

CENTRO UNIVERSITÁRIO UNIDADE DE ENSINO SUPERIOR DOM BOSCO – UNDB

CURSO DE DIREITO

VILMARA ASSUNÇÃO DO NASCIMENTO COSTA

Discricionariade Administrativa nas indicações presidenciais: uma análise jurídica a partir do cargo de Diretor Geral da Polícia Federal na gestão 2019/2022

São Luís

2023

VILMARA ASSUNÇÃO DO NASCIMENTO COSTA

Discricionabilidade Administrativa nas indicações presidenciais: uma análise jurídica a partir do cargo de Diretor Geral da Polícia Federal na gestão 2019/2022

Monografia apresentada ao Curso de Graduação em Direito do Centro Universitário Unidade de Ensino Superior Dom Bosco como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharela em Direito.

Orientador: Prof. Me. Iggor Rocha

São Luís

2023

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

Centro Universitário – UNDB / Biblioteca

Costa, Vilmara Assunção do Nascimento

Discricionariedade administrativa nas indicações presidenciais: uma análise jurídica a partir do cargo de Diretor Geral da Polícia Federal na gestão 2019/2022. / Vilmara Assunção do Nascimento Costa. __ São Luís, 2023.

48 f.

Orientador: Prof. Me. Iggor Rocha

Monografia (Graduação em Direito) - Curso de Direito – Centro Universitário Unidade de Ensino Superior Dom Bosco – UNDB, 2023.

1. Ato administrativo. 2. Princípios. 3. Moralidade. 4. Polícia federal. I. Título.

CDU 342.9“2019/2022”

VILMARA ASSUNÇÃO DO NASCIMENTO COSTA

Discricionariedade Administrativa nas indicações presidenciais: uma análise jurídica a partir do cargo de Diretor Geral da Polícia Federal (2019/2022)

Monografia apresentada ao Curso de Direito do Centro Universitário Unidade de Ensino Superior Dom Bosco como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharela em Direito.

Aprovada em 27/06/ 2023.

BANCA EXAMINADORA

Presidente da banca: Prof. Me. Iggor Gomes Rocha

Centro Universitário
Unidade de Ensino Superior Dom Bosco – UNDB

Prof. Me. Alyne Mendes Caldas

Centro Universitário
Unidade de Ensino Superior Dom Bosco – UNDB

Prof. Me. Igor Martins Coelho Almeida

Centro Universitário
Unidade de Ensino Superior Dom Bosco - UNDB

À minha mãe, uma trabalhadora a quem admiro e dedico minha gratidão.

AGRADECIMENTOS

A Deus, pela vida, pelas oportunidades, pela coragem e sabedoria que me concedeu na conclusão de mais uma etapa da vida. Sinto-me privilegiada. Seu Espírito permite-me ter força, sonhar e conquistar os meus ideais.

Aos meus pais que sempre investiram na minha educação, contribuindo para a realização desta conquista. Em especial a minha mãe que com carinho e mansidão me apoiou nesses últimos dias nos quais a tensão estava à flor da pele.

Aos meus familiares, pelo apoio, incentivo e dedicação.

Ao meu orientador, que com paciência me conduziu de forma serena à conclusão deste trabalho e me ajudou a encerrar esta etapa tão importante da minha vida acadêmica.

RESUMO

Os princípios tais quais os direitos fundamentais possuem no ordenamento jurídico o dever de limitar a atuação estatal. Os princípios são regras de otimização, assim exigem que se busque ao máximo aperfeiçoar uma conduta ou política pública. A administração Pública é atividade não exclusiva do Poder Executivo existindo nos outros poderes. A atuação da Administração Pública exige que se observe o LIMPE para que ao atuar com discricionariedade, isto é, analisando, conveniência e oportunidade, diante da ausência legal da solução para o caso concreto, o ato não seja ilícito. Devendo se deixar guiar pelos orientadores constitucionais principalmente o da moralidade administrativa com o objetivo de se evitar desvio de poder ou de finalidade. O trabalho tem como objetivo geral analisar se o ato administrativo de nomeação para o cargo de Diretor Geral da PF pelos chefes do executivo federal nos últimos mandatos e com aprofundamento na do Alexandre Ramagem pelo ex-presidente Jair Bolsonaro teve finalidade diversa do interesse público. Fala-se da importância do órgão para a sociedade, já que a Constituição deu a ela a função de polícia judiciária da União com atribuições delimitadas na própria Carta Magna. Onde se concluiu via pesquisas bibliográficas de cunho exploratório em doutrinas, jurisprudências, leis, artigos sobre o tema que a autoridade nomeante tem o dever de ser imparcial nas nomeações, em que pese não serem neutras, pois há um certo grau de confiança pessoal ou política para que o aspirante ao cargo seja nomeado.

Palavras – chaves: ato administrativo, princípios, moralidade, polícia federal

ABSTRACT

The principles, such as fundamental rights, have in the legal system the duty to limit state action. The principles are optimization rules, so they demand that the maximum improvement of conduct or public policy be sought. Public administration is a non-exclusive activity of the Executive Power existing in the other powers. The performance of the Public Administration requires that the LIMPE (Legality, Impersonality, Morality, Publicity, and Efficiency.) is observed so that when acting with discretion, that is, analyzing, convenience and opportunity, in the face of the legal absence of the solution for the concrete case, the act is not illegal. It should be guided by constitutional guidelines, mainly that of administrative morality, to avoid misuse of power or purpose. The work has the general objective of analyzing whether the administrative act of appointment to the position of Director General of the PF by the heads of the federal executive in the last terms and with deepening in Alexandre Ramagem by former president Jair Bolsonaro had a different purpose from the public interest. There is talk of the importance of the body for society since the Constitution gave it the role of the judicial police of the Union has duties delimited in the Magna Carta itself. It is concluded via bibliographical research of an exploratory nature in doctrines, jurisprudence, laws, and articles on the subject that the appointing authority must be impartial in appointments, despite not being neutral, since there is a certain degree of personal or political trust for the candidate to be nominated

Keywords: administrative act, principles, morality, federal police

LISTA DE ABREVIATURAS

Art.	Artigo
CF	Constituição Federal
Bel.	Delegado
PF	Polícia Federal
PR	Presidente da República
PAD	Processo Administrativo Disciplinar

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	10
2	DISCRICIONARIEDADE DO ATO ADMINISTRATIVO À LUZ DA CF/88	13
2.1	Supremacia da Constituição Federal	13
2.2	Administração Pública à luz da CF de 88	14
2.2.1	Princípios Constitucionais da Administração Pública.....	14
2.3	Ato Administrativo Discricionário	21
2.3.1	Elementos e atributos do ato administrativo	23
2.3.2	Vinculação e discricionariedade.....	27
3	POSSIBILIDADE DE INCONSTITUCIONALIDADE NOS ATOS DE NOMEAÇÕES PARA O CARGO DE DIRETOR GERAL DA POLÍCIA FEDERAL NA LEGISLATURA 2019-2022	29
3.1	O viés constitucional das nomeações pelo chefe do Executivo Federal para cargos de confiança	29
3.2	A importância da Polícia Federal para a sociedade brasileira e as cinco nomeações para o cargo de Diretor Geral da Polícia Federal pelo ex-presidente Jair Bolsonaro	31
3.2.1	Nomeações para o cargo de Diretor Geral da Polícia Federal: comparativo nos mandatos Lula, Dilma e Jair Bolsonaro	33
4	POSIÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA NAS NOMEAÇÕES PARA O CARGO DE CONFIANÇA POR ATO DO CHEFE DO EXECUVO FEDERAL: análise moral legal do ato	36
4.1	O controle do ato administrativo pelo Judiciário	36
4.2	Suspensão do ato de nomeação para o cargo de Diretor Geral da PF de Ramagem em 2020: análise do MS 37097	39
5	CONCLUSÃO	42
	REFERÊNCIAS	44

1 INTRODUÇÃO

A polícia é órgão do Ministério da Justiça que tem funções determinadas tanto pela Carta Magna, quanto por leis específicas. A CF/88 diz no art. 144 quais as funções da Polícia Federal e tem a finalidade de apurar infrações penais contra a ordem política e social ou em detrimento de bens, serviços e interesses da União ou de suas entidades autárquicas e empresas públicas, assim como outras infrações cuja prática tenha repercussão interestadual ou internacional e exija repressão uniforme, segundo se dispuser em lei e ser a polícia judiciária da União. Além de ajudar a concretizar as decisões da Justiça Federal.

Na gestão 2019 – 2022 do executivo federal, Jair Messias Bolsonaro realizou cinco nomeações para o cargo de Diretor Geral da PF as quais neste trabalho se investigará a possibilidade de interferência na atividade do órgão no que tange a interesses particulares. De fato, pelo decreto-lei 73332/73 em seu art. 3º § 1º diz que a nomeação para os órgãos centrais e descentralizados, Diretor Geral, será feita pelo Presidente da República em ato discricionário. Ato discricionário é aquele em que o agente tem uma grande margem de atuação. Fruto de uma administração gerencial, que buscou desenterrar a Administração Pública com o fim de buscar eficiência e eficácia.

No caso da nomeação de Diretor Geral da Polícia Federal, em particular, o controle é ainda mais relevante, pois é um órgão de Estado fundamental para a manutenção da ordem pública e da segurança nacional. A Polícia Federal exerce funções investigativas e de fiscalização em áreas sensíveis, como combate ao crime organizado, corrupção e lavagem de dinheiro, e seu trabalho deve ser pautado pela imparcialidade e independência, sem ingerência política ou partidária.

O administrado tem direito a uma boa Administração Pública. A Administração evoluiu da visão patrimonialista, passando pela burocracia e hoje, ainda que haja, o que é normal, traços patrimonialistas e burocráticos, o que deve predominar é a visão gerencial da Administração. Nesta o cidadão é o cliente, visa-se servi-lo e não aos interesses do administrador. O motivo das várias nomeações do ex-presidente nas cinco nomeações seria constitucional?

Segundo Mello (2010) nenhum ato é totalmente discricionário, dado que, conforme afirma a doutrina majoritária, será sempre vinculado com relação ao fim, competência e forma, pelo menos. Com efeito, a lei sempre indica, de modo objetivo, quem é competente com relação à prática do ato - e aí haveria inevitavelmente vinculação. Do mesmo modo, a finalidade do ato é sempre e obrigatoriamente um interesse público, donde afirmarem os doutrinadores que existe vinculação também com respeito a este aspecto.

A Administração Pública gere bens e interesses públicos. Se faz essencial para a sociedade entender que o administrador precisa, em uma República, prestar contas não só de manuseio ou uso de dinheiro público, mas também dos atos administrativos que praticam, ressalvada a segurança nacional que excetua o princípio da publicidade. Assim o controle das nomeações discricionárias do Presidente da República é um tema de grande importância para a análise jurídica, separação de poderes, desenho político do país e maturidade democrática. A nomeação de autoridades e dirigentes para órgãos públicos é uma das prerrogativas do Poder Executivo, porém, essa prerrogativa não pode ser exercida de forma arbitrária, devendo estar em conformidade com a Constituição e as leis em vigor. Por isso, é necessário um controle efetivo das nomeações para garantir a independência, a autonomia e a eficiência dos órgãos públicos, bem como a observância dos princípios constitucionais.

A CF/88 deu um capítulo próprio à Administração Pública (título III, capítulo VII), pois de fato para concretizar o interesse coletivo via atividade administrativa era necessário que a Administração tivesse privilégios, imunidades e poderes, mas sempre limitado constitucionalmente. É o que faz o caput do art. 37 da CF/88 ao determinar que toda a atuação administrativa seja norteadada pelos princípios expressos da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Para Nunes (2019) deve-se entender que princípios são mandamentos de otimização, isto é, princípios são normas que ordenam que algo seja realizado na maior medida possível dentro das possibilidades jurídicas e fáticas existentes. E uma das consequências do constitucionalismo contemporâneo é que os princípios constitucionais, outrora considerados apenas recomendações, sugestões para o futuro, sem carga normativa ou jurídica, passam a ser considerados normas constitucionais e por isso com juridicidade, donde se depreende que os princípios da Administração Pública esculpido no caput do art. 37 da CF/88 devem ser observados pelos agentes públicos.

Ao realizar cinco nomeações, em que pese poder fazê-las, visto que são atos discricionários do chefe do executivo federal, em um órgão de imensa importância para a

sociedade brasileira, a Polícia Federal, órgão que apura infrações que atentam contra os interesses da União e outros crimes como o de tráfico, conforme o art. 144 da CF/88, ainda que discricionárias e publicadas, essa grande interferência para fins de moralidade na Administração Pública precisa ser questionada e explicada se constitucional ou não.

O tema foi escolhido devido à dinamicidade da sociedade que vive à espera da atuação do Estado, para que este de fato seja limitado e seus agentes entendam que o que gerem é público e não particular. Tem o fim de ampliar o conhecimento sobre os limites constitucionais no que se refere às nomeações para cargo de confiança em especial o de Diretor Geral da Polícia Federal. Sendo essencial que haja trabalhos acadêmicos que discutam a matéria e os mecanismos de controle das nomeações discricionárias, a fim de fortalecer o debate público e aprimorar as instituições democráticas. Além disso, o estudo dessa questão pode ajudar a compreender a relação entre os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, bem como o papel das instituições e dos mecanismos de fiscalização e controle na manutenção da democracia e do Estado de Direito.

O presente trabalho tem como objetivo geral analisar o limite constitucional da atuação administrativa discricionária do agente público e específicos conceituar o ato administrativo discricionário à luz da Constituição, analisar se a atuação administrativa discricionária do ex-presidente Jair Bolsonaro ao trocar por 5 vezes em 4 anos de mandato poderia ser confundida com interferência nas investigações da Polícia Federal e verificar o posicionamento da jurisprudência no que se relaciona a analisar a legalidade do ato administrativo discricionário.

Trata-se de pesquisa bibliográfica com estudo de caso, tendo em vista que a mesma se desenvolve com base em artigos científicos, dissertações, teses e livros, disponíveis tanto de modo físico quanto eletrônico. Buscando entendimento na jurisprudência brasileira com a análise do MS 37097 DF. Fazendo uma relação se ao MS foi aplicado os princípios abordados no decorrer do trabalho, principalmente o da moralidade administrativa que é o mais subjetivo e estudado.

2 DISCRICIONARIEDADE DO ATO ADMINISTRATIVO À LUZ DA CF DE 1988

O Estado Democrático de Direito deve atuar de modo que não haja ingerências por parte do governante. E isso se traduz na criação de direitos e garantias fundamentais que têm a finalidade de limitar o poder do governante inclusive no agir administrativo. Os princípios administrativos constitucionais consubstanciam o caminho a ser traçado pelo agente para atingir a finalidade do ato administrativo: o interesse público.

2.1 Supremacia da Constituição Federal

Uma das funções mais importantes da Constituição de um país, além de limitar o poder do Estado, fixando direitos e garantias fundamentais, é exatamente estruturá-lo. Aliás, a palavra “constituição” significa o conjunto dos elementos essenciais de um todo. Dessa maneira, a Constituição de 1988 estabelece tanto a forma de governo (República, que trata das relações entre os órgãos de governo) como a forma de Estado (Federação, trata da estrutura organizacional política) e o sistema de governo (Presidencialista, que trata das relações entre as instituições políticas no que toca aos poderes executivo e legislativo) conforme se observa nos seus primeiros artigos, os fundamentos da República Federativa do Brasil.

A Administração Pública é regida por capítulo próprio na CF/88. Em seu Título III, no capítulo VII. São 7 artigos que regulam a atividade administrativa no ordenamento jurídico brasileiro no âmbito federal, e pelo princípio da simetria os demais entes em seus respectivos regramentos: Estados pelas Constituições Estaduais e o Distrito Federal e Municípios pelas suas Leis Orgânicas.

Com o advento do constitucionalismo contemporâneo que nas palavras de Nunes (2019) tem como características além de ter uma Constituição escrita a qual limitava os poderes do governante, tem como marco o reconhecimento da força normativa da Constituição, que deixou de ser apenas um papel com normas de programas, mas ao contrário, passou a ter força normativa de caráter vinculativo e obrigatório. Para o autor uma das maiores consequências do constitucionalismo contemporâneo é a eficácia dos princípios constitucionais ainda que não escritos e explica que princípios são espécies de norma constitucional de caráter mais amplo, vago e abstrato que tem o objetivo de concretizar uma exigência de justiça.

Robert Alexy explica a diferença entre regras e princípios. Para o autor regras, permissões e proibições, são normas que sempre serão ou não cumpridas, já os princípios são:

Normas que ordenam que algo seja realizado na maior medida possível dentro das possibilidades jurídicas e fáticas existentes. Princípios são, por conseguinte, mandamentos de otimização, que são caracterizados por poderem ser satisfeitos em graus variados e pelo fato de que a medida devida de sua satisfação não depende somente das possibilidades fáticas, mas também das possibilidades jurídicas. (ROBERT ALEXY, 2015, pag. 91)

A partir desse entendimento os princípios podem ser superiores às regras. Como por exemplo a ADPF 54 onde o STF entendeu que o direito à vida, regra expressa, poderia ser relativizado diante de casos de gestações de fetos anencefálicos as quais podem ser interrompidas. Dessa forma os princípios constitucionais que regulam a Administração Pública são dotados de força normativa que exigem do executor observância e do legislador meios de proteção como é o caso da lei da Ação Popular de nº 4.717 a qual determina, em seu art. 2º, a nulidade do ato administrativo que contenha vícios em seus elementos (BRASIL, 1965).

2.2 Administração Pública à luz da CF/88

A União possui três poderes os quais são harmônicos e independentes entre si. Nenhum poder exerce com exclusividade sua respectiva atividade, mas há a preponderância de uma em cada um dos três. O Legislativo como regra cria, via devido processo legislativo, as leis. O judiciário processa e julga demandas, mas ambos os poderes exercem de forma não principal por atividade-meio, a administrativa. E os agentes de qualquer dos poderes estão atrelados às normas da Administração Pública.

Para Gilmar Mendes (2020) o estado brasileiro organiza-se em consonância com o modelo de Estado moderno, repartindo suas competências e atividades em funções estatais denominadas de Poder Executivo, Poder Legislativo e Poder Judiciário. Muito embora tais Poderes possam agregar atividades e competências facilmente definidas, todos possuem um feixe de atribuições comuns, unificadas pela ideia e pela forma de administração pública, que permeia todo o Estado.

O autor faz referência ao LIMPE, conjunto de princípios expressos no caput do art. 37, caput, da CF/88. Porém ele também cita o art. 2º da lei do Processo Administrativo Federal (BRASIL, 1999), a qual traz outros princípios a serem observados pelo agente público em sua atuação quer vinculada ou discricionária tais quais a legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.

2.2.1 Princípios (Constitucionais) da Administração Pública

O princípio da legalidade expresso no art. 5º, II da CF (BRASIL, 1988) ao dizer que apenas a lei é capaz de obrigar alguém a fazer ou deixar de fazer algo, pode ser ampliado para qualquer tipo de regra jurídica a qual para ser obedecida precisa decorrer de lei. O princípio já tinha sido citado expressamente pela CF imperial em seu art. 179, I: “Nenhum Cidadão pode ser obrigado a fazer, ou deixar de fazer alguma coisa, senão em virtude da Lei” (BRASIL, 1824), o que foi seguido pelas demais Constituições. Esse princípio explica que o particular tudo pode fazer se não proibido em lei, no entanto, a Administração apenas pode fazer aquilo que a lei prever.

Gilmar Mendes (2020) afirma que tal princípio decorre do postulado Império das Leis, originário dos ideais burgueses da Revolução Francesa inspirado no pensamento iluminista que trazia a lei, norma abstrata, como expressão da vontade geral. O autor segue explicando que essa concepção moderna de lei permitiu a formação de um Estado de Direito, no qual todos se submetem às leis e, portanto, há uma proteção de direitos e garantias dos cidadãos. Alexandre de Moraes (2016) diz que o princípio se harmoniza com a própria função administrativa do executor do direito que segundo ele, que atua sem finalidade própria, mas sim em respeito à finalidade imposta pela lei, e com a necessidade de se preservar a ordem jurídica.

Di Pietro (2018) afirma que o princípio da legalidade nasceu junto com o do controle judiciário, este de fato fiscaliza se os atos emanados da Administração que criam e extinguem direitos e obrigações para o administrado, decorrem de lei. Ela continua ao dizer que a relação entre os particulares é regada pelo princípio da autonomia da vontade, isto é, eles podem fazer tudo que a lei não proíbe. Quando se fala em controle do ato pelo Poder Judiciário é o que consta no inciso XXXV do art. 5º, CF/88: que nenhuma lesão ou ameaça de lesão (decorrente inclusive de ato administrativo) será excluída da apreciação do poder judiciário. (BRASIL, 1988)

O princípio da impessoalidade exige que o agente se olhe de fora da Administração, isto é, que veja o órgão/ente no qual está lotado como um local de trabalho e que exerce função pública em favor do cliente, o administrado, e não como uma extensão da sua residência ou um local que pode atuar realizando favores a íntimos amigos. A impessoalidade para Celso Antônio Bandeira de Mello (2010) é o princípio da isonomia ou da igualdade esculpido no art. 5º, I, da CF/88, pois se todos são iguais perante a lei também o são diante a Administração Pública:

Nele se traduz a ideia de que a Administração tem que tratar a todos os administrados sem discriminações, benéficas ou detrimenotas. Nem favoritismo nem perseguições são toleráveis. Simpatias ou animosidades pessoais, políticas ou ideológicas não podem interferir na atuação administrativa e muito menos interesses sectários, de facções ou grupos de qualquer espécie. (2010, p. 109)

O §1º do art. 37 da CF (BRASIL, 1988) deixa claro que qualquer ato do agente não pode ter caráter pessoal, pois proíbe que conste nomes, imagens ou símbolos que possam fazer referência à pessoa do agente público. Além de exigir a realização de concurso público para a contratação de pessoas, ou diante de urgência, seletivo e para a contratação com o particular em igualdade de condições, a licitação pública.

Ao tratar da impessoalidade é interessante falar que o poder conferido ao agente é o necessário ao cumprimento de suas funções. Isto é, ele recebeu esse poder apenas como atributo do cargo ou da função. Hely Lopes (2015) diz que quando despido da função ou fora do exercício do cargo não pode usar da autoridade pública e nem a invocar para seu desejo se superpor aos demais cidadãos. O autor completa ao dizer que os estados democráticos de direito não podem reconhecer privilégios senão os decorrentes do exercício da função pública, devendo uma sociedade democrática assegurar o acesso igualitário às oportunidades. Ou seja, todo o poder conferido ao servidor público/agente administrativo deve ser direcionado ao exercício de sua função conferida por lei para alcançar certo interesse público.

Gilmar Mendes (2020) esclarece que a impessoalidade decorre do princípio republicano, e manifesta-se para evitar o protecionismo e perseguição, realizando, no âmbito da Administração Pública um mecanismo baseado no princípio da igualdade, previsto na Constituição Federal de 1988 em seu art. 5º, *caput*. Em razão desse princípio da impessoalidade, não deve haver importância jurídica a pessoa do administrador ou servidor público ou sua posição social, pois a vontade do Estado dispensa as preferências subjetivas do servidor ou da Administração. Hely Lopes (2015) diz que o princípio da impessoalidade nada mais é que o da finalidade. No qual o agente público precisa observar o fim do ato administrativo, que deve ser o bem da coletividade e não interesses particulares.

Para Di Pietro (2018) o princípio pode ser estudado em relação ao administrado e à Administração: em relação ao administrado o agente precisa buscar a finalidade pública do ato, isto é, não pode escolher um em detrimento do outro sem motivos superiores a interesses íntimos. E em relação à Administração Pública todos os atos praticados pelo agente são imputados à própria pessoa jurídica e não ao agente. Como bem leciona José Carvalho (2017) ao dizer que ao praticar o ato administrativo há uma exteriorização da vontade que difere da

que o agente manifesta nos atos de sua vida privada em geral. Pois a vontade individual deve se submeter à administrativa, ou seja, a exteriorização da vontade é considerada como proveniente do órgão administrativo, e não do agente visto como indivíduo.

Um exemplo de que o ato é atribuído ao Estado e não ao agente em si é que no exercício de fato se reconhece validade aos atos praticados por funcionário irregularmente investido no cargo ou função, sob fundamento de que os atos são do órgão e não do agente público, o que pode ser percebido quanto à responsabilidade objetiva do Estado na disposição do art. 37, § 6º da CF onde as pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa (BRASIL, 1988).

Di Pietro (2018) ainda lembra que na lei do Processo Administrativo de número 9.784 no art. 2º, parágrafo único, II, o princípio aparece de forma implícita ao exigir objetividade no atendimento do interesse público, vedada a promoção pessoal de agentes ou autoridades (BRASIL, 1999). Depreende-se desse inciso que o agente público não deve ter preferências pessoais ao atender ou agir. No entanto, Gilmar Mendes é claro ao dizer que é impossível que a Administração atue de forma idêntica em uma sociedade desigual:

Obviamente as diferenciações são naturais em todo e qualquer processo, e não seria razoável imaginar uma Administração que não fornecesse tratamento diferenciado a administrados sensivelmente diferentes. Estas diferenciações devem se submeter ao critério da razoabilidade e se justificar juridicamente, pois do contrário estar -se -ia diante de uma discriminação positiva ou negativa, que não se justifica no Estado de Direito, e mais ainda no espaço público. (2020, p. 1257)

No que diz respeito ao princípio da moralidade é comum ouvir em debates políticos a expressão: “É legal, mas não moral!”, e de fato a moralidade é isso mesmo: é a honestidade em uma atuação legal. Alexandre de Moraes (2016), em relação ao princípio da moralidade, explica que não basta ao administrador o cumprimento estrito da legalidade, mas, no exercício de sua função pública, tem obrigação de respeitar os princípios éticos de razoabilidade e justiça, pois a moralidade constitui, a partir da Constituição de 1988, pressuposto de validade de todo ato da Administração Pública.

Dessa forma é difícil dá um conceito pronto ao princípio da moralidade tendo em vista que a Administração deve atuar em obediência aos princípios constitucionais a ela dirigidos positivamente, mas também aos outros implícitos. Na sua atuação o agente deve ser apto a diferenciar além do ilegal do legal, o justo do injusto, o coerente do incoerente, o conveniente do inconveniente e o inoportuno do oportuno.

No mesmo entendimento, Celso de Mello (2010) explica que observar o princípio da moralidade é atuar na conformidade dos princípios éticos, isto é, a Administração deve agir de modo franco e responsável com o administrado. Sendo proibido o comportamento astuto, malicioso, de modo que possa confundir, dificultar ou diminuir a possibilidade de exercício de direitos por parte do cliente cidadão, sendo direito expresso no art. 3º da lei 9.784 ser tratado com respeito pelas autoridades e que estas têm o dever de facilitar o exercício de direitos e o cumprimento das obrigações (BRASIL, 1999).

Gilmar Mendes (2020) esclarece que falar de moralidade em um ato formalmente jurídico é observá-lo com uma dimensão ética. Além de que a Carta Magna em seu art. 37, §4º diz quais as consequências para quem age com imoralidade de modo 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, no art. 85, V ato do PR que atentar contra a probidade administrativa será considerado com crime de responsabilidade, além de ser dado ao cidadão o poder de acionar o judiciário em ação popular com o fim de anular ato lesivo à moralidade administrativa conforme art. 5º, LXXIII (BRASIL, 1988).

Pereira (2017) sustenta que a probidade é uma faceta subjetiva do princípio da moralidade administrativa, criando o dever de agir do administrador de forma correta, honesta. Ao se tratar de moralidade administrativa deve-se falar sobre o regime jurídico administrativo, o qual é pautado na supremacia do interesse público sobre o privado. Isto é, o conjunto de poderes e prerrogativas que o agente possui nada mais é para chegar ao interesse coletivo. Assim ao constituir unilateralmente terceiros em obrigações ou quando a Administração revoga um ato seu por achar que não é mais conveniente atua com os poderes conferidos aos que exercem função a qual é, conforme Celso de Mello (2010), exercício de atribuições para buscar a satisfação do interesse alheio.

Assim quando o agente tem poderes-deveres deve-se cuidar para que não exceda em suas atribuições, podendo se omitir ou abusar delas. Di Pietro (2018) explica que a imoralidade se envolve com o desvio de poder, pois pode o agente usar meios lícitos para atingir finalidades irregulares. A imoralidade está na intenção do agente. A autora fala que antigamente os autores tratavam a moralidade como uma das facetas da ilegalidade. E que por isso não poderia ser objeto de controle jurisdicional pois seria interna à Administração e não poderia junto com o mérito sofrer análise do Poder Judiciário.

O controle do ato administrativo só é possível após a sua publicação. O art. 93, IX é exemplo de que a publicidade não é restrita ao âmbito do administrativo quando exige que todos os julgamentos dos órgãos do Poder Judiciário serão públicos, e fundamentadas todas as decisões, sob pena de nulidade, podendo a lei limitar a presença, em determinados atos, às próprias partes e a seus advogados, ou somente a estes, em casos nos quais a preservação do direito à intimidade do interessado no sigilo não prejudique o interesse público à informação (BRASIL, 1988), o art. 8º do CPC diz que o juiz ao atuar deve atender aos fins sociais e às exigências do bem comum, resguardando e promovendo a dignidade da pessoa humana e observando a proporcionalidade, a razoabilidade, a legalidade, a publicidade e a eficiência (BRASIL, 2015).

No ordenamento jurídico brasileiro a regra é a ampla publicidade observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção de acordo o inciso I do art. 11 da lei do Sitai (BRASIL, 2023). A Constituição Federal garante acesso aos cidadãos via o direito de petição, obtenção de certidões, há a garantia do habeas data, e que as audiências judiciais sejam, em regra, públicas, mas também traz regras de sigilo quanto ao processo judicial para que a intimidade ou interesse social sejam preservados, mas acerca da Administração, a qual busca o interesse público, não há restrição exceto as constitucionais conforme os incisos X e XXXIII ambos do art. 5º da CF: inviolabilidade da vida privada, da honra e da imagem das pessoas, imprescindibilidade à segurança nacional (BRASIL, 1988), pois a forma de divulgação de atos administrativos pode expor, de acordo com Gilmar Mendes (2020), dados pessoais ou identificáveis de servidores públicos por exemplo, o que de fato exige um trabalho de especificar o que é ou não de interesse público e completa assim ao tratar sobre a diferença entre publicidade formal e material, isto é, a divulgação de atos via plataforma oficial do governo, não garante o pleno conhecimento e acesso à informação.

Celso de Mello (2010) diz que a Administração tem o dever de manter plena transparência em seus comportamentos. É inadmissível um Estado Democrático de Direito que suporte omissão aos seus cidadãos de matérias que são de interesse da sociedade principalmente aos indivíduos diretamente atingidos em seus direitos por alguma medida.

O princípio da publicidade é um meio de garantia do controle pela sociedade de modo que buque a eficiência na prática administrativa. Imagine-se um contexto em que o agente pudesse fazer algo sem que se soubesse. Nessa situação não se teria conhecimento se agiu com um fim público ou não. Celso de Mello (2010) afirma que a publicidade do ato administrativo

é direito do indivíduo apenas pelo simples fato de ser cidadão, ou ainda se este tiver o interesse de saber sobre algum ato administrativo.

A tecnologia ampliou o acesso às informações estatais. O Decreto nº 5482/05, que tratava sobre a disposição das informações da administração na internet no tocante a divulgação, de dados e informações relativas à sua execução orçamentária e financeira, sobre licitações, contratos e convênios e que determinou a criação de páginas de transparência pública no âmbito federal, foi revogado pelo Decreto nº 11.529 de 116 de maio de 2023 o qual instituiu o SITAI e tem como princípio dentre outros a publicidade como regra e o sigilo como exceção. E que visa a transparência passiva, dá as informações pedidas e garantir o acesso nos sites oficiais.

Gilmar Mendes (2020) enuncia que tais meios não podem ser usados para transmissão de comunicação inútil ao cidadão, isto é, apesar do avanço tecnológico positivo não se pode esquecer que ao se tratar os dados e informações públicas e sua possível divulgação devem ter como objetivo a publicação de informações que de fato sejam de interesse coletivo respeitadas as exceções constitucionais. Para o autor deve ser proibida a difusão, ainda que em nome do princípio da publicidade, de informações inúteis e sem importância coletiva, que possam ser utilizados apenas com o fim de instaurar o caos social.

Di Pietro (2018) traz os critérios que precisam ser observados ao se tratar de restrição das informações já que a regra é a publicidade. Nos casos constitucionais de sigilo o agente precisa verificar se há necessidade, proporcionalidade e adequação. Verifica-se a necessidade na restrição quando se contém minimamente o direito do cidadão à informação, há adequação quando a restrição de fato é apropriada à satisfação do interesse público e proporcionalidade quando o fim a ser atingido é mais importante que o direito gravado.

Para finalizar o princípio em estudo, o habeas data é a via pela qual o cidadão pode se utilizar para, segundo art. 5º LXXII, CF, assegurar o conhecimento de informações relativas à pessoa do impetrante, constantes de registros ou bancos de dados de entidades governamentais ou de caráter público; para a retificação de dados, quando não se prefira fazê-lo por processo sigiloso, judicial ou administrativo (BRASIL, 1988). Além de que o administrado deve observar se a informação tem caráter público, conforme art. 1º da lei 9507/97, ou seja, não é de uso privativo do órgão ou entidade produtora ou depositária das informações.

A CF/88 via EC 19/95 positivou o princípio da eficiência. Qualidade há muito buscada pela sociedade. A Carta Magna já previa em seu art. 74, II, que os três poderes manteriam de forma integrada sistema de controle interno com a finalidade de comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e *eficiência* da gestão orçamentária,

financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado. Chiavenato (2003) explica que há grande diferença entre eficácia e eficiência, e por isso se entenderá melhor a opção do legislador pelo termo eficiência. Falar em eficácia é tratar do resultado puro. Ele fala inclusive que há possibilidade de uma empresa ser eficaz, isto é, conseguir entregar à sociedade seus serviços ou bens, contudo não ser eficiente, ou seja, os meios pelos quais os entrega não são econômicos.

A eficiência se preocupa com o uso dos recursos com que se alcança o resultado. Realizar o calçamento de uma avenida, por exemplo, é ser eficaz, porém o modo de se chegar a isso pode ter sido econômico/eficiente ou não. Para ele:

A eficiência não se preocupa com os fins, mas simplesmente com os meios. O alcance dos objetivos visados não entra na esfera de competência da eficiência; é um assunto ligado à eficácia. Na medida que o administrador se preocupa em fazer corretamente as coisas, ele estará se voltando para a eficiência (melhor utilização dos recursos disponíveis). Porém, quando ele utiliza esses instrumentos fornecidos por aqueles que executam para avaliar o alcance dos resultados, isto é, para se verificar se as coisas estão bem feitas são as que realmente deveriam ser feitas, então ele estará se voltado para a eficácia (alcance dos objetivos por meio dos recursos disponíveis)., (CHIAVENATO, 2003, p. 155)

Di Pietro (2018) diz que o princípio da eficiência se exterioriza pelo dever de rendimento do agente público. Além de subordinada ao princípio da legalidade, a Administração tem o dever de se mostrar rentosa à sociedade. Alcançar resultado de forma eficiente é o caminho a ser perseguido por aquele que pratica o ato administrativo. Possui, segundo a autora, dois aspectos: um em relação ao modo de agir do agente, pois espera-se dele a melhor performance quanto possível do exercício de suas atribuições, e dois o modo de dispor, estruturar, e fazer a gestão da Administração Pública com vistas a alcançar os melhores resultados, isto é, não se pode esperar apenas do agente sem uma estrutura adequada um resultado satisfatório.

A eficiência como princípio mais moderno que decorreu do Reforma Administrativa do Estado em 1995 se propôs a ter uma Administração mais gerencial que se contrapunha à burocrática. Esta buscava vencer a corrupção existente no contexto administrativo patrimonialista, mas deixava a desejar no quesito resultado, pois a exigência de seguir a risco protocolos entravava os resultados.

2.3 Ato Administrativo Discricionário

Antes de se deter ao estudo do ato administrativo se faz interessante observar a diferença entre ato e fato. Este decorre de eventos naturais que independem do homem ou apenas de forma indireta. Aquele é imputado ao homem. Fato jurídico é quando o fato se encaixa à norma jurídica, desde que produza efeitos jurídicos. Para José Carvalho (2017) o fato jurídico, aquele que produz efeitos jurídicos em nada se relaciona com o fato administrativo, pois este tem o sentido de atividade material no exercício da função administrativa, que visa a efeitos de ordem prática para a Administração que pode ou não ser formalizada em um ato administrativo. Se produzir efeitos no contexto do Direito Administrativo, como por exemplo a assinatura do termo de posse que ensejará a nomeação do servidor ou a sua morte da qual decorrerá a vacância do cargo, de um chama-se de fato administrativo, caso contrário apenas será um fato da Administração e Di Pietro traz um rol exemplificativo:

Os atos de direito privado, como doação, permuta, compra e venda, locação; os atos materiais da Administração, que não contêm manifestação de vontade, mas que envolvem apenas execução, como a demolição de uma casa, a apreensão de mercadoria, a realização de um serviço; os chamados atos de conhecimento, opinião, juízo ou valor, que também não expressam uma vontade e que, portanto, também não podem produzir efeitos jurídicos; é o caso dos atestados, certidões, pareceres, votos; os atos políticos, que estão sujeitos a regime jurídico-constitucional; os contratos; os atos normativos da Administração, abrangendo decretos, portarias, resoluções, regimentos, de efeitos gerais e abstratos; os atos administrativos propriamente ditos. (DI PIETRO, 2018, p. 272)

Para José Carvalho (2017) a prática de atos da administração pode ser exercida em qualquer dos poderes. É a forma com que a Administração do órgão se expressa. É interessante frisar a diferença entre ato jurídico e negócio jurídico antes de conceituar ato administrativo. Ato jurídico é a manifestação de vontade em conformidade com a lei, enquanto negócio jurídico é a declaração de vontade dirigida no sentido da obtenção do resultado perseguido pelo emitente. O autor explica que os atos administrativos (assim como os atos jurisdicionais e legislativos) enquadram-se como atos jurídicos, porquanto a vontade capaz de produzir/extinguir um direito será emitida pelos agentes da Administração em conformidade com a lei, mas não poderão ser qualificados como negócios jurídicos, porque a emissão volitiva decorre diretamente da lei, independentemente de o agente desejar, ou não, a finalidade a ser alcançada pelo ato.

Para conceituar ato administrativo Di Pietro (2018) leva em consideração dois critérios: o subjetivo (ou formal ou orgânico) diz respeito ao agente ou órgão que realiza a atividade; e o objetivo (ou material ou funcional) que se refere a própria atividade em si. Para o critério material é ato administrativo a declaração de vontade de qualquer órgão dos três poderes, enquanto no formal, apenas dos órgãos do executivo. Ela então define ato

administrativo como a declaração do Estado ou de seu representante, a qual produz efeitos imediatos, devendo sempre observar a lei e se sujeitar ao controle do judiciário.

Fala-se em declaração por que é a exteriorização do pensamento e do Estado por que a declaração pode vir de qualquer dos poderes. Há a sujeição ao regime jurídico único pois se sobressaem todas as prerrogativas e restrições próprias do poder público e ao produzir efeitos jurídicos imediatos se diferencia da lei abstrata

Para José Carvalho (2017), no entanto, o conceito de ato administrativo deve observar três pontos: 1. a vontade deve vir de agente da Administração ou de alguém dotado de prerrogativas da Administração; 2. do conteúdo devem decorrer efeitos jurídicos cuja finalidade seja a pública, e 3. tais atos devem ser regidos pelo direito público. Assim o autor conceitua ato administrativo como a externalização de vontade do Estado ou de quem o representa, que sob o regime de direito público tenha como fim atender ao interesse público. É de se observar que se deve estar no exercício da função pública de modo que a exteriorização da vontade será proveniente do órgão administrativo e não do agente, ou seja, é um reflexo do princípio da impessoalidade e por isso mesmo o ato administrativo não é considerado negócio jurídico.

2.3.1 Elementos e Atributos do Ato Administrativo

Elementos e pressupostos de validade do ato administrativo são conceitos que divergem na doutrina, dessa forma é preferível optar pelo art. 2º da lei da Ação Popular que trata da nulidade do ato administrativo diante de vícios no caso de: incompetência do sujeito, vício de forma; ilegalidade do objeto, inexistência dos motivos e, desvio de finalidade. (BRASIL, 1965)

Sujeito capaz para Di Pietro (2018) é o que tem competência atribuída por lei para a prática do ato. E ela explica que competência é o conjunto de atribuições das pessoas jurídicas de direito público, órgãos e agentes fixados pela Constituição Federal e leis, pois aos órgãos não lhes é permitido criar suas atribuições. Em regra, a competência é inderrogável, isto é, não se transfere a outro por acordo entre as partes, já que é dada em função do interesse público e improrrogável, ou seja, a incompetência não se converte em competência segundo José Carvalho (2017). Pode ser avocada ou delegada desde que a lei não a tenha estabelecido com exclusividade. Delega-se mediante, conforme art.12 do Decreto lei 200 (BRASIL, 1967), indicação com precisão a autoridade delegante, a autoridade delegada e as atribuições da delegação. Além de que a lei do Processo Administrativo Federal (BRASIL, 1999), em seu art.

13, diz em quais hipóteses é proibido delegar: quando se tratada edição de atos de caráter normativo, de decisão de recurso administrativo ou quando as matérias são da competência exclusiva do órgão ou da autoridade.

José Carvalho (2017) diz que para que o ato seja considerado administrativo o agente do qual emana a vontade deve ser ligado à Administração Pública: os agentes da Administração Pública e os Delegatários:

São agentes todos aqueles que integram a estrutura funcional dos órgãos administrativos das pessoas federativas, em qualquer dos Poderes, bem como os que pertencem aos quadros de pessoas da Administração Indireta (autarquias, fundações públicas, empresas públicas e sociedades de economia mista). O único pressuposto exigido para sua caracterização é que, no âmbito de sua competência, exerçam função administrativa e delegatários os são aqueles que, embora não integrando a estrutura funcional da Administração Pública, receberam a incumbência de exercer, por delegação, função administrativa (função delegada). Resulta daí, por conseguinte, que, quando estiverem realmente no desempenho dessa função, tais pessoas estarão atuando na mesma condição dos agentes da Administração, estando, desse modo, aptas à produção de atos administrativos. Estão nesse caso, para exemplificar, os agentes de empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, e também os de pessoas vinculadas formalmente à Administração, como os serviços sociais autônomos. (JOSÉ CARVALHO, 2017, p.99)

Objeto ou Conteúdo é a alteração que ocorreu a partir do ato administrativo. É o objetivo imediato da exteriorização do ato. Jose Carvalho (2017) leciona que a validade do ato administrativo depende da licitude do seu objeto. E que este também seja possível, isto é, suscetível de realização.

A forma pode ser vista de maneira restrita, meio pelo qual a declaração se exterioriza: verbal ou escrita, podendo ser portaria, resolução, decreto, ordem de serviço, entre outras; e ampla de modo a observar todas as formalidades durante o procedimento realizado para a produção do ato. Deve-se entender que a forma é meio pelo qual a vontade se exterioriza, sem a forma o ato não existe.

Para Di Pietro (2018) tanto uma quanto outra, verbal ou escrita, o vício ensejará a nulidade do ato. Observar a forma tem relevância, pois obedecer a forma e procedimento constitui garantia (segurança jurídica) tanto para o administrado quanto para a Administração. José Carvalho (2017) fala que não se pode confundir o ato ter forma e ter forma válida. Celso de Mello (2010) fala em forma versus formalização, que é o modo específico de apresentação da forma. O que ambos os autores querem enunciar é que um ato ter forma, ter sido exteriorizado, não significa que o meio pelo qual foi feito é válido. O será quando se obedecer a aquilo que estar determinado em lei. É o que se chama de Princípio da Solenidade. Pelo qual

o ato em regra deve ser escrito, para posterior registro e publicação se for o caso. Mas devido à dinamicidade da sociedade e com o fim de se evitar entraves provocados por uma administração burocratizada, aceitam-se outros meios tais quais os gestos, como os do guarda de trânsito ou os sinais como placas de trânsito ou semáforos.

Deve-se obedecer a solenização legal requerida para o ato. Di Pietro (2018) dá o exemplo da demissão do servidor público estável que não dispensa um PAD, conforme art. 41, § 1º, II, CF, diante de sua ausência ou de um vício, a demissão que é o conteúdo do ato, seria nula. E a partir da análise desse elemento o ato pode ser convalidado, se for do interesse da Administração ou anulado, se foi impossível sua correção diante da desobediência do administrador a uma ordem legal específica de formalização do ato.

Motivo é a razão existente no mundo concreto pela qual o ato foi praticado. Nas palavras de Celso de Mello (2010) é o pressuposto de fato que autoriza (em atos discricionários) ou exige (em atos vinculados) a prática do ato. Para José Carvalho (2017) pode-se conceituar o motivo como a situação de fato ou de direito que gera a vontade do agente quando pratica o ato administrativo e continua ao dizer que a prática de ato administrativo sem que seu autor tenha tido, para tanto, razões de fato ou de direito, responsáveis pela extroversão da vontade é inaceitável. Pode o motivo do ato ter ou não previsão em lei.

A lei de forma abstrata prever que em determinada situação X se pratique ato específico, nesse caso a lei traz o motivo: a situação X. Mas há casos em que a lei não diz o motivo de forma determinada, mesmo por que é impossível ao legislador prever todas as situações que podem ocorrer, cabendo ao agente valorar, isto é, conceituar subjetivamente o motivo para a prática do ato de acordo com Celso de Mello:

Apenas serão aceitos os que possam ser havidos como implicitamente admitidos pela lei a vista daquele caso concreto, por corresponderem a supostos fáticos idôneos para demandar ou comportar a prática daquele específico ato, espelhando, dessarte, sintonia com a finalidade legal (CELSO DE MELLO, 2010, p. 392).

Pois mesmo em situação discricionária, o ato não pode ser praticado sem um motivo. O ato precisa ser justificado por ele. Nessa situação o ato será dependente da existência do motivo informado, se inexistente o ato será viciado e, portanto, sujeito à nulidade.

Nessas situações onde há conceitos abertos e que são, por conseguinte discricionárias, o agente deve ter cuidado ao motivar não podendo exceder na sua prática pois de acordo com Celso de Mello (2010) há o motivo e o móvel. Aquele é a própria situação que enseja a prática do ato, este é na verdade a intenção do agente ao realizá-lo e que deve segundo o autor ter conformidade com a finalidade legal.

Para finalizar esse elemento faz-se necessário falar em motivação, que difere do motivo. Este é a situação material que ensejou a prática do ato administrativo. Motivação nas palavras de José Carvalho (2017) é a justificação (motivos de fato e de direito) dentro do contexto do ato. O autor fala que há divergência doutrinária sobre em quais atos haveria a obrigatoriedade da presença da motivação. Ele entende que apenas nos atos discricionários, já que nos vinculados a lei predetermina todos os seus elementos, diferentemente dos discricionários onde pode haver imparcialidade já que há um certo grau de subjetividade, o que exige para resguardar a transparência de motivação.

Finalidade é o motivo pelo qual será processado o ato. Diferencia-se do motivo pois este é anterior ao ato e varia conforme a situação concreta, já a finalidade sempre é o interesse público como bem orienta Di Pietro (2018) ao dizer que a finalidade é o resultado que a Administração deseja alcançar e o objeto é o efeito jurídico imediato que o ato produz (aquisição, transformação ou extinção de direitos), a finalidade é o efeito mediato. José Carvalho (2017) endossa tal entendimento ao dizer que a finalidade do ato administrativo praticado pelo agente público sempre deve ser o interesse público pois aquele gere patrimônio público e que não pode tratar diversamente administrados que estão em igualdade de condições.

Celso de Mello (2010) acrescenta que o ato administrativo em vista à tipicidade deve sempre buscar resultado já previsto em lei, isto é, o ato administrativo também é caracterizado pela tipicidade. Não podendo o agente diante de lei X que prever finalidade X' do ato querer resultado Y' especificamente previsto na lei Y ou em outra categoria de ato, isto é, não se pode alcançar finalidade buscada em um ato enunciativo por meio de um ato negocial como a autorização.

A finalidade tem dois aspectos, o restrito e o amplo. Segundo Di Pietro (2018) em sentido amplo finalidade corresponde à busca de interesse público por isso se diz que o ato administrativo tem finalidade pública, já em sentido restrito a finalidade é o resultado específico que cada ato deve produzir vislumbrado de forma explícita ou implícita na lei. A finalidade é elemento vinculado, portanto o agente não tem como dá ao ato outra finalidade senão a especificada em lei. Com isso se o agente buscar outra finalidade que não a legal incidirá em abuso de poder modalidade desvio de poder e ensejará a anulação do ato. Exemplo típico é a demissão que é considerada pena para o servidor em determinados casos trazidos na lei. Não se pode aplicar a pena de demissão quando na verdade deveria ser praticado apenas a exoneração de ofício.

Concluindo o elemento finalidade José Carvalho (2017) fala que ela está por vezes associada a própria competência do agente. Quando a lei dá determinada competência a um agente ela já vincula a finalidade que esse agente irá perseguir e caso utilize o poder que lhe foi dado para outro fim ocorrerá desvio de poder na modalidade abuso de poder.

São atributos do ato administrativo a presunção de legitimidade e veracidade, a imperatividade e a autoexecutoriedade. Presunção de legitimidade e veracidade pressupõe que a prática do ato, em obediência ao princípio da legalidade, de fato conformou-se à lei e relativamente à veracidade, os fatos ocorreram conforme o descrito. A legitimidade e a veracidade permitem que tão logo o ato seja praticado. Mesmo diante da existência de vício, enquanto não houver provocação para decretar sua invalidade, o ato segue hígido no ordenamento. Esse atributo exige que o ônus da prova seja transferido àquele que invoca eventual nulidade do ato. É atributo presente em qualquer ato da administração pública.

A imperatividade faz com que o ato tenha força para cumprimento imediato. Não está presente em todos os atos administrativos. Hely Lopes (2015) explica que os atos normativos, punitivos e ordinatórios, os quais consubstanciam um provimento ou uma ordem administrativa nascem com aptidão impositiva própria do Poder Público. A imperatividade decorre da simples existência do ato administrativo, devendo este ser cumprido enquanto estiver válido no mundo jurídico, já que emanado com presunção de legitimidade.

A autoexecutoriedade é atributo que faz com que não haja a necessidade de recorrer ao judiciário para que este autorize a execução do ato, o que seria um entrave à Administração se a todo tempo tivesse que pedir permissão para agir em busca do interesse público. Dessa forma pode a Administração executar direta e imediatamente seus atos dotados de força para cumprimento imediato já que legítimos e verdadeiros. Em que pese haver algum tipo de resistência do particular por existir vício, o ato deve ser cumprido, isto é, há diferimento do contraditório e ampla defesa, mas nunca seu total esvaziamento. Podendo o particular que se sentir prejudicado recorrer posteriormente ao judiciário e pleitear qualquer tipo de reparação.

2.3.2 Vinculação e Discricionariedade

A Administração Pública para atingir suas finalidades as quais devem sempre assegurar o interesse público, usa de suas prerrogativas para alcançá-los. Mas em um Estado de Direito com respeito ao princípio da legalidade, essas prerrogativas precisam sempre ser

limitadas para que o Estado não incida em abuso de poder e em arbitrariedades e consequente nulidade do ato.

O administrador age com base em um regime jurídico que dirige sua atuação. Se o fizer em todos os aspectos do ato, isto é, se não houver margem de opções, este será vinculado. Mas se caso a lei deixe certa margem de liberdade para que o agente escolha entre uma ou outra opção o que se terá é o ato discricionário. Neste tipo de ato o administrador age de acordo com sua conveniência, oportunidade, equidade e justiça, pois a lei não determina quais critérios seguir. Di Pietro (2018), no entanto, afirma que mesmo em um ato discricionário a liberdade não pode ser plena, pois há limitação legal nos elementos competência, forma e finalidade. Por isso se diz que a liberdade de atuação é de fato nos limites legais, ao ultrapassá-los a decisão será arbitrária e contrária a lei.

Assim a atuação será vinculada quando legalmente a solução é única diante do fato ou nas palavras de Celso de Mello (2010) é o único e possível comportamento que a Administração pode ter. A lei fixa todos os requisitos e não há possibilidade de apreciação subjetiva por parte do agente. Como exemplo é possível citar a aposentadoria compulsória do servidor público que completar 75 anos de idade. O agente não poderá optar em aposentar ou não, apenas observará o tempo exigido na lei que permite a aposentadoria.

Já na discricionária, quando a lei permite duas ou mais soluções para o caso, o agente pode utilizar critérios de conveniência e oportunidade, pode ser exemplo a análise que o agente poderá fazer, ao aplicar multa, entre o valor máximo e mínimo a depender do tipo de infração. Nas palavras de Di Pietro (2018) a discricionariedade justifica-se ao impedir o automatismo que ocorreria se o agente seguisse irrestritamente ao protocolo legal. O legislador não conseguiu prever todas as possíveis situações problema e por isso se exige do administrador uma postura proativa para que possa solucionar as infinitas e distintas necessidades coletivas.

3 POSSIBILIDADE DE INCONSTITUCIONALIDADE NOS ATOS DE NOMEAÇÕES PARA O CARGO DE DIRETOR GERAL DA PF NA LEGISLATURA 2019 – 2022

3.1 O viés constitucional das nomeações pelo chefe do Executivo Federal para cargos de confiança

O art. 37 inciso II da Constituição Federal de 1988 trata sobre as formas de ingresso no serviço público, devendo ser via concurso público de provas ou de provas e títulos, sendo essa a regra, podendo de forma excepcional a nomeação para cargos comissionados. O inciso V do mesmo artigo fala que as funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento.

Os que ocupam cargos comissionados são, segundo Macêdo (2020), conceituados pela doutrina como agentes públicos ainda que transitoriamente. Ela explica que os cargos comissionados devem ser ocupados por pessoas de confiança da autoridade nomeante e passam, assim, ter vínculo temporário com a Administração. A autoridade nomeante não precisa justificar os motivos da nomeação e possível exoneração, isto é, não é necessário realizar sindicância e ou PAD para quebrar esse vínculo.

Neste trabalho se tratará sobre a nomeação pra os cargos de direção, chefia e assessoramento, isto é, cargos de natureza administrativa, não se falará sobre os atos políticos, oriundos de agentes políticos, aqueles que ocupam os cargos dos altos escalões do governo, como os chefes dos executivos. Os atos de nomeação para Ministro de Estado ou secretário conforme a esfera de poder, possuem natureza jurídica de atos políticos, isto é, seus ocupantes poderão emitir decisões que de tão importantes podem mudar as diretrizes governamentais com reflexos em toda a sociedade.

Quantos aos atos de nomeação para cargos comissionados, Macêdo (2020) explica que em que pese serem de livre nomeação e exoneração, sem necessidade de motivação ou de um PAD como nos cargos efetivos, deve-se obedecer certas regras, como a observância à súmula vinculante 13¹ a qual não é aplicável aos cargos públicos de natureza política conforme

¹ Súmula vinculante 13: A nomeação de cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, da autoridade nomeante ou de servidor da mesma pessoa jurídica

entendimento na Reclamação 22.339 São Paulo, apenas aos comissionados administrativos, a súmula veda o nepotismo e exige obediência aos princípios da administração pública que possuem a finalidade de impedir que a discricionariedade do agente público ao nomear não tenha com fim o interesse público.

O art. 84 da CF/88 traz o rol de atribuições do chefe do executivo federal. Apesar de o caput do referido artigo falar em atribuições privativas, não é um rol taxativo já que seu inciso XXVII permite que exerça outras atribuições previstas na Constituição. O primeiro inciso fala que cabe ao Presidente da República nomear e exonerar seus ministros de estado, o XVI já fala da possibilidade de nomear outros servidores, quando determinado em lei como é o caso do cargo de Diretor Geral da Polícia Federal onde o art. 2º- C da lei 9266, que reorganiza as classes da carreira da PF, fixa remuneração dos cargos integrantes além de outras providências diz que a nomeação para o cargo de Diretor Geral do órgão é de competência do chefe do executivo (BRASIL, 1996). Como bem leciona Nunes:

O Presidente da República exerce simultaneamente duas funções: além de ser chefe de Estado (representar o país externamente) é chefe de Governo (praticando atos de natureza administrativa e política). As atribuições do Presidente da República estão previstas no art. 84 da Constituição Federal. Primeiramente, esse rol não é taxativo. Tanto que o próprio inciso XXVII desse artigo afirma ser atribuição do Presidente “exercer outras atribuições previstas nesta Constituição”. (NUNES, 2019, p.1897)

O autor fala da necessidade de observância do princípio da moralidade administrativa nos atos de nomeações do chefe do executivo para os cargos de ministros. Cita a nomeação de Lula por Dilma para evitar o julgamento em instância inferior e trazê-lo para o STF, porém este suspendeu a nomeação por desvio de finalidade do ato como mais adiante se tratará melhor.

Importante mencionar que a nomeação, cassada pelo judiciário, em 2016 pela ex-presidente Dilma ao cargo de Ministro de Estado de Lula e a tentativa de nomeação também cassada de Cristiane Brasil, na época deputada federal, ao cargo de Ministra do Trabalho pelo ex-presidente Michel Temer são casos em que houve uma quebra na moralidade administrativa, princípio constitucional administrativo, o qual exige um distanciamento entre o agente praticante do ato e a finalidade do mesmo. Os governantes tinham um interesse nessas nomeações, e ambas foram suspensas pelo judiciário. O que de fato acontece de forma

investido em cargo de direção, chefia ou assessoramento, para o exercício de cargo em comissão ou de confiança ou, ainda, de função gratificada na administração pública direta e indireta em qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, compreendido o ajuste mediante designações recíprocas, viola a Constituição Federal. Disponível em <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/seq-sumula761/false>. Acesso em 05/05/2023.

corriqueira na Administração Pública em geral, mas que esses dois, em especial, foram os percussores para o debate no que concerne ao respeito na moralidade na Administração Pública.

Segundo Pereira (2017) as nomeações levantaram a questão acerca da importância dos princípios do direito administrativo como limitadores do poder discricionário, especialmente, a moralidade administrativa, que diferente da moral comum se relaciona com a moral institucional. Ainda que o ato seja discricionário, este deve obediência à finalidade a que se destina e deve condizer com a boa gestão da máquina pública. Logo, é preciso adequar os atos discricionários não somente à legalidade formal, mas, sobretudo, aferir seu mérito, momento em que atuam os princípios do direito administrativo.

É óbvio que estas duas nomeações como tantas outras que emanam do poder discricionário concedido ao agente para que este possa escolher, tendo em vista que a lei não lhe deu a melhor solução, dentre diversas opções a que melhor atenda ao interesse público. Mas segundo Pereira (2017) deve ser observado o binômio característico do Direito Administrativo que é prerrogativas (poderes que protegem os agentes no exercício de suas funções para atingirem o interesse legal e coletivo) e as sujeições (que são proteções aos direitos fundamentais envolvidos no ato do agente, de modo que este não exceda no poder e não se desvie da finalidade pública).

3.2 A importância da Polícia Federal para a sociedade brasileira e as cinco nomeações para o cargo de Diretor Geral da Polícia Federal pelo ex-chefe do executivo federal Jair Bolsonaro (2019 – 2022)

Segurança pública é um dos direitos sociais previsto no caput do art. 6º da CF (BRASIL, 1988). E conforme preleciona Nunes (2019) o fato de ser um direito social não significa que cada cidadão brasileiro tenha o direito líquido e certo de exigir que seja alocado um policial na porta de sua casa. As normas definidoras dos direitos sociais não produzem todos os efeitos já que, por serem principiológicas, são mandamentos de otimização para o legislador.

Importante como os outros direitos sociais faz com que o Judiciário possa atuar, conforme voto da ministra-relatora Ellen Grace no RE 559.646 AgR, e determine a implementação pelo Estado, quando inadimplente, de políticas públicas constitucionalmente previstas, sem que haja ingerência em questão que envolve o poder discricionário do Poder Executivo (RE 559.646 AgR, rel. Min. Ellen Gracie, j. 7-6-2011, 2ª T, DJE de 24-6-2011). A relatora em seu voto trouxe exemplos sobre a prestação de saúde pública e educação, direitos

fundamentais que exigem uma postura ativa da Administração, de forma que não se pode considerar interferência do Poder Judiciário quando exige o cumprimento das políticas públicas já existentes no âmbito do Poder Executivo.

No RE 669635 AgR / SC, cuja relatoria era do ministro Dias Toffoli diz que o Poder Judiciário, em situações excepcionais, pode determinar que a Administração Pública adote medidas assecuratórias de direitos constitucionalmente reconhecidos como essenciais, sem que isso configure violação do princípio da separação dos poderes, inserto no art. 2º da Constituição Federal, tendo em vista que a supremacia da dignidade humana torna legítima a atuação do judiciário.

Para Barbosa (2010), a Polícia Federal é a polícia judiciária por previsão constitucional, mas em que pese a expressão, é órgão do poder executivo federal. Teve como origem a mudança de vida trazida pelo capitalismo. No sistema feudal não era necessária tendo em vista que o poder se dava pelo nome e pelo título de nobreza. Mas a partir do momento em que a sociedade passou a ter status por possuir bens e objetos de valor se fez necessário com que houvesse um grupo que zelasse por esses bens havendo uma demanda por segurança pública de acordo com Del Percio:

Com efeito, em grande medida, o Estado moderno surge como consequência da demanda de segurança formulada pela sociedade em quando você começa a estratificar com base na posse de dinheiro em vez do sobrenome. (2009, BARBOSA, 2010 p. 46)

Barbosa (2010) diz que a polícia, embora extenso conceitualmente, resumia-se a funcionários dispersos — vigilantes, diurnos e noturnos, guarda-bosques —, não profissionais e escassamente educados e preparados para a função de garante do poder monárquico. Nesse caso, onde a segurança ofertada oficialmente era pobre, as milícias de cidadãos, que se organizavam espontaneamente para ofertarem-se a eles mesmos o serviço, aparecem como solução inevitável, ainda diante dos casos concretos em que busca garantir a propriedade e os bens. Mesmo por que para a burguesia não era interessante usar pessoalmente a força física de forma ilegítima. Esse grupo queria de fato a aceitação perante a sociedade e por isso era necessário que o Estado assumisse o uso exclusivo da força legitimamente.

A Polícia Federal tem a função de investigação após a prática de infrações penais. As funções foram definidas pelo art. 144, I, CF/88. A PF atua com exclusividade na função de polícia judiciária da União, tendo por competência a investigação dos crimes e o auxílio ao Poder Judiciário da União (Justiça Federal, Eleitoral e do Trabalho) no cumprimento de suas competências dispostas no art. 109 da CF/88. Uma dessas atribuições é investigar os crimes

federais dispostos no art. 109 da CF/88, entre eles os crimes políticos e as infrações penais praticadas em detrimento de bens, serviços ou interesse da União ou de suas entidades autárquicas ou empresas públicas.

Não obstante a grande importância desse órgão que deve atuar, não com autonomia pois está deve ser prevista constitucionalmente, mas com liberdade nas investigações para que sejam ajuizadas as respectivas ações penais, o ex-presidente Jair Bolsonaro realizou diversas alterações no comando do órgão, fato que inicialmente ensejou a saída do ministro da justiça por ele nomeado, Sergio Moro. Este afirma que não iria conseguir realizar um trabalho hígido com as atitudes do ex-presidente e as chamou de interferências para evitar com que investigações de pessoas próximas ao Jair Bolsonaro não fossem concluídas da forma esperada.

O art. 2º- C da lei 9266 diz que a nomeação para o cargo de Diretor Geral do órgão será de competência do chefe do executivo (BRASIL, 1996). O ex-presidente de fato poderia nomear e exonerar sem dá explicações, mas o art. 1º, § 5º da lei 12830, que trata sobre a investigação criminal conduzida pelo delegado de polícia, diz que a remoção do delegado federal deverá ser feita por ato fundamentado (BRASIL, 2013). Apesar de não ser obrigatória a motivação legal do ato discricionário, por força dessa lei que disciplina a investigação criminal conduzida a qual diz, em seu art. 3º, que o bel. deve ter o mesmo tratamento protocolar que recebem os magistrados, os membros da Defensoria Pública e do Ministério Público e os advogados seria oportuno para a moralidade das investigações em andamento uma fundamentação que explicasse o motivo de tantas nomeações.

3.2.1 Nomeações para o cargo de Diretor Geral da Polícia Federal: comparativo nos mandatos de Lula, Dilma, e Jair Bolsonaro

Nessa subseção será traçada uma linha do tempo com os quatro ex-presidentes da República e suas respectivas nomeações para o cargo nos últimos governos a fim de verificar o número de nomeações para o cargo de diretor geral e analisar se o excesso poderia ensejar interferência do respectivo chefe do executivo.

Diante da grande importância da instituição para permitir o exercício dos direitos fundamentais dos cidadãos brasileiros e das instituições democráticas se faz necessário que a Polícia Federal como dito na sessão acima tenha liberdade de atuação nas investigações. A lei 9266/1996 permite que o chefe o executivo nomeie o maior cargo da corporação, mas como já

falado no decorrer do presente trabalho tal ato deve ser pautado no interesse público e nunca o pessoal.

Pode-se observar que no primeiro mandato de Lula, 01/01/2003 a 31/12/2006, houve apenas uma única nomeação para o cargo de Diretor Geral da PF, o delegado Paulo Lacerda que exerceu a função de 08/01/2003 a 03/9/2007. E em seu segundo mandato, de 01/01/2007 a 31/12/2010, como no primeiro houve apenas uma única nomeação para o cargo que foi ocupado por Luiz Fernando Correa entre 03/09/2007 a 06/01/2011. E atualmente exerce o cargo no terceiro mandato de Lula por este nomeado em 02/01/2023 o Diretor Geral Andrei Augusto Passo Rodrigues.

Dilma Houssef em seus dois mandatos, 01/01/2011 a 31/12/2014 e 01/01/2015 a 31/08/2016 (segundo mandato não concluído devido à destituição do cargo de Presidente da República) nomeou apenas um único Diretor Geral da PF, Leandro Daiello Coimbra, que ficou no cargo de 11/01/2011 a 09/11/2017.

Interessante notar que a ex-presidente não realizou alterações no comando da PF em que pese seu aliado político, Lula, que à época foi alvo de investigações da Operação Lava Jato. Em 04 de março de 2016 a Polícia Federal se dirigiu ao sítio em Atibaia pra realizar investigações a fim de formar relatório conclusivo no Laudo nº 0392/2016/SETEC/SR/DPF/PR, pois havia suspeitas que o ex-presidente poderia ter sido beneficiado do esquema de corrupção, desvio e lavagem de dinheiro descoberto na Petrobras que culminaram com sua condenação em 27/11/2017 pela 8ª turma do TRF4 no processo de nº 5006617-29.2016.4.04.7000, referente ao Sítio de Atibaia autuado em 20/02/2016.

Michel Temer em seu mandato de 31/08/2016 a 31/12/2018 nomeou Fernando Queiroz Segovia Oliveira que exerceu o cargo de 09/11/2017 a 28/02/2018 e Rogério Augusto Viana Galloro que ficou no cargo 01/03/2018 a 01/01/2019.

O ex-presidente Jair Bolsonaro que exerceu mandato entre 01/01/2019 a 31/12/2022 realizou as seguintes nomeações: Maurício Leite Valeixo, Diretor-Geral da PF de 02/01/2019 a 23/04/2020. Valeixo foi indicado por Sergio Moro² pois trabalhou na Operação Lava Jato e nas palavras do ex-ministro da Justiça precisaria usar em sua equipe pessoas com

² Sergio Moro escolhe Valeixo para ser diretor-geral da PF. Superintendente da PF no Paraná é próximo do futuro ministro da Justiça e já comandou a diretoria que trabalhava diretamente com os delegados da Lava Jato. Disponível em <https://g1.globo.com/politica/noticia/2018/11/20/moro-escolhe-valeixo-para-ser-diretor-geral-da-pf.ghml>. Acesso em 01/06/2023

quem já havia trabalhado; Rolando Alexandre de Souza³, Diretor-Geral da PF de 04/05/2020 a 07/04/2021. A nomeação de Rolando foi um dos motivos que levou a exoneração de Sergio Moro do cargo de ex-ministro da justiça, Rolando é próximo de Alexandre Ramagem, que teve a nomeação cassada pelo STF, Paulo Gustavo Maiurino, Diretor-Geral da PF de 07/04/2021 a 25/02/2022. A nomeação de Maurino teve uma repercussão não muito boa entre os servidores da PF, pois a nomeação teve cunho meramente político segundo reportagem da CNN⁴ e Márcio Nunes de Oliveira, Diretor-Geral da PF de 25/02/2022 a 01/01/2023.

O ex-Ministro da Justiça, Sergio Moro, pediu exoneração do cargo em 24/04/2020. Tendo em vista que se viu acuado diante das insistentes interferências do ex-Presidente Jair Bolsonaro via troca de Diretor Geral conforme suas próprias declarações disponíveis no Youtuber⁵. As sucessivas nomeações e exonerações, estas a priori sem motivos curriculares configura uma das modalidades de abuso de poder, modalidade desvio de finalidade pois quando o agente não persegue um interesse público, praticando atos por razões pessoais alheias às finalidades públicas, ainda que seja interesse público, mas é estranho à categoria de interesses comportados em sua competência. De acordo com o site BBC o ex-ministro pediu exoneração em meio a investigações em curso contra os filhos do presidente à época, Jair Bolsonaro⁶.

O presente trabalho não analisará o objeto de nenhum processo ou das investigações mencionadas, apenas tem a finalidade de mostrar comportamentos oriundos do chefe do executivo ao praticar ato administrativo discricionário, no caso a nomeação para o cargo de confiança, atribuição constitucional, que pode ferir o princípio da moralidade. O chefe do executivo de fato pode realizar nomeações, mas deve em todas alcançar o interesse público, porem o observado nesses atos de nomeação feitos pelos ex-presidentes (Dilma ao tentar nomear Lula e Bolsonaro nomear a Ramagem) tiveram cunho meramente político, na tentativa de obstar investigações contra pessoas próximas a si.

³ Novo chefe da PF é próximo a Ramagem e também atuou na Abin. Disponível em <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2020/05/04/quem-e-rolando-alexandre-de-souza-novo-diretor-policia-federal.htm>. Acesso em 01/06/2023.

⁴ Saiba quem é Paulo Maurino, o novo chefe da PF/Expresso CNN. Disponível em <https://www.youtube.com/watch?v=pE1S2pKxV84>. Acesso em 20/04/2023.

⁵ Disponível em <https://www.youtube.com/watch?v=Ide-LBRJkoU> com acesso em 05/05/2023.

⁶ Quais as investigações que envolvem os filhos de Bolsonaro? Disponível em <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-52419855> com acesso em 05/05/2023

4 POSIÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA NAS NOMEAÇÕES PARA CARGO DE CONFIANÇA POR ATO DO CHEFE DO EXECUTIVO FEDERAL AO REALIZAR A ANÁLISE MORAL – LEGAL DO ATO

4.1 O controle do ato administrativo discricionário pelo Poder Judiciário

O poder discricionário é um dos meios conferidos pela Constituição Federal de 1988 à Administração Pública para que esta alcance seus objetivos os quais devem ser baseados em interesse público. Porém tal poder não pode ser visto como um cheque em branco nas mãos do administrador de modo que este busque seus próprios interesses. Mas caso algum agente venha agir de forma abusiva a própria Administração pode realizar o controle desse ato. A lei do processo administrativo em seu art. 53 diz que 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 e o art. 55 que em decisão na qual se evidencie não acarretarem lesão ao interesse público nem prejuízo a terceiros, os atos que apresentarem defeitos sanáveis poderão ser convalidados pela própria Administração. (BRASIL, 1999).

Devido a imperatividade a Administração não precisa do judiciário para executar determinado ato e tão pouco para corrigi-lo (revogar ou anular). Como bem diz a Súmula 473⁷ do STF a qual diz que a administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam 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. Porém se ainda assim o administrado se sentir prejudicado com a morosidade da Administração ou por decisão desfavorável, poderá a qualquer tempo se valer do judiciário por garantia constitucional do art. 5, XXXV da Carta da República de 1988, apesar de o Judiciário ter o dever de tomar cuidado para não se ingerir no mérito do ato.

O mérito do ato discricionário segundo Di Pietro (2018) decorre justamente da ausência na lei da instrução necessária para a prática do ato. A lei não diz qual o momento certo de agir. Por isso fica a critério do agente decidir de acordo com a conveniência e a oportunidade existentes, segundo a autora, apenas nos atos discricionários e sobre seus aspectos a

⁷ Súmula 473 STF: A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam 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. Disponível em <https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/sumariosumulas.asp?base=30&sumula=1602>. Acesso em 11/05/2023.

Administração tem competência para apreciar, por isso afirma-se que ao Judiciário não é possível análise do mérito administrativo.

Ainda segundo a autora nem todos os atos são completamente discricionários. Pois alguns aspectos são bem definidos em lei enquanto outros por serem conceitos abertos são deixados à interpretação do agente, isto é, com relação à conveniência e oportunidade e por isso devem sujeitar-se à análise da legalidade e do mérito. O ato vinculado é analisado apenas no aspecto legal, enquanto o discricionário no legal - real conformidade do ato à lei, e no que diz respeito ao mérito - se o agir conveniente e oportuno atingiu o interesse público. E por esse motivo diz-se que o mérito do ato administrativo não pode ser analisado pelo judiciário já que este não é o administrador, não estando próximo do caso concreto que o ensejou a pensar no melhor momento e tempo para agir, a exemplo o julgado sobre nomeação em concurso público do STJ no RMS: 36459 TO 2011/0273816-3:

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. CONCURSO PÚBLICO. AGRAVO INTERNO EM RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. PRELIMINARES DE NEGATIVA DE PRESTAÇÃO JURISDICIONAL. REJEIÇÃO. CANDIDATO APROVADO E CLASSIFICADO PARA ALÉM DAS VAGAS OFERECIDAS NO EDITAL. INEXISTÊNCIA DE DIREITO À NOMEAÇÃO. 1. Não procede a alegação de omissão em razão da rejeição, fundamentada, da pretensão recursal nos termos em que originalmente proposta - tampouco pode o juízo se manifestar quanto a teses que, não articuladas oportunamente, foram alcançadas pela preclusão. Preliminares rejeitadas. **2. O controle judicial dos atos discricionários é limitado à declaração da validade, ou nulidade, dos feitos administrativos, não se permitindo ao juiz se substituir ao Gestor público para editar, em vedada usurpação de competência, o comando reclamado pelo impetrante. Precedentes.** 3. Na hipótese em exame, o certame foi lançado para suprir cinco vagas, mas foram convocados e nomeados os sete primeiros colocados. O impetrante, porque classificado no 12.º (décimo segundo) lugar, não se achou entre os empossados. Nisto, porém, não se vislumbra ilegalidade, ou abuso de poder. Com efeito, a jurisprudência desta Corte não reconhece direito líquido e certo à nomeação dos aprovados em concurso público que se classificam para além das vagas inicialmente oferecidas no edital. Precedentes. 4. A disponibilidade e o aproveitamento combatidos pelo recorrente encontram embasamento expresso no também impugnado art. 170 da Lei Estadual n. 1.284/2001, norma presumidamente legal até que tenha sua inconstitucionalidade declarada, o que ainda não foi o caso. 5. Agravo interno não provido. (STJ - AgInt nos EDcl no RMS: 36459 TO 2011/0273816-3, Relator: Ministro SÉRGIO KUKINA, Data de Julgamento: 23/11/2020, T1 - PRIMEIRA TURMA, Data de Publicação: DJe 26/11/2020).

Di Pietro (2018) explica que após a CF/88 algumas doutrinas começaram a insurgir-se contra essa impossibilidade de análise do mérito por parte do Judiciário, em que pese pronunciamentos jurisprudenciais contra a análise, pois quando o juiz se deparava diante de conceitos indeterminados como interesse público, utilidade pública, notório saber ou moralidade, de acordo com a autora, ele se abstinha de apreciar. Para o juiz valorar

razoabilidade, proporcionalidade e moralidade estavam ligados ao mérito administrativo, deixando assim de analisá-lo.

Segundo Pereira (2017) para alguns é impossível a análise do ato discricionário pelo poder judiciário, de fato no que tange ao mérito o é, mas não no que diz respeito à juricidade do ato, isto é, quanto a análise da legalidade e também da moralidade do ato. Di Pietro (2018) explica que diversas teorias surgiram com o intuito de legitimar a extensão do controle judicial sobre os aspectos antes considerados de âmbito da Administração Pública. A exemplo da teoria do desvio de poder que permite o exame da finalidade do ato. Desvio de poder segundo Mello (2010) é o manejo de competência em descompasso para a qual foi constituída. Di Pietro (2018) explica que nesses casos nos quais o agente público se utiliza indevidamente da discricionariedade o Judiciário pode determinar a nulidade do ato. A dos motivos determinantes que consente na inspeção dos fatos/motivos (se condizentes com os reais) que levaram à concretização do ato como bem explica Hely Lopes:

A teoria dos motivos determinantes funda-se na consideração de que os atos administrativos, quando tiverem sua prática motivada, ficam vinculados aos motivos expostos, para todos os efeitos jurídicos. Tais motivos é que determinam e justificam a realização do ato e por isso mesmo dever haver perfeita correspondência entre eles e a realidade. Mesmo os atos discricionários, quando motivados ficam vinculados aos motivos como causa determinante de seu cometimento e se sujeitam ao confronto da existência e legitimidade dos motivos indicados havendo desconformidade entre os motivos determinantes e a realidade o ato é inválido. (HELY LOPES, 2015, p. 223-224).

A teoria dos conceitos legais indeterminados (o que seria de fato interesse público, notável saber jurídico, conveniência administrativa, moralidade ou ordem pública por exemplo) é teoria alemã e estuda as noções imprecisas usadas com frequência pelo legislador para designar o motivo e a finalidade do ato segundo Di Pietro (2018). A autora explica que se a delimitação do conceito necessitar de apreciação subjetiva haverá discricção, caso contrário, se houver necessidade de um perito para objetivamente esclarecer uma situação concreta, não será possível uso de conceitos subjetivos e, portanto, o ato será vinculado.

Havendo apreciação subjetiva o conceito jurídico não autoriza com que o Judiciário passe a examinar os seus aspectos pois considerados de mérito, o que não ocorre quando o conceito ainda que indeterminado exija um auxílio extra interpretação. Exemplo interessante é a negativa da concessão de aposentadoria por invalidez pelo INSS ao segurado que ajuíza na Justiça Federal ação afim de pleitear a concessão do benefício. Nesse é necessário, exceto no contexto da pandemia (tema 288 TNU), onde havia concessão de benefícios sem a devida

perícia, com que se marque o procedimento com o médico do juízo federal conforme art. 129^a § 1º da lei 8213 de 1991.

Mas deve-se deixar claro que não se pode confundir controle de mérito com o controle dos limites legais da discricionariedade. O judiciário não pode controlar o mérito do ato, isto é, a opção pela Administração entre duas ou mais situações oferecidas pela lei. Ao interferir nisto de fato o judiciário poderá ferir o princípio da separação dos poderes. Todavia cabe ao judiciário analisar se os limites legais foram observados pela Administração. Se o ato está entre uma das opções legais não pode decisão judicial invalidá-lo. Assim pode o judiciário invalidar segundo Di Pietro (2018) por vício de desvio de poder, por irrazoabilidade ou desproporcionalidade da decisão administrativa, por inexistência de motivos ou de motivação, por infringência a princípios como os da moralidade, segurança jurídica, boa-fé, não estão controlando o mérito, mas a legalidade do ato.

Para Pereira (2017) o Poder Judiciário exerce sua atividade quando provocado. O controle do ato administrativo exercido pela via judicial consiste na aplicação do direito ao caso concreto, solucionando o conflito apresentado. Todavia, deve atuar dentro de sua competência atribuída, sem atingir a autonomia da Administração Pública que também foi atribuída por lei.

4.2 Suspensão do ato de nomeação para o cargo de Diretor Geral da PF de Ramagem em 2020: análise do MS 37.097

O MS 37097 coletivo fora impetrado pelo Partido Democrático Trabalhista, com liminar deferida pelo ministro relator Alexandre de Moraes, possuindo como autoridade coatora o, na época, presidente Jair Bolsonaro que segundo o partido, incorreu em ilegalidade ao editar o decreto de nomeação de Alexandre Ramagem Rodrigues para o cargo de Diretor Geral da Polícia Federal em 27/04/2020.

Navas (2020) cita que o deferimento à liminar do referido MS foi causa de grande repercussão no cenário político brasileiro, pois segundo alguns aliados do governo o judiciário estava impedindo o executivo federal de governar e que possivelmente poderia ocorrer uma intervenção militar no STF. Mas segundo as palavras do próprio relator jamais o judiciário poderia rever o mérito do administrador público, contudo a constitucionalização do Direito Administrativo permitiria com que o Judiciário impedisse que o Executivo trabalhasse em discordância com os princípios e preceitos constitucionais. Pois a revisão judicial visa a impedir atos incompatíveis com a Constituição Federal inclusive quanto a nomeações para cargos

públicos, quais devem submissão não somente ao princípio da legalidade, mas aos da impessoalidade, moralidade e do interesse público.

Em sua petição inicial, o PDT foi pelo ministro considerado legítimo a impetrar MS pois possui representação no Congresso Nacional conforme art. 21 da lei 12016/09. De fato, o partido possui legitimidade ampla já que a CF de 88 limita apenas as associações, estas precisam de autorização expressa para representar seu seus filiados judicial ou extrajudicialmente conforme art. 5º, XXI, assim partido político tem o dever de zelar pelos interesses coletivos em que pese não relacionados aos seus filiados.

A ação teve como finalidade impugnar o Decreto Presidencial de 28/04/2020 (DOU de 28/04/2020, Seção 2, p.1) que havia nomeado Alexandre Rodrigues Ragem para o cargo de Diretor-Geral da Polícia Federal. Segundo Navas (2020) para os impetrantes, o ato caracterizava-se como abuso de poder por desvio de finalidade, caracterizador de violação a direito líquido e certo, além de flagrante ato visando a fim diverso daquele previsto, explícita ou implicitamente, na regra de competência ensejando nulidade conforme art. 2º da lei da Ação Civil Pública. Como se pode observar o ato de nomeação de Ragem por Jair Bolsonaro de fato foi contornado na lei. O ato foi legal, isto é, aparentemente a lei limitou o agir do presidente tendo em vista que atuou dentro das atribuições constitucionais dadas a ele para que possa conduzir a Administração Pública, porem lhe é obrigado a observância dos princípios administrativos básicos, como os da impessoalidade, moralidade do interesse público os quais limitam seu poder.

A autora traz fatos arrolados como argumentos do MS a declaração pública e voluntária do então Ministro de Estado da Justiça e Segurança Pública, Sérgio Fernando Moro, denunciando o objetivo presidencial de interferir na PF através da nomeação do "atual diretor da ABIN" (por metonímia, Alexandre Ragem); as fotos veiculadas pela imprensa da proximidade pessoal entre ambos e confirmadas pelo Presidente com a frase "E daí?"; e uma mensagem divulgada por programa televisivo demonstrando um possível motivo para troca - "PF na cola de 10 a 12 deputados bolsonaristas" - que a nenhum momento foi desmentido pelo Presidente.

Não está entre as atribuições do governo federal a de supervisionar as atividades exercida pela polícia federal, o que era um desejo do ex-Presidente ao dizer para o ex-Ministro da Justiça, Sergio Moro, que precisava saber via relatório diário das investigações realizadas

pela PF conforme declaração do próprio Moro⁸. Segundo Navas (2020) supervisionar o funcionamento da PF, o que não está entre as atribuições do PR, caracteriza desvio de finalidade, tal conduta iria além da desvirtuação do interesse público como também da moralidade administrativa e da impessoalidade, pois teria como resultado pôr a PF submissa a preferências particulares e ideológicas do PR e seus familiares. Segundo a autora, o PDT apontou o *periculum in mora* e a *fumus boni iuris* como a possibilidade de condução de forma desastrosa das atividades da Polícia Federal e da Justiça Penal, assim como frustrações em ações policiais e suas fases, que tem no sigilo aspecto essencial para êxito.

Dessa forma se percebe que as sucessivas nomeações para o cargo de Diretor Geral da PF por Jair Messias Bolsonaro na gestão 2019-2022 foram inconstitucionais em que pese legais, tendo em vista que agiu dentro do art. 84, XVI da CF/88. Pois o ex-presidente em seu mérito administrativo feriu a legalidade. O controle judiciário do ato administrativo discricionário não se restringe à legalidade do ato. A moralidade administrativa e o interesse público são trazidos para o campo da legalidade. São cinco os elementos do ato administrativo: competência, finalidade, forma, motivo e objeto. Os três primeiros sempre são vinculados. Já os dois últimos discricionários.

A conveniência e a oportunidade são observadas nesses dois últimos elementos. É o campo de atuação do administrador que a própria lei conferiu e caso a finalidade decorrente desse ato seja desvirtuada, isto é, tenha por consequência outra que não o interesse público, o princípio da legalidade foi ferido, a irregularidade foi camuflada, tendo em vista que o elemento finalidade é vinculado e assim a moralidade administrativa também foi ferida. Assim nesses casos pode haver incidência do controle jurisdicional no mérito do ato administrativo discricionário. A liminar foi concedida com vistas à sujeição da AP aos princípios constitucionais da Administração Pública com ênfase na da moralidade administrativa. A possibilidade de controle judicial na legalidade do ato discricionário, já que esta abrange a observância dos princípios administrativos constitucionais podendo inclusive analisar a veracidade dos pressupostos de fato do ato administrativo.

Ocorre que no Brasil a discricionariade do agente público de nomear quem quiser como se fosse um poder absoluto, o que é inexistente no ordenamento jurídico brasileiro, pois o próprio direito à vida é relativizado quando a CF/88 permite a pena de morte quando houver guerra declarada, deve ser motivo de observância da sociedade como um todo. Pois a ampla e

⁸ Disponível em <https://www.youtube.com/watch?v=Ide-LBRJkoU>. Acesso em 05/05/2023

irrestrita nomeação pode resultar em ineficiência administrativa. Lopez e Praça (2007) dizem que um servidor federal pode ser nomeado por critérios políticos, mas há a possibilidade de tais critérios se sobreporem caso o vínculo estatutário não exista. Isto é, em que pese a nomeação para cargo direção, chefia e assessoramento, já que Ramagem já era servidor da Abin, não ter em regra influência política, para os autores pode sim ter mesmo quem em menor proporção, é o se observa no argumento do PDT (MS 39.097) ao dizer que havia vontade do ex-PR de se envolver-se na atuação da PF, pretendia-se um aparelhamento privado de órgão qualificado como de Estado de acordo com art. 2º-A da lei 9266 de 1996.

As sucessivas nomeações de Jair Bolsonaro para o cargo de Diretor Geral da Polícia Federal parecem ter cunho político, pois de acordo com os autores, os nomeados que são mais próximos a partidos permanecem menor tempo médio em seus cargos, tendo em vista que estão mais diretamente vinculados às mudanças políticas nos ministérios e gabinetes presidenciais. Profissionais de carreira tendem a ficar mais tempo no cargo, porquanto possuem uma prática não ensinada já que a alta rotatividade dos ocupantes de cargos afeta negativamente o desempenho do serviço público, com conseqüente perda da expertise organizacional de administradores especialista em certa matéria acrescentando-se a impossibilidade de realizar avaliações de desempenho do serviço público de modo a dificultar a inspeção, mais custosa a cada nomeação, pelo Executivo.

5 CONCLUSÃO

No presente trabalho foram estudados os princípios constitucionais da Administração Pública como limitadores do seu agir discricionário. Tratados como mandados de otimização e diferentemente das regras, pois podem ser flexibilizados conforme o caso concreto. Além da análise dos conceitos de atos administrativos realizada via seus elementos e atributos, e principalmente da discricionariedade, a qual não pode ser considerada um cheque em branco nas mãos do administrador em que pese seu largo espaço de atuação devido à conveniência e à oportunidade. Tais princípios decorrem, dentre outros fatores, de o Brasil ser uma República. Isto é, o chefe do executivo é eleito de forma periódica e tem responsabilidade. Na CF de 1984 o seu artigo 99 diz claramente que o imperador, no caso Pedro II, é totalmente irresponsável. A atual Carta Magna exige não somente dos chefes dos executivos, mas de qualquer servidor público a prestação de contas tendo em vista que gerem bem público.

O princípio da moralidade administrativa foi o que mais norteou a pesquisa tendo em vista que é princípio, apesar de positivado na CF de 1988, na lei do processo administrativo federal, na lei da ação civil pública, é muito subjetivo. Devendo haver análise da intenção do agente público ao produzir o ato administrativo, pois ainda que este esteja em conformidade com a lei, há possibilidade de desvio de finalidade. O que faz com que o tema tenha sempre relevância e atualidade, pois o patrimônio financeiro, humano, intelectual do Estado de fato precisa ser protegido e aprimorado. Servidores concursados ou não precisam de cursos de aperfeiçoamento constante para entregar o melhor à sociedade, além de proteção de assédio moral e sexual.

O referencial teórico utilizado permitiu compreender que a nomeação de cargos comissionados do alto escalão como o de Diretor Geral da Polícia Federal deve ser sim analisada pelo judiciário quando presentes os requisitos negativos da moralidade. O ato de nomeação não pode amparar aparelhamento ideológico da Polícia Federal, instituição que apenas deve servir como polícia judiciária da União.

Conclui-se que não faltam leis para regular a Administração Pública, mas uma real educação ética para impedir a prática do patrimonialismo, aliada a certeza que não haverá impunidade para o agente imoral a tal ponto que este não veja o cargo como uma extensão da sua vida pessoal. A pesquisa traz como resultado que as nomeações para o cargo de Diretor Geral da PF, ou outros que sejam do alto escalão de fato não serão neutras, isto é, o nomeado será de extrema confiança do nomeante, contudo o ato deve ser impessoal, isto é, não trazer

vantagens para a autoridade nomeante. A autoridade agregará à capacidade e habilidade do nomeado sua confiança que poderá ser por diversas razões: confiança na experiência e conhecimentos ou pessoal, política e partidária. Cabendo dessa forma o controle judicial sobre os atos administrativos viciados de forma a evitar a quebra da moralidade administrativa e que haja higidez no ordenamento e que as suspensões e cassações dos atos sirvam como balizadores do agir administrativo.

A pesquisa foi feita via estudos de doutrina, leis, monografias, depoimentos noticiados, jurisprudências, acesso aos sites do governo federal com o intuito de trazer dados para fortalecer o entendimento de que a Administração gere interesse e patrimônio públicos, e que há falta de ética por parte do administrador com o objetivo de ampliar o conhecimento acadêmico e do profissional de Direito no que tange ao tema nomeações de cargo comissionado de alto escalão.

REFERÊNCIAS

ADPF 54. Disponível em <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADPF54.pdf>, acesso em 29/05/23 com acesso em 20 de maio 2023.

ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. 2ª ed. São Paulo. Malheiros Editores. 2015.

BRASIL. Constituição Política do Império do Brazil de 24 de março de 1824. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm. Acesso em 30 de maio de 2023.

BRASIL. Lei 4717 de 29 de junho de 1965. Regula a ação popular. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4717.htm. Acesso em 05 de abril de 2023.

BRASIL. Constituição Federal de 5 de outubro de 1988. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 10 de maio de 2023.

BRASIL. Lei 3747, de 24 de julho de 1985. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico e dá outras providências. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L7347orig.htm. Acesso em 30 de abril de 2023.

BRASIL. Lei 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9784.htm. Acesso em 30/04/2023.

BRASIL. Lei 9266, de 15 de março de 1996. Reorganiza as classes da Carreira Policial Federal, fixa a remuneração dos cargos que as integram e dá outras providências. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9266.htm. Acesso em 05/02/2023.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 31. ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo: Atlas, 2017

CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à Teoria Geral da Administração: uma visão abrangente da moderna administração das organizações** - 7. ed. rev. e atual. - Rio de Janeiro: Elsevier, 2003.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 31. ed. rev. atual e ampl. – Rio de Janeiro: Forense, 2018.

GALERIA DE EX DIRETORES DA POLÍCIA FEDERAL. Disponível em <https://www.gov.br/pf/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/galeria-de-ex-diretores-gerais>. Acesso em 01 de março de 2023.

LOPEZ, Felix Garcia. PRAÇA, Sergio. Cargos de Confiança e Políticas Públicas no executivo federal. Capítulo publicado em: Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas / organizadores: Roberto Pires, Gabriela Lotta, Vanessa Elias de Oliveira. – Brasília: Ipea: Enap, 2018. Disponível em <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8604>. Acesso em 11 de maio 2023

Laudo nº 0392/2016/SETEC/SR/DPF/PR. Disponível em <chrome-extension://efaidnbnmnnibpcajpcglcfindmkaj/https://www.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/wp-content/uploads/sites/41/2018/12/LAUDO-1.pdf>, com acesso em 05/05/2023.

MACÊDO, Mariana da Silva. **O controle jurisdicional dos atos de livre nomeação na atual conjuntura política brasileira**. 2020. 56 f. Monografia (Especialização em Direito Administrativo) - Programa de Pós-graduação em Direito, Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2020.

MEIRELLES, Hely Lopes. BURLE Filho, José Emanuel. **Direito Administrativo Brasileiro**. 42ª ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 27ª ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

MENDES, Gilmar Ferreira. BRANCO. Paulo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**– 15 ed. – São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional** – 36. ed. – São Paulo: Atlas, 2020

MS 37097. Disponível em <https://www.in.gov.br/web/dou/-/decretos-de-27-de-abril-de-2020-254225083>. Acesso em 11 de maio 2023.

Nunes Júnior, Flávio Martins Alves. **Curso de Direito Constitucional** – 3. ed. – São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

NAVAS, Fernanda Aidar. **O controle de ato administrativo discricionário pelo STF: nomeações a Alta Administração Federal**. Disponível em <https://sbdp.org.br/publication/o-controle-de-ato-administrativo-discricionario-pelo-stf-nomeacoes-a-alta-administracao-federal/>. Acesso em 09 de maio 2023

PROCESSO de nº **5006617-29.2016.4.04.7000**. Disponível em https://consulta.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=consulta_processual_resultado_pesquisa&txtValor=500661729.2016.4.04.7000&selOrigem=PR&chkMostrarBaixados=&selForma=NU&hdnRefId=2539876c8c3e0728981646909705f5e4&txtPalavraGerada=Xkof. Acesso em **05/05/2023**.

PORTARIAS DE 25 DE FEVEREIRO DE 2022. Disponível em <https://www.in.gov.br/web/dou/-/portarias-de-25-de-fevereiro-de-2022-383062159>. Acesso em **01 de junho 23**.

PORTARIAS DE 7 DE ABRIL DE 2021. Disponível em <https://www.in.gov.br/web/dou/-/portarias-de-7-de-abril-de-2021-312627450>. Acesso em 01 de junho 23.

PORTARIAS DE 1º DE JANEIRO DE 2023. Disponível em <https://www.in.gov.br/web/dou/-/portarias-de-1-de-janeiro-de-2023-455354752>. Acesso 01 de junho 2023.

PEREIRA, Fernanda M.S. **Moralidade Administrativa como controle do ato administrativo discricionário: uma análise à luz das nomeações de Lula e Cristiane Brasil.** Revista *SERVIAM JURIS*. Vol. 2 n. 2, nov./2017. Disponível em http://revistas.icesp.br/index.php/Serviam_Juris/article/view/313/0. Acesso em 18 de abril de 2023.

ROCHA, J. C. Q.; FERREIRA, M. B.. Limites Do Poder Discricionário Dos Chefes Do Poder Executivo Para Nomeação De Funções De Confiança. **Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação, [S. l.]**, v. 9, n. 2, p. 841–854, 2023. DOI: 10.51891/rease.v9i2.8590. Disponível em: <https://periodicorease.pro.br/rease/article/view/8590>. Acesso em 18 de abril 2023.

RECLAMAÇÃO 22339 SP. Disponível em <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/pagnador.jsp?docTP=TP&docID=749412339>. Acesso em 11 de maio 2023.

RE 559.646 AgR. Disponível em: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=624471>. Acesso em 06 de fevereiro 2023

RE 669635 AgR. Disponível para consultar ementa em <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur336550/false>. Acesso em 06 de fevereiro 2023.

TEMA 288 TNU. Disponível em cjf.jus.br/cjf/corregedoria-da-justica-federal/turma-nacional-de-uniformizacao/temas-representativos/tema-288. Acesso em 07 de junho de 2023.