

## Vedação de nomeação para cargo de confiança de pessoa envolvida em improbidade administrativa como mecanismo de combate à corrupção no Brasil

**VALTER FOLETO SANTIN**

Pós-doutor pelo programa de Pós-doutoramento em Democracia e Direitos Humanos, no *Ius Gentium Conimbrigae*, sediado na Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra (Portugal). Doutor e Mestre em Direito (USP). Professor dos programas de Mestrado e Doutorado (UENP).

**SUMÁRIO:** 1 Introdução · 2 *Ilegalidade de nomeação e manutenção de servidor ímprobo em cargo de livre provimento* · 3 *Moralidade administrativa, exigência de idoneidade para nomeação e manutenção em função de livre provimento* · 4 *Diferenciação entre ingresso por concurso e nomeação em cargo de comissão ou de confiança* · 5 *Obrigatoriedade de atendimento à legalidade e também à moralidade, impessoalidade e outros princípios pela administração* · 6 *Inexistência de discricionariedade para nomeação ou manutenção de agente ou servidor em cargo de confiança ou em comissão e possibilidade de análise judicial* · 7 *Conclusão* · 8 *Referências*.

**RESUMO:** O artigo científico trata da vedação de nomeação para cargo de confiança de pessoa envolvida em improbidade administrativa ou má conduta como mecanismo complementar de combate à corrupção da Administração Pública, ao lado de instrumentos jurídicos de natureza penal, civil e administrativa. A nomeação e a manutenção da contratação de condenado em segunda instância ferem o princípio da legalidade, da moralidade administrativa, da impessoalidade, da eficiência e da igualdade. Há pertinência de discussão jurídica do tema em ação civil pública, por sua dimensão coletiva. O objetivo do estudo é debater a problemática da nomeação sem concurso de pessoa envolvida em improbidade administrativa e afronta a princípios constitucionais, concluindo pela irregularidade e inadequação de nomeação e manutenção de pessoa condenada em segunda instância para cargo em comissão e de livre nomeação. Adotou-se o método hipotético-dedutivo, e foram estudados autores nacionais e internacionais, por meio da pesquisa bibliográfica em livros e periódicos.

**PALAVRAS-CHAVE:** Corrupção · Improbidade Administrativa · Má Conduta · Cargo Público · Proibição de Nomeação de Condenado.

## Prohibition of appointment of person involved in administrative improbity to position of trust as corruption fighting mechanism in Brazil

CONTENTS: *1 Introduction · 2 Illegality of nomination and maintenance of unrighteous server in charge of free provision · 3 Administrative morality, requirement of suitability for appointment and maintenance in function of free provision · 4 Differentiation between entry by public competition and appointment in commission or trust · 5 Obligatoriness of compliance with legality and morality, impersonality and other principles by administration · 6 Inexistence of discretion for appointment or maintenance of public agent or civil servant in position of trust or in commission and possibility of judicial analysis · 7 Conclusion · 8 References.*

ABSTRACT: This article deals with the scientific prohibition of designation of the person involved in administrative improbity or misconduct as complementary mechanism to combat corruption in Public Administration, along with legal instruments of criminal, civil and administrative nature. The appointment and maintenance of the hiring of a convicted person in second instance violates the principle of legality, administrative morality, impersonality, efficiency and equality. There is pertinence of legal discussion of the subject in public civil action, by its collective dimension. The objective of the study is to discuss the problematic of the appointment of the person without public competition of person involved in administrative improbity and affronts to constitutional principles, concluding for the irregularity and inadequacy of appointment and maintenance of person sentenced in second instance for position in commission and free appointment. The hypothetical-deductive method was adopted. National and international authors were studied, through bibliographic research in books and periodicals.

KEYWORDS: Corruption · Administrative Improbity · Misconduct · Public Function · Prohibition of Appointment of Convict.

## Interdiction à la nomination pour l'exercice d'une fonction de confiance de la personne impliquée dans un cas d'improbité administrative comme mécanisme de lutte contre la corruption au Brésil

*SOMMAIRE: 1 Introduction · 2 Illégalité de la nomination et de maintien de l'agent public accusé d'improbité administrative en fonction de libre nomination · 3 Moralité administrative, exigence de condition d'aptitude à la nomination et de maintien de la personne pour l'exercice de la fonction de libre choix · 4 Différenciation entre l'admission dans le service public par concours public et la nomination en fonction en commission ou fonction de confiance · 5 Obligation l'Administration publique d'observer la légalité et aussi à la moralité, à l'impersonnalité et d'autres principes · 6 Absence du pouvoir discrétionnaire pour la nomination ou pour le maintien de l'agent ou du fonctionnaire public dans une fonction de confiance ou en commission et la possibilité du contrôle judiciaire · 7 Conclusion · 8 Références.*

**RÉSUMÉ:** Cet article traite de l'interdiction de la nomination au poste de confiance de la personne impliquée dans un cas de malhonnêteté administrative ou de conduite indue comme un mécanisme complémentaire de la lutte contre la corruption dans l'Administration publique, à côté des instruments juridiques de nature pénale, civile et administrative. La nomination et le maintien de l'embauche d'une personne condamnée en deuxième instance judiciaire blessent les principes de la légalité, de la moralité administrative, de l'impersonnalité, de l'efficacité et de l'égalité. Existence de la pertinence de la discussion juridique du thème dans l'action civile publique, en ce qui concerne sa dimension collective. L'objectif de l'étude est de débattre la problématique de la nomination sans concours public de la personne impliquée dans un cas d'improbité administrative et l'atteinte aux principes constitutionnels, avec la conclusion de l'irrégularité et de l'absence de conformité de la nomination et du maintien de la personne condamnée en deuxième instance judiciaire à la fonction en commission ou de libre nomination. La méthode hypothétique-déductive qui a été adoptée. Étude des auteurs nationaux et internationaux, d'après la recherche bibliographique dans les livres et périodiques.

**MOTS-CLÉS :** Corruption · Improbité Administrative · Inconduite · Fonction Publique · Interdiction de la Nomination d'une Personne Condamnée.

## 1 Introdução

A corrupção é um mal que assola a humanidade em todas as partes da Terra, corroendo as finanças públicas e se apropriando de recursos que poderiam e deveriam ser aplicados em serviços de saúde, educação, assistência social, segurança pública, justiça, moradia e outros direitos sociais.

A prevenção e a repressão aos atos de corrupção merecem estudos e aprimoramento para maior eficiência do combate aos desvios de agentes públicos. Um dos mecanismos é evitar que pessoa envolvida em improbidade administrativa seja nomeada em cargo de confiança na Administração Pública.

O sistema jurídico anticorrupção brasileiro é amplo, com inúmeras normas de tratamento da corrupção e de medidas anticorrupção, tanto nos aspectos criminais (corrupção), civis (indenização), administrativos (infração funcional e administrativa), como por improbidade administrativa (BRASIL, 1992) e improbidade empresarial (BRASIL, 2013).

Os avanços dos instrumentos jurídicos brasileiros foram influenciados de alguma forma pelo movimento internacional de combate à corrupção, porque o fenômeno da corrupção é mundial, não apenas de alguns países ou de algumas culturas mais permissivas, facilitado pelo aumento das relações comerciais internacionais e intergovernamentais decorrentes da globalização e da melhoria dos meios de transporte e de comunicação.

Em tal linha, na busca de integração e cooperação internacional, o Brasil firmou e ratificou vários tratados internacionais, em vigência: a Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE, Convenção de Paris de 1997, promulgada pelo Decreto nº 3.678, de 30 de novembro de 2000 (BRASIL, 2000); a Convenção Interamericana contra a Corrupção, Convenção de Caracas, de 1996, da Organização dos Estados Americanos – OEA, promulgada pelo Decreto nº 4.410, de 7 de outubro de 2002 (BRASIL, 2002); e, a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, Convenção de Mérida, adotada pela Assembleia-Geral das Nações Unidas, em 2003, promulgada pelo Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006 (BRASIL, 2006).

O tema foi objeto de preocupação intensa do governo brasileiro, podendo ser destacada a cartilha elaborada pela Controladoria-Geral da União (2008,) sobre esta última avença, a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção. A título de comparação, o governo português também promoveu inúmeras medidas normativas, como a implantação da Convenção sobre a Luta contra a Corrupção de Agentes

Públicos Estrangeiros nas Transações Comerciais e edição da Lei nº 20/2008, de 21 de abril (PORTUGAL, 2008), com criação de novo regime penal da corrupção no comércio internacional e no sector privado, e várias recomendações (2010). Merecem ainda menção os esforços de vários organismos internacionais ligados à ONU, à União Europeia, ao MERCOSUL e entidades ibero-americanas e latino-americanas, como a associação AIAMP, CIAT, CJI, COMJIB e OLACEFS, para estabelecimento de rede de transparência e de acesso à informação e outras medidas para melhoria da luta contra a corrupção (AIAMP et alii, [s.d]).

Nesse contexto, e como mais um mecanismo de coibição de atos ímprobos e assemelhados a atos de corrupção ou de desvios funcionais na Administração Pública, o objeto deste artigo científico aborda especificamente as normas civis de proibição ou vedação de nomeação de pessoa envolvida em improbidade administrativa para desempenhar cargo ou função sem concurso na Administração Pública – com destaque para a situação específica do Município de São Paulo – por estudo de caso, além de ser motivo para exoneração de servidor concursado, sem análise nesta oportunidade de eventual conduta criminal nem de seus efeitos e consequências no ordenamento brasileiro.

O trabalho adotou o método hipotético-dedutivo, com cotejamento de obras de autores nacionais e internacionais, por meio da pesquisa bibliográfica em livros e periódicos.

## **2 Ilegalidade de nomeação e manutenção de servidor ímprobo em cargo de livre provimento**

Partindo da hipótese de nomeação de pessoa condenada por improbidade administrativa, sem trânsito em julgado, em função de livre provimento, de confiança ou em comissão, o ato administrativo padece de ilegalidade.

A propósito, a legislação brasileira reprova os atos de improbidade praticados por qualquer agente público, servidor ou não, contra a Administração Pública direta, indireta ou fundacional de qualquer ente público (BRASIL, 1992, art. 1º), inclusive entidade que receba subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício, de órgão público (parágrafo único), observando a aplicação de sanção também ao não funcionário público com participação ou benefício no evento (art. 3º da mesma lei). A sanção pode consistir em perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, ressarcimento integral do dano, quando houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos, pagamento de multa civil e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário (BRASIL, 1992, art.

12). Para uma verificação específica, Silvio Antonio Marques (2010, p. 65-142) analisa bem os atos de improbidade administrativa e as cominações legais, e Valter Foleto Santin (2014, p. 78-80) fornece noções sobre improbidade empresarial, pela Lei nº 12.846/2013 (BRASIL, 2013), com indicação de instrumentos jurídicos para combate de irregularidades administrativas e da própria corrupção.

A nomeação não pode ser realizada pela Municipalidade por vedação legal (SÃO PAULO, 1990, art. 2º) e jurídica, tendo em vista a condição de ímprobo e sem idoneidade para ocupação de cargo ou função pública sem concurso, por sua condenação por improbidade administrativa.

O Município deve observar princípios e diretrizes na sua organização, de natureza política, administrativa, estrutural e social, dentre eles, os princípios da moralidade administrativa e da idoneidade dos agentes e dos servidores públicos: “Art. 2º – A organização do Município observará os seguintes princípios e diretrizes: [...] XII – a moralidade administrativa; XIII – a idoneidade dos agentes e dos servidores públicos” (SÃO PAULO, 1990).

O art. 75 da Lei Orgânica Municipal de São Paulo, ao tratar da nomeação de Secretário Municipal e Subprefeito de pessoa maior de 18 anos, “no pleno exercício dos seus direitos políticos” (*caput*) e da vedação por inelegibilidade (§1º), não elimina os requisitos básicos exigidos para a Administração. Mesmo que o condenado não tenha perdido os direitos políticos, ele não possui *idoneidade* para qualquer cargo de livre provimento, em comissão ou de confiança, decorrente da sua condenação como ímprobo (SÃO PAULO, 1990).

O conceito de elegibilidade (BRASIL, 1990) não se confunde com os de idoneidade e probidade, pois alguém pode ser elegível para cargo ou mandato eletivo (falha flagrante da lei da ficha *quase* limpa) e não possuir idoneidade e probidade necessárias para cargo em comissão e de confiança. Por exemplo, juiz não é elegível, mas a inelegibilidade não significa inidoneidade nem improbidade, porque a vedação expressa decorre do exercício da função judicante.

Pela condenação judicial por improbidade administrativa, o condenado passa a ser ímprobo e a sua inidoneidade decorre logicamente de sua condenação. Ímprobo não é idôneo; ímprobo recebe a pecha de inidôneo. Não adianta questionar!

A nomeação e manutenção política de condenado em cargo ou função de livre provimento, em comissão ou de confiança, além do princípio da legalidade, ofende também aos princípios da moralidade, idoneidade de agentes e servidores públicos, impessoalidade, eficiência e igualdade, em desvio de finalidade, diante da mácula por condenação em improbidade administrativa, com evidente falta de interesse público

e ameaça as relações jurídicas na atuação de servidor envolvido e condenado por improbidade administrativa, em abordagem adiante.

### 3 Moralidade administrativa, exigência de idoneidade para nomeação e manutenção em função de livre provimento

A nomeação e manutenção em cargo de livre provimento, em comissão e de confiança, também afrontam a moralidade administrativa.

A moralidade administrativa tem contornos jurídicos e deve ser seguida juridicamente, sem depender de respaldo legal, por autonomia normativa e principiológica.

Após comparar o Direito e a Moral, a professora Maria Sylvania Zanella di Pietro (1991, p. 107) enfatiza que a moralidade administrativa exige do administrador público comportamentos compatíveis com o interesse público que lhe cumpre atingir, voltados para os ideais ou valores presentes no grupo social e que estão expressos de forma muito nítida no preâmbulo da Constituição da República Federativa do Brasil.

Rodolfo de Camargo Mancuso (2003, p. 106-116), ao analisar a ação popular, observa que pode ser acolhida ação por ato ofensivo à moralidade administrativa, erigida em *fundamento autônomo* para a ação popular, mesmo sem outra conotação de palpável lesão ao erário. Acrescenta que o ordenamento jurídico colocou a moralidade administrativa “numa categoria jurídica passível de controle jurisdicional, per se”, sendo que o ato administrativo pode ser legalmente formal, não lesivo ao erário, “mas, inobstante, moralmente insustentável”. Inexiste antinomia entre os valores lei e moral.

Assim, para aplicação e reforço da moralidade administrativa inexistente dependência da lei ou da legalidade, pois se tratam de princípios normativos autônomos e independentes, com tranquila possibilidade de conhecimento pelo Judiciário e reprovação de ato administrativo pautado pela imoralidade, mesmo que sem amparo na lei.

Aprópria Constituição Federal prevê os efeitos nefastos da improbidade administrativa, com a restrição de direitos dos condenados por tal infração (BRASIL, 1988, art. 37).

A moralidade administrativa (BRASIL, 1988, art. 37) impõe naturalmente posturas, cautelas e cuidados da Administração Pública e dos entes estatais para reprovação de atos imorais e em imoralidade, visível em relação a condenados por improbidade administrativa, por evidente restrição de relacionamento jurídico com quem sofrer condenação por improbidade administrativa.

Além disso, a legislação municipal determina ao município a observância aos princípios da moralidade administrativa e da idoneidade dos agentes e dos servidores públicos (SÃO PAULO, 1990, art. 2º) na sua organização.

Tais princípios e diretrizes organizacionais não são meras palavras destituídas de significados, mas sim termos jurídicos de conceito determinável, cujo preenchimento traz evidências de que o município deve exigir, em nome da moralidade e da idoneidade de agentes e servidores públicos, que as contratações de servidores se pautem em consonância com tais princípios jurídicos.

A nomeação ou contratação em função de livre provimento ou de confiança de pessoa condenada por improbidade administrativa, ainda que não transitada em julgado, deve levar em consideração os valores da moralidade e da idoneidade, como fatores essenciais para a escolha pública, em limites aos princípios normativos constitucionais, da lei orgânica e de outros diplomas legais. A idoneidade é um fator preponderante e não pode ser nomeada pessoa ímproba.

Os dicionaristas definem idoneidade como *qualidade de idôneo; aptidão, capacidade, competência* (AURÉLIO, [2017?]), ou *qualidade, característica de pessoa ou coisa idônea* (CALDAS AULETE, [2015?]) ou *qualidade de idôneo; aptidão, capacidade, competência* (MICHAELIS, [2017?]) ou *a qualidade de boa reputação, do bom conceito que se tem de uma pessoa* (DICIONÁRIO INFORMAL, [s.d.]). Definem também idoneidade moral como *conjunto de qualidades que distinguem o indivíduo, pela boa prática dos deveres e costumes, dignificando-o no conceito público* (MICHAELIS, [2017?]) ou *conjunto de qualidades que recomendam o indivíduo à consideração pública, com atributos como honra, respeitabilidade, seriedade, dignidade e bons costumes*. Idôneo é algo *próprio para alguma coisa; conveniente, adequado* ou *que tem condições para desempenhar certos cargos ou realizar certas obras* (AURÉLIO, [2017?]) ou *que é muito honesto, confiável, correto (comportamento idôneo)* ou *que é competente, autorizado, abalizado* ou *que é considerado apto técnica e moralmente para ocupar certo cargo ou desempenhar determinada função* (CALDAS AULETE, [2015?]).

Em tal linha, a conotação da norma municipal sobre *idoneidade dos agentes e servidores públicos* é jurídica, no sentido de aptidão técnica e moral para ocupar cargo ou desempenhar função, dentro da noção de ilibado (*Não tocado; sem mancha; puro, incorrupto*, Aurélio; *que não foi tocado, que permanece puro (reputação ilibada); INCORRUPTO; livre de culpa, reabilitado*, nos conceitos de Caldas Aulete).

É óbvio que não se pode considerar idônea ou com idoneidade ou ilibada uma pessoa condenada por improbidade administrativa, impedindo o exercício de função pública para cargo de confiança ou em comissão. Falta a chamada idoneidade moral e social, cuja configuração depende da ausência de mácula, mancha e pureza na sua vida, retirada, no caso, pela condenação por improbidade administrativa.



Pouco importa que a condenação seja dolosa ou culposa, definitiva ou em grau recursal, pois o sistema já prevê efeitos jurídicos de condenação não transitada em julgado por órgão colegiado para exercício de direitos políticos (BRASIL, 1990).

A falha legislativa da chamada Lei da Ficha Limpa (BRASIL, 1990), alterada pela LC 135/2010 (BRASIL, 2010), não impede a aplicação da restrição à contratação do requerido para cargo em comissão ou de livre provimento. É bem verdade que, para ser candidato, a norma veda a sua condenação à suspensão dos direitos políticos, em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão colegiado, por ato doloso de improbidade administrativa em lesão ao patrimônio público e enriquecimento ilícito, até oito anos após o cumprimento da pena (BRASIL, 1990, art. 1<sup>o</sup>).

Se a pessoa não for condenada à sanção específica de *suspensão dos direitos políticos*, até poderia ser candidata a cargo eletivo. Porém, mesmo que eventualmente não dolosa a conduta, a norma tem efeito valorativo, de reprovação de conduta ímproba. Do mesmo modo, a decisão transitada em julgado ou por órgão colegiado pode não afetar a elegibilidade do candidato detentor de cargo na administração pública (direta, indireta ou fundacional) e condenado por indevido benefício próprio ou de terceiro, para a eleição do mesmo concurso ou diplomação (BRASIL, 1990, art. 1<sup>o</sup>), assunto da esfera eleitoral, mas seguramente provoca a reprovação legal à conduta ilícita para fins de relacionamento do condenado com o Poder Público. Fere o princípio da legalidade a nomeação de alguém condenado por improbidade administrativa a cargo de confiança ou de provimento em comissão.

Por estes e outros dispositivos, verifica-se que o legislador ao tratar de questão de elegibilidade deu o mesmo valor jurídico para a condenação transitada em julgado e aquela originária de órgão colegiado, mesmo que especificamente não ocorra a afetação da elegibilidade do candidato concorrente.

Assim, a moralidade é afrontada diretamente, por nomeação e manutenção de servidor condenado por improbidade administrativa em cargo de livre provimento.

Além disso, se a nomeação for política e para cooptação política, em face de arranjos políticos para dominação e exercício de poder com menos potencial de cobrança, de crítica e de contestação partidária ou do parlamento paulistano, há expressa e evidente quebra da impessoalidade administrativa.

Também pode ser vista como lesão à eficiência administrativa a nomeação de pessoa condenada por improbidade administrativa, por risco de contestação da legitimidade política da municipalidade e da sua representatividade social perante a sociedade e as suas relações institucionais no desempenho das funções e prestação de serviços públicos.

Os atos administrativos dos quais o condenado participe podem ser questionados e podem não atingir o resultado esperado. Ou, ainda, provocar algum tipo de dificuldade jurídica para a Administração no desempenho de sua atividade típica de prestador de serviço ou de agente regulador dos serviços públicos concedidos ou permitidos.

A manutenção de pessoa condenada por improbidade administrativa em cargo de livre provimento afronta o princípio da igualdade, por tratamento desigual em relação à outra pessoa condenada por improbidade administrativa. Ou entra em confronto com aqueles que realmente possuem idoneidade moral, social e pessoal, sem mancha alguma, com aptidão para serem nomeados em cargo de livre provimento.

Tudo isso implica desvio de finalidade e possibilidade de invalidação do ato administrativo de nomeação e necessidade da exoneração do servidor condenado por improbidade administrativa, seja dolosa ou culposa.

#### **4 Diferenciação entre ingresso por concurso e nomeação em cargo de comissão ou de confiança**

É pertinente a diferenciação entre ingresso no serviço público por concurso e por nomeação em cargo em comissão ou de confiança.

A própria Constituição Federal já traz os contornos e as diferenças essenciais, estabelecendo que a investidura em cargo ou emprego público é a regra, originária de concurso, “depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos”, com ressalva para o ingresso por cargo em comissão, de característica precária e extraordinária, para “as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração” (BRASIL, 1988, art. 37). Tal diferenciação deve ser levada em consideração, no mínimo, para vedar a nomeação ou a manutenção de servidor ocupante de cargo em comissão ou de confiança que tenha sofrido condenação por improbidade administrativa.

É óbvio que um agente público ocupante de cargo por mandato eletivo ou por concurso deve ter tratamento bem diferente daquele servidor com ingresso extraordinário no serviço público, sem mandato eletivo e sem concurso, como as nomeações de cargo de confiança ou em comissão, marcado por precariedade e temporariedade, como condição essencial de ingresso e saída. Vale dizer, os ocupantes de cargo por provimento em comissão podem ser dispensados a qualquer tempo, diferentemente de mandatário eleito por voto ou concursado, hipótese esta dependente de processo administrativo, em que é obrigatório e indispensável o

exercício dos princípios constitucionais do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa. Ou por sentença judicial.

O cargo em comissão ou de confiança é precário, de livre provimento e demissão, demissível *ad nutum*, a qualquer tempo, em face de mera apreciação de conveniência e oportunidade do nomeante, não podendo receber o mesmo tratamento jurídico exigido para exoneração de servidor detentor de mandato eletivo ou de servidor concursado ocupante de cargo efetivo, por aplicação do princípio da igualdade (BRASIL, 1988, art. 5º).

Note-se que a condenação por improbidade administrativa é situação incompatível com cargo não concursado e função de livre provimento ou de confiança, demissível *ad nutum*, com exigência de credibilidade e confiança para a sua manutenção no serviço público, inexistentes para quem é acusado e condenado por improbidade administrativa.

A norma permite o afastamento do servidor durante o processo por improbidade administrativa (BRASIL, 1992, art. 20), o que reforça a possibilidade de seu afastamento em definitivo depois de condenado por improbidade administrativa ou a revogação da sua nomeação por cargo de confiança ou em provimento em comissão. Se o servidor é demissível *ad nutum*, em interpretação conforme, o seu afastamento judicial deve ter o efeito de demissão ou exoneração, no mínimo impossibilitando a sua remuneração, exatamente porque não possui direito algum de manutenção no cargo em comissão, de livre nomeação e exoneração, até porque não foi eleito nem concursado. Ganhar salário sem trabalhar é um verdadeiro prêmio para servidor ocupante de cargo em comissão acusado de improbidade administrativa e afastado judicialmente.

A quebra da precariedade do relacionamento por afastamento judicial tem o efeito de cancelar o vínculo jurídico com a Administração pública, pois inexistente a contraprestação laborativa, razão de ser do vínculo funcional e da utilidade e necessidade do seu trabalho para a Administração pública.

Algo que poderia ser perquirido é se, com o afastamento judicial, o administrador nomeante teria a disponibilidade jurídica de manter a nomeação, por deixar de dispensar ou exonerar o servidor público comissionado ou de confiança.

Se o juiz afastar o servidor comissionado ou em cargo de confiança ou função de livre provimento por demonstração de ilicitude de seu comportamento no serviço público, é defeso ao nomeante a manutenção do nomeado no serviço público, por perda da confiança pública no servidor nomeado, uma das características essenciais da sua própria nomeação e do uso do seu trabalho em favor do ente federativo. O poder emana (BRASIL, 1988, art. 1º) e pertence ao povo (SÃO PAULO, 1990, art. 5º).

O tema não pode ficar ao critério ou vontade individual do nomeante, tendo em vista que o valor maior é a instituição, o ente público, e principalmente o interesse público. Não se trata de conveniência e oportunidade do administrador e sim de ato vinculado, consistente na retirada do agente nomeado do serviço público incriminado e condenado por improbidade administrativa.

A continuidade da nomeação em tal caso é visivelmente contrária ao direito, afrontando aos princípios da moralidade e da impessoalidade, além de outros princípios, especialmente em desarmonia com o interesse público. Manter alguém comissionado ou em função de confiança que não possa trabalhar por afastamento judicial e ainda pagá-lo é totalmente lesivo aos cofres públicos, passível de responsabilidade civil e de improbidade administrativa pela omissão do administrador em exonerar ou cancelar a nomeação de cargo em comissão ou função de livre provimento de servidor desacreditado e sob a pecha judicial de envolvido em ato de improbidade administrativa.

O constituinte foi claro em reprovar os atos de improbidade administrativa, ao estabelecer que “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, § 4º, art. 37), cujo especial rigor é mandamento expresso ao legislador de endurecimento da repressão à conduta ímproba.

## **5 Obrigatoriedade de atendimento à legalidade e também à moralidade, impessoalidade e outros princípios pela administração**

Não é demais anotar que a Administração Pública deve se pautar pelo princípio da legalidade, mas também pelos demais princípios da moralidade, impessoalidade, publicidade e eficiência (BRASIL, 1988, art. 37) com o mesmo grau de normatização e de atendimento, sem constar hierarquia entre tais princípios.

Algo pode não ferir diretamente a legalidade e afrontar a moralidade, impessoalidade, publicidade e eficiência, podendo ser invalidado pelo Judiciário, no desempenho da função jurisdicional de dizer o direito, pertinente à inafastabilidade da jurisdição por ameaça ou lesão a direito, no acesso à Justiça (BRASIL, 1988, art. 5º).

Tradicionalmente, há uma tendência em supervalorizar o princípio da legalidade e deixar os demais princípios administrativos em segundo plano de atenção e aplicação ao funcionamento do Estado e seu aparelho estatal e os respectivos serviços públicos. É óbvio que, pela visão da legalidade, é mais fácil detectar as distorções dos atos administrativos, mas é necessária uma mudança de mentalidade da sociedade para uma maior e melhor

maturação dos demais princípios, o seu atendimento e especialmente a exigência do seu cumprimento, pela própria Administração, pelo cidadão, Ministério Público e Judiciário.

Não tem sentido lógico e jurídico o constituinte inserir outros princípios no campo da Administração Pública, além da legalidade, e sua utilização ou controle judicial ficar restrito apenas a um dos princípios, a legalidade, porque o Estado Democrático de Direito se pauta pelo seguimento ao direito, não apenas uma das suas facetas, a legalidade. O direito tem várias fontes e princípios, sendo que em relação à Administração Pública, a despeito da relevância da legalidade, os demais princípios gerais têm o mesmo valor jurídico e de exigência do seu cumprimento e atenção pela Administração, no desempenho de suas atividades públicas em favor da coletividade. Pouco importa que os princípios da moralidade, da impessoalidade e da eficiência sejam permeados por conceitos indeterminados e exijam uma dose maior de atenção e estudo para a verificação do seu desatendimento. Se a utilização de princípios é inerente ao bom funcionamento da Administração Pública, é curial a exigência de todos, sendo que a desatenção a um dos princípios já inquina e vicia o ato administrativo. Todos os ingredientes principiológicos são capazes de turvar as águas claras da boa administração, sendo a mancha mais visível quando a coloração derivar de várias origens e princípios (SANTIN, 2013, p. 24-25).

Como os demais princípios da Administração Pública, é bom destacar que a moralidade administrativa, em especial, faz parte do próprio sistema do direito pelo modelo constitucional brasileiro, em disposição expressa do art. 37, *caput*, da Constituição da República Federativa do Brasil (BRASIL, 1988). Dessa forma, é aqui despicienda a discussão filosófica sobre a validade jurídica do direito e sua separação de outros domínios normativos de nossa cultura, em termos tradicionalmente debatidos de separação entre o direito e a moralidade ou moral, a religião e as convenções sociais, conforme aponta Andrei Marmor (2013, p. 6-23).

Germana de Oliveira Moraes (1999, p. 23-24) defende que a constitucionalização dos princípios gerais do direito impôs o declínio da legalidade, com o predomínio da *juridicidade*, “não sendo mais possível solucionar os conflitos com a Administração Pública apenas à luz da legalidade estrita”, tendo em vista que as modificações do direito *por regras* para o direito *por princípios* provocou a alteração da “ideia nuclear de legalidade administrativa para o princípio da juridicidade da Administração Pública”.

Emerson Garcia (2002, p. 169) segue a linha da juridicidade, enfatizando que a atuação do Estado deve estar em harmonia com o direito, e o princípio da moralidade coexiste com a legalidade, “não sendo mero apêndice desta”.

Inegavelmente, o tema tem relação com a sistemática de nova gestão pública, de boa governança, dentro da ideia de Estado responsável, que, segundo doutrina Paulo Nogueira da Costa (2014, p. 494), consiste na melhor tradução das dimensões da boa governança, prática reconhecida por instâncias internacionais, como as Nações Unidas e União Europeia, que incluem, “para além dos princípios da boa gestão, o respeito pelos valores da democracia e pelo Estado de Direito e a defesa dos direitos humanos”. Paulo Costa (2014) defende a adoção de inabilitação de servidor para exercício de função ou cargo público de confiança política e implantação da providência em Portugal, em caso de infrações graves, por cessação de confiança que legitimaria o exercício da função.

Assim, um ato administrativo pode estar conforme a legalidade formal, mas em desacordo com a moralidade, impessoalidade e eficiência, portanto, em colisão com o direito, na sua acepção mais ampla, de juridicidade. No confronto com esses princípios, poderia determinar situação de invalidade do ato administrativo apenas legal, no sentido formal. Note-se que a legalidade não se sobrepõe aos demais princípios. A legalidade também não mais reina sozinha no campo da administração, pelo desenvolvimento do princípio da juridicidade, de espectro mais amplo do que a boa e velha legalidade.

## **6 Inexistência de discricionariedade para nomeação ou manutenção de agente ou servidor em cargo de confiança ou em comissão e possibilidade de análise judicial**

A própria nomeação de pessoa condenada por improbidade administrativa ou mesmo a sua manutenção em cargo ou função de livre provimento ou de confiança fere o bom senso e o direito. Não se trata de ato discricionário e sim vinculado, pois a nomeação ou manutenção em cargo de confiança ou em comissão depende da idoneidade moral da pessoa, predicado obrigatório para a condição de servidor público, em mandamento específico da lei orgânica municipal referida (SÃO PAULO, 1990, art. 2º).

Em caso de questionamento direto da municipalidade pelo Ministério Público e manutenção da nomeação, sem a sua revogação, é visível a mora administrativa e a necessidade de mandamento judicial para coibir a conduta indevida de nomeação e de manutenção do servidor.

O ato administrativo de nomeação e a omissão de exoneração são desastrosos, pois a ação e a omissão são destituídas de interesse público e social, com lesão à legalidade, à moralidade e à impessoalidade, inerentes à atividade jurídica e institucional de prestação dos serviços públicos por pessoa inapta. Também à eficiência e à igualdade.

A atuação do Judiciário na prestação de jurisdição na lesão ou ameaça a direito (BRASIL, 1988, art. 5º) não configura atentado à *independência de poderes*, tendo em

vista que o Judiciário tem obrigação de dizer o direito para cumprimento do encargo de acesso à Justiça, seja quem for o envolvido, pessoa pública ou privada. A bem da verdade, não se trata de *independência de poderes* e sim de *interdependência e harmonia de poderes*, com controles recíprocos, fiscalizações mútuas para o bem de todos e melhor cumprimento das finalidades estatais.

A autonomia do ente público não pode ser invocada para inutilização dos direitos sociais, apenas em relação aos outros entes estatais (Estado, União e Município) no confronto de atribuições federativas.

Em relação à discricionariedade administrativa, ela não é óbice para a atividade jurisdicional e não é intocável no ordenamento jurídico atual, principalmente em situação em que o ato é vinculado, sem opção do administrador. A discricionariedade administrativa não é princípio expresso, mesmo que possa ser extraída do fundamento da harmonia e interdependência dos poderes (BRASIL, 1988, art. 2º), sem aptidão ou capacidade de confronto com a legalidade, moralidade, impessoalidade, publicidade e a eficiência (BRASIL, 1988, art. 37).

Rotineiramente, a doutrina e a jurisprudência aceitam o controle judicial da legalidade do ato discricionário, mas não do mérito. O mérito do ato administrativo é colocado como uma parte intocável do ato administrativo. A motivação do ato tem sido controlada judicialmente.

Acrescente-se, como destaca Celso Antônio Bandeira de Mello (2010, p. 90), que, na utilização de termos vagos, fluidos, os chamados conceitos indeterminados, como *comportamento indecoroso, perturbação da tranquilidade pública, urgência*, dentre outros, é perfeitamente possível a intervenção judicial, tendo em vista que o “campo recoberto por estes conceitos carecerá de uma linha demarcatória definida com rigor e precisão indisputáveis. Aí haverá necessidade do Judiciário proceder à *qualificação dos motivos*”.

Neste caso, os termos normativos constitucionais e da lei orgânica municipal *moralidade administrativa e idoneidade dos agentes e servidores públicos* são conceitos jurídicos passíveis de determinação jurídica, cujo preenchimento compete ao Juízo, em consonância com as normas e o direito.

Não se tratam de termos vagos ou indeterminados, porque é possível determinar-lhe o conceito pela sua própria finalidade, é perfeitamente compreensível por razões racionais e de razoabilidade, fornecidas pela cultura e realidade social do momento histórico. Nesta ótica, exigem-se pela moralidade administrativa e também pela necessidade de idoneidade alguns predicados especiais para alguém ser nomeado em cargo de confiança ou em comissão, para exercício de função em nome e para a Administração, no desempenho da atividade de prestação de serviços públicos.

Não se trata de discricionariedade de expedir ou não ato de exoneração de agente político precário, pois a norma obriga a sua edição, a tornar a sua expedição ato vinculado, como melhor escolha administrativa para a área municipal. Não tem mais lugar no cenário jurídico ato discricionário puro e descontrolado, pois todo ato administrativo tem certo grau de vinculação. Não se trata de escolha aleatória, de qualquer escolha. Mas uma seleção de acordo com princípios constitucionais, lei orgânica municipal e outras normas federais e municipais.

A edição ou omissão de norma administrativa sobre contratação ou dispensa de servidor público a título precário é sindicável pelo Judiciário, na verificação da ameaça ou lesão a direito, de nítido contorno de formatação da organização do município, sem qualquer interesse público e social a desídia e postergação indevida de exoneração para continuidade de atividade funcional em desacordo com o direito.

Ademais, há evidente perda de prestígio da discricionariedade administrativa. Não há liberdade pura de escolha, enfatizando Juarez Freitas (2009, p. 396-399) que “a autoridade administrativa jamais desfruta da liberdade pura de escolher (ou deixar de escolher)”, pois os atos administrativos são passíveis de controle, “todos os atos administrativos, ao menos negativa ou mediatamente, são controláveis, e os vícios de omissão também precisam ser combatidos de modo vigoroso e sem condescendência”. A conduta administrativa “apenas se legitima, por definição, se imantada pelo primado dos princípios constitucionais em conjunto”, sob o império da boa administração pública, em *aprofundamento* da sindicabilidade dos atos administrativos, em que “o Estado da discricionariedade legítima é o Estado da promoção do bem de todos”. Acrescenta que para equilíbrio prudente é “tempo de favorecer o controle sistemático da eficiência e da eficácia”.

Luís Manuel Fonseca Pires (2009, p. 298) rejeita a possibilidade de a Administração usar a discricionariedade administrativa para desatender direito fundamental, entendendo que “não pode a Administração Pública, ao pretender exercer o seu *espaço legítimo* de discricionariedade administrativa [...], solapar o *núcleo essencial* do direito fundamental que lhe exige uma prestação positiva em favor do administrado”. Fonseca Pires (2009, p. 299-300) acrescenta que “a Administração Pública não pode – porque sequer é facultado ao Legislativo – deixar de cumprir o *núcleo essencial* de um *direito à prestação* se este direito qualifica-se como *direito fundamental*” e ratifica que se o legislador não pode reduzir o cerne do valor constitucional com muito mais razão é vedado ao administrador, por dever de cumprimento das normas, “recusar-se a cumprir, ou cumprir diversamente o ordenamento jurídico no que se refere, sobretudo, à essência do direito fundamental”.



sendo o princípio da máxima efetividade das normas constitucionais, na concepção de autoaplicabilidade dos direitos fundamentais, mais um argumento ao controle judicial.

Portanto, tudo está sob controle, sendo essencial para a legitimação do ato administrativo a conformidade com os princípios constitucionais, na busca do bem de todos, de forma que todo ato administrativo é vinculado, em maior ou menor porção, incumbindo ao administrador a busca da melhor decisão, a escolha ótima, em consonância com normas e princípios constitucionais, vinculantes de toda a atuação administrativa. O serviço público e os atos administrativos pertinentes podem e devem ser controlados, sem o obstáculo da discricionariedade na verificação de ligação com os princípios constitucionais pertinentes (SANTIN, 2013).

Gilberto Giacoia (2002, p. 28) aproxima a Justiça da dignidade da pessoa humana, anotando que “as forças sociais encontram-se em processo de contínua recomposição”, encarecendo a necessidade de que “o pacto social acompanhe essa renovação”, por sua condição de “dínamo de um novo tempo, a atualização do contratualismo há que se ancorar na doutrina dos direitos humanos, ainda que considerada como nova religião civil, reescrevendo-se a história sob o signo da dignidade”.

Canotilho (2003) aponta que o princípio da legalidade ajuda na consolidação do Estado de Direito, sendo que os princípios da supremacia da lei e reserva de lei direcionam para a vinculação jurídico-constitucional do poder executivo. O controle de ato deve ter relação de congruência da norma com a Constituição.

Jónatas Machado, Paulo Costa e Esteves Hilário (2013, p. 90-96) seguem a mesma linha de entendimento, da importância do princípio da legalidade, como um elemento central do princípio democrático.

Note-se que o Estado de Direito exige a limitação e controle do poder, irretroatividade das leis, vinculação ao direito de todos os órgãos do Estado, a amplitude da tutela jurídica e princípios processuais a serem seguidos, dentre eles o exercício do contraditório no processo, segundo analisa Karl Larenz (1993, p. 151-189).

Jorge Novais (2014, p. 50-64) detecta o Estado de Direito na dimensão garantista ou defensiva, na garantia dos direitos e liberdades fundamentais e na segurança jurídica. Em relação ao princípio da socialidade, Novais defende a inconstitucionalidade das restrições aos direitos de liberdade e aos direitos sociais sempre que os poderes constituídos os afetam, “com eventual desrespeito de princípios como os da dignidade da pessoa humana, da igualdade, da proteção da confiança ou da proibição do excesso”. Anota que a violação de princípios genericamente aplicáveis a todos os direitos fundamentais, no Estado de Direito, determina “a inconstitucionalidade da medida restritiva”. Acrescenta entender

ser sindicável a restrição a direitos sociais “à luz da necessidade da sua observância e da conseqüente relevância jurídica”, apesar da densidade do controle e os seus resultados dependerem da “margem de conformação política reconhecida aos poderes constituídos”. Novais (2014, p. 311-312) também invoca o *peso relativo* dos valores invocados como justificativa da “restrição, da determinabilidade das normas jusfundamentais afectadas e da medida e grau de sacrifício envolvidos”.

A edição de ato administrativo de nomeação e a omissão de exoneração de cargo ou função demissível *ad nutum*, em lesão a princípios constitucionais, é sindicável pelo Judiciário, na verificação da ameaça ou lesão a direito, de nítido contorno de atendimento à obrigação estatal de boa administração e da busca do interesse público e social, com a observação de que o ato se mostra incongruente frente às normas e princípios constitucionais.

No sistema jurídico brasileiro, há possibilidade do Judiciário compelir o ente público a cumprimento de obrigação, com pedido de declaração de irregularidade da nomeação e da manutenção da pessoa condenada por improbidade administrativa a serviço da municipalidade, em qualquer cargo ou função de livre provimento, em comissão ou de confiança, e condenar a municipalidade a exonerar o condenado cessando imediatamente a sua atuação perante o Executivo municipal, em obrigação de fazer, através de ação coletiva, denominada ação civil pública (BRASIL, 1985) ou outra ação coletiva, inclusive pela Lei nº 8.429/1992 (BRASIL, 1992), dependendo das peculiaridades do caso concreto.

## 7 Conclusão

Assim, conclui-se que a nomeação e manutenção da contratação de condenado em cargo ou função de livre provimento ou de confiança ou em comissão fere o princípio da legalidade, por condenação em improbidade administrativa em segunda instância, por órgão colegiado, independentemente de conduta dolosa ou culposa, em afronta à norma municipal que exige moralidade administrativa e a “idoneidade dos agentes e dos servidores públicos”, na organização e trato com a Administração (SÃO PAULO, 1990, art. 2º) na sua organização, por destituído o réu de idoneidade para exercer cargo ou função de confiança ou em comissão, além de que o exercício da função configura vedada contratação laborativa, em razão de aplicação de sanção específica de proibição de contratar com o poder público;

Além disso, há violação de moralidade administrativa, por exigência de idoneidade para nomeação e manutenção de agente político e servidor público, predicado faltante para condenado por improbidade administrativa;

Essa prática também configura lesão à impessoalidade, por nomeação para cooptação política, em face de arranjos políticos para dominação e exercício de poder com menor potencial de cobrança e resistência;

Constitui, ainda, ferimento à eficiência, por risco de contestação da legitimidade política da municipalidade e da sua representatividade social perante a sociedade e as suas relações institucionais.

Por fim, também há afronta ao princípio da igualdade, por tratamento desigual em relação à outra pessoa condenada por improbidade administrativa ou até à pessoa idônea.

## 8 Referências

ASOCIACIÓN IBERO AMERICANA DE MINISTERIOS PÚBLICOS (AIAMP) et alii. **Principios y recomendaciones para una mejor coordinación interinstitucional para la lucha contra los delitos económico-financieros vinculados a la corrupción**. Disponível em: <<http://www.olacefs.com/wp-content/uploads/2014/10/17.2.pdf>>. Acesso em: 25 out. 2015.

AURÉLIO. Verbetes “Idoneidade”, “Idôneo” e “Ilibado”. **Dicionário Aurélio Eletrônico**. [2017?]. Positivo Informática.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988. **Diário Oficial da União**. Brasília, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 30 nov. 2018.

\_\_\_\_\_. Controladoria-Geral da União. **Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção**. Brasília, 2008. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/articulacao-internacional/convencao-da-onu/arquivos/guia-das-medidas-preventivas>>. Acesso em: 30 nov. 2018.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 3.678, de 30 de novembro de 2000. **Diário Oficial da União**. Brasília, 2000. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D3678.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3678.htm)>. Acesso em: 30 nov. 2018.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 4.410, de 7 de outubro de 2002. **Diário Oficial da União**. Brasília, 2002. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/D4410.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4410.htm)>. Acesso em: 30 nov. 2018.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006. **Diário Oficial da União**. Brasília, 2006. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5687.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5687.htm)>. Acesso em: 30 nov. 2018.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990. **Diário Oficial da União**. Brasília, 1990. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/Lcp64.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp64.htm)>. Acesso em: 30 nov. 2018.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar nº 135, de 4 de junho de 2010. **Diário Oficial da União**. Brasília, 1990. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/Lcp135.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp135.htm)>. Acesso em: 30 nov. 2018.

\_\_\_\_\_. Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985. **Diário Oficial da União**. Brasília, 1985. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L7347orig.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7347orig.htm)>. Acesso em: 30 nov. 2018.

\_\_\_\_\_. Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992. **Diário Oficial da União**. Brasília, 1992. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8429.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8429.htm)>. Acesso em: 30 nov. 2018.

\_\_\_\_\_. Lei nº 12.846, de 1o de agosto de 2013. **Diário Oficial da União**. Brasília, 2013. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm)>. Acesso em: 30 nov. 2018.

CALDAS AULETE. Verbetes “Idoneidade”, “Idôneo” e “Ilibado”. **Aulete Digital**. [2015?]. Disponível em: <<http://www.aulete.com.br/idoneidade>>. Acesso em: 14 out. 2015.

CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito Constitucional e teoria da Constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

CANOTILHO, J. J. Gomes; MOREIRA, Vital. **Constituição da República Portuguesa Anotada**. 4. ed. Coimbra: Almedina, 2007, v. I.

COSTA, Paulo Nogueira da. **O Tribunal de Contas e a boa governança**: contributo para uma reforma do controlo financeiro externo em Portugal. Coimbra: Coimbra Ed., 2014.

DICIONÁRIO INFORMAL. **Verbetes “Idoneidade”**. Disponível em: <<https://www.dicionarioinformal.com.br/idoneidade/>>. Acesso em: 14 out. 2015.

DIREÇÃO-GERAL DE POLÍTICA DE JUSTIÇA. **Guia do exportador**. 2010. Disponível em: <<http://www.portugalglobal.pt/PT/Internacionalizar/GuiaExportador/Documents/OCDEbrochuraConvencao.pdf>>. Acesso em: 30 nov. 2015.

FREITAS, Juarez. **O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais**. 4. ed., São Paulo: Malheiros, 2009.

GARCIA, Emerson. A moralidade administrativa e sua densificação. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília: Senado Federal, v. 39, n. 155, jul./dez. 2002, p. 153-173. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/801/R155-11.pdf?sequence=4>>. Acesso em: 30 nov. 2015.

GIACOLA, Gilberto. Justiça e Dignidade. **Revista Argumenta**. UENP (FUNDINOPI), Jacarezinho – PR, v. 2, n. 1, p. 11-31, 2002. Disponível em: <<http://seer.uenp.edu.br/index.php/argumenta/article/view/86/86>>. Acesso em: 14 out. 2015.

LARENZ, Karl. **Derecho justo**: fundamentos de etica juridica. Trad. Luis Díez-Picazo. Madrid: Civitas, 1993.

MACHADO, Jónatas E. M.; COSTA, Paulo Nogueira da; HILÁRIO, Esteves Carlos. **Direito Constitucional angolano**. 2. ed. Coimbra: Coimbra, 2013.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Ação popular**. 5. ed., São Paulo: RT, 2003.

MARMOR, Andrei. A natureza do direito. **Revista Direito, Estado e Sociedade**. Rio ... Sociedade, Rio de Janeiro, n. 42, jan/jun 2013, p. 6-23. Disponível em: <<http://direitoestadosociedade.jur.puc-rio.br/media/42artigo1.pdf>>. Acesso em: 28 out. 2015.

MARQUES, Silvio Antonio. **Improbidade administrativa**: ação civil e cooperação jurídica internacional. São Paulo: Saraiva, 2010

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Discricionariedade e controle jurisdicional**. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

MICHAELIS. Verbete "Idoneidade Moral". **Dicionário Brasileiro da Língua Portuguesa**. [2017?]. Disponível em: <<https://michaelis.uol.com.br/moderno-portugues/busca/portugues-brasileiro/idoneidade/>> Acesso em: 21 dez. 2018.

MORAES, Germana de Oliveira. **Controle jurisdicional da administração pública**. São Paulo: Dialética, 1999.

NOVAIS, Jorge Reis. **Os princípios constitucionais estruturantes da república portuguesa**. Coimbra: Coimbra, 2014.

NUNES JUNIOR, Vidal Serrano. **A cidadania social na Constituição de 1988**: estratégias de positivação e exigibilidade judicial dos direitos sociais. São Paulo: Verbatim, 2009.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella di. **Discricionariedade administrativa na Constituição de 1988**. São Paulo: Atlas, 1991.

PIRES, Luís Manuel Fonseca. **Controle judicial da discricionariedade administrativa**: dos conceitos jurídicos indeterminados às políticas públicas. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

PORTUGAL. Lei nº 20, de 21 de abril de 2008. **Diário da República**. Lisboa, 2008. Disponível em: <[https://dre.pt/web/guest/pesquisa/-/search/249978/details/normal?p\\_p\\_auth=e5vKunGJ](https://dre.pt/web/guest/pesquisa/-/search/249978/details/normal?p_p_auth=e5vKunGJ)>. Acesso em: 30 nov. 2018.

SANTIN, Valter Foletto. **Controle judicial da segurança pública**: eficiência do serviço na prevenção e repressão ao crime. 2. ed., São Paulo: Verbatim, 2013.

\_\_\_\_\_. Panorama da Lei nº 12.846/2013 em improbidade empresarial. **Revista APMP**, Associação Paulista do Ministério Público, São Paulo, v. 18, n. 58... v. 18, n. 58, p. 78-80, maio/ago., 2014. Disponível em: <<http://midia.apmp.com>>.

br/arquivos/pdf/APMP\_revista/2014\_revista\_apmp\_maio\_agosto.pdf>. Acesso em: 14 out. 2015

SÃO PAULO. Lei Orgânica do Município de São Paulo. **Câmara Municipal de São Paulo**. São Paulo, 1990. Disponível em: <<http://www.saopaulo.sp.leg.br/wp-content/uploads/2018/01/LOMC.pdf>>. Acesso em: 30 nov. 2018.