

## A PROBIDADE ADMINISTRATIVA COMO DIREITO E GARANTIA FUNDAMENTAL

*ADMINISTRATIVE PROBITY AS A FUNDAMENTAL RIGHT AND GUARANTEE*

*A PROBIDAD ADMINISTRATIVA COMO DERECHO Y GARANTÍA FUNDAMENTAL*

Vladmir Oliveira da Silveira<sup>1</sup>

Universidade Federal, Mato Grosso do Sul, Brasil<sup>1b</sup>

Alan Robson de Souza Gonçalves<sup>2</sup>

Universidade Federal, Mato Grosso do Sul, Brasil<sup>2b</sup>

Recebido: 2025-03-19

Aceito: 2025-03-27

**Autor correspondente:** Vladmir Oliveira da Silveira *E-mail:* vladmiracademico@gmail.com

**SUMÁRIO:** *Introdução; 2 Direitos e garantias fundamentais; 2.1 Diferenciação entre direitos e garantias fundamentais; 3 Probidade administrativa: compromisso constitucional e internacional; 4 Fundamentalidade da probidade administrativa; 4.1 Probidade administrativa: direito ou garantia fundamental?; Conclusão. Referências.*

**CONTEXTUALIZAÇÃO:** O presente trabalho aborda a importância e classificação da probidade administrativa em nosso ordenamento jurídico. Aborda-se os direitos e garantias fundamentais, com notas quanto à sua importância, desenvolvimento e aspectos distintivos entre essas duas categorias normativas. Ainda verifica-se a fundamentalidade da probidade administrativa para o ordenamento nacional, inclusive, enquanto compromisso na ordem constitucional e internacional.

**OBJETIVOS:** O estudo tem como objetivo responder se a probidade administrativa pode ser enquadrada como um direito e/ou garantia fundamental, dando-se ênfase às consequências teóricas e normativas em se enquadrar determinado direito e/ou garantia como tal, inclusive, à luz do direito internacional.

**METODOLOGIA:** O método científico adotado é o hipotético-dedutivo, a partir de uma pesquisa bibliográfica e documental, pautada pelo paradigma pós-positivista e com o enfoque valorativo e emancipatório.

**RESULTADOS:** A análise revela que a probidade administrativa possui fundamentalidade formal e material própria dos demais direitos fundamentais já consensualizados, além de também consistir em garantia de igual natureza, destacando-se assim, diante dessa dualidade no plano constitucional. Conclui-se que o adequado tratamento teórico dogmático da probidade administrativa, releva potencialidades ainda pouco manejadas a este qualificado valor constitucional.

**PALAVRAS-CHAVE:** Agenda 2030; Direitos fundamentais; Garantias fundamentais; Probidade administrativa.

<sup>1</sup> Doutorado em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (2006). Também é Pós-doutor em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC (2009). É Coordenador e Professor Permanente do Programa de Mestrado em Direito da UNINOVE, onde também é Diretor do Centro de Pesquisa em Direito. É Professor de Direito Internacional e Direitos Humanos da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo - PUC/SP. Foi Secretário Executivo (2007-2009) e Presidente (2009-2013) do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito CONPEDI. Ainda, exerce a função de parecerista para CAPES/MEC e outras agências e instituições de ensino e pesquisa, além de ter sido membro do Comitê da Área do Direito da CAPES/MEC (2008/2010), comitê técnico científico CAPES/MEC (2002/2005) e Conselho Superior CAPES/MEC (2005/2006). É membro da Comissão de Altos Estudos do Centro de Referência Memórias Reveladas. Na advocacia, tem experiência na área de Direito Público, com ênfase em Direito Constitucional, Administrativo e Tributário. Já exerceu cargos na Administração Pública e é autor de livros e artigos científicos.

<sup>2</sup> Mestrando em Direito pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul - UFMS. Especialista em Prática Jurídica pela Fundação Universidade Regional de Blumenau - FURB (2012). Especialista em Direito Público pela Fundação Universidade Regional de Blumenau - FURB (2011). Graduado em Direito pela Universidade do Vale do Itajaí - UNIVALI (2009). Formador do Banco de Formadores da Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados - ENFAM e da Escola Judicial de Mato Grosso do Sul. EJUD-MS. Juiz de Direito do Tribunal de Justiça de Mato Grosso do Sul - TJMS. Foi Juiz Eleitoral da 3ª. Zona Eleitoral do Tribunal Regional Eleitoral de Mato Grosso do Sul - TRE-MS no biênio 2020-2022.

**CONTEXTUALIZATION:** This paper addresses the importance and classification of administrative probity in our legal system. It addresses fundamental rights and guarantees, with notes on their importance, development and distinctive aspects between these two normative categories. It also verifies the fundamental importance of administrative probity for the national legal system, including as a commitment in the constitutional and international order.

**OBJECTIVES:** The study aims to answer whether administrative probity can be classified as a right and/or fundamental guarantee, emphasizing the theoretical and normative consequences of classifying a given right and/or guarantee as such, including in the light of international law.

**METHODOLOGY:** The scientific method adopted is the hypothetical-deductive one, based on bibliographic and documentary research, guided by the post-positivist paradigm and with a value-based and emancipatory focus.

**RESULTS:** The analysis reveals that administrative probity has a formal and material fundamentality that is unique to other fundamental rights that have already been agreed upon, and that it also consists of a guarantee of the same nature, thus standing out in view of this duality in the constitutional plan. It is concluded that the adequate theoretical dogmatic treatment of administrative probity reveals potentialities that are still little used in this qualified constitutional value.

**KEYWORDS:** Administrative probity; Agenda 2030; Fundamental guarantees; Fundamental rights.

**CONTEXTUALIZACIÓN:** Este trabajo aborda la importancia y clasificación de la probidad administrativa en nuestro ordenamiento jurídico. Se abordan los derechos y garantías fundamentales, con notas sobre su importancia, desarrollo y aspectos distintivos entre estas dos categorías normativas. Aún es evidente la fundamentabilidad de la probidad administrativa para el orden nacional, incluso como compromiso en el orden constitucional e internacional.

36 **OBJETIVOS:** El estudio pretende responder si la probidad administrativa puede clasificarse como un derecho y/o garantía fundamental, enfatizando las consecuencias teóricas y normativas de clasificar un determinado derecho y/o garantía como tal, incluso a la luz del derecho internacional.

**METODOLOGÍA:** El método científico adoptado es hipotético-deductivo, basado en investigación bibliográfica y documental, guiado por el paradigma pospositivista y con un enfoque evaluativo y emancipador.

**RESULTADOS:** El análisis revela que la probidad administrativa tiene una fundamentabilidad formal y material específica de otros derechos fundamentales ya acordados, además de consistir también en una garantía de igual naturaleza, destacándose así frente a esta dualidad a nivel constitucional. Se concluye que el adecuado tratamiento teórico dogmático de la probidad administrativa resalta potencialidades aún poco gestionadas en relación a este calificado valor constitucional.

**PALABRAS CLAVE:** Agenda 2030; Derechos fundamentales; Garantías fundamentales; Probidad administrativa.

## INTRODUÇÃO

A centralidade da probidade administrativa na ordenação constitucional, é um pressuposto lógico da administração do bem comum. Afinal, se é assente que conforme a teoria contratualista consensualizada, todos abdicamos de parcela de nossa liberdade como outorga de poder em favor de um ente abstrato, o Estado, para que este promova a condução da vida social visando o bem comum, é natural que só poderá fazê-lo assentado em um agir correto, probó.

Evidentemente que esta conduta estatal, no sentido de visar o bem comum e se valer dos meios legítimos e necessários para tanto, não é suficiente para se atingir o cumprimento das diversas promessas emancipatórias trazidas no texto constitucional. Para além, exige-se que o Estado seja eficiente, efetivo, ponderado e justo nas escolhas impostas pela discricionariedade própria e limitada da função de administrar. Mas para tudo isso, o agir virtuoso é um pressuposto.

Logo, dada a importância da temática no contexto nacional e internacional, é que se visa com a presente pesquisa aferir se a probidade administrativa seria apenas um valor qualificado pela exigência constitucional, ou se dada sua vitalidade para a própria existência dos direitos, seria também um direito revestido de fundamentalidade, ou seja, um direito e/ou garantia fundamental.

Para tanto, o presente trabalho teve seu desenvolvimento dividido em três partes. Inicialmente aborda-se os direitos e garantias fundamentais, com notas quanto à sua importância, desenvolvimento e aspectos distintivos entre os direitos e garantias. Na sequência, verifica-se a relevância da probidade administrativa no seio do ordenamento jurídico, inclusive, enquanto compromisso pressuposto na ordem interna e externa. Prossegue-se na análise quanto à fundamentalidade da probidade administrativa no sistema jurídico nacional, e ao fim, apresenta-se as conclusões quanto às consequências desse enquadramento.

A relevância da pesquisa decorre das características que a probidade passa a obter se entendida como um preceito de direito fundamental, já que assim ocorrendo, há um rico arcabouço teórico normativo a lhe alcançar, inclusive, com o influxo direto de normas internacionais.

O método científico adotado é o hipotético-dedutivo, a partir de uma pesquisa bibliográfica e documental, pautada pelo paradigma pós-positivista e com o enfoque valorativo e emancipatório.

37

## 2 DIREITOS E GARANTIAS FUNDAMENTAIS

A imprescindibilidade dos direitos fundamentais para existência do Estado de Direito é desde muito conhecida. Ainda em 1789, na declaração francesa dos direitos do homem e do cidadão, afirmou-se no seu art. 16º, que qualquer sociedade em que não esteja assegurada a garantia dos direitos, nem estabelecida a separação dos poderes, simplesmente não tem Constituição. Veja-se que a previsão de direitos, que só podem ser, naquele contexto, os fundamentais, foi colocada no mesmo patamar que a separação dos poderes, como pressuposto de existência real<sup>3</sup> de um documento político jurídico que possa reger a existência do Estado.

A história da civilização ensina que o Estado de Direito é a única alternativa ao arbítrio. Por outro lado, o direito, conforme adverte Ferraz Jr, (2015, p. 11), “é também um instrumento manipulável que frustra as aspirações dos menos privilegiados e permite o uso de técnicas de controle e dominação que, por sua complexidade, é acessível apenas a uns poucos especialistas”. Daí a responsabilidade de todos os que lidam com a ciência jurídica, no sentido de buscar dar configuração adequada aos institutos primordiais, que entendidos como socialmente imprescindíveis, tendem a receber maior proteção jurídica. Nesse contexto, merece relevo os direitos humanos. Conforme anota Comparato (2019, p. 39-40), “os direitos humanos foram identificados com os valores mais importantes da convivência, aqueles sem os quais as sociedades acabam perecendo, fatalmente, por um processo irreversível de desagregação”.

Sobre a carga axiológica dos direitos humanos<sup>4</sup> e a luta constante pela introjeção desses valores no sistema positivo de cada ordenamento, prossegue Fabio Konder Comparato (f. 2019, p. 40):

<sup>3</sup> Em oposição ao valor de mera “folha de papel”, atribuído pelo sentido sociológico de Ferdinand Lassale às constituições escritas (SILVA, 2005, p. 38).

<sup>4</sup> Seguimos aqui a diferenciação corrente entre direitos humanos e fundamentais, os primeiros, como posição jurídica universal que se reconhece a todo ser humano pelo simples fato de o ser, independentemente de vinculação com qualquer ordem constitucional, e os segundos, como direitos humanos positivados na ordem constitucional interna.

Por outro lado, o conjunto dos direitos humanos forma um sistema correspondente à hierarquia de valores prevalecente no meio social; mas essa hierarquia axiológica nem sempre coincide com a consagrada no ordenamento positivo. Há sempre uma tensão dialética entre a consciência jurídica da coletividade e as normas editadas pelo Estado.

O quão efetiva é a realização dos direitos fundamentais, consiste em aferição primordial em qualquer sistema jurídico, tendo em vista que intimamente vinculada ao grau de atendimento à dignidade da pessoa humana. Embora não haja consenso na doutrina se todos os direitos fundamentais encontram sede na dignidade da pessoa humana, é corrente a compreensão de que esta encontra-se no núcleo dos direitos fundamentais (Barroso, p. 276).

Importa observar que o reconhecimento dos direitos fundamentais, como visto, necessários para assegurar a dignidade da pessoa humana, consiste em um processo histórico, evolutivo e marcado por lutas e sofrimento. Não é também um processo retilíneo, pois há constantes avanços e retrocessos. Para sublinhar quão escorregadia é a afirmativa, basta lembrarmos que após a promulgação das avançadas constituições Mexicana e de Weimar, respectivamente em 1917 e 1919, adveio a segunda grande guerra, acompanhada dos movimentos totalitários, e como tal, avessos a qualquer sistema de garantia dos direitos humanos.

Evidenciando o sacrifício suportado por gerações e a aspereza da evolução civilizatória com vistas a assimilar a necessária tutela da dignidade da pessoa humana, anota Comparato (2019, p. 50-51):

Pois bem, a compreensão da dignidade suprema da pessoa humana e de seus direitos, no curso da História, tem sido, em grande parte, o fruto da dor física e do sofrimento moral. A cada grande surto de violência, os homens recuam, horrorizados, à vista da ignomínia que afinal se abre claramente diante de seus olhos; e o remorso pelas torturas, pelas mutilações em massa, pelos massacres coletivos e pelas explorações aviltantes faz nascer nas consciências, agora purificadas, a exigência de novas regras de uma vida mais digna para todos.

Oportuno lembrar que embora determinados direitos sejam tidos como integrante do rol de direitos humanos de forma universal, tal como o direito à vida e integridade física, essa catalogação, e principalmente, intensidade de proteção, é variável e cambiável de acordo com os valores vigentes em cada sociedade. “Daí a importância da tomada em consideração do relativismo cultural, da possibilidade de interpretações divergentes de tais valores pelas diferentes culturas” (Silveira, 2013, p. 483). Aliás, esse processo de reconhecimento e transformação dos direitos humanos, é talhado pela doutrina nos seguintes termos: “Dá-se o nome de dinamogênese dos direitos humanos ao processo pelo qual são reconhecidos e positivados os valores morais e/ou éticos que fundamentam tais direitos, e que podem ser resumidos no respeito e concretização da dignidade humana” (Silveira; Rocasolano, 2010, p. 185).

Desta forma, anota Sarlet (2021, p. 61), através da positivação de determinados princípios e direitos fundamentais, na qualidade de expressões de valores e necessidades consensualmente reconhecidos pela comunidade histórica e especialmente situada, tanto o Poder Constituinte quanto a própria Constituição, transformam-se, de acordo com feliz formulação de José Joaquim Gomes Canotilho, em autêntica “reserva de justiça” e parâmetro de legitimidade. Na esteira de Ferraz Jr. (2015, p. 307), constituem os direitos fundamentais um cerne material com prevalência sobre as demais normas, inclusive, constitucionais.

## 2.2 DIFERENCIAÇÃO ENTRE DIREITOS E GARANTIAS FUNDAMENTAIS

Não raro, vemos que direitos e garantias, a despeito da distinção relevante quanto aos fins que cada qual almeja, são tratados como se expressões sinônimas fossem. Bonavides (2007, p. 526) obtempera ser um equívoco que já vem sendo refutado por boa parte da doutrina. Na seara internacional, destaca a lição do jurista argentino Juan Carlos Rébora: “Fracaso de garantía no significa inexistencia de derecho; suspensión de garantías no puede significar supresión de derechos” (1935, p. 68-69).

E continua Bonavides, destacando agora os apontamentos precisos de Rui Barbosa sobre a questão (1893, p. 193-194):

A confusão, que irrefletidamente se faz muitas vezes entre direitos e garantias, desvia-se sensivelmente do rigor científico, que deve presidir a interpretação dos textos, e adultera o sentido natural das palavras. Direito ‘é a faculdade reconhecida, natural ou legal, de praticar ou não praticar certos atos’. Garantia ou segurança de um direito, é o requisito de legalidade, que o defende contra a ameaça de certas classes de atentados de ocorrência mais ou menos fácil.

Rui Barbosa (1893, p. 194) prossegue lapidando o tema, e registra que na constituição então vigente (CF/1981), não se encontrava, e ainda não se encontra, previsão quanto ao alcance da locução “garantias constitucionais”. Todavia, a aceção seria óbvia, já que bastaria separar no texto constitucional, as disposições meramente declaratórias, entendidas como as que imprimem existência legal aos direitos reconhecidos, das disposições assecuratórias, estas as que em defesa dos direitos, limitam o poder. Por fim, registra o autor não ser incomum juntar-se na mesma disposição constitucional ou legal, a fixação da garantia com a declaração do direito.

Assim, não obstante a garantia seja meio, instrumento assecuratório, não deve ser desprezada a sua compreensão enquanto direito subjetivo. Lembra José Afonso da Silva (2007, p. 417) que “as garantias constitucionais são também direitos, não como outorga de um bem e vantagem em si, mas direitos instrumentais, porque destinados a tutelar um direito principal”.

Ademais, sem prejuízo da validade das lições de Rui Barbosa, também é verdade que a linha divisória entre direito e garantias ainda não possui contornos evidentes. Nesse sentido, afirma José Afonso da Silva (2007, p. 186) que não é decisivo afirmar que os direitos são declaratórios e as garantias assecuratórias, pois as garantias em certas medidas são declaradas, e por vezes, se declaram os direitos usando a forma assecuratória. Usa o texto constitucional, segundo o autor, verbos para declarar direitos que são mais apropriados para enunciar garantias.

Por exemplo: “é assegurada o direito de resposta [...]” (art. 5º, V), “é assegurada [...] a prestação de assistência religiosa [...]” (art. 5º, VII), “é garantido o direito de propriedade” (art. 5º, XXII), “é garantido o direito de herança” (art. 5º, XXX). Outras vezes garantias são enunciadas pela *inviolabilidade* do elemento assecuratório. Assim, “a casa é o asilo inviolável do indivíduo” (art. 5º, XI), “é inviolável o sigilo da correspondência e das comunicações telegráficas, de dados e das comunicações telefônicas [...]” (art. 5º, XII); ora nesses casos, a inviolabilidade do lar e do sigilo constitui garantia do direito à intimidade pessoal e familiar e da liberdade de transmissão pessoal do pensamento, mas a Constituição mesma fala em direitos de sigilo de correspondência e de sigilo de comunicação (art. 136, § 1º, I, b e c).

Bem se vê, então, que a distinção entre direitos e garantias fundamentais, afere-se muito mais da natureza dos institutos e bens jurídicos envolvidos do que pela redação do texto constitucional, que de forma pouco extraordinária e técnica, declara garantias e assegura direitos.

## 3 PROBIDADE ADMINISTRATIVA: COMPROMISSO CONSTITUCIONAL E INTERNACIONAL

Probidade administrativa, é conceituada por José Afonso da Silva (2005, p. 669), valendo-se do escólio de Marcello Caetano, a partir dos deveres do funcionário público, nos seguintes termos:

A probidade administrativa consiste no dever de o “funcionário servir a Administração com honestidade, procedendo no exercício das suas funções, sem aproveitar os poderes ou facilidade delas decorrentes em proveito pessoal ou de outrem a quem queira favorecer”. O desrespeito a esse dever é que caracteriza a improbidade administrativa. Cuida-se de uma imoralidade administrativa qualificada. A improbidade administrativa é uma imoralidade qualificada pelo dano ao erário e correspondente vantagem ao ímprobo ou a outrem.

As bases primordiais dessa compreensão remontam há mais de dois milênios, considerando que Aristóteles (384-322 a.C.) já apontava que a virtude é que gera felicidade; e que “o homem verdadeiramente político também goza a reputação de haver estudado a virtude acima de todas as coisas, pois que ele deseja fazer com que os seus concidadãos sejam bons e obedientes às leis” (Aristóteles, 2007, p. 36). E modernamente Meirelles (2007, p. 89), valendo-se de premissas de Maurice Hauriou, afirma que o agente administrativo, com a autonomia própria de todo ser humano, deve necessariamente distinguir o Bem do Mal, o honesto do desonesto, e jamais poderá desprezar em sua atuação o elemento ético de sua conduta. Na mesma toada e ao encontro do agir virtuoso evidenciado por Aristóteles, Gomes (2020, p. 80) afirma que “a ideia de probidade (*probitade*) encontra-se arraigada à de ética e moral. O agir ético identifica-se com o agir virtuoso e tem por finalidade a realização do bem. O bem refere-se à finalidade boa, virtuosa, ao que na situação considerada está conforme a justiça”.

Todo ato de improbidade administrativa será também uma imoralidade administrativa. Mas em contrapartida, nem todo ato de imoralidade administrativa o será uma improbidade administrativa. Conforme a lição acima de Silva, necessário para tanto, que essa imoralidade tenha intensidade significativa, qualificada. Não havendo essa qualificação, não estamos diante de uma improbidade, mas apenas de uma violação ao dever funcional (art. 116, inc. IX, da Lei 8.112/90<sup>5</sup>).

A lei 8.429/92, que dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º do art. 37 da Constituição Federal e dá outras providências, notabilizou-se como a Lei de Improbidade Administrativa (LIA), e é considerada um marco no trato da probidade e moralidade administrativa, dada a efetividade que lançou sobre a responsabilização dos agentes públicos e todos aqueles que induzam ou concorram para a prática de atos de improbidade.

Referido diploma legal veio ao encontro da efetivação de valores centrais à ordem constitucional vigente, tendo em vista a importância atribuída pelo constituinte originário ao tema da probidade e moralidade administrativa. Nesse sentido, merece destaque a previsão contida no § 9º do art. 14 do texto constitucional, segundo o qual:

Lei complementar estabelecerá outros casos de inelegibilidade e os prazos de sua cessação, a fim de proteger a probidade administrativa, a moralidade para exercício de mandato considerada vida pregressa do candidato, e a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta (BRASIL, 1988).

Na mesma toada, a previsão de suspensão dos direitos políticos decorrente da condenação pela prática de ato de improbidade administrativa (art. 15, V<sup>6</sup> e 37, §4º<sup>7</sup>, ambos do CRFB/88); da legitimidade de qualquer cidadão para propor ação popular, dentre outros objetivos tuteláveis, para anular ato lesivo à moralidade administrativa (art. 5º,

---

<sup>5</sup> Art. 116. São deveres do servidor:

[...]

IX - Manter conduta compatível com a moralidade administrativa;

<sup>6</sup> Art. 15. É vedada a cassação de direitos políticos, cuja perda ou suspensão só se dará nos casos de:

[...]

V - Improbidade administrativa, nos termos do art. 37, § 4º.

<sup>7</sup> Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

[...]

<sup>8</sup> 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.

inc. LXXIII<sup>8</sup>, da CRFB/88); da moralidade, como princípio expresso da administração pública direta e indireta de todos os entes federativos (art. 37, *caput*, da CRFB/88); e por fim a previsão, como crime de responsabilidade, de atos do Presidente da República que atentem contra a probidade na administração (art. 85, V<sup>o</sup>, da CRFB/88).

Há assim, um compromisso constitucional muito claro com este valor, dado o conjunto normativo que lhe é dispensado. E esta preocupação guarda sintonia com Agenda 2030, consistente no compromisso de todos os países integrantes da Organização das Nações Unidas (193 países, incluindo o Brasil), com o desenvolvimento sustentável em suas três dimensões: econômica, social e ambiental. Ajustou-se no referido documento, 17 objetivos e 169 metas. O principal ponto de contato dá-se em relação ao Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) n. 16 da Agenda 2030, o qual visa “Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis” (ONU, 2015). A propósito, a meta 16.5, consiste em “Reduzir substancialmente a corrupção e o suborno em todas as suas formas” (ONU, 2015).

Não olvidemos que desenvolvimento pressupõe liberdades, e dentre as liberdades substantivas, conforme leciona Sen (2000, p. 12), incluem-se instituições eficazes para a manutenção da paz e da ordem locais.

Não se pode olvidar, ainda, dos precedentes documentos internacionais já internalizados ao direito brasileiro, nessa mesma direção: 1) Convenção Interamericana contra a Corrupção, adotada em Caracas, em 29 de março de 1996, pelos Estados Membros da Organização dos Estados Americanos, aprovada pelo Congresso Nacional em 25 de junho de 2002 e promulgada pelo Decreto 4.410, de 7 de outubro de 2002, passando a vigorar no direito interno na data de sua publicação oficial, em 08 de outubro de 2002; 2) Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, concluída em Paris, em 17 de dezembro de 1997, junto à Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE, aprovada pelo Congresso Nacional em 14 de junho de 2000 e promulgada pelo Presidente da República por intermédio do Decreto 3.678, de 30 de novembro de 2000, passando a vigorar no direito interno na data de sua publicação oficial, em 1<sup>o</sup> de dezembro de 2000; 3) Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, assinada em 15 de dezembro de 2003, na cidade de Mérida, no México, e promulgada por meio do Decreto no 5.687, passando a vigorar no direito interno na data de sua publicação oficial, 31 de janeiro de 2006.

À luz desse conjunto normativo, vê-se que a probidade administrativa, não é apenas um compromisso na ordem constitucional, mas também um compromisso internacional firmado tanto no âmbito das Organização das Nações Unidas (ONU), quanto da Organização dos Estados Americanos (OEA) e Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

#### 4 FUNDAMENTALIDADE DA PROBIDADE ADMINISTRATIVA

Conforme registra Alexy (2011, p. 520), “o significado das normas de direitos fundamentais para o sistema jurídico é o resultado da soma de dois fatores: sua fundamentalidade formal e da sua formalidade substancial”. Prossegue o autor, demonstrando que no modelo procedimental, o texto constitucional limita-se a estabelecer normas de organização e procedimento. Neste modelo, tudo pode ser conteúdo de direito positivo, bastando que tenha atendido as regras procedimentais, o que vulnera sobremaneira os direitos fundamentais.

<sup>8</sup> Art. 5<sup>o</sup> Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

[...]

<sup>LXXIII</sup> - qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência;

<sup>9</sup> Art. 85. São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentem contra a Constituição Federal e, especialmente, contra:

[...]

<sup>V</sup> - a probidade na administração;

A esse modelo corresponde uma teoria dos direitos fundamentais segundo a qual os direitos fundamentais não têm nenhuma força vinculante em face do legislador, o legislador teria, portanto, a competência para restringi-los conforme sua vontade, por mais que a forma dessa restrição esteja previamente definida. Em uma tal teoria, a liberdade constitucional transformar-se-ia, nos termos de Jellinek, em uma ‘liberdade contra coações ilegais’, e a importância dos direitos fundamentais seria reduzida a zero (Alexy, 2011, p. 521).

Em sentido oposto, no modelo puramente material, encontram-se na constituição apenas normas de direito material, das quais pode ser derivado o conteúdo de qualquer norma do sistema jurídico. Nesse contexto, a legislação limitar-se-ia a declarar algo que, de certa maneira, já era devido.

Esses modelos (material e procedimental) propostos por Alexy, guardam simetria com a teoria da dinâmica normativa apresentada por Hans Kelsen. Nesse norte, o modelo puramente material seria correspondente ao sistema estático de normas, entendido como aquele em que o fundamento de validade e conteúdo decorrem de uma norma pressuposta como norma fundamental. A norma que constitui o ponto de partida pode ser deduzida da norma pressuposta por uma operação lógica (Kelsen, 2009, p. 218-219). Já o modelo puramente procedimental equivaleria ao sistema dinâmico de normas, no qual a norma fundamental pressuposta, não tem conteúdo algum para além do fato produtor de normas, qual seja, a atribuição de poder a uma autoridade legisladora ou uma regra que determina como devem ser criadas as normas gerais e individuais (Kelsen, 2009, p. 219). Prossegue Kelsen (2009, p. 221), que sob esta ótica não haveria qualquer conduta, que por força de seu conteúdo, não pudesse ser transformada em norma jurídica, caso não contrariasse o conteúdo de outra norma jurídica.

Alexy (2011, p. 522) aponta que a Constituição alemã possui natureza mista material-procedimental, sendo que na parte material, encontram-se normas de direitos fundamentais. Assevera que essa combinação de elementos materiais e procedimentais, tem relevância e consequências para o sistema jurídico. Afinal, desta forma, para além dos conteúdos possíveis à constituição, há também conteúdos que são necessários ou impossíveis. E “o fato de as normas de direitos fundamentais estabelecerem os conteúdos constitucionalmente necessários e impossíveis para o sistema jurídico, constitui o núcleo da fundamentalidade formal desses direitos”.

42

Atentando a tais assertivas, fácil concluir que a constituição aqui vigente, tal como a alemã, também ostenta natureza mista material-procedimental, já que para além das normas estruturantes, prevê e assegura direitos fundamentais complementados por amplo conteúdo axiológico, dentre os quais, aquele que agora nos ocupamos em específico: a proibidade administrativa. Afinal, “com a positivação da moralidade, transfere-se para a esfera jurídica juízos e normas que antes percenteciam exclusivamente ao domínio ético moral (Gomes, 2020, p. 79).

Adverte Silva (2005, p.43), que nem sempre tiveram as constituições objeto tão amplo, tendo havido extensão com o decorrer da história. Evidencia-se, portanto, que o direito constitucional como um todo, sofreu reflexos diretos do processo dinâmogênico outrora referido.

Mas sendo certo que a proibidade administrativa consiste em valor introjetado com destaque na ordem constitucional, seria também um direito fundamental? Para responder a esse questionamento, convém aferir se possui a fundamentalidade inerente a estes, como acima visto. E a resposta é inegavelmente positiva. Afinal, conforme sublinhado outrora, a exigência de um agir virtuoso no manejo da coisa pública é uma inerência visualizada há mais de dois milênios. Ademais, ter o constituinte originário exigido a moralidade e proibidade administrativa em tantas passagens do texto constitucional (art. 5º, inc. LXXIII; art. 14, § 9º; art. 15, inc. V; art. 37, *caput* e § 4º e art. 85, inc. V, todos da CRFB/88), atesta com clareza quão importante é este valor, ao menos nesse tempo e espaço, e por isso, a insistência constitucional.

É não há como ser diferente, já que quaisquer atos provenientes da administração pública, comissivos ou omissivos, que ocorram sem esteio no agir ético, virtude, verdade e perseguição do bem comum, consite em uma ofensa manifesta e qualificada ao direito. Não só porque afasta-se da teleologia das normas jurídicas que lhe tenham servido de substrato formal, mas sobretudo porque “a exigência moral de justiça é uma espécie de condição para que o direito tenha um sentido” (Ferraz Jr. 2015, p. 324). E conforme o próprio Ferraz Jr., a noção de *sentido* tem relação com a ideia de senso comum, entendido este, como algo que o homem experimenta com contato com os outros, e não solitariamente. E nesse aspecto, “tornou-se comum, nos dias correntes, a exigência de ética na política e, de resto, em todos os setores da vida social. As ações imorais, antiéticas, têm sido repudiadas em toda parte” (Gomes, 2020, p. 79).

Na contemporaneidade as questões referentes à probidade administrativa e à higidez do patrimônio público têm galgado maiores repercussões e anseios de cristalização pela sociedade, notadamente em virtude da revelação de uma avalanche cotidiana de escândalos de corrupção envolvendo agentes públicos e terceiros que com eles se relacionam nessas práticas espúrias, cujas condutas afrontam o próprio Estado Democrático de Direito, uma vez que parte de sua legitimidade decorre da inter-relação existente entre a probidade e a coisa pública (LOPEZ, REMÉDIO, 2019, P. 164-165).

Com efeito, atos ímprobos possuem a potencialidade de afetar diretamente o coração do poder estatal, ou seja, o próprio Estado de Direito, desfigurando todo o sistema, inclusive de freios e contrapesos. Isto porque, podem macular a centralidade de cada poder (Executivo, Legislativo e Judiciário), e por conseguinte, a manifestação de vontade quando da edição dos seus atos próprios sensíveis (atos políticos ou de governo, legislativos e judiciais). Para exemplificar, basta tentarmos mensurar o quão grave, aviltante e degenerativo, seria a promulgação de uma lei que tenha tido como fio condutor acordos espúrios e interesses inconfessáveis.

Desta feita, a própria existência do Estado, do regime democrático, e quaisquer outros valores e direitos fundamentais que se possa imaginar, são diretamente dependentes da probidade dos agentes estatais. Impossível, assim, não se atribuir fundamentalidade ao preceito da probidade administrativa. Trata-se de valor ímpar e inalienável à ordem constitucional. Sem sua observância, restarão frustrados, ou ao menos prejudicados, os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, de construir uma sociedade livre, justa e solidária; garantir o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; promover o bem de todos, sem quaisquer preconceitos ou discriminação (art. 3º da CRFB/88). Aliás, sem uma administração proba, não haverá como o República Brasileira se reger nas suas relações internacionais guiando-se pelos princípios da prevalência dos direitos humanos ou da cooperação entre os povos para o progresso da humanidade (art. 4º da CRFB/88), já que os relacionamentos com outras nações, sejam bilaterais ou multipolares, pressupõem atuação virtuosa, altiva e soberana, mas jamais improba.

Impende lembrar, que a Constituição adota sistema aberto quanto aos direitos e garantias fundamentais, ou seja, a catalogação presente no Título II não é exaustiva, podendo outros decorrerem do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais que a República Brasileira seja parte, conforme expressamente dispõe o § 2º do art. 5º da Carta Magna. E a probidade administrativa, subsume-se às duas hipóteses, concomitantemente. Como decorrente do regime e princípios adotados, basta lembrar o que foi dito acima, sobretudo as diversas disposições constitucionais expressas quanto a imprescindibilidade da moralidade e probidade administrativa. Quanto aos tratados internacionais, também oportuno relembra os diplomas referidos no item 2 acima: Convenção Interamericana contra a Corrupção, adotada em Caracas, em 29 de março de 1996, pelos Estados Membros da Organização dos Estados Americanos; Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, concluída em Paris, em 17 de dezembro de 1997; Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, assinada em 15 de dezembro de 2003, na cidade de Mérida, no México. Em arremate, a ODS 16 e a meta 16.5 da Agenda 2030 da ONU, pressupõem probidade.

Veja-se que atualmente, já se sustenta muito além, ou seja, que haveria direito fundamental à boa administração, ou seja, a exigência fundamental não se restringiria à probidade, do que a boa administração é pressuposto, mas sim a escolhas conformes o melhor interesse público, mesmo dentro da margem de conformação dos atos discricionários (Freitas, 2019, p. 207). Neste trabalho, não se chega a tanto<sup>10</sup>, porém, serve a lembrança, para se perceber que a conclusão acima quanto a fundamentalidade da probidade administrativa está longe de ser um exagero. Talvez, um imperativo, seja para se adequar a um estado de consciência já existente na sociedade, seja para que se possa evoluir em demais aspectos.

## PROBIDADE ADMINISTRATIVA: DIREITO OU GARANTIA FUNDAMENTAL?

No item 1.1 diferenciamos os direitos e as garantias fundamentais. No tópico anterior, verificamos que a probidade consiste em verdadeiro preceito fundamental. Cumpre agora abordarmos, de forma a atribuir maior rigor

<sup>10</sup> Não porque se concorda ou deixa-se de concordar com a tese, mas porque seu alcance ultrapassa os quadrantes discursivos deste trabalho.

classificatório, se a probidade administrativa melhor se adequa ao conceito de direito ou de garantia fundamental. Como visto, no título II da Constituição fala-se “dos direitos e garantias fundamentais”, sem se preocupar em dizer qual é qual.

Pois bem. Na medida em que a conduta proba é encarada como um valor em si, necessária e sem o qual a confiança social nas instituições e no próprio regime democrático é abalada, é intuitivo que há autossuficiência material para que a probidade administrativa seja reconhecida como um direito fundamental. Do contrário, caso a probidade não seja meio orgânico e eficazmente exigível da administração pública, esta cai em descrédito, já que seus agentes, dado o vínculo estatal, devem servir de exemplo no cumprimento das leis, igualmente estatais. Qualquer manifestação diversa, soa injusta. E conforme assevera Ferraz Jr. (f. 2015, p. 317), o direito deve ser justo ou não tem sentido a obrigação de respeitá-lo. A justiça, confere ao direito significado em termos existenciais. A perda desse sentido, causa o que o autor denomina *perturbação existencial*, pois o homem ou a sociedade, cujo senso de justiça foi destruído, não resiste mais às circunstâncias e perde o sentido do dever-ser do comportamento.

Aprofundando a classificação, agora sob outra ótica, possível também afirmar ser a probidade direito fundamental de natureza difusa, dada a sua transindividualidade, indivisibilidade e com titularidade indeterminada, porém, vinculada por circunstâncias de fato, conforme conceito de direitos difusos do art. 81 da Lei 8.078/90 – Código de Defesa do Consumidor.

Por outro lado, é igualmente verdade que a probidade administrativa é também um pressuposto para que ocorra a realização de uma inúmera gama de direitos fundamentais, notadamente os de segunda e terceira geração, pois positivos e em grande parte prestacionais. O agir estatal, para atingimento desses direitos, é condição sem a qual não se realizam, porém, a conduta deve ser legítima, virtuosa, sob pena dos direitos não se efetivarem, ou então, realizarem-se em menor extensão daquela que seria devida e possível. Para exemplificar, basta imaginarmos quantas políticas públicas que iriam ao encontro do direito fundamental à saúde, educação e habitação, deixam de ser aplicadas em razão dos desvios e outros casos de corrupção.

Assim, sob essa perspectiva, a probidade administrativa é também uma garantia fundamental, e difusa, por simetria e ausência de alteração das circunstâncias que lhe caracterizam.

A resposta então, ao questionamento que abriu o tópico, é que a probidade administrativa possui neste aspecto natureza de norma mista, pois consiste tanto em direito quanto garantia fundamental. Esta dupla face, todavia, não é tão insólita quanto se possa imaginar, “ocorrendo não raro juntar-se na mesma disposição constitucional, ou legal, a fixação da garantia, com a declaração do direito” (Barbosa, 1893, p. 194). Chama atenção, todavia, a posição relevante desse preceito, ao passo em que não apenas constitui um direito fundamental, como serve de instrumental para a realização de outros direitos de igual natureza.

## CONCLUSÃO

A imersão sobre a probidade administrativa, enquanto valor preponderante para a ordem jurídica posta, fez nos apontar para sua natureza de direito e garantia fundamental, com destaque para a conjunção aditiva. Assim, é direito fundamental, na medida em que seu valor é autônomo, pressuposto para a existência e funcionamento das instituições. Diríamos do próprio Estado, sem a qual, este desagrega-se, e o descrédito pode ensejar verdadeiro caos social. É também garantia fundamental, pois os direitos fundamentais positivos e prestacionais, ou seja, que demandam conduta estatal ativa, só irão realizar-se plenamente, caso essa conduta seja virtuosa, guiada na essência apenas pela supremacia do interesse público.

Para subsidiar a conclusão, evidenciamos a insistência do constituinte originário à moralidade e probidade administrativa, enquanto valores essenciais, em diversas e expressas previsões no texto constitucional. Tão relevante essa axiologia, que o ocupante do cargo mais significativo da República, incorre em crime de responsabilidade caso atente contra a probidade na administração (art. 85, V, da CRFB/88)<sup>11</sup>. Outro exemplo a caminhar nesse sentido, é a previsão da suspensão dos direitos políticos daqueles que sejam condenados por atos de improbidade. Afinal, destituir o cidadão, ainda que temporariamente, da sua capacidade eleitoral ativa e passiva, é medida excepcional e

---

<sup>11</sup> É a previsão constitucional, cuja efetividade, todavia, depende da atuação proba de outros agentes (art. 86 da CRFB/88 c/c o art. 218 da Resolução nº 17, DE 1989 - Aprova o Regimento Interno da Câmara dos Deputados).

taxativamente prevista no art. 15 da CRFB/88.

Verificou-se ainda, que esse robusto conjunto normativo constitucional, vai ao encontro de diversos compromissos internacionais internalizados ao direito brasileiro nas últimas décadas, assim como ao plano global previsto na Agenda 2030 da ONU, especialmente em relação ao ODS n. 16, que visa “Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis” (ONU, 2015) e à meta 16.5, de “Reduzir substancialmente a corrupção e o suborno em todas as suas formas” (ONU, 2015).

Desta feita, seja por ser um direito fundamental decorrente do regime democrático de direito e dos princípios adotados pelo Estado brasileiro, seja por decorrer diretamente dos tratados internacionais firmados pela República Federativa do Brasil no âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU), Organização dos Estados Americanos (OEA) e Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), a probidade administrativa ostenta fundamentalidade própria dos demais direitos e garantias fundamentais já assentados.

E essa conclusão, para além de adequar o enquadramento jurídico deste direito e garantia, atrai consigo todas as consequências teóricas e normativas decorrentes. Ao se considerar a probidade administrativa um direito e garantia fundamental, toda a teoria dos direitos fundamentais lhe alcança. Para se exemplificar a importância disso, basta lembrar da garantia do núcleo essencial, ou do princípio da vedação ao retrocesso, próprios dos direitos fundamentais, ou ainda, a irradiação das normas de direitos fundamentais a todos os ramos do direito.

No plano normativo, também de forma não exaustiva, dada a variedade de consequências que transbordariam os objetivos propostos neste trabalho, basta citar que a probidade administrativa passa a ser cláusula pétrea (art. 60, § 4º, inc. IV, da CRFB/88)<sup>12</sup>, ou mesmo ostentar aplicabilidade imediata e plena eficácia (art. 5º, §1º, da CRFB/88). Torna possível ainda, que os tratados internacionais que lhes tratem, possam ser internalizados com status de emenda constitucional (art. 5º, § 3º, da CRFB/88), para ficarmos em apenas alguns exemplos.

Há assim, urgência em se adequar a compreensão quanto ao status normativo da probidade administrativa, tendo em vista a correção desse proceder frente a dogmática existente, bem como as potencialidades dessa alteração, conforme acima evidenciado, mormente em tempos em que, a descrença nas instituições públicas, notadamente na probidade de suas atuações, coloca em risco a sustentabilidade do próprio regime democrático.

<sup>12</sup> Não desconsideramos que a literalidade do dispositivo fala apenas em direitos e garantias individuais, todavia, nos filiamos a respeitável lição de Paulo Bonavides (2007, p. 636-647), no sentido de que na leitura sistemática do texto, a cláusula pétrea não abrange apenas os direitos e garantias fundamentais de índole individual.

## REFERÊNCIAS

- ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2011. Título original: *Theorie der Grundrechte*.
- ARISTOTELES. **Ética a Nicômaco**. Trad. de Pietro Nasseti. São Paulo: Editora Martin Claret, 2007.
- BARBOSA, Ruy. **A constituição e os atos inconstitucionais do Congresso e do Executivo ante a Justiça Federal**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Atlantida, 1893.
- BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 2011.
- BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 21ª ed. São Paulo: Malheiros, 2007.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 18 jun. 2022.
- BRASIL. **Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8078compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078compilado.htm). Acesso em: 2 jul. de 2022.
- BRASIL. **Lei nº 8.112 de 11 de dezembro de 1990**. Disponível em : [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8112cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8112cons.htm). Acesso em: 18 de jun. 2022.
- 46 BRASIL. **Lei nº 8.429, de 02 de junho de 1992**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8429.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm). Acesso em: 17 de jun. de 2022.
- COMPARATO, Fábio Konder. *A afirmação histórica dos direitos humanos*. 12ª ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.
- FERRAZ JUNIOR, Tercio Sampaio. *Introdução ao estudo do Direito: técnica, decisão, dominação*. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2015.
- FREITAS, Juarez. As políticas públicas e o direito fundamental à boa administração. *NOMOS: Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC*, Fortaleza, v.35, n.1, 2015, p.195-217.
- GOMES, José Jairo. *Direito eleitoral*. 16ª ed. São Paulo: Atlas, 2020.
- KELSEN, Hans. *Teoria pura do direito. Tradução de João Baptista Machado*. 8ª ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2009. Título original: *Reine Rechtslehre*.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 33ª ed. São Paulo: Malheiros, 2007.
- ONU. Organização das Nações Unidas. *Objetivos de Desenvolvimento Sustentável*. 2015. Disponível em <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>. Acesso em 16 jun. 2022.
- RÉBORA, Juan Carlos. *El estado de sitio: y la ley histórica del desborde institucional*. La Plata: La Universidad, 1935.
- REMEDIO, J. A.; LOPES, T. H. T. A probidade administrativa como direito fundamental difuso. *Revista Paradigma*, [S. l.], v. 28, n. 2, p. 154–176, 2019. Disponível em: <https://revistas.unaerp.br/paradigma/article/view/1414>. Acesso em: 18 jun. 2022.

- SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais*. 13<sup>o</sup> ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2021.
- SEN, Amartya. *Desenvolvimento como Liberdade*. Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.
- SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.
- SILVEIRA, Vladimir Oliveira da. *Direitos Humanos Fundamentais das Pessoas com Deficiência*. Prisma Jurídico, São Paulo, v. 12, n. 2, p. 479-516, jul./dez. 2013.
- SILVEIRA, Vladimir Oliveira da; ROCASOLANO, Maria Mendez. *Direitos humanos: conceitos, significados e funções*. São Paulo: Saraiva, 2010.