



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA**  
**FACULDADE DE DIREITO**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU***  
**MESTRADO EM DIREITO**

**TIAGO LEAL AYRES**

**A BOA-FÉ OBJETIVA COMO VETOR DE IDENTIFICAÇÃO  
DO PRINCÍPIO DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA: NOVA  
PERSPECTIVA DE CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

Salvador  
2011



TIAGO LEAL AYRES

**A BOA-FÉ OBJETIVA COMO VETOR DE IDENTIFICAÇÃO  
DO PRINCÍPIO DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA: NOVA  
PERSPECTIVA DE CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* – Mestrado em Direito da Universidade Federal da Bahia como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Celso Luiz Braga de Castro.



Salvador  
2011

## TERMO DE APROVAÇÃO

TIAGO LEAL AYRES

### **A BOA-FÉ OBJETIVA COMO VETOR DE IDENTIFICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA: NOVA PERSPECTIVA DE CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

Dissertação aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Direito, Faculdade de Direito, Universidade Federal da Bahia, pela seguinte banca examinadora:

---

Nome: Dr. Celso Luiz Braga de Castro  
Instituição: Universidade Federal da Bahia

---

Nome: Dr.  
Instituição: Universidade Federal da Bahia

---

Nome: Dr.  
Instituição:

Salvador,

de 2011.



Ficha catalográfica

A985 Ayres, Tiago Leal.

A boa-fé objetiva como vetor de identificação do princípio da moralidade administrativa: Nova perspectiva de controle da Administração Pública/ Tiago Leal Ayres. – Salvador, 2011.  
111f.

Orientador: Prof. Dr. Celso Luiz Braga de Castro.

Dissertação (Mestrado - Programa de Pós-Graduação em Direito)  
Faculdade de Direito. Universidade Federal da Bahia.

1. Direito administrativo 2. Moralidade Administrativa. I. Universidade Federal da Bahia. Faculdade de Direito. II. Título.



A Paloma: ontem, minha namorada; hoje, minha noiva; amanhã, minha esposa. E para sempre, a mulher da minha vida. Obrigado por fazer dos meus os seus sorrisos.



## AGRADECIMENTOS

Não é uma lista grande, mas, sem dúvida alguma, reflete o grande valor de cada um dos mestres com os quais tenho tanto aprendido.

Inicialmente, agradeço ao professor Doutor Celso Castro, meu orientador, de cuja fonte – da mais fina inteligência – tenho me valido diariamente. Ontem, um referencial distante; hoje, um colega de escritório, no qual testemunho a mais precisa definição de “advogado apaixonado”. Muito obrigado, colega, amigo e Mestre.

Ao professor Rodolfo Pamplona Filho, meu professor de graduação na Universidade Salvador (UNIFACS), condutor, juntamente com o querido professor Nelson Cerqueira, das inesquecíveis aulas de Metodologia da Pesquisa. Pamplona, a sua dedicação ao Curso de Mestrado da Universidade Federal da Bahia (UFBA) agiganta o orgulho de ser aluno dessa casa! Muito obrigado.

Aos colegas e amigos mestrandos, na pessoa do sempre prestativo e solidário Gilson Santana, meus mais sinceros agradecimentos pelas ricas discussões, todas elas fundamentais ao desenvolvimento deste esforço intelectual.



“Há pessoas que desejam saber só por saber, e isso é curiosidade; outras, para alcançarem a fama, e isso é vaidade; outras, para enriquecerem com sua ciência, e isso é um negócio torpe; outras, para serem edificadas, e isso é prudência; outras, para edificarem os outros, e isso é caridade”.

São Tomás de Aquino

“O conhecimento é uma das poucas coisas que contrariam a lógica matemática, pois que, ao ser dividido, se multiplica”.

Celso Luiz Braga de Castro



## RESUMO

Esta dissertação tem por escopo a investigação do princípio da moralidade administrativa e o preenchimento do seu conteúdo por meio do vetor da boa-fé objetiva, própria do Direito Civil, destacando-se as repercussões de tal hipótese no reforço ao controle da Administração Pública. Assim, será objeto de análise o conteúdo dogmático daquilo que a Constituição brasileira, em seus arts. 5º, LXXIII, e 37, *caput*, chamou de “moralidade administrativa”, demonstrando-se a existência de um conteúdo plural, revelador de funções normativas distintas. No que diz respeito ao aspecto objetivo do princípio da moralidade administrativa, especial destaque será dado ao estudo do instituto da boa-fé, procedendo-se à sua indispensável incursão histórica, tudo para que restem estabelecidas, com segurança, as bases de aproximação com a moralidade administrativa. Calha ressaltar que o método utilizado para o desenvolvimento do estudo consiste, fundamentalmente, na investigação doutrinária e na visita a importantes julgados sobre o tema, tudo com vistas ao aprofundamento da reflexão sobre a qualificação das relações travadas entre a Administração Pública e os administrados.

**Palavras-chave:** Moralidade Administrativa; Boa-fé objetiva; Controle da Administração Pública.





## ABSTRACT

This dissertation is the research scope of the principle of administrative morality and the completion of their contents using the vector of objective good faith, the civil law itself, highlighting the implications of this hypothesis in strengthening the control of Public Administration. It will thus be the object of dogmatic content analysis of what the Brazilian Constitution, in their arts. 5, LXXIII, 37, caput, called "administrative morality", demonstrating the existence of a plural content, revealing distinct regulatory functions. With regard to the objective aspect of the principle of administrative morality, special attention will be given to the institute's study of good faith, proceeding to their essential historic raid, all for avoidance established with certainty the basis for rapprochement with administrative morality. Chute noted that the method used to develop the study, is fundamentally doctrinal in research and the visit of important judged on theme, all with a view to deepening reflection on the qualifications between the relations among the Public Administration and administered.

**Keywords:** Administrative Morality; Good-faith objective; Control of Public Administration.



## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b>	<b>09</b>
<b>2 VISÃO GERAL</b>	<b>13</b>
<b>3 O ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO E O PRINCÍPIO DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA</b>	<b>18</b>
3.1 O MODELO DA LEGALIDADE: UM PONTO DE PARTIDA	20
3.2 O ESTADO DE JUSTIÇA: UM MODELO COM MULTIPONTOS DE CHEGADA. A PLURALIDADE DE VALORES SOCIAIS E O PRINCÍPIO DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA	22
<b>4 PRINCÍPIOS. ASPECTOS GERAIS</b>	<b>27</b>
4.1 FASES DA EVOLUÇÃO PRINCIPAL	29
4.2 CLASSIFICAÇÃO DOS PRINCÍPIOS	32
4.3 O PARADIGMA PÓS-POSITIVISTA E A FORÇA NORMATIVA DOS PRINCÍPIOS	34
<b>5 O CONTEÚDO PLURAL DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA: EM BUSCA DE UM VETOR OBJETIVO DE DENSIFICAÇÃO</b>	<b>43</b>
5.1 A TEORIA DO DESVIO DE PODER	44
5.2 IMPRECIÇÕES DOCTRINÁRIAS	51
5.3 AS “MORALIDADES ADMINISTRATIVAS”: UM SIGNO E SEUS SIGNIFICADOS	58
5.3.1 A moralidade administrativa como legalidade substancial	60
5.3.2 A moralidade administrativa como princípio constitucional	64
5.3.3 O princípio da moralidade e o dever de probidade administrativo	66
<b>6 A BOA-FÉ OBJETIVA COMO CONTEÚDO DO PRINCÍPIO DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA E O REFORÇO AO CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA</b>	<b>71</b>
6.1 MORALIDADE E BOA-FÉ	73
6.1.1 O princípio da boa-fé. Breve incursão histórica	74
6.1.1.1 <i>Bonae Fidei Iudicia</i>	76
6.1.1.2 A boa fé no direito privado contemporâneo (um princípio jurídico)	79
6.2 A BOA-FÉ OBJETIVA E O DEVER DE CONFIANÇA	82
6.2.1 A tutela da boa-fé objetiva pelo Direito Administrativo e sua adoção como vetor de identificação da moralidade administrativa: nova perspectiva do controle da Administração Pública	84
6.2.2 Repercussão da adoção da boa-fé objetiva como conteúdo parcial do princípio da moralidade administrativa no controle da Administração Pública pelos cidadãos	90
<b>7 CONCLUSÃO</b>	<b>104</b>
<b>REFERÊNCIAS</b>	<b>107</b>

