade, elevou-a ao patamar do Princípio da Legalidade, de modo que não é admissível que ato imoral seja declarado legal.

É certo que, no ramo do Direito Privado, a ordem jurídica, implicitamente, admite a existência de atos formalmente legais e que, ao mesmo tempo, contrariem o senso comum da Moralidade. Entretanto, diante da interpretação sistemática dos dispositivos constitucionais já reproduzidos e os precedentes jurisprudências catalogados, nas relações jurídicas de Direito Público não é possível tal situação, de modo que, didaticamente, se imaginarmos a Legalidade, a Moralidade e a Imoralidade como sendo três circunferências distintas, certamente, no âmbito do Direito Público, o círculo referente a Moralidade estará completamente compreendido naquele referente à Legalidade e não haverá espaço para interseção entre este e o círculo da Imoralidade.

Assim, os atos administrativos válidos ou são conformes com o Princípio da Moralidade, ou são amorais, entretanto, jamais poderá haver conformação entre atos administrativos formalmente legais que apresentem objeto ou conteúdo imoral, diante da inexistência de ponto de interseção entre as circunferências da Legalidade e da Imoralidade.

Não se diga que, por estar compreendida no âmbito do objeto do ato administrativo, a Moralidade não seria passível de controle jurisdicional nos casos dos atos discricionários, até porque, como já disposto, a Moralidade foi positivada pelo Poder Constituinte Originário, passando a ter o mesmo *status* da Legalidade. Assim, como para ser legal o ato necessariamente não poderá ofender a Moralidade, pode o Poder Judiciário apreciar e declarar nulos atos administrativos imorais, pois nada mais estará fazendo do que aplicar Lei Maior, sem ofender a harmonia e independência dos Poderes.

A Moralidade não está compreendida, sujeita nem subordinada ao juízo de mérito administrativo ou às balizas da conveniência e oportunidade, já que, ao enquadrá-la como um dos Princípios basilares da Administração Pública, o Poder Constituinte Originário a elevou ao patamar de requisito de validade dos atos administrativos, devendo nortear a atuação do administrador no sentido de que são vedados atos que contrariem os preceitos da probidade administrativa, tanto é verdade que assim dispõe o art. 11 da Lei n.º 8.429/1992:

Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os *deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições*, e notadamente:

[...]

Corroborando o entendimento advogado, entendemos ser relevante a transcrição de precedentes do Superior Tribunal de Justiça, os quais também fundamentam a invalidade de atos administrativos por afrontarem tão somente o Princípio da Moralidade, podendo ser utilizado como fundamento autônomo capaz de ensejar a declaração de nulidade:

ADMINISTRATIVO. CONSTITUCIONAL. AÇÃO POPULAR. MORALIDADE.PROCEDÊNCIA.

*I. É de se homenagear decisão que, por reconhecer prática de negócio jurídico atentatório à moralidade pública, julga procedente pedido formulado, em sede de ação popular, para anular a transação com determinação por parte dos responsáveis para que reponham ao Estado as perdas e danos a serem apurados.*

II – Transferência do controle acionário do Banco Agrimisa S/A, Estado de Minas Gerais, com negócio consumado provocando vantagem desmedida à pessoa jurídica privada e, em sentido contrário, significativos danos para a Administração Pública.

III – Legitimidade passiva do Governador da época da consumação da transação que se reconhece, por ter se portado omissivo em repelir a lesividade ao patrimônio público, não obstante ser o Estado o maior acionista da instituição bancária.

IV – Impossibilidade de, em sede de embargos de declaração, afastar-se o demandado da relação jurídico-processual quando, por decisão de primeiro grau transitada em julgado, a sua legitimidade passiva para integrar a lide foi reconhecida.

V – Recursos especiais não conhecidos por ausência de prequestionamento e não demonstração das divergências jurisprudenciais apontadas.

*VI – Sublimação ao princípio da moralidade administrativa assumida pelo acórdão de segundo grau que não deve ser abalada por questões de natureza processual.*

VII – Recursos do Ministério Público e dos autores da ação popular providos para que o Chefe do Executivo do período em que ocorreu o negócio jurídico integre a lide como sujeito passivo.

VIII – Demais recursos improvidos e não conhecidos.

(REsp 295.604/MG, Rel. Ministro JOSÉ DELGADO, PRIMEIRA TURMA, julgado em 21.03.2002, DJ 22.04.2002 p. 163)

RECURSO ESPECIAL. AÇÃO POPULAR. JULGAMENTO ANTECIPADO DA LIDE.

1. O julgamento antecipado da lide (art. 330, I, CPC), não implica cerceamento de defesa, se desnecessária a instrução probatória. (Precedentes)

2. O art. 131, do CPC consagra o princípio da persuasão racional, habilitando-se o magistrado a valer-se do seu convencimento, à luz dos fatos, provas, jurisprudência, aspectos pertinentes ao tema e da legislação que entender aplicável ao caso concreto constantes dos autos, rejeitando diligências que delongam desnecessariamente o julgamento, atuando em consonância com o princípio da celeridade processual.

*3. O influxo do princípio da moralidade administrativa, consagrado no art. 37 da Constituição Federal, traduz-se como fundamento autônomo para o exercício da Ação Popular; não obstante estar implícito no art. 5º, LXXIII da Lex Magna. Aliás, o atual microsistema constitucional de tutela dos interesses difusos, hoje compostos pela Lei da Ação Civil Pública, a Lei da Ação Popular, o Mandado de Segurança Coletivo, o Código de Defesa do Consumidor e o Estatuto da Criança e do Adolescente, revela normas que se interpenetram, nada justificando que a moralidade administrativa não possa ser veiculada por meio de Ação Popular.*

[...]

7. Recurso parcialmente conhecido e desprovido.

(REsp 474.475/SP, Rel. Ministro LUIZ FUX, PRIMEIRA TURMA, julgado em 16.12.2003, DJ 25.02.2004 p. 102) (grifo nosso)

Ademais, o Superior Tribunal de Justiça já pacificou o entendimento no sentido de que o exame acerca do atendimento ou não ao Princípio da Moralidade não se encontra entre as matérias inerentes à análise de mérito administrativo:

MANDADO DE SEGURANÇA. ADMINISTRATIVO. MINISTRO DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE. SERVIDOR. DEMISSÃO. DILAÇÃO PROBATÓRIA. IMPOSSIBILIDADE. LIMITAÇÃO DO JUDICIÁRIO. OBSERVÂNCIA AO PRINCÍPIO DO CONTRADITÓRIO.

Inviável discutirem-se questões que demandam dilação probatória em autos de mandado de segurança. No que diz respeito ao controle de atos administrativos, o Poder Judiciário está limitado a examinar somente os aspectos inerentes à legalidade e à moralidade, sendo-lhe vedada a incursão na questão meritória.

Observância ao princípio do contraditório e da ampla defesa.

Ordem denegada.

(MS 10.362/DF, Rel. Ministro JOSÉ ARNALDO DA FONSECA, TERCEIRA SEÇÃO, julgado em 10.08.2005, DJ 14.09.2005 p. 190)

ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. REMOÇÃO EX-OFFÍCIO. PODER JUDICIÁRIO. CONTROLE DA LEGALIDADE. (REPRESÁLIA). DESVIO DE FINALIDADE. SÚMULA Nº 07/STJ.

I. A atuação do Poder Judiciário no controle dos atos administrativos limita-se aos aspectos da legalidade e moralidade, obstaculizado o adentrar do âmbito do mérito administrativo, da sua conveniência e oportunidade.

II. Se o Tribunal a quo, com base na análise do acervo probatório produzido nos autos, reconheceu que a remoção do servidor ocorreu como represália, com desvio de finalidade, infirmar tal entendimento ensejaria o reexame de provas, o que encontra óbice no verbete da Súmula nº 07 deste Tribunal.

Recurso não conhecido.

(REsp 616.771/CE, Rel. Ministro FELIX FISCHER, QUINTA TURMA, julgado em 19.05.2005, DJ 01.07.2005 p. 599)

Demonstrado, portanto, que a não ofensa aos preceitos da Moralidade constitui requisito de validade dos atos administrativos,

sendo que eventual burla a tal princípio poderá ensejar a declaração de nulidade do ato administrativo por decorrência do exercício do controle jurisdicional.

#### 4 CONCLUSÃO

Os princípios são os pilares que sustentam a ordem jurídica, possuindo força cogente e servindo de inspiração para elaboração das normas e para respectiva execução. Neste sentido, eventual ofensa a um Princípio é muito mais danosa do que um descumprimento da norma, posto que afrontar um Princípio implica desrespeitar a ordem jurídica em sua gênese.

Considerando as razões aduzidas, os dispositivos constitucionais e legais reproduzidos, bem como os precedentes jurisprudenciais colacionados, assenta-se que a ofensa ao Princípio da Moralidade constitui fundamento autônomo, necessário e suficiente para implicar a declaração de nulidade dos atos administrativos.

Depreende-se, outrossim, que análise quanto ao atendimento ao Princípio da Moralidade pelo Poder Judiciário não representa exame de matéria inerente ao mérito administrativo, nem tampouco ofensa ao sistema de freios e contrapesos que regem a harmonia e independência dos Poderes que compõem a República, pelo contrário, o exame da moralidade dos atos administrativos pelo Poder Judiciário representa a garantia de um efetivo equilíbrio entre o poder discricionário, a legalidade e a manutenção das ordem pública.

Neste sentido, um ato ou contrato administrativo deve ser anulado quando possuir conteúdo que represente uma afronta ao senso comum da Moralidade, mesmo quando não ofenda dispositivo legal expresse, posto que, diante do art. 37 da CF e a positivação do Princípio da Moralidade, a Administração Pública deve zelar para que todos os seus atos guardem sintonia com a ética e a probidade.

#### 5 REFERÊNCIAS

FILHO, José dos Santos Carvalho. **Manual de Direito Administrativo**. 17. ed. rev. ampl. at. Rio de Janeiro: Lúmen Júris.

MELO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

