

**MANOEL DE OLIVEIRA FRANCO SOBRINHO**

*Ex-Parlamentar e Magistrado Federal. Professor Honorário da Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais da Universidade de Mendoza na Argentina. Professor Honorário da Universidade Nacional Maior de São Marcos em Lima no Peru. Professor Honorário do Colégio Maior de Nossa Senhora do Rosário de Bogotá na Colômbia. Catedrático de Direito Administrativo e Professor Emérito da Universidade Federal do Paraná.*

# **O Princípio Constitucional da Moralidade Administrativa**

**Curitiba**

**GENESIS** EDITORA

**1993**

**Ficha catalográfica preparada por  
INDEX Consultoria em Informação e Serviços S/C Ltda.**

**F825** Franco Sobrinho, Manoel de Oliveira  
O princípio constitucional da moralidade administrativa /  
Manoel de Oliveira Franco Sobrinho. – Curitiba : Genesis,  
1993.  
179 p.

1. Moralidade administrativa. 2. Atos administrativos.  
3. Direito administrativo. I. Título.

CDU (2. ed.) 342.970.7

CDD (20. ed.) 342.06

**Impresso no Brasil / Printed in Brazil**

**O Princípio Constitucional da Moralidade Administrativa  
(MANOEL DE OLIVEIRA FRANCO SOBRINHO)**

1ª EDIÇÃO – 1993

**Arte e Diagramação:** Adilson Rodrigues Bonan

**Composição:** Osvaldo de Freitas

**Impressão:** Apta – Gráfica e Editora Ltda. Rua Piaui, 2010

CEP: 80.630-300 – Curitiba - PR

**Capa:** T.W.O. Comunicação

Direitos desta edição reservados por

**GENESIS**  
EDITORA

(Furtado, Benedet & Luchtemberg Ltda.)

Rua Marechal Deodoro, 450 – Conj. 1002 – CEP:80.010-910

Curitiba - PR – Fone: (041) 222-7701 – Fax: (041) 223-7580

# Índice

<b>Prefácio</b> .....	7
<b>Prólogo – DIREITO E MORAL NO COMPORTAMENTO ADMINISTRATIVO</b> .....	11
1. Introdução .....	11
2. Modos do fazer administrativo .....	12
3. A unidade formal do ato .....	13
4. Coordenação dos elementos .....	13
5. Subjetividade e Objetividade .....	14
6. O conteúdo moral dos atos .....	15
7. Aspectos jurídicos e morais .....	16
8. Enriquecimento ilícito .....	17
9. Contas públicas .....	18
10. Imparcialidade/Moralidade .....	19
11. Princípios constitucionais .....	20
12. A qualidade moral dos atos .....	21
13. O fato moral no ato .....	22
14. Legitimidade/Validade .....	23
15. O princípio da moralidade .....	24
<b>Capítulo I – PODER ADMINISTRATIVO E A MORALIDADE ADMINISTRATIVA</b> .....	27
1. Introdução .....	27
2. Responsabilidade administrativa .....	28
3. A norma de relação .....	29
4. A ética do direito .....	30
5. Dever moral e dever-ser jurídico .....	31
6. A experiência jurídica .....	31
7. Igualdade, experiência moral, equidade .....	32
8. O poder administrativo .....	33
9. O poder administrativo executório .....	34
10. Subordinação à legalidade .....	35
11. Subordinação à moralidade .....	36
12. A vontade na Administração .....	37
13. O princípio da necessidade comum .....	37
14. A moral interna da lei .....	38
15. A idéia do direito justo .....	39
<b>Capítulo II – A POSIÇÃO JURÍDICA DO ESTADO E O PROBLEMA DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA</b> .....	41
1. Introdução .....	41
2. Os fins do Estado .....	42
3. A origem do Estado moderno .....	43
4. A limitação do poder do Estado .....	43

5. Estado-administração .....	44
6. A Administração moderna .....	45
7. Proteção contra a Administração .....	46
8. O domínio do Direito Administrativo .....	47
9. A missão do Direito Administrativo .....	48
10. As obrigações da Administração .....	49
11. A tecnização dos meios .....	50
12. Os grandes temas .....	51
13. A necessidade da revisão dos conceitos .....	52
14. O objeto possível ilícito .....	52
15. A regra moral motivo de valor .....	53
<b>Capítulo III – O FATO MORAL NO ATO ADMINISTRATIVO .....</b>	<b>55</b>
1. Introdução .....	55
2. O ato jurídico-administrativo .....	56
3. A lei administrativa .....	56
4. O conhecimento da lei administrativa .....	57
5. O fato jurídico-administrativo .....	58
6. A moralidade do fato .....	58
7. A moralidade do ato .....	59
8. Os recursos contra a Administração .....	60
9. Objeto proibido e ato absurdo .....	61
10. A moralidade do objeto .....	62
11. A moral nos fatos naturais .....	63
12. A motivação do ato no fato .....	64
13. A responsabilidade no fato e no ato .....	66
14. As faculdades de supremacia .....	67
15. O risco que o Estado deve aceitar .....	68
<b>Capítulo IV – O ELEMENTO MORAL NA FORMAÇÃO DO ATO ADMINISTRATIVO .....</b>	<b>69</b>
1. Introdução .....	69
2. A volta à moral jurídica .....	70
3. O elemento moral no ato administrativo .....	70
4. Os vícios da vontade administrativa .....	71
5. Os efeitos-fins .....	72
6. Justiça para o administrado .....	73
7. Os remédios específicos .....	74
8. Os requisitos de validade .....	75
9. Mérito e legitimidade .....	76
10. Os elementos negativos .....	76
11. O vício da não-moralidade .....	77
12. O ato administrativo como soma de elementos .....	78
13. A autonomia é do ato administrativo .....	78
14. Legitimidade e moralidade .....	80
15. A apreciação da moralidade como elemento do ato .....	80
<b>Capítulo V – O ALCANCE DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA NO MANDADO DE SEGURANÇA .....</b>	<b>83</b>
1. Introdução .....	83
2. O fator constitucional determinante .....	84
3. Lei positiva e moralidade .....	85
4. A regra constitucional e a lei positiva .....	86

5. O ilícito administrativo e a moralidade .....	86
6. Processo e juízos de valor .....	88
7. A proteção da Constituição .....	89
8. Administração e ato violatório .....	89
9. Direito-base e direito-conseqüente .....	90
10. A importância da interpretação .....	91
11. Ato de autoridade e tutela dispensável .....	92
12. Anulação do ato e não da lei .....	92
13. Deontologia e supremacia constitucional .....	93
14. Ordem jurídica e moralidade administrativa .....	95
15. A larga via da segurança constitucional .....	96
<b>Capítulo VI – A MORALIDADE ADMINISTRATIVA</b>	
<b>NA AÇÃO POPULAR CONSTITUCIONAL .....</b>	<b>99</b>
1. Introdução .....	99
2. O significado da <i>actio popularis</i> .....	100
3. A premissa de moralidade .....	101
4. A moralidade na lei .....	103
5. Presunções e circunstâncias .....	104
6. A isonomia como presunção válida .....	105
7. Isonomia e moralidade .....	106
8. O mandamento constitucional .....	107
9. A ação popular nas Constituições do Brasil .....	108
10. Ação popular e boa administração .....	109
11. O sentido moral na regra constitucional .....	110
12. O interesse juridicamente protegido .....	111
13. A anormalidade no exercício funcional .....	112
14. A questão da responsabilidade .....	112
15. O aperfeiçoamento do controle jurisdicional .....	113
<b>Capítulo VII – A MORALIDADE ADMINISTRATIVA</b>	
<b>E O DESVIO DE PODER .....</b>	<b>115</b>
1. Introdução .....	115
2. O entendimento na aplicação da lei .....	116
3. A obrigação jurídico-administrativa .....	117
4. O espírito e a letra da lei .....	118
5. A certeza na interpretação .....	119
6. A função moral do administrador .....	120
7. Incidências da moralidade no ato .....	121
8. Vício de moralidade que afeta o ato .....	122
9. Os vícios objetivos e subjetivos .....	123
10. A ordem pública na ordem jurídica .....	123
11. O desvio como abuso .....	124
12. Os deveres públicos .....	126
13. O moralmente necessário .....	127
14. A inexistência ou ilicitude de causa .....	128
15. Vício oculto e motivos determinantes .....	130
<b>Capítulo VIII – A MORALIDADE ADMINISTRATIVA</b>	
<b>NO EXERCÍCIO DO PODER DISCRICIONÁRIO .....</b>	<b>133</b>
1. Introdução .....	133
2. O fenômeno discricionário .....	134
3. O poder discricionário .....	135

4. O ato discricionário .....	136
5. A competência discricionária .....	137
6. O vínculo poder-dever na Administração .....	138
7. Defesa da unidade do direito .....	139
8. O conceito radical na experiência .....	140
9. O problema no pensamento comparado .....	140
10. França .....	141
11. Itália .....	142
12. Argentina .....	144
13. Portugal .....	145
14. Outros sistemas .....	146
15. Os limites do poder discricionário .....	148
<b>Capítulo IX – A LINHA MORAL NA AÇÃO ADMINISTRATIVA .....</b>	<b>151</b>
1. Introdução .....	151
2. A razão da certeza jurídica .....	152
3. As novas posições necessárias .....	152
4. O ato administrativo e o direito positivo .....	153
5. O procedimento antes do ato .....	153
6. O ato no bom proceder .....	154
7. Os fatores constitutivos .....	155
8. A linha de ordem moral .....	156
9. A vontade subjetiva da Administração .....	156
10. O valor das leis administrativas .....	158
11. A falibilidade da organização administrativa .....	159
12. Premissas a serem formuladas .....	160
13. Os imperativos morais .....	161
14. Ambivalência do poder administrativo .....	162
15. As limitações do poder estatal .....	162
<b>Capítulo X – CONTAS PÚBLICAS, MORALIDADE</b>	
<b>E RESPONSABILIDADE .....</b>	<b>165</b>
1. Introdução .....	165
2. Os sistemas constitucionais .....	166
3. Proteção da moralidade .....	167
4. O equilíbrio regulador .....	168
5. O direito sentido .....	169
6. Corrupção e controle prévio .....	170
7. A violação dos deveres éticos .....	171
8. Controle e responsabilidade no Brasil .....	172
9. Novos meios processuais .....	173
10. Na ação cominatória .....	174
11. Na ação declaratória .....	175
12. Motivos e modos de agir .....	176
13. A individualidade do administrado .....	177
14. A moralidade no precedente de direito .....	178
15. A concepção de responsabilidade legal .....	178