

A MORALIDADE ADMINISTRATIVA E SUA DENSIFICAÇÃO COMO DIREITO FUNDAMENTAL

<http://dx.doi.org/10.21527/2176-6622.2024.61.7858>

Submetido em: 31/3/2018

Aceito em: 28/11/2023

José Antônio Remedio

Universidade Metodista de Piracicaba – Unimep. Piracicaba/SP, Brasil.
<http://orcid.org/0000-0002-5592-8792>

Aluisio Antônio Maciel Neto

Universidade Metodista de Piracicaba – Unimep. Piracicaba/SP, Brasil.
<https://orcid.org/0009-0001-5890-6505>

RESUMO

A presente pesquisa tem por objeto analisar a moralidade administrativa e sua densificação como direito fundamental no Estado Democrático de Direito brasileiro. A Constituição Federal de 1988, em mais de uma oportunidade, faz referência normativa à moralidade, tendo, inclusive, erigido a moralidade como princípio constitucional expresso de obediência obrigatória pela administração pública direta e indireta de qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios. As normas, enquanto gênero, têm como espécies os princípios e as regras. A doutrina controverte-se sobre a natureza jurídica da espécie normativa representada pela moralidade administrativa. A legislação brasileira, formalmente, não estabelece a definição ou o conceito da moralidade administrativa. Tem-se, em síntese, que a moralidade administrativa, na condição de norma jurídica, não se resume a mero princípio da administração pública, mas também ostenta o caráter de regra e, elencada como direito fundamental do cidadão, cumpre a função de alicerce do Estado Democrático de Direito, inclusive como instrumento que contribui para o cumprimento dos objetivos da Constituição Federal brasileira na consecução do bem comum. O método utilizado é o indutivo e o procedimento é o de investigação bibliográfica, doutrinária e legislativa.

Palavras-chave: densificação da moralidade administrativa; moralidade; moralidade administrativa; moralidade como direito fundamental; princípio da moralidade administrativa.

ADMINISTRATIVE MORALITY AND ITS DENSIFICATION AS FUNDAMENTAL RIGHT

ABSTRACT

The research aims to analyze the administrative morality and its densification (or growing concern) as a fundamental right in Brazilian Democratic State of Law. The Federal Constitution of 1988, on more than one occasion, makes normative reference to morality, including demanding the morality as a clear constitutional principle of mandatory obligation by the direct and indirect public administration of any powers, may they be the Union, State, Federal District or the Cities. The standards (or norms), as a genre, have the principles and rules as its species. The doctrine is controversial on the legal nature of the norm species represented by the administrative morality. In conclusion, the administrative morality, as a legal norm, is not restricted to a mere principle of public administration, but also bears the character of rule and, listed as a fundamental civil right, fulfills its function as a foundation of Democratic State of Law, inclusive as an instrument which contributes to the achievement of the objectives of the Brazilian Federal Constitution in pursuit of the common good. The method used is the inductive one and the procedure is the bibliography, doctrinal and legislative review.

Keywords: densification of administrative morality; morality; administrative morality; morality as fundamental right; principle of administrative morality.

1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A Constituição Federal de 1988 erigiu a moralidade como princípio constitucional expresso de obediência obrigatória pela administração pública direta e indireta de qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios (artigo 37, *caput*).

O que antes poderia ser apenas uma expressão idiomática restrita ao campo da moral ou da ética, na nova ordem constitucional transformou-se em conceito normativo-axiológico a ser tutelado pelo ordenamento jurídico e a gerar efeitos na produção legislativa e na aplicação do Direito por meio da jurisdição.

O *status* constitucional da moralidade administrativa afastou o espectro de existência e validade das normas apenas sob o caráter da legalidade estrita, ampliando a apreciação de constitucionalidade e dos modos legais de agir dos poderes de Estado também sob o aspecto moral.

Se o espírito da moralidade administrativa, todavia, está imerso no corpo constitucional, o desafio que se impõe é o de buscar a alocação deste valor entre as normas constitucionais a fim de estabelecer seus contornos e limites e, por consequência, conferir a densidade necessária de sua proteção. Em outras palavras, indagar se a moralidade administrativa, como direito fundamental, seria apenas um dos princípios constitucionais insculpidos no *caput* do artigo 37 da Constituição Federal, ou também teria conteúdo e delimitação próprios de uma regra jurídica a ser autonomamente tutelada no ordenamento jurídico.

O Direito Administrativo contemporâneo, para além da preocupação com deveres formais, também se volta para os deveres substanciais, não restando dúvidas de “que a moralidade administrativa assume grande relevo nessas significativas mudanças da forma como compreender o Direito Administrativo na relação governante, governado, interesse público e controle da administração pública” (Bitencourt; Reck, 2016, p. 73).

No tocante à estrutura, a pesquisa trata inicialmente da construção do conceito de moralidade administrativa, em seguida de sua densificação e, por fim, de sua abordagem como direito fundamental. Partindo-se da conceituação de moralidade administrativa, de suas implicações como direito fundamental, seja como princípio, seja como regra, a pesquisa, valendo-se do método indutivo e adotando o procedimento de investigação bibliográfica, doutrinária e legislativa, busca a definição constitucional da moralidade dentro da hermenêutica constitucional contemporânea.

Tem-se, como hipótese, que a moralidade administrativa integra os denominados direitos fundamentais e, na condição norma jurídica, seja como princípio, seja como regra, é extremamente relevante para o controle e instituição da atuação da administração pública e para a preservação do próprio Estado Democrático de Direito Brasileiro, inclusive contribuindo para o cumprimento dos objetivos da Constituição Federal brasileira na consecução do bem comum.

2 A CONSTRUÇÃO DO CONCEITO DE MORALIDADE ADMINISTRATIVA

A conceituação de moralidade administrativa não se apresenta de forma expressa na legislação brasileira. Não há qualquer norma em vigência que a defina ou da qual se possa extrair conteúdo preciso decorrente de uma interpretação literal do instituto. A expressão “moralidade administrativa” foi construída ao longo da criação e consolidação do Estado de Direito. E, se em um primeiro momento buscava-se a sua materialização como consequência lógica do juízo de legalidade de um ato ou norma, raciocínio derivado do positivismo jurídico de outrora, no contexto contemporâneo sua existência e conteúdo firmaram-se como categoria axiológica própria. A construção do conceito de moralidade administrativa, contudo, pressupõe uma sucinta digressão aos aspectos filosóficos de Direito e moral a fim de que seja possível o entendimento sobre seu conteúdo e delimitação normativa.

A relação conceitual entre Direito e moral sempre foi uma das questões abarcadas pela Filosofia como meio de se alcançar a fundamentação ou a materialização do conceito de justiça. Muito mais do que a própria produção legislativa em si, a Filosofia ocupou-se, em boa parte da história, em aproximar os conceitos de moral ao Direito posto. Valores como homem probo, honestidade e retidão moral abarcavam o espírito das leis na formatação do ordenamento jurídico instituído como meio de convívio social.

Na Grécia Antiga a interpenetração de valores morais no conceito de justiça foi a grande preocupação filosófica estabelecida a fim de que fosse definido o papel do homem nas cidades-estado. O sentido de justiça, para Platão (2000), residia no bom funcionamento da *polis*, o que decorreria do cumprimento dos deveres pessoais de cada cidadão.

Aristóteles (2016, p. 112) defendia a essência social do ser humano, definindo o homem como animal político e condicionando sua felicidade (*eudaimonia*) à convivência na *polis*:

Tomemos, como ponto de partida, em quantos sentidos o “injusto” é dito. Para o homem que infringe a lei, como o ganancioso e o ímprobo, são ambos injustos, de modo que é evidente que o que segue a lei e o homem honesto, são justos. O “justo”, então, é o que respeita a lei e é probo, e o injusto é o que não respeita a lei é ímprobo.

A mesma relação entre Direito e moral permeou a construção do Direito Romano. Os influxos filosóficos da cultura helenística, tanto do epicurismo quanto do estoicismo, foram os fundamentos da construção do sentido de justiça derivado, entre outros valores, da honestidade.

Do mesmo modo, influenciada pela difusão do cristianismo, a Filosofia medieval manteve as bases de moral e Direito na definição dos conceitos de justo e injusto. De acordo com Santo Agostinho (1984, p. 71),

os atos imorais, contrários aos costumes humanos, variáveis, devem ser evitados por causa desses mesmos costumes, variáveis conforme os tempos, a fim de que não seja violado pelo capricho de quem quer que seja, cidadão ou estrangeiro, o pacto estabelecido pelo costume ou pela lei de uma cidade ou nação.

Por sua vez, Santo Tomás de Aquino correlaciona a justiça como virtude moral e fundamento do Direito posto, isto é, somente se poderia falar em justiça se o Direito refletisse o agir moral do cidadão. Ao delinear o conceito de Santo Tomás de Aquino, menciona Alba (1990, p. 5):

La virtud es, para Santo Tomás, la realidad más importante de la existencia moral, después de la bienaventuranza, a la que ordena, y por eso debe ser también el principio de inteligibilidad y de organización de la ciencia moral. La virtud es un hábito bueno que hace bueno al sujeto que lo posee y a su acción, porque dispone al hombre correctamente respecto al fin último de su vida; es el principio de la actividad moral por la que el hombre alcanza ese fin, y por eso todas las demás realidades morales se entienden y organizan en función de la virtud. Los vicios tienen la misma materia que las virtudes, pero orientan al hombre en dirección contraria al fin de la virtud. Los dones versan también sobre la misma realidad que la virtud, son una forma nueva del ejercicio de las mismas.

O Iluminismo, na Idade Moderna, buscou a laicização do Estado Moderno e, com isso, iniciou-se o movimento filosófico para apartar o Direito de acepções morais e éticas. Deu-se início à construção da ciência do Direito puro, não valorativo e que se baseava tão somente no binômio “norma-fato”.

Adepto às ideias iluministas, Cristian Thomasius trouxe uma das principais teorias de diferenciação do Direito e moral. Conforme mencionado por Émerson Garcia e Alves (2008, p. 68), Thomasius defendia que as condutas humanas se dividiriam em três frentes distintas: a primeira seria a Moral, que decorreria do valor de honestidade; a segunda, a Política, decorrente o valor de decoro e, por último, o Direito, que implicaria as questões relacionadas à Justiça. Da repartição conceitual proposta, os deveres morais se situariam no foro íntimo, insuscetíveis de coerção, enquanto os deveres legais seriam externos e, portanto, coercíveis. Em outras palavras, a moral seria autônoma e o Direito heterônomo.

Immanuel Kant, referido por Del Vecchio (1979, p. 135), também propôs a divisão entre Direito e moral:

Kant estabelece uma nítida antítese entre a Moral e o Direito, fundando-se, para tanto, em uma diferença entre os motivos do agir (a que chama ações internas) e o aspecto físico da ação (a que chama de ações externas). Para a Moral, o importante é só o motivo da ação; o aspecto físico é-lhe indiferente. Uma ação é boa quando é realizada com intenção moral, ou seja: quando tem por motivo o respeito à lei moral. O essencial, portanto, consiste em actuar com perfeita consciência do dever (princípio formal).

As regras morais, portanto, estariam restritas à consciência do indivíduo, com a sua liberdade interna de agir, enquanto as regras legais comporiam o conjunto de condições sob as quais a liberdade de um se harmonizaria com a liberdade de outrem mediante o estabelecimento de uma lei de caráter geral.

A separação conceitual entre Direito e moral proposta pelo positivismo jurídico serve apenas como forma de se diferenciar se a norma moral poderia ter força coercitiva por si só, ou não. O que não significa e nem importa na negação de interação entre elas, pois toda norma jurídica está eivada de conteúdo axiológico e, portanto, reflete os valores a serem preservados pela sociedade.

Nesse sentido, Hans Kelsen (2000, p. 76-77) não afasta a relação que a própria moral exerce perante a coletividade, muito embora defenda a autonomia da ciência jurídica:

(...) não há valores absolutos, mas apenas valores relativos, que não existe uma Justiça absoluta, mas apenas uma Justiça relativa, que os valores que nós constituímos através dos nossos atos produtores de normas e podemos na base dos nossos juízos de valor não podem apresentar-se com a pretensão de excluir a possibilidade de valores opostos.

(...)

O que sobretudo importa, porém – o que tem de ser sempre acentuado e nunca o será suficientemente – é a ideia de que não há uma única Moral, “a” Moral, mas vários sistemas de Moral profundamente diferentes uns dos outros e muitas vezes antagônicos, e que uma ordem jurídica positiva pode muito bem corresponder – no seu conjunto – às concepções morais de um determinado grupo, especialmente do grupo ou camada dominante da população que lhe está submetida – e, efetivamente, verifica-se em regra essa correspondência – e contrariar ao mesmo tempo as concepções morais de um outro grupo ou camada de população.

O conceito de moral individual está voltado aos valores internos do ser humano, seu conceito de vida, suas verdades e consciência de foro íntimo. Do mesmo modo, são valores atrelados ao local e tempo em que se vive, pois a moral não é valor permanente. A moral em si, portanto, não seria algo permanente, mas sempre sujeita aos influxos de determinado momento. Como se estivesse a reavivar a Filosofia de Heráclito, de que tudo flui e nada permanece, a moral também teria o seu caráter relativista indissociável. Neste aspecto, sendo a sociedade a reunião de pessoas individualmente consideradas, a moral coletiva apresenta-se como o conjunto dos valores morais de cada cidadão, a estabelecer e padronizar normas de convivência recíprocas.

A respeito, lecionam Emerson Garcia e Alves (2008, p. 68):

Assim, entende-se por moral o conjunto de valores comuns entre os membros da coletividade em determinada época; ou, sob a ótica restritiva, o manancial de valores que informam o atuar do indivíduo, estabelecendo os seus deveres para consigo e sua própria consciência sobre o bem e o mal. No primeiro caso, conforme a distinção realizada pelo filósofo Bergson, tem-se o que se convencionou chamar de moral fechada; e, no segundo, moral aberta.

A evolução ou não do caráter moral de uma sociedade está sujeita ao grau de desenvolvimento humano daqueles que a compõem e, da mesma forma, sempre restrita aos mesmos imperativos de tempo e lugar. Se nas sociedades primitivas e medievais a escravidão era comportamento socialmente aceito entre seus cidadãos, nas sociedades contemporâneas é em regra plenamente condenável. Isto porque as normas que regulam a convivência humana em determinada sociedade também são iluminadas pelos valores socialmente cultuados pela coletividade, com a moralidade sendo uma de suas vertentes.

Esta aceitação social de determinados comportamentos é o que Durkheim (2016, p. 83) definiu como “consciência coletiva ou comum”. De acordo com seus ensinamentos, a “consciência coletiva ou comum” seria o conjunto das crenças e sentimentos comuns à média dos membros de uma mesma sociedade. Em outras palavras, a consciência coletiva reflete justamente a síntese dos valores defendidos por determinada sociedade dentro de específico espaço de tempo e lugar.

O quadro antes apresentado possibilita a análise do conceito de moralidade administrativa. Conforme já preconizava o brocardo romano, “nem tudo o que é legal é moral”. Logo, a análise de um comportamento

humano apenas pelo espectro da legalidade não esgota as possibilidades de se estar diante de uma conduta imoral ou desviada da finalidade proposta.

O conceito de moralidade administrativa começou a ser desenhado ainda no final do século 19, por meio do jurista francês Maurice Hauriou. Ainda sob os influxos do positivismo jurídico que permeava a jurisdição francesa, Hauriou apresentou novo paradigma conceitual para a apreciação da conduta do homem público. Não mais bastava a observação da legalidade formal de um ato por ele praticado, mas a análise de sua ação sob o viés ético e moral que deve pautar a administração pública.

Corroborando referida afirmação, de acordo com Garcia e Alves (2008, p. 78):

Hauriou captara e desenvolvera a ideia de que o Estado não é um fim em si mesmo, mas, sim, um instrumento utilizado em prol do interesse público, o que exigia a construção de mecanismos que o mantivessem adstrito a esse fim, tendo concluído, a partir das decisões do Conselho de Estado, “que os poderes da Administração têm um certo objetivo ou que os atos da Administração têm uma certa causa final que é o interesse público ou a boa administração, e que se o administrador, no lugar de agir dentro do interesse geral, tomou sua decisão, seja sob influência de um interesse particular a satisfazer, seja mesmo sob a influência de um interesse fiscal, há um desvio de poder e o ato deve ser anulado.

Com as premissas apresentadas, Hauriou desenvolveu o conceito de moralidade administrativa como meio de se investigar o motivo do ato praticado pelo administrador, pois, mesmo diante de formal legalidade, poderia implicar vícios decorrentes de excesso de poder, traduzido em favorecimentos pessoais ou de terceiros.

Na mesma esteira, Marino Pazzaglini Filho (2007, p. 32) define:

A moralidade significa a ética da conduta administrativa; a pauta de valores morais a que a Administração Pública, segundo o corpo social, deve submeter-se para a consecução do interesse coletivo. Nessa pauta de valores insere-se o ideário vigente no grupo social sobre, v.g., honestidade, boa conduta, bons costumes, equidade e justiça. Em outras palavras, a decisão do agente público deve atender aquilo que a sociedade, em determinado momento, considera eticamente adequado, moralmente aceito.

Dentro dessa linha de raciocínio, a moral administrativa seria o resultado do padrão moral de uma sociedade, expressa em princípios e normas de conduta a fim de direcionar as condutas a serem desenvolvidas pelo homem público em busca do bem comum.

O conceito de bem comum, embora aberto, possui importante conceituação na Encíclica *Pacem in Terris*, do Papa João XXIII (1963, p. 11), que o definiu como “conjunto de todas as condições de vida social que consintam e favoreçam o desenvolvimento integral da personalidade humana”. E, ao definir a relação entre as autoridades públicas e o bem comum, preconiza (1963, p. 25):

Existe evidentemente uma relação intrínseca entre o conteúdo histórico do bem comum e a configuração e funcionamento dos poderes públicos. Porquanto, assim como a ordem moral requer uma autoridade pública para a obtenção do bem comum na convivência humana, postula também, conseqüentemente, que esta autoridade seja capaz de conseguir o fim proposto. Comporta isto que os órgãos em que a autoridade se encarna, opera e demanda o seu fim, sejam estruturados e atuem de tal modo que possam adequadamente traduzir em realidade os conteúdos novos que o bem comum venha assumindo na evolução histórica.

O bem comum, inclusive, foi estabelecido como um dos objetivos a ser alcançado pela República Federativa do Brasil, conforme disposto no inciso IV do artigo 3º da Constituição Federal. Do mesmo modo, consoante artigo 5º da Lei de Introdução ao Código Civil, o juiz, na aplicação da lei, atenderá aos fins sociais a que ela se dirige e às exigências do bem comum.

A conceituação da moralidade administrativa, portanto, não apenas ensaia a construção de arcabouço valorativo arraigado na moral, na ética e nos bons costumes, mas aponta para uma finalidade específica, ou seja, a promoção do interesse público na materialização do bem comum.

3 A DENSIFICAÇÃO DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA

Conceituada a moralidade administrativa, é preciso identificar a sua posição no ordenamento jurídico a fim de que seja possível destinar a sua classificação necessária como instrumento normativo e, por consequência, revelar a sua verdadeira vocação no ordenamento jurídico vigente.

Neste aspecto, Uadi Lammêgo Bulos (2009, p. 642) leciona:

A exata medida da moralidade administrativa é algo complexo de se delimitar, porque o conteúdo desse ditame varia em fundamento, grau, densidade e expansão. Em fundamento, porque, num sentido amplíssimo, a moralidade administrativa equivale ao conjunto de preceitos tirados da estrutura interna da Administração, os quais têm à vista a moral profissional, isto é, a conduta honesta, proba e honrada ao “bom administrador” (Hauriou). Em grau, porquanto, numa acepção ampla, evidencia o comportamento zeloso, sério, dedicado, isento de vícios e das mazelas humanas, as quais comprometem o espírito público do mandatário de uma coletividade. Em densidade, porque o pórtico da moralidade administrativa, estritamente tomado, é algo que equivale à boa-fé e à lealdade, não como categorias que confundam com ela, mas em oposição à astúcia, à malícia e à dissimulação. Em expansão, posto que, num campo muito restrito, a administrador é aquele que equaciona a receita e a despesa, tratando com lisura e decência as finanças públicas, sem desvirtuar os dinheiros do Estado, zelando pelo erário, ao invés de causar-lhes danos, através de atos eivados de improbidade.

A expressão “moralidade administrativa” ingressou expressamente no ordenamento constitucional brasileiro apenas em 1988, todavia, ao longo das Constituições e leis que permearam a História nacional, a ideia de conduta moral, ética ou proba sempre se fez presente.

Mesmo, no entanto, durante os três séculos de vigência das Ordenações Filipinas, alguns artigos do texto normativo conferiam a necessidade de as autoridades públicas pautarem-se por comportamentos éticos. Exemplificando, nas Ordenações Filipinas havia proibição de autoridades públicas receberem dádivas ou presentes sob pena de perderem o ofício e pagarem multa.

Recorda Silvio Antonio Marques (2010, p. 28) que:

As Ordenações Filipinas (Título LXXXI), vigentes no país até a entrada em vigor do Código Criminal de 1830, proibiam quaisquer autoridades públicas (desembargadores, julgadores, oficiais da Fazenda, etc.) de receberem ‘dádivas’ ou ‘presentes’, sob pena de perderem o ofício e de pagarem multa equivalente a ‘vinte por um’ sobre o total auferido, sendo a metade para quem acusasse e o restante para o tesouro português.

Na Constituição Imperial de 1824, embora não houvesse responsabilidade do Imperador, o artigo 133 previa a possibilidade de responsabilização dos ministros “por traição, por peita, suborno, ou concussão, por abuso de poder, pela falta de observância da lei, pelo que obrarem contra a liberdade, segurança, ou propriedade dos cidadãos ou por qualquer dissipação dos bens públicos” (Brasil, 1824).

Já as Constituições Republicanas de 1891 (artigo 54), 1934 (artigo 57), 1946 (artigo 89) e 1967 (artigo 84) definiam a possibilidade de se imputar crimes de responsabilidade ao presidente da República, entre outras hipóteses, em relação aos atos que atentassem contra a probidade da administração.

O princípio, entretanto, “era admitido na jurisprudência mesmo antes da CF/88, uma vez que o fato dele não figurar no texto constitucional não significava que o administrador pudesse agir de forma imoral ou mesmo amoral” (Remedio, 2018, p. 74). Para ilustrar referida assertiva, o Supremo Tribunal Federal, em 1956, ao julgar o Recurso no Mandado de Segurança n. 2.554/AM, de relatoria do ministro Afrânio Costa, reconheceu a existência do princípio de moralidade administrativa, nos seguintes termos (Brasil, 1956):

Prefeito Municipal; cabe à Câmara Municipal tomar-lhe contas da administração, afastando-o do cargo se a tal se recusar ou, ainda, a não apresentar comprovantes de despesas ou utilização do patrimônio municipal.

A medida, de irrecusável interesse do município, diz respeito a elementares preceitos de moralidade administrativa.

Somente com a promulgação da Constituição Federal de 1988, contudo, a moralidade administrativa foi alçada ao *status* de preceito constitucional expresso a ser tutelado e observado pelo ordenamento jurídico.

Ao longo do texto constitucional a palavra moralidade é utilizada em três momentos distintos: como objeto a ser tutelado por meio da ação popular (artigo 5º, LXXIII); como um dos princípios da administração pública (artigo 37, *caput*) e como condição de elegibilidade (artigo 14, § 9º).

A doutrina administrativista aloca a moralidade como princípio da administração pública. Com os pés firmados no disposto na cabeça do artigo 37 da Constituição Federal, define-se a moralidade, assim como a legalidade, a impessoalidade, a publicidade e a eficiência, como princípios a serem obedecidos pela administração pública direta e indireta de qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios.

Celso Antonio Bandeira de Mello (2008, p. 120) define o princípio da moralidade administrativa nos seguintes termos:

Segundo os cânones da lealdade e da boa-fé, a Administração haverá de proceder em relação aos administrados com sinceridade e lhanza, sendo-lhe interdito qualquer comportamento astucioso, eivado de malícia, produzido de maneira a confundir, dificultar ou minimizar o exercício de direitos por parte dos cidadãos.

Por sua vez, Diógenes Gasparini (2010, p. 64), ao se referir à moralidade nos assuntos públicos, leciona que “o ato e a atividade da Administração Pública deve obedecer não só à lei, mas à própria moral, porque nem tudo que é legal é honesto, conforme afirmavam os romanos”.

Como forma de alcançar conteúdo mais concreto ao princípio da moralidade administrativa, Diogo de Figueiredo Moreira Neto (2014, p. 203) afirma que, para que o administrador vulnere o princípio da moralidade administrativa,

basta que administre mal os interesses públicos, o que poderá ocorrer de três modos: 1º – através de atos com desvio de finalidade pública, para perseguir interesses que não são aqueles para os quais deve agir; 2º – através de atos sem finalidade pública; 3º – através de atos com deficiente finalidade pública, reveladores de uma ineficiência grosseira no trato dos interesses que lhe foram afetos.

Importante ressaltar que a edição da Súmula Vinculante n. 13 pelo Supremo Tribunal Federal, que versa sobre o nepotismo simples e cruzado, “representou um fortalecimento da eficácia do princípio da moralidade, uma vez que restou configurado que os princípios constitucionais não significam meras recomendações de caráter moral ou ético”, mas, sim, “consubstanciam-se em regras jurídicas de caráter prescritivo, hierarquicamente superiores às demais e positivamente vinculantes, sendo sempre dotadas de eficácia cuja materialização, se necessário, pode ser cobrada por via judicial” (Mazzei *et al.*, 2015, p. 703).

Como forma de conferir conteúdo ao princípio da moralidade administrativa, o Supremo Tribunal Federal exarou entendimento de que tal preceito estaria restrito à “ética da legalidade”. Em voto proferido na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.853/MS, o ministro Eros Grau assim se posicionou (Brasil, 2007):

Insisto em que o conteúdo do princípio da moralidade há de ser encontrado no interior do próprio direito. A sua contemplação não pode conduzir à substituição da ética da legalidade por qualquer outra. Vale dizer, não significa uma abertura do sistema jurídico para a introdução, nele, de preceitos morais.

(...)

Nessa medida, o sistema jurídico tem de recusar a invasão de si próprio por regras estranhas a sua eticidade própria, regras advindas das várias concepções morais ou religiosas presentes na sociedade civil, ainda que isto não signifique o sacrifício de valorações éticas. Ocorre que a ética do sistema jurídico é a ética da legalidade.

Dentro dessa ótica, é consenso na doutrina a existência do princípio da moralidade administrativa e sua função vetorial de hermenêutica jurídica. Em outras palavras, sob a luz do disposto no artigo 37 da Constituição Federal, o aludido princípio teria a função de conferir fundamento de interpretação e aplicação do Direito na construção do arcabouço normativo administrativista.

O princípio, conforme delimitação reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal, implica em dever estabelecido à administração pública a fim de adotar comportamento que não caracterize desvio de poder ou de finalidade. Importante destacar, no entanto, que na atualidade a moralidade administrativa integra o

Direito posto e, admiti-la tão somente como princípio da administração pública, mesmo que delimitada pela “ética da legalidade”, seria diminuir sua extensão e importância no ordenamento jurídico vigente.

Como dito, a Constituição Federal não encerra o termo moralidade somente no *caput* do artigo 37, ou seja, a Lei Maior não lhe reserva apenas o grau de princípio geral da administração pública. O termo moralidade também é utilizado no artigo 5º, LXXIII, e no artigo 14, §9º, da Lei Maior, o que impõe a necessidade de abrangência de sua densidade normativa.

Antes da análise específica das normas mencionadas, todavia, há que se pontuar a diferenciação entre princípios e regras propriamente ditas. A diferenciação entre princípios e regras é matéria amplamente debatida na doutrina. Ora se propugna pela falta de critérios lógicos para tal separação deontica, ora se vale do grau de generalidade para pontuar o que seria uma coisa ou outra.

Robert Alexy (2017, p. 90) apresenta interessante paradigma diferenciador de princípios e regras propriamente ditas, ao asseverar que “o ponto decisivo na distinção entre regras e princípios é que princípios são normas que ordenam que algo seja realizado na maior medida possível dentro das possibilidades jurídicas e fáticas existentes”.

Para o referido autor, os princípios se resumiriam em “mandados de otimização”, ou seja, encerrariam comportamentos a serem realizados *a prima facie*, sem juízo de valor definitivo e com possibilidade de não incidência no caso concreto pelo advento de normas antagônicas (Alexy, 2017, p. 104).

Já as regras, ainda segundo Robert Alexy (2017, p. 91), “são normas que são sempre satisfeitas ou não satisfeitas”. Em relação às regras, ou seu dispositivo aplica-se no caso concreto ou não; não se permite a realização de ponderação ou de valoração entre elas para se constatar sua incidência ou não. Os juízos encerrados pelas normas são definitivos e não apenas premissas a serem adotadas.

Neste interregno, como dito, o preceito estabelecido no *caput* do artigo 37 da CF encerra um mandamento ao administrador público, ou seja, obedecer ao princípio da moralidade. Trata-se de um enunciado normativo genérico que expressa, nas palavras de Robert Alexy (2017, p. 103-104), “algo que seja realizado na maior medida possível dentro das possibilidades jurídicas e fáticas existentes”.

O tratamento, porém, conferido para a moralidade administrativa nos artigos 5º, inciso LXXIII, e artigo 14, §9º, ambos da Constituição Federal, enseja outra abordagem de hermenêutica jurídica. Não seria apenas um princípio formador do sistema, como dever imposto à administração pública, mas norma a ser devidamente protegida pelo ordenamento jurídico como direito de qualquer cidadão.

Dispõe o inciso LXXIII do artigo 5º da Constituição Federal que:

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 (Brasil, 1988).

Já o §9º do artigo 14 da Lei Maior estabelece que:

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).

As disposições constitucionais anteriormente citadas não se resumem apenas à ideia de caráter hipotético-condicional a recomendar obediência no modo de agir da administração pública, como fora mencionado no *caput* do artigo 37. Pelo contrário, preconizam a tutela específica da moralidade administrativa por meio de regras objetivamente estabelecidas. Do mesmo modo, as normas mencionadas também não se situam apenas como critério de resolução de conflitos normativos, categoria em que se inserem os princípios como vetores de hermenêutica jurídica. Vê-se, portanto, que tais normas não se situam mais no campo

do dever-ser, no espectro meramente axiológico, mas sim se revestem de conteúdo ontológico próprio de qualquer direito posto, sendo dotadas, inclusive, de efetividade.

Nesta esteira, Luís Roberto Barroso (2015, p. 257) confere efetividade às normas constitucionais nos seguintes termos:

Todas as normas constitucionais são normas de eficácia e veiculadoras de comandos imperativos. Nas hipóteses em que tenham criado direitos subjetivos – políticos, individuais, sociais ou difusos – são elas, como regra, direta e imediatamente exigíveis, do poder público ou do particular, por via das ações constitucionais e infra-constitucionais contempladas no ordenamento jurídico. O poder Judiciário, como consequência, passa a ter papel ativo e decisivo na concretização da Constituição.

Não se deve confundir a natureza principiológica ou normativa de determinado preceito legal pela abrangência de seu conteúdo, mas pelas implicações práticas de suas violações. De nada adiantaria a previsão principiológica da moralidade administrativa se ausente a sua caracterização como norma propriamente dita a estabelecer consequências práticas em virtude de sua ofensa.

Aliás, Robert Alexy (2017, p. 141) defende que um mesmo valor pode ter caráter duplo – de princípio e de regra propriamente dita, nos seguintes termos: “o fato de que, por meio das disposições de direitos fundamentais, sejam estatuídas duas espécies de normas – as regras e os princípios – é o fundamento do caráter duplo das disposições de direitos fundamentais”.

Ao definir princípios como razões para normas, Maciel Neto (2020, p. 213) assevera que aqueles seriam o vetor de inspiração da própria normatividade, isto é, elemento irradiador de valores a partir dos quais o arcabouço normativo seria efetivamente criado. A título ilustrativo, quando a Constituição Federal estabelece que “homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações”, ou que “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”, é certo que tais regras partem da concepção clássica dos valores da igualdade e da liberdade. Nesse sentido, se fosse possível descrever uma alegoria a esse respeito, ter-se-ia a regra como a imagem projetada a partir de uma luz que seria determinado princípio. Isto é o que se entende como princípios sendo razões para normas.

Não por outro motivo, para conferir a devida proteção à moralidade, houve a aprovação da Lei Complementar n. 135/2010, conhecida como “Lei da Ficha Limpa”, a afastar do pleito eleitoral candidatos que tivessem condenações em segundo grau. Note-se que na hipótese em comento a moralidade administrativa não funciona como vetor de hermenêutica a traduzir o modo de agir do administrador, mas adquire conteúdo normativo específico a fundamentar a limitação de direitos de um cidadão.

Neste interregno, observa-se que o Supremo Tribunal Federal, nos últimos anos, tem apresentado certa tendência em consolidar a moralidade administrativa não apenas como princípio do Direito Administrativo, mas como norma jurídica propriamente dita, cuja tutela estabelece regras gerais a serem observadas e a delimitar direitos.

Ao conferir repercussão geral ao Recurso Extraordinário com Agravo n. 824.781/MT, o Supremo Tribunal Federal consolidou o entendimento de que a moralidade administrativa é categoria própria de proteção da ação popular, sendo despicenda a necessidade de vinculação à lesividade ao patrimônio público (Brasil, 2015).

Outrossim, no julgamento da Ação Declaratória de Constitucionalidade n. 29/DF, ao declarar a constitucionalidade dos dispositivos da Lei Complementar n. 135/2010 (Lei de Ficha Limpa), o ministro relator Luiz Fux elencou a moralidade como fundamento de relativização do direito fundamental de presunção de inocência:

Nessa ordem de ideias, conceber-se o art. 5º, LVII, como impeditivo à imposição de inelegibilidade a indivíduos condenados criminalmente por decisões não transitadas em julgado esvaziaria sobremaneira o art. 14, §9º, da Constituição Federal, frustrando o propósito do constituinte reformador de exigir idoneidade moral para o exercício de mandato eletivo, decerto compatível com o princípio republicano insculpido no art. 1º, *caput*, da Constituição Federal.

Destarte, reconduzir a presunção de inocência aos efeitos próprios da condenação criminal se presta a impedir que se aniquile a teleologia do art. 14, §9º, da Carta Política, de modo que, sem danos à presunção de inocência, seja preservada a validade de norma cujo conteúdo, como acima visto, é adequado a um constitucionalismo democrático (Brasil, 2012).

Vê-se do julgamento supracitado que a moralidade administrativa não funcionou como modelo de comportamento a ser adotado pelo administrador público, mas como pressuposto geral e abstrato a ser observado na delimitação de acesso à postulação de qualquer cargo eletivo. Mais do que isso: delimitou o próprio direito fundamental de presunção de inocência ao servir de fundamento para a construção de hipóteses de inelegibilidades decorrentes de condenações sem trânsito em julgado.

A mesma orientação pode ser vista na edição da Súmula Vinculante n. 13, pelo Supremo Tribunal Federal:

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 (Brasil, 2008).

Na hipótese em comento, não se trata de um juízo hipotético a ser adotado ou não pelo administrador público, ou de mero princípio que possa ser sopesado para ser ou não adotado. Pelo contrário, a moralidade administrativa serviu como regra, de caráter geral e abstrato, a impedir o nepotismo na administração pública e a limitar direitos de determinadas pessoas à regra geral de acesso aos cargos públicos em comissão.

Assim, em que se pese a visão consolidada da moralidade administrativa como princípio de obediência obrigatória pela administração pública, sua dimensão e densidade não se resumem apenas ao campo interpretativo, mas também atuam como regra constitucional cogente traduzida em direito específico do cidadão.

4 A MORALIDADE ADMINISTRATIVA COMO DIREITO FUNDAMENTAL

Inserida a moralidade administrativa não apenas como dever a ser observado pelo administrador público, mas também como categoria de direito própria do cidadão, é preciso mensurar o quilate da norma constitucional estabelecida. Isto é, o *status* reservado pela Carta Magna para a referida disposição normativa, pois tal grandeza influi diretamente no grau de proteção a ser destinado à moralidade administrativa.

4.1 A construção dos direitos fundamentais pelo Estado Democrático de Direito

Sem adentrar em discussões terminológicas sobre a melhor expressão a ser utilizada, entre as quais “direitos fundamentais”, “direitos humanos” e “direitos humanos fundamentais”, tendo em vista que não têm grande importância para o desenvolvimento da presente pesquisa, foca-se no estudo da doutrina constitucionalista que, de forma didática, busca a construção de categorias próprias dos direitos fundamentais, a fim de cotejá-los com as características, conteúdos e funções de cada época em que se desenvolveram.

Historicamente, tomando como ponto de partida a construção do Estado de Direito, produto da Era Iluminista e das teorias contratualistas desenvolvidas por Rousseau e Locke, entre outros, é possível conceituar os direitos fundamentais como sendo de primeira, segunda e terceira dimensões.

Os direitos fundamentais de primeira dimensão decorrem do pensamento liberal-burguês que dominou o século 18. Entre suas características, destaca-se o influxo individualista, a demarcar os direitos dos indivíduos em relação ao Estado. Eram denominados como “direitos negativos”, uma vez que importavam na abstenção do Estado em se imiscuir na esfera privada do indivíduo.

Os direitos fundamentais de segunda dimensão surgiram a partir dos problemas causados com a Revolução Industrial ao longo do século 19 e propugnavam a necessidade de maior intervenção estatal como

meio de se alcançar a igualdade social. Desenhava-se assim o modelo de Estado de Bem-Estar Social, que preconizava maior proatividade do Estado e, portanto, ficaram conhecidos como “direitos positivos”.

Por fim, os direitos fundamentais de terceira dimensão advieram com o pós-Segunda Guerra Mundial, resultado de uma Europa devastada e que implicava a necessidade de auxílio dos demais países, tanto para equalizar seus problemas econômicos e sociais quanto para a materialização de uma rede de proteção para a humanidade.

Decorrente dos preceitos de solidariedade e fraternidade, os direitos fundamentais de terceira dimensão quebraram o paradigma dos conceitos de direitos subjetivos e formataram o conceito de direitos difusos e coletivos, a serem objeto de proteção nos ordenamentos jurídicos vigentes.

Ao lado da evolução dos direitos fundamentais, o próprio conceito de Estado modificou-se, dando ensejo à formação do Estado Democrático de Direito. Nesse aspecto, conforme Lenio Luiz Streck e José Luiz Bolzan de Moraes:

O Estado Democrático de Direito tem um conteúdo transformador da realidade, não se restringindo, como o Estado Social de Direito, a uma adaptação melhorada das condições sociais de existência. Assim, o seu conteúdo ultrapassa o aspecto material de concretização de uma vida digna do homem e passa a agir simbolicamente como fomentador de participação pública no processo de construção e reconstrução de um projeto de sociedade, apropriando-se do caráter incerto da democracia para veicular uma perspectiva de futuro voltada à produção de uma nova sociedade, onde a questão da democracia contém e implica, necessariamente, a solução do problema das condições materiais de existência (2013, p. 113).

Importante destacar que, em matéria de direitos fundamentais, a divisão doutrinária em espécies de dimensões protetivas não se opera de forma excludente, mas cumulativa. Isto é, a evolução protetiva dos direitos fundamentais pressupõe observância aos plexos que compõem tanto aqueles de primeira quanto os demais decorrentes de segunda e terceira dimensões.

4.2 A moralidade administrativa como corolário da democracia representativa

Buscar a alocação da moralidade administrativa entre uma das dimensões dos direitos fundamentais seria, de alguma forma, relativizar a sua própria importância dentro do ordenamento jurídico. Isto porque a moralidade administrativa é decorrência e fundamento da própria democracia representativa.

Aliás, a relação cidadão-governante precede a própria formação do Estado Moderno. Na Grécia Antiga, Aristóteles (2016, p. 113) já atentava para o problema mencionado e lecionava que “por isso são consideradas verdadeiras as palavras de Bias, ‘que o poder revela o homem’, pois necessariamente quem governa está em relação com outros homens e ao mesmo tempo é um membro da sociedade”.

Do mesmo modo, segundo referência de Gonzalez (2013, p. 110), Cícero também tratou da mesma questão na obra “Da República”, e definiu que “a primeira essência da justiça é não lesar ou fazer mal ao próximo, sem que se seja provocado por qualquer injúria; e a segunda usar dos bens comuns como comuns, e como próprios dos nossos em particular”.

O amadurecimento dos valores de democracia, direta ou indireta, no entanto, deu-se a partir do Iluminismo. Foram os ideais da denominada “era da razão” que permearam a construção e o delineamento normativo dos Estados Modernos, os quais se fundaram em meio ao imperativo da lei, conforme conceitos basilares das doutrinas contratualistas.

John Locke, citado por Russell (2015), definia o homem como ser naturalmente sociável e que, portanto, não haveria a possibilidade de viver senão em sociedade. O homem seria detentor de seus direitos de natureza, tais como a liberdade pessoal, de trabalho ou propriedade, e o “contrato social” serviria apenas como meio de garantir autoridade à tutela desses direitos. Assim, cada homem renunciaria a parte de seus direitos naturais, de forma consentida, para a formulação de um contrato social que investisse uma autoridade pública para garantia dos interesses individuais. Mais do que conceituar o pacto social, Locke defendia que a autoridade instituída possuiria limitações e nunca poderia valer-se de seu arbítrio para contrariar os interesses

da coletividade. Violado o pacto, o povo reconquistaria sua soberania originária. Assim, a obediência dos cidadãos ao poder instituído estaria vinculada à observância do pacto social pelo governante, do que decorreria o conceito de reciprocidade ou bilateralidade entre eles.

Jean-Jacques Rousseau (2002), outro contratualista moderno, desenvolveu em 1762 a sua teoria de pacto social. Entendia que a liberdade individual seria inalienável, pois decorrente da essência humana. Com isso, os direitos individuais convergiriam para o Estado, que os devolveria com a força coercitiva da lei. Grosso modo, a lei seria garantidora da proteção individual de cada cidadão e expressão da vontade geral. De acordo com o autor: “As leis não são propriamente senão as condições da associação civil. O povo, submetido às leis, deve ser o autor das mesmas; compete unicamente aos que se associam regularmente as condições de sociedade”.

A ideia contratualista que permeou toda a construção ideológica do Estado Moderno, seja de cunho liberal, de bem-estar social ou decorrente da terceira dimensão de direitos fundamentais, deriva da existência de um pacto social, tendo como alicerces principais o preceito democrático e o exercício do poder por meio de representantes devidamente escolhidos pela população para gerir o Estado.

Aliás, não por outro motivo a Carta Magna brasileira expressamente prevê a dialética do contrato social vigente ao estabelecer que “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos da Constituição” (Brasil, 1988). Se todo o poder emana do povo e se o seu exercício, em regra, dá-se por meio de representantes eleitos, tem-se estabelecido o vínculo de direitos e deveres entre eles e, entre eles, os preceitos de moralidade, probidade e decoro administrativo.

A respeito, leciona Fernando Barbalho Martins (2007, p. 150-151):

A exteriorização do atendimento aos parâmetros de moralidade e probidade são condições essenciais de manutenção do Estado democrático, não sendo raros os exemplos de ditaduras que se instalam sob o discurso de moralização das práticas governamentais. A relação íntima entre Moralidade Administrativa, que alcança indubitavelmente a atuação parlamentar, e princípio democrático, é inegável, já que a efetivação deste implica necessariamente a fidelidade política da atuação dos representantes populares, como bem assinala Diogo de Figueiredo Moreira Neto. Mais do que isso, a confiança depositada pela sociedade em sua classe governante é elemento indeclinável da consecução da segurança jurídica erigida como um dos fundamentos da República.

Assim, é possível identificar a moralidade administrativa não apenas como axioma meramente principiológico, mas como verdadeiro pressuposto normativo para exercício dos poderes estatais constituídos. Possui, portanto, abrangência que extrapola as diferenciações doutrinárias sobre o tema.

4.3 A moralidade administrativa como direito fundamental

Em que pese a impossibilidade de classificar a moralidade administrativa em apenas uma das dimensões dos direitos fundamentais, é perfeitamente possível sua densificação como direito fundamental do cidadão. Como antes afirmado, a moralidade administrativa apresenta-se inicialmente como decorrência da própria democracia, um dos pilares do Estado de Direito pátrio.

Nesse sentido, Robert Alexy (2017, p. 66), citando Carl Schmitt, assevera que:

Um critério que associa elementos substanciais e estruturais pode ser encontrado na definição de direitos fundamentais de Carl Schmitt, segundo a qual os direitos fundamentais são “apenas aqueles direitos que constituem o fundamento do próprio Estado e que, por isso, e como tal, são reconhecidos pela Constituição”.

Afora o aspecto substancial ou material adotado por Carl Schmitt, também há o critério formal para se identificar determinado direito fundamental, consistente no local de positivação da norma em determinada Constituição. Neste aspecto, Robert Alexy (2017, p. 68) informa que:

Mais conveniente que basear o conceito de norma de direito fundamental em critérios substanciais e/ou estruturais é vinculá-lo a um critério formal, relativo à forma de positivação. Segundo esse critério, são disposições de direitos fundamentais, em primeiro lugar, todas as disposições do capítulo da Constituição alemã intitulado ‘Os Direitos Fundamentais’ (arts.1º a 19), independentemente daquilo que por meio delas seja estabelecido.

No caso em estudo, a moralidade administrativa preenche os dois critérios anteriormente descritos. Mais do que fundamento da democracia vigente, a Constituição Federal, ao conferir à ação popular o *status* de garantia constitucional, inserida no capítulo dos direitos e deveres constitucionais e coletivos, também eivou a moralidade administrativa do mesmo manto normativo. Afinal, não faria sentido a Constituição Federal disponibilizar um instrumento de tutela coletiva para resguardar direitos que não importassem na mesma escala de importância constitucional.

Nas palavras de Fernando Rodrigues Martins:

A importância desse dispositivo constitucional é exuberante, eis que sua construção permite compreender a equivalência entre “garantia”, nesse caso evidenciada por uma ação de dignidade constitucional (a ação popular) e os “direitos” por ela tuteláveis (o patrimônio público, a moralidade administrativa, o meio ambiente e o patrimônio histórico e cultural). A norma expressa o que é protegido e o meio de defesa (2009, p. 60).

Assim, se a moralidade administrativa está inserida como uma das hipóteses de incidência da ação popular, constituindo meio de concretização daquela garantia constitucional, há que considerá-la como espécie de direito fundamental arrolado no artigo 5º da Constituição Federal.

Mais do que isso, como consequência de seu *status* de direito fundamental, a moralidade administrativa encaixa-se no núcleo normativo imutável da Carta Magna, elencada entre os direitos individuais formadores das cláusulas pétreas previstas no artigo 60, §4º, da Constituição Federal.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa analisou o conceito de moralidade administrativa e buscou definir a sua devida densificação no ordenamento jurídico brasileiro. Não há legalmente definição ou conceito definido de moralidade administrativa, assim como não é possível sua obtenção por meio de uma interpretação literal das normas existentes.

Se a convivência humana parte da existência de determinado padrão de comportamento coletivo, é por meio dos preceitos de moral, ética e probidade que se desenvolvem os modelos de conduta a serem prestigiados e a inferir de alguma forma na própria produção legislativa. A tentativa filosófica de se apartar o mundo jurídico da moral não alcançou êxito, pois são indissociáveis ao Direito os valores morais que permeiam uma determinada coletividade.

Ademais, a definição do certo e do errado somente pelo viés da legalidade é tarefa ineficaz, pois sempre há necessidade de se obtemperar os motivos, a razão motora de uma determinada ação, principalmente quando se está a sopesar a pertinência legal ou constitucional de um comportamento de gestão pública.

É neste contexto que a moralidade administrativa se desenvolve, como forma de se alcançar o fim último de uma conduta do administrador público, como se estivesse a enxergar através das paredes opacas do comportamento humano, rompendo as barreiras de legalidade fria, a fim de se preservar o interesse público e de condicioná-lo na realização do bem comum.

A moralidade administrativa, todavia, não se resume apenas a princípio norteador da conduta do administrador público, não se limita a delinear somente o modelo ideal de comportamento. Na verdade, também possui a sua própria carga valorativa a auferir o caráter de regra constitucional, com a mesma eficácia dos demais direitos subjetivos do cidadão e suscetível de tutela pelo mesmo arcabouço processual-normativo estabelecido pela Carta Magna.

Como regra constitucional propriamente dita, a moralidade administrativa perfaz o conjunto de direitos e deveres fundamentais da Constituição Federal, permeando todas as dimensões classificatórias dos direitos fundamentais, uma vez que se revela como um dos alicerces do exercício da própria democracia representativa.

A densificação exata da moralidade administrativa compõe norma inserida no rol das cláusulas pétreas que integra o eixo intocável do Estado Democrático de Direito, sendo condição *sine qua non* para o exercício dos poderes do Estado, pois fundamento da democracia e do próprio Estado.

Em síntese, tem-se que restou demonstrada a hipótese formulada inicialmente, no sentido de a moralidade administrativa integrar os denominados direitos fundamentais e, na condição de norma jurídica, seja como princípio, seja como regra, é extremamente relevante para o controle e instituição da atuação da administração pública e para a preservação do próprio Estado Democrático de Direito brasileiro, inclusive contribuindo para o cumprimento dos objetivos da Constituição Federal brasileira na consecução do bem comum.

6 REFERÊNCIAS

- ALBA, Luís Lago. Introdução. In: SÃO TOMÁS DE AQUINO. *Suma Teológica III*, Parte II-II (a). Madrid. Biblioteca de Autores Cristãos. 1990. Disponível em: <http://www.obrascaticas.com/livros/Teologia/Suma%20Teologica%20III%20Parte%20II-II%20a.pdf>. Acesso em: 7 out. 2023.
- ALEXY, R. *Teoria dos direitos fundamentais*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2017.
- ARISTÓTELES. *Ética a Nicômaco*. São Paulo: Martin Claret, 2016.
- BARROSO, L. R. *Curso de direito constitucional contemporâneo*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.
- BITENCOURT, C. M.; RECK, J. R. Controle da transparência na contratação pública no Brasil: o acesso à informação como forma de viabilizar o controle social da administração pública. *Revista do Direito*, Santa Cruz do Sul, v. 2, n. 49, p. 96-115, maio/ago. 2016.
- BRASIL. *Constituição Política do Império do Brasil de 1824*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm. Acesso em: 23 jun. 2022.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 23 jun. 2022.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Declaratória de Constitucionalidade n. 29/DF*. Ministro Luiz Fux. DJe, 127, 29 jun. 2012. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=2243342>. Acesso em: 23 jun. 2022.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso em Mandado de Segurança n. 2.554/AM*. Relator ministro Afrânio Jardim. Brasília: DJ, 1º nov. 1956, p. 13.357.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Súmula Vinculante n. 13*. Brasília: DJe, 28 ago. 2008. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumario.asp?sumula=1227>. Acesso em: 23 jun. 2022.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.853/MS*. Relatora ministra Carmen Lúcia. DJ, 26 out. 2007. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=3853&classe=ADI&codigoClasse=0&origem=JUR&recurso=0&tipoJulgamento=M>. Acesso em: 23 jun. 2022.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Agravo em Recurso Extraordinário n. 824.781/MT*. Relator ministro Dias Tófolli. DJe n. 223, publ. 9 out. 2015. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=9551425>. Acesso em: 23 jun. 2022.
- BULOS, U. L. *Constituição Federal anotada*. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.
- DEL VECCHIO, G. *Lições de filosofia do direito*. Tradução Antonio José Brandão. 5. ed. Coimbra: Armenio Amado, 1979.
- DURKHEIM, É. *Da divisão do trabalho social*. Tradução Andrea Stahel M. da Silva. São Paulo: Edipro, 2016.
- GARCIA, E.; ALVES, R. P. *Improbidade administrativa*. 4. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.
- GASPARINI, D. *Direito administrativo*. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.
- GONZALEZ, E. T. Q. *Teorias e filosofias do direito e da justiça: Idade Antiga*. Rio Claro: Biblioética Editora, 2013.
- KELSEN, H. *Teoria pura do direito*. 4. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000.
- MACIEL NETO, A. A. *Liberdades, garantias e direitos sociais: Aplicação do princípio da proporcionalidade nos conflitos penais e sociais*. Curitiba: Juruá, 2020.
- MARQUES, S. A. *Improbidade administrativa: ação civil e cooperação jurídica internacional*. São Paulo: Saraiva, 2010.
- MARTINS, F. R. *Controle do patrimônio público*. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.
- MARTINS, F. R. *Do direito à democracia: neoconstitucionalismo, princípio democrático e a crise no sistema representativo*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.
- MAZZEI, M. R.; LORENZI, M. T.; PAZETO, H. P.; SILVEIRA, S. S.; GERAIGE NETO, Z. A administração pública na tutela coletiva da moralidade administrativa e do patrimônio público: o papel da advocacia pública. *Rev. Adm. Pública*, Rio de Janeiro, v. 49, n. 3, p. 699-717, maio/jun. 2015.
- MELLO, C. A. B. *Curso de direito administrativo*. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

- MOREIRA NETO, D. F. *Curso de direito administrativo*. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.
- PAPA JOÃO XXIII. *Encíclica Pacem in Terris (1963)*. Disponível em: https://www.vatican.va/content/john-xxiii/pt/encyclicals/documents/hf_j-xxiii_enc_11041963_pacem.pdf. Acesso em: 7 out. 2023.
- PAZZAGLINI FILHO, M. *Lei de improbidade administrativa comentada*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2007.
- PLATÃO. *A República*. Trad. Pietro Nasseti. São Paulo: Martin Claret, 2000.
- REMEDIÓ, J. A. *Direito administrativo*. 3. ed. São Paulo: Verbatim, 2018.
- ROUSSEAU, J. J. *Do contrato social*. Trad. Rolando Roque da Silva. Edição eletrônica Ed. Ridendo Castigat Mores, 2002. Disponível em: <http://www.ebooksbrasil.org/adobeebook/contratosocial.pdf>. Acesso em: 23 jun. 2022.
- RUSSELL, B. *História da filosofia ocidental*. Livro 3: a filosofia moderna. Tradução Hugo Langone. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2015.
- SANTO AGOSTINHO. *Confissões*. 5. ed. São Paulo: Editora Paulinas, 1984.
- STRECK, L. L.; MORAIS, J. L. B. Estado democrático de direito. In: CANOTILHO; J. J. G.; SARLET, I. W.; STRECK, L. L.; MENDES, G. F. (coord.). *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 113-116.

Autor correspondente:

José Antônio Remedio
Universidade Metodista de Piracicaba – Unimep
Rod. do Açúcar, km 156 – Taquaral, Piracicaba/SP, Brasil.
E-mail: jaremedio@yahoo.com.br

**Todo conteúdo da Revista Direito em Debate
está sob Licença Creative Commons CC – By 4.0.**