A MORAL NO DIREITO E A MORALIDADE DO DIREITO:

Aproximações entre Moral, Direito e Administração Pública

Juan Tomas Soliano (IC) e Carlos Eduardo Nicoletti Camillo (Orientador)

Apoio: PIVIC Mackenzie

RESUMO

A correlação entre a moral e o Direito constitui um dos debates mais clássicos da Teoria Geral do Direito. Desde concepções jusnaturalistas, que identificavam no Direito a expressão de uma ordem moral superior, até o positivismo jurídico, que cindiu a validade jurídica dos juízos morais, a ciência jurídica desenvolveu diferentes formas de compreender esse antigo elo. O presente artigo investiga a permanência da moral no fenômeno jurídico, tomando como ponto de partida a tensão entre a lei posta e o conceito de justiça, e percorrendo as principais teorias jusnaturalistas, positivistas e pós-positivistas. Em seguida, examina-se a moralidade administrativa enquanto princípio constitucional previsto no art. 37 da Constituição Federal de 1988, buscando compreender em que medida ela representa uma aproximação entre a moral e o Direito e, simultaneamente, em que medida constitui uma categoria própria de moralidade jurídica. Para tanto, são mobilizadas as contribuições da literatura jurídica para o tema, além de pesquisa sobre a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e do Conselho Nacional de Justiça. Sustenta-se, dessa forma, que a moralidade administrativa não corresponde à simples transposição da moral social para o interior do Direito, mas representa a incorporação jurídica de determinados valores éticos, convertidos em parâmetro de validade para os atos da Administração.

Palavras-chave: Moral. Direito. Moralidade administrativa.

ABSTRACT

The relationship between morality and law constitutes one of the most enduring debates in General Theory of Law. From natural law conceptions, which identified law as an expression of a superior moral order, to legal positivism, which separated legal validity from moral judgments, legal theory has developed different approaches to understanding this longstanding connection. This article investigates the persistence of morality within the legal phenomenon, taking as its starting point the tension between enacted law and the concept of justice, and examining the main natural law, positivist, and post-positivist theories. It then analyzes administrative morality as a constitutional principle established by Article 37 of the 1988 Brazilian Federal Constitution, seeking to determine to what extent it represents an approximation between morality and law and, simultaneously, to what extent it constitutes a

distinct category of legal morality. To this end, the article draws upon relevant legal scholarship, as well as research into the case law of the Federal Supreme Court and the National Council of Justice. It argues that administrative morality does not amount to a mere transposition of social morality into the legal sphere; rather, it represents the legal incorporation of certain ethical values, which are transformed into parameters for assessing the validity of administrative acts.

Keywords: Morality. Law. Administrative Morality.

1. INTRODUÇÃO

No período clássico Grego, em Atenas por volta de 441 a.C., Sófocles escreveu a tragédia *Antígona*. Na peça, diante de Creonte, rei de Tebas, Antígona admite ter descumprido deliberadamente o decreto que proibia o sepultamento de seu irmão Polinices, um inimigo do soberano. A ordem estatal era clara, pois Polinices, em razão de sua traição ao Estado-rei, não poderia receber suas honras fúnebres.

Para Antígona, entretanto, há deveres que antecediam e até mesmo ultrapassavam a vontade do governante. Ao justificar sua conduta, a personagem invoca leis que não foram escritas pelos homens e que, justamente por isso, não poderiam ser afastadas por um decreto humano, como ressalta neste trecho da peça o autor

> A Justiça, a deusa que habita com as divindades subterrâneas, jamais estabeleceu tal decreto entre os humanos; **nem eu creio que teu édito tenha força bastante para conferir a um mortal o poder de infringir as leis divinas, que nunca foram escritas, mas são irrevogáveis.** (Sófocles, 2013, p. 30, grifo nosso).

A força filosófica de *Antígona* reside precisamente na existência dessas duas ordens normativas que entram em profundo conflito. Por um lado, há a norma positiva, emanada por uma autoridade reconhecida, o Estado soberano, e impositiva com escopo de reger seus súditos. Por outro, encontra-se aquilo que Antígona considera justo e moralmente obrigatório, uma obrigação da qual não pode se desvincular nem mesmo frente à lei, pois estaria, em tese, acima desta. A virada de chave dramática formulada por Sófocles traduz-se em uma reflexão jurídica que perpassa séculos. O conflito entre Direito e moral acompanhou a própria formação da ciência jurídica, ora aproximando os dois campos, ora buscando separá-los.

O presente artigo, assim, parte justamente da constatação de que esse debate não foi superado: a história do pensamento jurídico revela sucessivas tentativas de explicar se a moral integra o conceito de Direito, se constitui elemento externo à sua validade ou se, de alguma maneira, retorna ao interior do sistema jurídico contemporâneo.

A discussão assume especial relevância no Direito Administrativo brasileiro especificamente. A Constituição Federal de 1988 não se limitou a estabelecer a estrita legalidade como parâmetro da Administração Pública. O art. 37, *caput*, tomo do capítulo da Administração Pública presente na carta constitucional, submeteu a máquina estatal a uma série de princípios que a regem, dentre eles a moralidade.

O princípio da moralidade administrativa não significa que toda reprovação moral existente na sociedade tenha adquirido força jurídica. Tampouco significa que o administrador esteja submetido a padrões morais individuais do julgador ou mesmo de seus administrados.

Em verdade, a Moralidade Administrativa está elencada entre os princípios que regem a Administração para orientar a ação dos administradores na prática de seus atos, bem como no correto manejo de recursos e boa gestão dos negócios públicos, prezando pelo interesse da coletividade (Silva, 2012, p. 672). O que era etéreo e vago na moralidade comum passa, por meio da vontade do legislador com a integração desse princípio ao texto constitucional, a funcionar como parâmetro de validade dos atos do administrador público.

É justamente nesse ponto que a moralidade administrativa se torna relevante para a discussão contemporânea acerca das relações entre Direito e moral. O tema de pesquisa que orienta este artigo propõe investigar como a moral impacta a esfera jurídica a partir dos diferentes modelos teóricos da ciência do Direito, conferindo especial atenção à moralidade administrativa enquanto conceito jurídico indeterminado e integrante de uma espécie de moral do Direito. Diante disso, o problema de pesquisa consiste em saber: de que maneira a moral se relaciona com o Direito nas diferentes correntes da teoria jurídica e como essa relação se manifesta na moralidade administrativa, enquanto princípio constitucional?

Quanto à metodologia, a pesquisa adota abordagem qualitativa e caráter bibliográfico e documental. Parte-se da revisão da literatura jurídica e filosófica sobre as relações entre moral e Direito, com atenção às correntes jusnaturalista, positivista e pós-positivista, para, em seguida, examinar a moralidade administrativa no ordenamento brasileiro. A análise documental compreende a Constituição Federal e a legislação pertinente, bem como a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e do Conselho Nacional de Justiça.

O objetivo, portanto, é examinar essa trajetória e demonstrar como a discussão filosófica sobre Direito e moral encontra, na moralidade administrativa, uma expressão concreta dentro do ordenamento jurídico brasileiro.

2. UMA BREVE HISTÓRIA DA MORAL COM O DIREITO

A palavra moral deriva do latim *moralis*, relacionado aos costumes e ao caráter ético. Em sentido amplo, a moral pode ser compreendida como conjunto de regras, hábitos e valores utilizados para orientar a conduta humana, indicando aquilo que determinada pessoa ou comunidade considera certo ou errado (Ferreira, 2020, p. 516). A moral dirige-se primordialmente à conduta humana a partir de um juízo de valor sobre aquilo que deve ser feito, fundamentando-se na obediência aos costumes, relacionada sempre a existência de valores, sintetizando-se, assim, que é essencialmente normativista (Camillo, 2019, p. 68).

Sua observância pode decorrer da consciência individual, da pressão social, da tradição, da religião ou de outros mecanismos de reconhecimento coletivo, ao passo que o Direito constitui uma ordem normativa institucionalizada, dotada de mecanismos próprios de

produção, interpretação e aplicação e, em regra, acompanhada de consequências jurídicas para o descumprimento de seus comandos.

A diferença, contudo, não significa ausência de relação. Jeremy Bentham (1907, p.74) ofereceu uma representação bastante conhecida dessa relação ao conceber Direito e moral como círculos concêntricos. A moral possuiria extensão maior e abrangeria o Direito, que corresponderia a uma parcela institucionalizada das exigências morais da sociedade. A formulação do autor aproxima-se da concepção posteriormente atribuída a Georg Jellinek (1908, p. 42), segundo a qual o Direito poderia ser compreendido como um mínimo moral juridicamente obrigatório para a preservação da vida social. Essas concepções, entretanto, não permaneceram incontestadas. O desenvolvimento da ciência jurídica produziu teorias que, em diferentes graus, afirmaram ou negaram a existência de uma conexão necessária entre direito e moral.

2.1. Jusnaturalismo: A Superioridade Moral Sobre O Direito Positivo

No jusnaturalismo, a relação entre Direito e moral assume uma configuração especialmente umbilical. A tradição jusnaturalista sustenta a existência de um *ius naturale*, distinto do Direito positivo, cuja validade decorre de princípios considerados superiores, universais ou inerentes à própria natureza humana (Diniz, 2023, p. 37). O Direito positivo, nesse modelo, não constitui necessariamente a última palavra sobre o justo, pois há uma ordem normativa anterior e superior à vontade estatal.

Na Antiguidade, essa concepção esteve vinculada à ideia de uma ordem natural ou divina que não poderia ser integralmente afastada pela vontade dos governantes. Durante a Idade Média, o jusnaturalismo assumiu forte conteúdo teológico, especialmente sob a influência da tradição tomista. O Direito natural passou a ser associado à ordem divina e à ideia de que determinadas ações deveriam ser realizadas por serem boas, enquanto outras deveriam ser evitadas por serem más (Diniz, 2023, p. 37).

Na Modernidade, então, o Direito natural deixou progressivamente de depender de uma fundamentação exclusivamente teológica e passou a encontrar fundamento na razão humana, alcunhado por jus racionalismo. Hugo Grócio (2005), nesse processo, relacionou o Direito à reta razão e à natureza racional do homem, afirmando: “o Direito que nos é ditado pela reta razão que nos leva a conhecer que uma ação, dependente se é ou não conforme a natureza racional, é afetada por deformidade moral.” (Grócio, 2005, p. 79).

O elemento central dessa tradição é, portanto, a ideia de que a validade jurídica não pode ser completamente extirpada da justiça. O problema dessa concepção consiste na dificuldade de determinar, com precisão, qual seria o conteúdo objetivo da moral ou da natureza humana capaz de fornecer critérios universais para o Direito. Essa dificuldade

contribuiu para a construção de uma reação teórica que pretendia libertar a ciência jurídica da dependência de juízos morais, o positivismo jurídico.

2.2 Positivismo Jurídico: A Separação Entre Direito E Moral

A ruptura entre o Direito e a moral ganhou fôlego no curso do século XIX e alcançou seu ponto culminante na primeira metade do século XX, especialmente com o advento da teoria do jurista Hans Kelsen. O positivismo jurídico *kelsiano* procurou transformar o Direito em objeto autônomo de conhecimento científico, afastando da identificação do fenômeno jurídico elementos considerados externos, entre eles os juízos morais.

O positivismo jurídico constrói uma mudança fundamental de perspectiva, pois o Direito passa a ser estudado enquanto Direito positivo, isto é, sistema normativo cuja existência pode ser identificada a partir de critérios jurídicos de produção e validade, e não mediante sua conformidade a determinados valores morais (Bobbio, 2021, p. 237).

Hans Kelsen radicaliza essa separação. Em a *Teoria Pura do Direito*, Kelsen (2023, p. 21) busca construir uma ciência jurídica livre de elementos estranhos à especificidade do Direito. Moral e Direito constituem ordens normativas distintas, pois determinada norma jurídica pode ser considerada justa ou injusta, moral ou imoral, mas essas qualificações não determinam, por si mesmas, sua validade jurídica.

O positivismo jurídico buscou retirar do conceito de Direito a indeterminação axiológica característica das concepções anteriores e essa mudança trouxe ganhos metodológicos relevantes. Ao separar validade e justiça, tornou-se possível estudar o Direito positivo sem transformar cada investigação jurídica em um debate sobre valores. Entretanto, a separação absoluta entre Direito e moral também revelou seus limites e notórias contradições.

Numa concepção moderna do positivismo jurídico, a oposição entre jusnaturalismo e positivismo, contudo, não pode ser reduzida à ideia de que o positivismo teria simplesmente expulsado a moral do universo jurídico. O positivismo jurídico inclusivo reconhece que a própria regra de um sistema jurídico pode admitir referências a valores morais.

Para H. L. A. Hart (2009, p. 89), não existe uma conexão necessária entre Direito e moral. Isso não impede que sistemas jurídicos concretos incorporem critérios morais entre suas próprias condições de validade. Caso uma Constituição estabeleça a moralidade como princípio jurídico, a existência de critérios morais no Direito não precisa ser interpretada necessariamente como abandono do positivismo. O conteúdo moral passa a ter relevância jurídica pois o próprio Direito positivo lhe conferiu esse status.

Por óbvio, tal construção metodológica não partiu do bojo do positivismo jurídico clássico de Kelsen, e sim de uma construção histórica a qual remonta o surgimento de outras teorias.

2.3. Pós-Positivismo: O Retorno Da Moral Ao Direito

Os acontecimentos do século XX produziram novas dificuldades para uma concepção excessivamente rígida da separação entre Direito e moral. Os julgamentos de Nuremberg[1], ao término da Segunda Guerra Mundial, em particular, tornaram evidente o problema de se conceber a validade de uma norma como questão completamente indiferente à moralidade. E é nesse cenário que se desenvolvem as teorias pós-positivistas do Direito.

Em *O Império do Direito*, Ronald Dworkin (2014, p. 271) rejeita uma concepção segundo a qual o Direito seria composto exclusivamente por regras identificáveis mediante critérios formais. Os princípios jurídicos, nesse contexto, integram o Direito e possuem dimensão moral. O Direito, em verdade, deve ser compreendido como uma prática interpretativa na qual princípios desempenham espinha dorsal na determinação da resposta juridicamente adequada.

A consequência dessa concepção é que a moral não permanece simplesmente fora do Direito. Ela ingressa no raciocínio jurídico por meio de princípios que possuem força normativa cogente tanto ao Estado quanto aos indivíduos que o integram.

Robert Alexy, no mesmo cenário, desenvolve a teoria dos princípios e da argumentação jurídica, na qual os princípios são compreendidos como mandamentos de otimização (Alexy; Baez; Silva, 2015, p. 307). Sua teoria reconhece dimensão moral do Direito, mas não coincide integralmente com o projeto de Dworkin. O referencial do projeto registra a aproximação entre Direito, princípios e não positivismo. No campo da relação entre Direito e moral, Alexy aproxima-se da tradição antipositivista ao admitir que a injustiça extrema pode comprometer a própria juridicidade de uma norma.

Assim, é mais preciso afirmar que teorias contemporâneas ampliaram as formas pelas quais valores, princípios e razões morais podem participar do raciocínio jurídico. Isso não significa que todas sustentem a mesma relação entre Direito e moral, mas que esta deixa de ser apenas um critério externo de avaliação e passa a constituir elemento interno do raciocínio jurídico, na medida que incorporada a este.

3. A MORALIDADE ADMINISTRATIVA

[1] Série de julgamentos realizados entre 20 de novembro de 1945 e 1o de outubro de 1946 contra 185 pessoas que objetivavam punir os crimes contra a humanidade cometidos pelos nazistas durante a guerra.

3.1. Da Moral À Moralidade Jurídica

A Constituição Federal de 1988 estabelece, no *caput* do art. 37, que a Administração Pública direta e indireta deve obedecer aos princípios da legalidade, impessoalidade, eficiência, publicidade e, sobretudo para os critérios do presente artigo, da moralidade.[2] A previsão constitucional da moralidade administrativa constitui um fenômeno juridicamente expressivo.

Se o positivismo jurídico procurou separar Direito da Moral, a Constituição brasileira deliberadamente incorporou uma categoria moral ao texto jurídico. Essa incorporação, contudo, não autoriza a conclusão de que moral e Direito tenham se tornado conceitos idênticos ou de que a teoria dos círculos concêntricos de Bentham tenha voltado ao *status* que pertencia.

A moralidade comum ainda corresponde a um conjunto de valores e padrões éticos reconhecidos por indivíduos ou grupos sociais sem força cogente. A moralidade jurídica, por sua vez, corresponde àqueles valores que, por sua incorporação ao ordenamento jurídico, passam a produzir consequências jurídicas, já que se tornaram espécies de normas, mesmo que indeterminadas, que integram o ordenamento hodierno.

Assim, nem tudo aquilo que uma sociedade considera moralmente inadequado é, por esse simples fato, juridicamente ilícito. A moralidade administrativa, nesse caso, exige uma etapa adicional: o valor moral deve encontrar fundamento jurídico capaz de transformá-lo em parâmetro de atuação administrativa. É justamente essa transformação que permite falar em moral juridicizada.

3.2. A Moralidade Administrativa Como Princípio Constitucional

A moralidade administrativa não é mera recomendação dirigida ao administrador. Trata-se de princípio constitucional, previsto no introito do capítulo da Administração Pública na Constituição Federal. Já que os princípios são normas as quais ordenam a realização de determinados valores na maior medida possível, o princípio da moralidade administrativa funciona como parâmetro jurídico de comportamento da Administração e do administrador, sobretudo.

A compreensão *alexyana* dos princípios como mandamentos de otimização determina que a moralidade administrativa não seja mera orientação política (Alexy; Baez; Silva, 2015,

[2] O texto constitucional coloca: “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**: [...].” (g.n.)

p. 307), mas norma constitucional dotada de força jurídica. Essa conclusão, inclusive, aproxima-se da doutrina administrativista tradicional.

Para Hely Lopes Meirelles (2025, p. 78), a moralidade administrativa está relacionada à exigência de atuação proba, honesta e orientada pela finalidade pública. Não basta que o administrador observe formalmente a lei, e sim que seu comportamento, no cumprimento de suas funções seja compatível com os padrões de probidade exigidos no exercício da função pública.

Celso Antônio Bandeira de Mello (2025, p. 123), no mesmo sentido, ao tratar dos princípios administrativos, também compreende a moralidade como elemento indispensável à atuação administrativa, vinculando-a à boa administração, à lealdade institucional e à finalidade pública. A Administração não dispõe de liberdade para utilizar a competência pública segundo interesses pessoais ou estranhos ao interesse coletivo.

O administrador, na concepção do autor, não recebe competência pública para satisfazer seus próprios interesses. O poder administrativo é funcionalizado, pois existe para a realização de finalidades públicas. A moralidade administrativa, nessa perspectiva, impede que a competência juridicamente atribuída seja utilizada de modo incompatível com a razão de sua atribuição.

Irene Patrícia Nohara (2025, p. 60) também insere a moralidade entre os princípios que condicionam a atividade administrativa e a relaciona às exigências de probidade, boa-fé e atuação conforme os padrões éticos juridicamente relevantes da Administração Pública. Não se trata, contudo, de transformar a Administração em instrumento de imposição de uma determinada moral individual.

A moralidade administrativa, portanto, deve ser compreendida dentro do sistema constitucional, em diálogo com legalidade, impessoalidade, publicidade, eficiência, igualdade, interesse público e demais princípios do ordenamento.

3.3. A aproximação entre moralidade administrativa e moral comum

À vista do exposto, a moralidade administrativa não poderia existir sem algum conteúdo valorativo. O próprio conteúdo da moralidade administrativa pressupõe determinados juízos sobre aquilo que se espera de quem exerce uma função pública, como nos exemplos de probidade e urbanidade elencados.[3]

[3] Exemplo legal disso se encontra contido no art. 241, VI, da Lei 10.261/68 (*O Estatuto dos Funcionários Públicos Civis do Estado de São Paulo)*, que incumbe ao servidor público tratar com urbanidade as pessoas a quem atende, enquanto nas funções de seu cargo.

Por outro lado, o Direito não incorpora automaticamente todos os padrões morais existentes na sociedade. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é particularmente relevante nesse aspecto. O estudo de Lucas Rebouças de Oliveira (2015), que examinou 34 acórdãos do Supremo Tribunal Federal, identificou diferentes situações em que o princípio foi invocado e constatou que não existe uniformidade absoluta na maneira como os Ministros delimitam seu conteúdo.

O estudo analisado agrupou os julgados em oito grandes categorias, algumas com maior relevância, como nas questões que tangem nepotismo, contratações públicas, concursos públicos e administradores, nas quais a moralidade administrativa se revela como bem jurídico constitucional merecedor de tutela adequada. Os casos de nepotismo constituem, talvez, o exemplo mais significativo da transformação da moralidade em critério jurídico diretamente operativo.

Na ADC 12/DF (Brasil, 2009), a Corte Constitucional reconheceu a constitucionalidade da vedação ao nepotismo, atribuindo eficácia direta aos princípios da impessoalidade e, sobretudo, da moralidade administrativa. O precedente demonstra que o Tribunal considerou esses princípios suficientes para sustentar juridicamente a proibição, mesmo sem depender exclusivamente de lei formal específica.

No Recurso Extraordinário 579.951/RN (Brasil, 2008a), de relatoria do Ministro Ricardo Lewandowski, discutiu-se a necessidade de lei formal para a vedação do nepotismo nos Poderes Executivo e Legislativo. O Supremo Tribunal, todavia, fixou, no Tema 66, que a vedação decorre diretamente dos princípios contidos no art. 37, *caput*, da Constituição, não exigindo lei formal específica para regulamentar estes casos.

O próprio STF registra que, após o julgamento da ADC 12 e do RE 579.951, a vedação foi estendida à Administração Pública direta e indireta dos Poderes Executivo e Legislativo por meio da Súmula Vinculante nº 13 (Brasil, 2008b), a qual firma este entendimento:

> "**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 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**." (grifo nosso)

A proibição do nepotismo, logo, possui evidente dimensão ética, já que há uma patente reprovação moral à apropriação privada da estrutura pública. Entretanto, essa reprovação não permaneceu no campo moral e foi convertida em norma constitucional aplicável juridicamente, na forma de precedentes e súmulas vinculantes.

A moralidade administrativa, nesses casos, funciona como ponte entre valores republicanos e consequências jurídicas. A própria análise dos julgados conclui que, em matéria de nepotismo, a Corte Constitucional reconheceu uma zona de determinação suficientemente clara para impedir a contratação de parentes em determinadas situações, mesmo que reconhecendo ser um conceito jurídico indeterminado[4] a moralidade administrativa.

Precedentes selecionados na análise da jurisprudência do Conselho Nacional de Justiça permitem aprofundar essa conclusão. O primeiro caso destacado é o PCA nº 0003524-92.2024.2.00.0000 (Brasil, 2025), relacionado à chamada Operação Gabarito. Segundo a análise fornecida, considerou-se que a existência de indícios robustos envolvendo servidor aprovado em concurso justificava a instauração de procedimento administrativo disciplinar independentemente da existência de condenação penal definitiva.

O interesse do precedente para a relação entre Direito e moral é evidente. A probidade deixa de ser apenas expectativa ética e passa a constituir critério jurídico de controle da Administração. A moralidade administrativa adquire autonomia suficiente para justificar uma resposta institucional antes mesmo da conclusão da responsabilidade penal. Isso demonstra que a Administração não está limitada àquilo que já foi definitivamente reconhecido pelo Direito Penal, pois a moralidade administrativa permite proteger a confiança e a integridade da Administração dentro dos limites do devido processo administrativo.

Na Consulta nº 0007075-80.2024.2.00.0000 (Brasil, 2025), relativa ao reenquadramento de servidores ocupantes do cargo de Técnico Judiciário para o cargo de Agente de Polícia Judicial sem novo concurso. Segundo a análise do documento, o Conselho Nacional de Justiça concluiu pela impossibilidade da medida em razão da violação aos princípios da legalidade, impessoalidade e moralidade administrativa.

Aqui a moralidade assume função diversa, atuando como instrumento repressivo contra uma conduta desonesta. Atua como limite institucional à criação de privilégios incompatíveis com a igualdade de acesso aos cargos públicos. A moralidade não se reduz à honestidade individual do agente. Ela possui uma dimensão estrutural, impondo que a Administração se organize de maneira compatível com valores republicanos, impessoais e igualitários.

[4] Termo ou expressão utilizado na norma jurídica cujo sentido não é preciso ou delimitado, exigindo interpretação e valoração pelo aplicador do direito no caso concreto para preencher seu conteúdo (ex: 'justa causa' e 'boa-fé'). Na esfera administrativa, o conceito indeterminado aparece em normas que regulam a atuação do poder público, possibilitando uma interpretação que se adapta às demandas sociais, como no caso de “interesse público”.

Há, portanto, uma gama de dimensões que pode a moralidade administrativa atuar. De um lado, funciona como padrão de comportamento do agente público. Porém, de outra perspectiva, é critério objetivo de controle da própria atividade administrativa.

Assume, aliás, como se depreende do conteúdo das decisões, até mesmo função repressiva, ao controlar comportamentos incompatíveis com a probidade administrativa, e função estruturante, ao vedar que a própria organização administrativa seja construída de maneira incompatível com igualdade, impessoalidade e legitimidade institucional.

4. A MORAL COMUM, A MORAL JURÍDICA E A MORALIDADE ADMINISTRATIVA

A partir desse percurso, pode-se estabelecer uma distinção em dois níveis: a moral comum, composta pelos valores, costumes e padrões éticos existentes na sociedade, e a moral jurídica, constituída pelos valores que foram incorporados ao sistema jurídico por meio de normas, princípios e direitos fundamentais.

A moral comum fornece parte do substrato histórico e cultural a partir do qual valores jurídicos podem ser reconhecidos. Contudo, somente quando esses valores são incorporados ao sistema jurídico é que adquirem força jurídica.

Lon L. Fuller ocupa posição estratégica nessa discussão porque permite distinguir a moralidade do conteúdo do Direito de uma moralidade inerente à própria atividade jurídica. Em *The Morality of Law* (Fuller, 1964, p. 33), o autor identifica exigências internas de uma ordem jurídica, como generalidade, publicidade, clareza, coerência, possibilidade de cumprimento, estabilidade e congruência entre a norma anunciada e sua aplicação.

A contribuição de Fuller impede que a expressão “moralidade do Direito” seja confundida com a simples exigência de que todas as normas sejam moralmente justas em seu conteúdo. Há uma dimensão moral ligada à própria estrutura de governar por meio de normas. Essa perspectiva enriquece a distinção entre uma moral que ingressa no Direito e uma moralidade inerente às condições de funcionamento de uma ordem jurídica.

Fuller não retorna simplesmente ao jusnaturalismo tradicional. Sua preocupação está na existência de uma moralidade própria do sistema jurídico, uma moral interna que decorre das próprias exigências de uma ordem normativa que pretenda funcionar como Direito.

A moralidade administrativa é, nesse sentido, uma das expressões mais claras dessa última etapa. Ela não significa o retorno integral ao jusnaturalismo. O administrador não pode afastar uma norma simplesmente porque a considera moralmente inadequada. Também não corresponde ao positivismo clássico, pois o conteúdo constitucional da moralidade permite que determinadas condutas sejam juridicamente censuradas justamente em razão de sua incompatibilidade com valores constitucionais.

A moralidade administrativa representa, portanto, uma aproximação juridicamente mediada entre moral e Direito.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A história da relação entre moral e Direito não é a história de uma separação definitiva, mas de sucessivas aproximações, afastamentos e reconstruções. A pergunta de Sófocles, em sua tragédia clássica, permanece tão atual como na época em que feita: até que ponto a validade da norma jurídica pode ser compreendida independentemente de seu conteúdo moral?

No Direito Administrativo brasileiro, a constitucionalização da moralidade demonstra forma particularmente clara de aproximação entre Direito e moral. O art. 37 da Constituição Federal não transformou toda a moral social em Direito Administrativo. O que fez foi incorporar ao sistema jurídico determinados valores relacionados à probidade, à honestidade, à boa-fé, à lealdade, à impessoalidade, à finalidade pública e à legitimidade da atuação estatal. Por isso, a moralidade administrativa aproxima-se da moral comum, mas não se confunde com ela.

Existe uma relação de origem e de conteúdo: os valores jurídicos não surgem em um vazio social e dialogam necessariamente com concepções coletivas sobre justiça e comportamento adequado. Mas, uma vez constitucionalizados, esses valores deixam de ser apenas morais e passam a constituir normas.

É nesse sentido que a moralidade administrativa pode ser entendida como uma forma de moral jurídica. A análise da jurisprudência do STF confirma essa ideia. Em casos de nepotismo, fraudes em concursos públicos e tutela da integridade do patrimônio e da Administração, a moralidade administrativa é utilizada como verdadeiro parâmetro normativo, chegando a apresentar, em determinadas situações, eficácia suficiente para produzir consequências jurídicas independentemente de regra específica.

A jurisprudência do CNJ acrescenta outra dimensão, pois a moralidade administrativa traduz-se como instrumento de proteção da probidade administrativa diante de indícios de fraude e surge como baliza à criação de privilégios incompatíveis com a igualdade e a impessoalidade.

A conclusão, portanto, não é a de que Direito e moral sejam a mesma coisa. Ao contrário, a própria história das teorias jurídicas demonstra a necessidade de diferenciá-los. A conclusão mais precisa é que, embora Direito e moral sejam conceitos distintos, a moral pode ingressar no Direito e adquirir juridicidade quando incorporada ao sistema normativo. Nessa representação, a moralidade administrativa constitui uma demonstração privilegiada desse fenômeno, porquanto representa a transformação de valores éticos em critérios

jurídicos de controle da Administração Pública. Assim, a principal contribuição do estudo está em demonstrar que a moral não desapareceu do Direito com o positivismo, tampouco retornou ao ordenamento contemporâneo da mesma forma como existia no jusnaturalismo, e sim foi metamorfoseada em princípios que carregam em seu bojo valores éticos que a sociedade não pode dispensar.

REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert; BAEZ, Narciso Leandro Xavier; SILVA, Rogério Luiz Nery da (org). **Dignidade humana, direitos sociais e não-positivismo inclusivo**. Florianópolis: Qualis Editora, 2015.

BENTHAM, Jeremy. ***An Introduction to the Principles of Morals and Legislation***. 2. Ed. Oxford: Clarendon Press, 1907, p. 74. Disponível em: https://www.econlib.org/library/Bentham/bnthPML.html?chapter_num=19#book-reader. Acesso em: 23 abr. 2026.

BOBBIO, Norberto. **O Positivismo Jurídico**: Lições de Filosofia do Direito. São Paulo: Edipro, 2021.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 2016. 496 p. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88_Livro_EC91_2016.pdf. Acesso em: 21 jan. 2026.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça (Plenário). **Consulta n. 0007075-80.2024.2.00.0000**. Relator: Conselheiro Guilherme Guimarães Feliciano. Julgado em 15 ago. 2025. Brasília, DF: Conselho Nacional de Justiça, 2025. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/pjecnj/ConsultaPublica/DetalheProcessoConsultaPublica/listView.seam?ca=bfa28206b844d46c8aa36914c6e927df9db935c0c169db24&utm_. Acesso em: 13 jul. 2026.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Procedimento de Controle Administrativo n. 0003524-92.2024.2.00.0000**. Relatora: Conselheira Andréa Cunha Esmeraldo. Brasília, DF, 23 dez. 2025. Disponível em: https://infojuris.cloud.cnj.jus.br/jurisprudencia/detalhes-jurisprudencia/56347. Acesso em: 13 jul. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Ação Declaratória de Constitucionalidade n. 12/DF**. Relator: Min. Carlos Ayres Britto. Julgado em 20 ago. 2008. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 18 dez. 2009. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2358461. Acesso em: 18 ago. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Recurso Extraordinário n. 579.951/RN**. Relator: Min. Ricardo Lewandowski. Julgado em 20 ago. 2008. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 24 out. 2008a. Tema 66 da repercussão geral. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=2600331&numeroProcesso=579951&classeProcesso=RE&numeroTema=66. Acesso em: 29 ago. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula Vinculante n. 13**. Brasília, DF, 29 ago. 2008b. Disponível em: https://www.coad.com.br/busca/detalhe_16/2227/sumulas_e_. Acesso em: 18 ago. 2026.

CAMILLO, Carlos. **Manual da Teoria Geral do Direito**. São Paulo: Almedina, 2019.

DINIZ, Maria Helena. **Compêndio de introdução à ciência do direito**. 28. ed. São Paulo: Saraiva, 2023.

DWORKIN, Ronald. **O Império do direito.** Tradução de Jefferson Luiz Camargo. 3ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Mini Aurélio:** o dicionário da língua portuguesa. 8. ed. Curitiba: Cia. Bras. de Educação e Sistemas de Ensino, 2020.

FULLER, Lon L. ***The Morality Of Law***. 2. ed. rev. New Haven: Yale University Press, 1964.

GRÓCIO, Hugo. **O Direito da guerra e da paz**. Tradução de Ciro Mioranza. 2ª ed. Ijuí: Editora Unijuí, 2005.

HART, H. L. A. **O Conceito de Direito**. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2009, p. 89.

JELLINEK, Georg. ***Die Sozialethische Bedeutung Von Recht, Unrecht Und Strafe***. Viena: Alfred Holder, 1908. Disponível em: https://archive.org/details/diesozialethisc00jellgoog/page/n16/mode/2up. Acesso em: 23 abr. 2026.

KELSEN, Hans. **Teoria pura do direito**. 11. ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2023.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 45. ed. São Paulo: Malheiros, 2025.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 38. ed. São Paulo: Fórum, 2025.

NOHARA, Irene Patrícia. **Direito administrativo**. 14. ed. São Paulo: Atlas/Gen, 2025.

OLIVEIRA, Lucas Rebouças de. **O princípio da moralidade administrativa enquanto elemento decisório na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal**. 2015. Monografia (Escola de Formação) - Sociedade Brasileira de Direito Público – São Paulo, 2015. Disponível em: https://sbdp.org.br/wp-content/uploads/2018/03/271_Monografia_EF_2015_-_Lucas_Oliveira.pdf. Acesso em: 22 jan. 2026.

SÃO PAULO (Estado). **Lei nº 10.261, de 28 de outubro de 1968**. Dispõe sobre o Estatuto dos Funcionários Públicos Civis do Estado. São Paulo: Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, 1968. Disponível em: https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/1968/lei-10261-28.10.1968.html. Acesso em: 29 ago. 2026.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 36. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

SÓFOCLES. **Antígona**. Tradução de J. B. de Mello e Souza. 5. ed. Rio de Janeiro: Difel, 2013.

Contatos: tomasjuan271@gmail.com (e-mail do aluno) e carloseduardo.camillo@mackenzie.br (e-mail orientador).