



**CENTRO DE EDUCAÇÃO SUPERIOR DE BRASÍLIA  
INSTITUTO DE EDUCAÇÃO SUPERIOR DE BRASÍLIA**

**PAULO HENRIQUE RAMOS MEDEIROS**

**A ATUAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO E  
O PRINCÍPIO DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA**

Brasília/DF  
2009

**PAULO HENRIQUE RAMOS MEDEIROS**

**A ATUAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO E  
O PRINCÍPIO DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao curso de Ciências Jurídicas do Instituto de Educação Superior de Brasília, como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Ciências Jurídicas.

Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Daniela de Macedo Britto Ribeiro Trindade de Sousa

Brasília/DF  
2009

**PAULO HENRIQUE RAMOS MEDEIROS**

**A ATUAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO E  
O PRINCÍPIO DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao curso de Ciências Jurídicas do Instituto de Educação Superior de Brasília, como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Ciências Jurídicas.

Brasília/DF, 29 de junho de 2009.

**Banca Examinadora:**

Prof<sup>ª</sup>. Daniela de Macedo Britto Ribeiro Trindade de Sousa – orientadora

Prof. Saul Tourinho Leal

Prof. Waldemar Ferreira de Souza Netto

*À minha mãe, Paulina,  
que desde cedo me ensinou a agir  
com ética e respeito à moral em  
todas as áreas de minha vida.*

## **AGRADECIMENTOS**

À minha orientadora, Prof<sup>a</sup> Daniela de Macedo Britto Ribeiro Trindade de Sousa, pela dedicação e interesse nesta pesquisa e, em especial, pela sua compreensão e incentivo nos momentos em que a leitura de acórdãos parecia não ter mais fim.

Aos colegas de trabalho na Assessoria do Ministro Ubiratan Aguiar, Presidente do Tribunal de Contas da União (TCU), pelos debates conceituais e pelo interesse ao acompanharem o andamento desta pesquisa, em especial à colega Cecília dos Santos Macêdo, pela cota de empréstimos de livros na biblioteca do Tribunal.

Ao Consultor Jurídico do TCU, Edimilson Erenita de Oliveira, pelas dicas e sugestões para elaboração deste trabalho, bem como pelo fornecimento de cópia de sua monografia (trabalho de conclusão de curso de Ciências Jurídicas).

À minha chefe imediata no TCU, Maria Virgínia de Faria Franco Turbay, e ao Ministro Ubiratan Aguiar, pela liberação para o gozo de minha licença-capacitação, sem a qual seria impossível a elaboração deste trabalho no prazo acordado com o IESB.

A DEUS e à minha esposa, Ana Cláudia Megale Dutra, fontes de inspiração em todos os momentos e pontos de apoio durante a difícil caminhada que foi a elaboração desta monografia.

## RESUMO

A presente monografia teve como principal objetivo identificar, tendo como foco a moralidade administrativa, se e como o Tribunal de Contas da União (TCU) emprega princípios constitucionais na fundamentação de suas deliberações. Além desse objetivo principal, foram propostos outros objetivos específicos para a pesquisa, podendo ser destacados: a identificação de critérios para verificar como o TCU ultrapassa o controle meramente de legalidade do ato administrativo e, no passo seguinte, verifica a violação à moralidade; a averiguação se a inexistência de leis impediu o Tribunal de responsabilizar gestores e terceiros com eles envolvidos; a avaliação se o embasamento de deliberações apenas em princípios constitucionais foi suficiente para fundamentar os julgamentos; e a investigação do modo como o princípio da moralidade vem sendo confrontado com outros princípios constitucionais nos casos de colisão entre princípios. O marco teórico que deu suporte à pesquisa teve como ponto de partida o conceito de moral comum conhecido desde a Grécia antiga, construído na Filosofia em torno da ética, passando-se, em seguida, ao estudo de conceitos relacionados à moral no âmbito da Filosofia do Direito. No Direito Administrativo foram buscadas doutrinas sobre ato administrativo e, no Direito Constitucional, teorias sobre princípios constitucionais e neoconstitucionalismo – substrato do estudo. Como procedimentos de pesquisa, foram avaliados 808 acórdãos prolatados pelo TCU no período de 20/1/2004 a 10/6/2009, considerando menções à moralidade administrativa e, em menor escala (50 acórdãos), ao princípio da proporcionalidade, tendo sido 435 deliberações consideradas de interesse para a composição dos resultados da análise. Foram efetuadas análises pontuais para auxiliar o alcance dos objetivos inicialmente propostos e conduzir às conclusões do trabalho, sob quatro enfoques: verificação da menção e do emprego, como fundamentação, do princípio da moralidade ao longo do período pesquisado; utilização dos princípios constitucionais isoladamente ou em conjunto com normas legais e/ou infralegais; recorrência dos tipos de irregularidades; e remissão isolada e inter-relação entre o princípio da moralidade e outros princípios constitucionais explícitos utilizados na fundamentação dos acórdãos. A principal conclusão da monografia apontou que o TCU aplica diretamente os princípios constitucionais ao fundamentar suas deliberações, tendo como premissa subjacente o respeito à moralidade como direito da sociedade. Outras conclusões obtidas a partir da análise da jurisprudência avaliada indicaram que o Tribunal não se furtou em exercer suas competências constitucionais ante a falta de descrição em lei de eventuais condutas consideradas lesivas à moral; que o embasamento apenas em princípios constitucionais é suficiente para fundamentar os julgamentos; e que o principal parâmetro para indicar que um ato administrativo atentou contra o princípio da moralidade é a aferição da finalidade atingida a partir da prática do ato. Por fim, registrou-se que o procedimento utilizado nesta monografia, que investigou a atuação do TCU por meio do emprego dos princípios constitucionais em suas fundamentações, pode ser estendido a outras pesquisas que lançam mão das idéias do neoconstitucionalismo para avaliar a evolução da jurisprudência dos tribunais.

**Palavras-chave:** moralidade administrativa; força normativa da Constituição; neoconstitucionalismo; princípios constitucionais; Tribunal de Contas da União.

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Quantitativos de acórdãos apreciados pelo TCU, analisados e considerados de interesse para a pesquisa (por ano e por colegiado) .....	44
Tabela 2 – Quantitativo e percentual das menções ao princípio da moralidade nos acórdãos analisados e do emprego do princípio como fundamentação nos acórdãos considerados de interesse para a pesquisa.....	45
Tabela 3 – Quantitativo de deliberações por forma de emprego dos princípios constitucionais na fundamentação .....	46
Tabela 4 – Quantitativo de deliberações por forma de emprego dos princípios constitucionais na fundamentação – detalhamento por colegiado.....	48
Tabela 5 – Consolidação da análise quanto ao princípio da moralidade – quantitativo de deliberações por tipo de irregularidade .....	51
Tabela 6 – Consolidação da análise quanto ao princípio da moralidade – tipos de irregularidades selecionados para análise.....	52
Tabela 7 – Consolidação da análise quanto ao princípio da moralidade – quantitativos de menções a princípios constitucionais explícitos na fundamentação.....	82
Tabela 8 – Consolidação da análise quanto ao princípio da moralidade – quantitativos e percentuais de menções a princípios constitucionais explícitos na fundamentação.....	84

*“O homem que aspira à perfeição moral, ocupa-se da virtude;  
o homem não comprometido com os valores morais, pensa apenas na sua acomodação na terra;  
o homem ético pensa apenas nos deveres e sanções;  
o homem sem ética pensa apenas nos seus direitos e benefícios.”*

**Confúcio**

## SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO .....	10
2	MORALIDADE ADMINISTRATIVA.....	15
2.1	Moral na Filosofia e na Filosofia do Direito .....	15
2.2	Moralidade na perspectiva jurídica.....	19
2.2.1	Moralidade administrativa .....	19
2.2.2	Princípios constitucionais .....	27
2.2.3	Ato administrativo .....	38
3	A ATUAÇÃO DO TCU E A MORALIDADE ADMINISTRATIVA .....	42
3.1	Atuação do TCU no controle do ato administrativo .....	42
3.2	Avaliação da jurisprudência do TCU .....	43
3.2.1	Princípio da moralidade .....	45
3.2.1.1	Menções e emprego do princípio da moralidade ao longo do período pesquisado .....	45
3.2.1.2	Formas de emprego dos princípios constitucionais .....	46
3.2.1.3	Recorrência dos tipos de irregularidades .....	50
3.2.1.4	Emprego isolado e inter-relação do princípio da moralidade com outros princípios constitucionais explícitos.....	82
3.2.2	Princípio da proporcionalidade.....	85
3.2.3	Colisão de princípios constitucionais .....	88
4	CONCLUSÃO .....	92
	REFERÊNCIAS .....	99
	APÊNDICE 1 - Relação dos acórdãos do TCU consultados .....	102
	APÊNDICE 2 – Dados relevantes dos acórdãos do TCU considerados de interesse para a pesquisa – princípio da moralidade .....	112
	APÊNDICE 3 - Dados relevantes dos acórdãos do TCU considerados de interesse para a pesquisa – princípio da proporcionalidade .....	141

## 1 INTRODUÇÃO

O senso comum mostra que a sociedade brasileira não mais suporta a ação de políticos, gestores e empresas que, mesmo não infringindo, de modo explícito, normas positivadas em lei, atuam com desrespeito à moralidade administrativa. Em muitas ocorrências, noticia-se a existência de “corrupção” na condução dos negócios públicos, rótulo associado a práticas de desvio de recursos públicos.

Ao confirmar esse espírito de indignação popular, Moreira Neto (2007, p. 51) observa que a “moralidade tem sido cada vez mais cobrada dos parlamentares, dos juízes e dos administradores, na medida em que aumentam as decepções populares com a conduta de seus dirigentes.”

Embora essa idéia geral da coletividade sobre a inobservância da moralidade possa estar sendo confundida ou entendida de modo complementar em relação à definição que usualmente se confere à moral comum (cujo conceito é distinto daquele atinente à moralidade administrativa, mas com certa zona de interseção entre ambos), não há dúvidas de que o grande número de irregularidades cometidas em detrimento dos recursos públicos que, rotineiramente, é veiculado pela mídia refere-se, em muitas situações, a casos efetivos de ofensa à moralidade na gestão da coisa pública.

O Tribunal de Contas da União (TCU), como órgão constitucionalmente incumbido do controle externo da Administração Pública (art. 70 e ss. da Constituição Federal de 1988), no que tange ao emprego de recursos federais, tem na vigilância da moralidade uma de suas principais áreas de atuação. O resguardo da observância desse princípio por parte dos gestores públicos e das pessoas físicas e jurídicas que, de algum modo, se relacionam com os órgãos da estrutura estatal ao gerir parcela dos mencionados recursos é, portanto, uma tarefa diuturna da Corte de Contas.

A revisão de literatura efetivada sobre trabalhos que tiveram como foco a moralidade administrativa mostrou que Lima (2006) realizou, com interesse semelhante ao desta pesquisa, investigação sobre esse conceito, a fim de, num segundo momento, verificar como estaria ocorrendo a atuação dos Tribunais de Contas e do Poder Judiciário na fiscalização e avaliação do respeito ao citado princípio constitucional.

O conjunto de conceitos apresentado nesta monografia estende a análise de Lima (2006) e tem, como base do marco teórico, as teorias de Direito Constitucional centradas na força normativa da Constituição e na conseqüente imperatividade de seus princípios, que

podem ser aplicados diretamente a casos concretos, prescindindo, assim, de leis e outros diplomas infralegais para lhes dar eficácia. Nesse aspecto, considerou-se essencial a contribuição do neoconstitucionalismo para dar sustentação teórica à análise realizada sobre a jurisprudência do TCU, sem deixar de lado contribuições oriundas de autores do ramo do Direito Administrativo.

Para explorar o conceito de moralidade, a abordagem teve como ponto de partida o conceito de moral comum conhecido desde a Grécia antiga, conforme empregado na Filosofia por autores gregos - a partir do estudo da ética - e por outros que por eles foram influenciados. Outras contribuições foram buscadas, também, na Filosofia do Direito.

O enfoque sobre o princípio da moralidade administrativa, por sua vez, centrou-se na Teoria Geral do Direito, no Direito Constitucional e no Direito Administrativo, assim como na legislação brasileira que trata do tema, especialmente a Constituição Federal de 1988.

Essa revisão de conceitos trouxe subsídios para que aspectos de interesse para a área do Direito servissem de justificativa e dessem conteúdo ao trabalho, entre os quais podem ser citados:

a) importância atual da moralidade administrativa não apenas em termos acadêmicos, face à nova dimensão dada ao estudo de princípios constitucionais e sua normatividade, mas tendo em conta, também, as inúmeras ocorrências de irregularidades que chegam ao conhecimento do TCU e que envolvem esse princípio;

b) dificuldade para identificação dos casos em que um ato administrativo deve ser avaliado não apenas quanto à legalidade, mas ultrapassar esse primeiro patamar e recair para o controle da moralidade;

c) análise da jurisprudência do TCU frente à aplicação do princípio constitucional da moralidade e de outros que lhe forem correlatos, a fim de propiciar alguma generalização acerca dos julgados do Tribunal (padrões na fundamentação dos julgados, por exemplo), à guisa de conclusão.

Destaque-se que enquanto Lima (2006) verificou a jurisprudência de Tribunais de Contas e do Poder Judiciário tanto no nível estadual, como na esfera das Cortes superiores, como o Supremo Tribunal Federal e o Superior Tribunal de Justiça, sendo, por conseguinte, uma pesquisa horizontal, nesta monografia o foco restringiu-se unicamente ao repositório de jurisprudência do TCU, o que implicou numa análise vertical.

Essa delimitação possibilitou o aprofundamento da avaliação dos acórdãos da Corte de Contas que foram considerados para a pesquisa, em termos do emprego de princípios constitucionais, especialmente o princípio da moralidade, na fundamentação dos julgados.

A monografia justifica-se, assim, por apresentar interesse acadêmico crescente, demonstrado, por exemplo, por Lima (2006), que afirma ser ainda incipiente a jurisprudência sobre o assunto no âmbito dos Tribunais de Contas<sup>1</sup>. Além disso, trata-se de estudo que tem como uma de suas metas explicitar como a doutrina dominante, especialmente nas áreas do Direito Administrativo e do Direito Constitucional, e a jurisprudência do TCU lidam com o princípio da moralidade, tanto em termos conceituais, como para servir de alicerce para a fundamentação de deliberações<sup>2</sup> no âmbito da Corte de Contas.

No que diz respeito ao problema de pesquisa que motivou a realização deste trabalho, deve-se destacar que o estudo de princípios constitucionais que trazem consigo conteúdo normativo, como é o caso do princípio da moralidade, pode esbarrar na falsa impressão de que tais princípios são de tal modo abstratos e de difícil conceituação que sua aplicação prática torna-se inviável.

Na verdade, os princípios constitucionais insculpidos no *caput* do art. 37 da Constituição Federal, de interesse para esta pesquisa, têm caráter auto-aplicável, dependendo, contudo, de interpretação doutrinária e jurisprudencial para que seu conteúdo seja adequadamente delimitado, de modo que o “dever-ser” neles contido incida nos fatos do mundo real conforme previsto na legislação.

A revisão teórica que precedeu a fase de análise de julgamentos do TCU constituiu subsídio essencial para que fosse delimitado o entendimento sobre o princípio da moralidade e sobre os demais princípios de interesse para a pesquisa, como o da legalidade e o da impessoalidade, aos quais foi agregado o princípio da proporcionalidade.

Em relação a todos esses princípios incidiu a visão do neoconstitucionalismo e a intrínseca ligação desse paradigma com a defesa de direitos fundamentais que, no caso deste trabalho, pode ser resumido como o direito que a sociedade tem de usufruir de uma ação do Estado totalmente pautada pela moralidade administrativa.

---

<sup>1</sup> “De modo ainda tímido, mas cada vez mais seguro, os tribunais de contas têm analisado os atos de gestão administrativa com olhos na moralidade administrativa. Poucos são os julgados, se comparada a jurisprudência em formação com o volume de recursos públicos e o número de atos administrativos praticados, e vasto o trabalho por se fazer na identificação de situações de afronta à moralidade pública (...).” (LIMA, 2006, p. 78).

<sup>2</sup> Consideram-se acórdãos as deliberações colegiadas do TCU, nos termos do art. 67, inciso V, de seu Regimento Interno:

“Art. 67. As deliberações do Plenário e, no que couber, das câmaras, terão a forma de:

(...)

V – **acórdão**, quando se tratar de deliberação em matéria da competência do Tribunal de Contas da União, não enquadrada nos incisos anteriores.” (grifo nosso).

Nesse contexto, o trabalho de interpretação que vem sendo realizado pelos doutrinadores e, no caso da jurisprudência, pelo TCU<sup>3</sup>, pode auxiliar na compreensão de qual é o alcance que vem sendo conferido à expressão “moralidade administrativa” tanto na área acadêmica, como pelo Tribunal, ao apreciar situações concretas. Doutrina e jurisprudência podem, portanto, nortear a delimitação da moralidade administrativa, tendo em vista o amplo espectro de conceitos que visam explicá-la, especialmente nos casos em que não há lei que detalhe a aplicação concreta do princípio.

Partindo-se do problema de verificar como o órgão de controle externo vem aplicando o princípio constitucional da moralidade a casos concretos, o **objetivo** principal da pesquisa restringiu-se à averiguação da atuação do órgão de controle externo em processos nos quais foi detectado desrespeito a esse princípio e àqueles que lhe são correlatos, considerando deliberações prolatadas pelo Tribunal de janeiro de 2004 a junho de 2009<sup>4</sup>.

Algumas questões, como as seguintes, caracterizaram problemas pontuais para a presente pesquisa:

- a) Qual o parâmetro para indicar que um ato administrativo atentou contra o princípio da moralidade?
- b) Como ultrapassar o controle meramente de legalidade do ato administrativo e, no passo seguinte, verificar a violação à moralidade?
- c) Há lacuna legal, a exemplo da falta de definição específica sobre o que seja a moralidade administrativa ou parâmetros que tornem possível identificar sua transgressão, para imputar responsabilidades a gestores e a terceiros com eles envolvidos (pessoas físicas e jurídicas)?
- d) O embasamento apenas em princípios constitucionais é suficiente para fundamentar o julgamento pela irregularidade de contas e a imputação de débitos e/ou multas a responsáveis (além de outras sanções)?
- e) Princípios constitucionais vêm sendo aplicados diretamente pelo TCU na fundamentação de suas deliberações?
- f) Como o princípio da moralidade vem sendo confrontado com outros princípios constitucionais, em casos concretos analisados pelo TCU, quando há colisão entre princípios?
- g) O princípio da proporcionalidade vem sendo utilizado pelo TCU? Em qual contexto?

---

<sup>3</sup> Por óbvio, a interpretação jurisprudencial quanto ao princípio da moralidade também vem sendo levada a efeito por inúmeros tribunais do país. Não se encontra no escopo desta pesquisa, contudo, avaliar a jurisprudência de outros tribunais de contas e do Poder Judiciário, mas apenas a do TCU.

<sup>4</sup> No Apêndice 1 é apresentada a relação dos acórdãos analisados, englobando deliberações prolatadas entre 20/1/2004 a 10/6/2009, divididos entre os desconsiderados e aqueles considerados de interesse para a pesquisa.

h) Como o TCU, tendo em conta os questionamentos precedentes, avalia casos concretos a ele submetidos que atentam contra o princípio da moralidade administrativa?

A resposta a essas indagações constituíram o *corpus* do trabalho e levaram ao cumprimento dos objetivos gerais e específicos inicialmente propostos no projeto da pesquisa, que podem ser resumidos na avaliação da jurisprudência do TCU quanto aos principais casos nos quais foi empregado o princípio da moralidade administrativa (e aqueles correlatos) para fundamentar as deliberações do Tribunal e, em consequência, identificar como o órgão de controle externo lida com situações administrativas consideradas moralmente reprováveis.

A estrutura da monografia foi organizada, em sua primeira parte, na apresentação do marco teórico sobre moral e moralidade administrativa, com especial atenção às teorias que defendem a normatividade dos princípios constitucionais, para, em seguida, proceder-se à análise da jurisprudência da Corte de Contas e à consequente proposta das conclusões consideradas pertinentes.

## 2 MORALIDADE ADMINISTRATIVA

O marco teórico desta monografia buscou referências na Filosofia e na Filosofia do Direito para conceituar a moral comum e no Direito Constitucional e no Direito Administrativo para explorar o conceito de moralidade administrativa. No caso dos subsídios oriundos do Direito Constitucional, o foco da discussão recaiu sobre a temática dos princípios constitucionais, na perspectiva do neoconstitucionalismo.

Além da discussão doutrinária sobre moral e moralidade, foi verificada a legislação brasileira (constitucional e infraconstitucional) que trata da moralidade administrativa e de outros conceitos relacionados, como a improbidade administrativa.

A diversidade de áreas do conhecimento e ramos do Direito empregados no marco teórico justifica-se na medida em que a moralidade pode parecer, à primeira vista, um conceito abstrato, de difícil explicação em termos práticos.

Neste trabalho, contudo, foram buscadas definições e caracterizações de moralidade que, a partir da doutrina e considerando o que a legislação em vigor dispõe sobre o tema, pudessem embasar o alcance do objetivo maior da pesquisa, que se circunscreve à utilização desse princípio pelo TCU.

A seguir, são apresentadas as duas subseções que compõem o marco teórico desta monografia.

### 2.1 Moral na Filosofia e na Filosofia do Direito

Nessas áreas do conhecimento, o foco da pesquisa restringiu-se a tópicos relacionados à ética e à moral comum, tendo sido buscados conceitos capazes de auxiliar nas discussões das seções subsequentes da monografia, centradas na moralidade administrativa.

A civilização grega, que teve seu apogeu no século VI antes de Cristo (a.C.), trouxe para o estudo da filosofia as primeiras e, até hoje, essenciais contribuições para o estudo da ética e da moral. Apresenta-se, a seguir, um breve resumo sobre as idéias de Sócrates, Platão e Aristóteles, que balizaram a construção do pensamento moral desde a Antiguidade.

Sócrates (470 ou 469 a 399 a.C.) tinha como cerne de seu método as indagações contínuas – denominado maiêutica -, que levava seu interlocutor, por si mesmo, ou seja, por seu próprio raciocínio, ao conhecimento ou à solução de sua dúvida. Essa busca incessante da verdade, num “infatigável percurso das respostas” (NALINI, 2008, p. 57), levaria ao

conhecimento (saber), uma das três noções que formavam a base da moral socrática, constituída pelo saber, pela virtude e pela felicidade.

Na condição de discípulo de Sócrates, Platão (427 a 347 a.C.) aperfeiçoou a maiêutica e a transformou em sua própria dialética, cuja essência estava centrada na contraposição de intuições sucessivas. Sua ética considerava o problema moral como coletivo, e não individual.

Esse idealismo moral que enfatizava o aspecto coletivo pode ser explicado pelo fato de que Platão defendia que a vida humana só alcançaria o seu fim último no seio da cidade, local que teria como missão “tornar virtuoso o homem”, na leitura feita por Nalini (2008, p. 60) da obra “A República”, do mestre grego. Nesse sentido, a formação do ser humano no âmbito da *polis*, de responsabilidade do Estado, deveria ser integral, não apenas por meio da educação formal, e considerar, também, a necessidade de se preocupar com as dimensões afetivas, éticas e transcendentais do homem.

Para os fins desta monografia, levando-se em conta a amplitude da obra de Platão na Filosofia, cabe destacar apenas que suas teorias e compreensões do mundo – como a Teoria das Idéias -, centradas no estudo da ética e da política, revelavam a convicção desse filósofo de que seria por meio do conhecimento e da prática das virtudes – sabedoria, valor e temperança - que o homem poderia alcançar a felicidade.

Barker (1978) observa, contudo, que essa felicidade não se limitava ao âmbito individual, visto que a essência da moralidade social, para Platão, considerava a função do indivíduo na sociedade, bem como seus deveres sociais. Conforme resume Barker (1978, p. 222 – grifo nosso): “por trás desta fórmula, e desta concepção de moral social, está o conceito da sociedade como um conjunto, ou organismo moral, vivendo uma vida ética na qual cada indivíduo é um órgão, e tem uma função determinada.”

O terceiro grande filósofo a ser mencionado nesta breve remissão aos autores da Grécia antiga é Aristóteles (384-324 ou 322 a.C.), discípulo de Platão e seguidor de sua doutrina. Destaque-se que a ética aristotélica não empregava um método único a todo o seu pensamento, mas se servia de procedimentos de investigação próprios para cada área do conhecimento.

A finalidade da ética para Aristóteles seria a descoberta do bem absoluto – o bem supremo – ou a verdadeira felicidade. Essa meta poderia ser alcançada por meio da prática das virtudes, subdivididas em (a) dianoéticas ou intelectuais e (b) as éticas ou morais.

Nalini (2008, p. 61) explica a diferença entre essas virtudes: “As primeiras dependem do entendimento e se adquirem por via teórica, mediante o ensino. As virtudes éticas ou morais residem na vontade e só depende da vontade desenvolvê-las.”

Em suma, o desenvolvimento da ética no ser humano, na concepção de Aristóteles, dependeria tão-somente da vontade de cada pessoa, cujo fim último seria a consecução do bem.

Nota-se, na compreensão dos três filósofos gregos apresentados, que as noções de ética e moral por eles desenvolvidas estão, de algum modo – com ênfases distintas para cada um deles -, sempre relacionadas à busca do bem e da felicidade; ao exercício de virtudes ligadas ao conhecimento e à sabedoria; à educação formal e integral, sob responsabilidade da *polis*; entre tantos outros aspectos que conformam a base de suas idéias e que conduziram às teorias sobre a moral construídas desde então.

Apresentados os comentários precedentes, que resumem o estudo da ética e da moral na Grécia antiga, e antes de prosseguir a discussão, cabe diferenciar esses dois termos.

Nalini (2008, p. 28) observa: “há quem não distinga ética de moral”. Esse autor esclarece, contudo, que há, sim, diferença entre os conceitos. Ética seria “a ciência do comportamento moral dos homens em sociedade” (NALINI, loc. cit.), cujo objeto seria a moral, um dos aspectos do comportamento humano.

Mesmo após detalhar que o objeto da ética é a moralidade positiva<sup>5</sup>, Nalini (2008) reconhece que a distinção conceitual entre os construtos apresentados não elimina o uso corrente de “ética” e “moral” como expressões sinônimas. Para os fins desta monografia, tal discussão não implicará em problemas conceituais, visto que os debates adiante apresentados, na fase de análise de julgados do TCU, serão centrados tão-somente nas noções sobre a moral e a moralidade administrativa, sem adentrar em questões sobre ética.

Como seguidor da tradição grega, Immanuel Kant, que viveu no período de 1724 a 1804, procurou o fundamento último do discurso metafísico, sendo que a importância de sua doutrina para esta monografia reside no fato de que esse autor valorizava, sobremaneira, a dimensão moral do homem. De acordo com Pereira (2004), Kant considerava que seria a consciência moral, precisamente, o que distinguiria o homem dos outros seres.

A ética, na filosofia moral de Kant (1993, 2003) – que tem na liberdade a base de todo o seu sistema jurídico -, pode ser explicada a partir de princípios práticos que determinam a vontade. Tais princípios subdividem-se em dois grupos:

---

<sup>5</sup> “Moralidade positiva”, para Máynez (1970, p. 12 apud NALINI, 2008, p. 29), é “o conjunto de regras de comportamento e formas de vida através das quais tende o homem a realizar o valor do bem”.

a) máximas, que são os princípios práticos que valem apenas para os homens que as aceitam;

b) imperativos, que são os princípios práticos que valem universalmente para todos e que constituem mandamentos obrigatórios que expressam a necessidade objetiva de uma determinada ação.

Quanto aos imperativos, Kant (1993, 2003) classificou-os em dois grupos:

a) imperativos hipotéticos (“prescrições práticas”): determinam a vontade apenas no caso de se desejar alcançar determinado objetivo. Exemplo: “se quiseres passar de ano, debes estudar.”

b) imperativos categóricos (“leis morais”): determinam a vontade independentemente de qualquer objetivo a ser alcançado; valem universalmente e independem de qualquer condição subjetiva accidental. Exemplo: “não deve nunca mentir”.

Quanto à distinção que Kant (1993, 2003) faz entre os imperativos hipotéticos e os imperativos categóricos, destaque-se que os primeiros se referem a prescrições práticas e estão relacionados à vontade apenas no caso de se desejar alcançar determinado objetivo. O direito se encontra no âmbito dos imperativos hipotéticos, pois estabelece uma condição – um “dever-ser” -, um comando, expresso na lei, que pode, ou não, ser cumprido. A heteronomia do direito está caracterizada por sua coercibilidade, pois, se uma determinada ação prevista na norma jurídica não é praticada, incide uma sanção no indivíduo que desrespeita tal norma.

Já nos imperativos categóricos não há qualquer condição, visto que determinam a vontade independentemente de qualquer objetivo a ser alcançado, ou seja, valem universalmente para todos os seres racionais e independem de qualquer condição subjetiva accidental. A moral encontra-se nesse tipo de imperativo, sendo autônoma, não dependendo, portanto, de uma coerção externa que obrigue o indivíduo a praticar determinada ação (o ato moral).

Para a presente pesquisa, o interesse volta-se para os imperativos categóricos, pois apenas estes são leis morais, universais e necessárias, não obstante alguns autores, como Gert (2009), considerarem haver sobreposição na conduta governada pela moral (imperativo categórico) e naquela conduzida pela lei ou pelo Direito (imperativo hipotético)<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> “A lei ou um sistema legal pode ser distinguido da moralidade ou de um sistema moral por ter regras e penalidades escritas, de modo explícito, e autoridades que interpretam as leis e aplicam as penalidades. Apesar da frequente existência de considerável sobreposição entre a conduta governada pela moralidade e aquela governada pela lei, leis são frequentemente avaliadas em bases morais. Críticas morais são frequentemente

Kant (1993, 2003) define do seguinte modo as fórmulas do imperativo categórico, que podem auxiliar no entendimento do que seriam as “leis morais”:

a) primeira formulação - a lei universal: “*Age de modo que a máxima da tua vontade possa valer sempre, ao mesmo tempo, como princípio de legislação universal*”;

b) segunda formulação - o reconhecimento e o respeito pelos outros: “*Age de modo a considerar a humanidade, seja na tua pessoa, seja na pessoa de qualquer outro, sempre também como objetivo e nunca como simples meio*”;

c) terceira formulação - a autonomia: “*Age de modo que a vontade, com a sua máxima, possa ser considerada como universalmente legisladora em relação a si mesma*”.

A moralidade para Kant é, portanto, a relação das ações com a autonomia da vontade, isto é, com a legislação universal possível por meio das suas máximas – sendo estas validadas pelos imperativos. Em resumo: “a ação que possa concordar com a autonomia da vontade é permitida; a que com ela não concorde é proibida” (PEREIRA, 2004, p. 20).

Nalini (2008) conclui, a partir das formulações da filosofia prática de Kant, que a significação do comportamento, para esse autor, não residia em resultados externos, mas na pureza da vontade e na retidão dos propósitos do agente considerado.

## 2.2 Moralidade na perspectiva jurídica

### 2.2.1 Moralidade administrativa

Na origem dos estudos sobre moralidade administrativa o principal expoente foi Maurice Hauriou, primeiro autor a utilizar essa expressão no início do século XX, tendo partido o mestre francês da doutrina do abuso do direito, de acordo com Lima (2006), ou da teoria do desvio de poder, de acordo com Moreira Neto (2007).

Hauriou definiu do seguinte modo a moralidade administrativa<sup>7</sup>: “conjunto de regras de conduta tiradas da disciplina interior da Administração”. Di Pietro (2007, p. 69 – grifos do original) esmiúça essa definição: “implica saber distinguir não só o **bem** e o **mal**, o **legal** e o **ilegal**, o **justo** e o **injusto**, o **conveniente** e o **inconveniente**, mas também entre o **honesto** e o **desonesto**”.

---

utilizadas para fundamentar mudanças na lei. Alguns têm até mesmo sustentado que a interpretação da lei deve fazer uso da moralidade [Dworkin, 2003].”

<sup>7</sup> Na obra “*Précis de droit administratif et de droit public general*” (Paris: L. Larose, 1900), citada por Moreira Neto (2007, p. 58).

Destaque-se que Hauriou foi o autor pioneiro a ressaltar a distinção entre a moral comum e a moral administrativa. Essa diferenciação encontra amparo na doutrina contemporânea de Alexandrino e Paulo (2006, p. 119-120): “A denominada moral administrativa difere da moral comum, justamente por ser jurídica e pela possibilidade de invalidação de atos administrativos que sejam praticados com inobservância deste princípio.”

A compreensão que se tem nesta monografia, contudo, é a de que há uma zona de interseção entre ambos os conceitos, não havendo, assim, uma dicotomia absoluta entre a moral comum e a moral a ser observada na Administração Pública.

Segue-se, nesta monografia, portanto, a mesma compreensão que Garcia (2001) tem sobre tais conceitos quando faz a seguinte afirmação: “em um primeiro plano, não vislumbramos uma dicotomia absoluta entre a moral jurídica [princípio da moralidade] e a moral comum, sendo plenamente factível a presença de áreas de tangenciamento entre elas, o que não raro possibilitará a simultânea violação de ambas.”

A noção acadêmica sobre a moralidade administrativa ganha contornos levemente distintos para autores dos ramos do Direito Administrativo e do Direito Constitucional, mas a impressão geral que a doutrina tem sobre o conceito, bem resumida por Furtado (2007, p. 103), é a de que “poucos institutos jurídicos são de definição tão difícil quanto o princípio da moralidade.”

Medauar (2008, p. 126), que compartilha desse entendimento, justifica essa dificuldade de “tradução verbal” do conceito de moralidade administrativa por considerar que é quase impossível “enquadrar em um ou dois vocábulos a ampla gama de condutas e práticas desvirtuadoras das verdadeiras finalidades da Administração Pública.”

Mesmo com a dificuldade amplamente reconhecida pela doutrina para se formular um conceito de moralidade administrativa, os autores que estudam o tema tentam propor um conjunto de idéias para que seja alcançada uma compreensão mínima sobre o assunto.

Após destacar, no mesmo sentido de Furtado (2007) e Medauar (2008), que o princípio é de “difícil conceituação doutrinária”, Moraes (2005, p. 101) ensina que a idéia de moralidade na gestão da coisa pública deve englobar o respeito aos princípios éticos de razoabilidade e justiça, visto que não bastará ao administrador o estrito cumprimento da legalidade. Além disso, esse autor defende que “o princípio da moralidade está intimamente vinculado à idéia de probidade, dever inerente do administrador público” (MORAES, 2005, p. 102).

Para Justen Filho (2006, p. 792), a moralidade “consiste num conjunto de imposições éticas norteadoras do exercício da função administrativa, impositivas dos deveres de lealdade e de honestidade na gestão dos recursos e no exercício das competências.”

Mello (2005), por sua vez, entende que o princípio da moralidade engloba as noções de lealdade e boa-fé, que podem ser aplicadas em todas as direções, tanto nas relações internas do Estado, como nos atos que envolvam terceiros externos à Administração Pública.

Seguindo esse entendimento, acerca do âmbito de aplicação do princípio, Carvalho Filho (2007, p. 18) acrescenta que “tal forma de conduta deve existir não somente nas relações entre a Administração e os administrados em geral, como também internamente, ou seja, na relação entre a Administração e os agentes públicos que a integram.”

Medauar (2008), em vez de propor um conceito capaz de consolidar todo seu entendimento sobre o princípio da moralidade, prefere que a percepção sobre tal princípio seja apreendida a partir de um enfoque contextual, no âmbito do qual a decisão administrativa foi tomada. A decisão imoral, de acordo com essa autora, “destoa do contexto e do conjunto de regras de conduta extraídas da disciplina geral norteadora da Administração.” (ibid., p. 126).

Furtado (2007), com argumentação semelhante à de Medauar (2008), considera que a apreensão conceitual do princípio da moralidade seria possível apenas “por meio da descrição de condutas que afetem seu âmbito de atuação ou que sejam a ele contrárias.” (FURTADO, op. cit., p. 103). Após exemplificar seu raciocínio com as condutas previstas na Lei 8.429, de 2 de junho de 1992 (Lei de Improbidade Administrativa) que atentam contra a probidade na gestão pública, Furtado (loc. cit.) ressalva que “é certo que o princípio da moralidade não pode ser restringido por meio de lei”.

Além de não poder sofrer limitação em face de norma legal, deve-se destacar que a conduta considerada moralmente correta usualmente não vem descrita na lei. Disso decorre a importância de que o princípio seja não apenas conhecido pela sociedade, mas que por ela seja adotado como regra permanente de atuação a ser exigida do administrador público na condução dos negócios a eles confiados, para que situações que contrariem a moralidade sejam denunciadas e apuradas pelas autoridades competentes. “O princípio da moralidade”, observa Ávila (2005, p. 7 – grifo nosso), “exige condutas sérias, leais, motivadas e esclarecedoras, mesmo que não previstas na lei.”

A partir da revisão de literatura apresentada, chega-se à compreensão de que **a moralidade administrativa está ligada às noções de lealdade com a Administração Pública; à atuação dos órgãos e agentes públicos sempre pautada pela boa-fé e honestidade; à transparência na divulgação e execução dos atos administrativos; à**

**ausência de favorecimentos, privilégios e perseguições casuísticos, entre outras condutas que podem ser consideradas eticamente corretas e que, usualmente, não estão descritas em lei.**

Especialmente quanto ao aspecto relacionado a favorecimentos casuísticos (ou mesmo prática de atos pela Administração que visem prejudicar, deliberadamente e sem fundamentos, determinada pessoa física ou jurídica), mostra-se evidente o inter-relacionamento entre os princípios da moralidade e da impessoalidade.

Além disso, não obstante ser a moralidade administrativa considerada, por alguns autores, como Meirelles (2001), distinta da moral comum, considera-se que a zona de interseção entre ambos os conceitos, conforme defendido nesta pesquisa, implica que a atuação dos órgãos da estrutura estatal que têm prerrogativas de controlar o ato administrativo será pautada não apenas pelas noções anteriormente apresentadas, mas, também, pelo senso de moral comum presente na consciência de cada julgador ou autoridade responsável pela aplicação do Direito. Na subseção 3.1 desta monografia, adiante, far-se-á a delimitação do papel do TCU no controle do ato administrativo.

Delimitado o conceito de moralidade administrativa, foram buscadas na legislação brasileira as principais normas que trazem em seu bojo conteúdo relacionado a esse princípio.

Na Constituição Federal, a moralidade foi positivada como princípio no art. 37, *caput*<sup>8</sup>, a seguir transcrito:

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: (...)  
(grifos nossos)

Nota-se que, no mesmo dispositivo constitucional, outros dois princípios de interesse para esta pesquisa alinham-se ao princípio da moralidade, quais sejam, os princípios da legalidade e da impessoalidade.

O princípio insculpido no art. 37, *caput*, da Constituição, presente em capítulo que trata “Da Administração Pública”, é um princípio jurídico aplicável a toda a Administração Pública e que orienta a produção, a aplicação e a interpretação do Direito na área pública.

O princípio da moralidade deve ser visualizado sob dois aspectos para sua correta interpretação: o primeiro, na ótica objetiva, tendo em vista a boa-fé que deve guiar a atuação dos órgãos do Poder Público e, em consequência, de seus agentes; e, o segundo, sob a

---

<sup>8</sup> Princípios constitucionais que a doutrina reconhece como “explícitos”. No caso de princípios que podem ser extraídos do conjunto do ordenamento jurídico, a doutrina denomina-os de “princípios implícitos”.

perspectiva subjetiva, atinente ao dever de probidade dos agentes públicos. Destaque-se que ambos os aspectos irradiam sobre os particulares que tratam com a Administração Pública, devendo ser, portanto, por eles observados.

Medauar (2008) chama a atenção para o fato de que a moralidade foi mencionada na Constituição de 1988 não apenas como princípio, mas, também, na forma de instrumentos para sancionar sua inobservância.

Dois são os instrumentos de índole constitucional para sancionar as transgressões ao princípio da moralidade: a ação popular e as sanções por improbidade administrativa.

O primeiro instrumento foi positivado no art. 5º, inciso LXXIII, da Constituição Federal, presente em capítulo que trata “Dos direitos e deveres individuais e coletivos”, como uma das possíveis causas de pedir da ação popular, regulamentada pela Lei 4.717, de 29 de junho de 1965. A redação do citado dispositivo constitucional é a seguinte:

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

(...)

LXXIII - 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;

(grifos nossos)

O segundo instrumento constante da Constituição Federal para a defesa da moralidade administrativa relaciona-se à consequência da prática de atos revestidos de irregularidades que podem caracterizar a improbidade administrativa. Tal instrumento, que remete à legislação infraconstitucional, foi previsto no art. 37, § 4º, da Constituição, que tem a seguinte redação: “Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos<sup>9</sup>, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei [Lei 8.429/1992], sem prejuízo da ação penal cabível.” (grifo nosso).

<sup>9</sup> A Constituição Federal apresenta outro dispositivo relacionado ao tema, conexo ao seu art. 37, § 4º:

“Art. 15. É vedada a cassação de direitos políticos, cuja perda ou suspensão só se dará nos casos de:

(...)

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

A legislação infraconstitucional prevista na Lei Maior foi materializada na Lei 8.429/1992<sup>10</sup>, conhecida como a Lei de Improbidade Administrativa, que disciplinou, com detalhes, como podem ser identificados os atos de improbidade (arts. 9º a 11), além de ter indicado, em seu art. 4º, a necessidade de que os agentes públicos velem “pela estrita observância dos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade no trato dos assuntos que lhe são afetos.” (grifos nossos).

Entre as hipóteses que se encontram no texto dessa norma legal incluem-se aquelas que implicam em inobservância da moralidade administrativa, com suas respectivas conseqüências, quais sejam, sanções de natureza civil e política (independentemente das sanções penais e administrativas, além de outras de caráter civil, previstas na legislação específica), que podem resultar da ação de improbidade administrativa.

Silva (2008, p. 669), ao relacionar a improbidade à imoralidade, afirma que “a improbidade administrativa é uma imoralidade qualificada pelo dano ao erário<sup>11</sup> e correspondente vantagem ao ímprobo ou a outrem.”

Di Pietro (2007, p. 745 – grifo do original), por sua vez, faz a comparação entre esses princípios com as seguintes ponderações: “pode-se afirmar que, como **princípios**, significam praticamente a mesma coisa, embora algumas leis façam referência às duas separadamente (...)”.

Para que não restem dúvidas sobre os conceitos de moralidade e improbidade administrativa e a relação entre ambos, apresentamos, a seguir, a resposta de Barboza (2008, p. 15 – grifos nossos) ao seguinte questionamento: “*Que relação tem a improbidade administrativa com o princípio da moralidade administrativa?*”

O princípio da moralidade administrativa é uma norma jurídica tipo princípio, que se diferencia da norma jurídica tipo regra por não prever uma hipótese concreta e uma conseqüência para essa hipótese<sup>12</sup>. Já as normas caracterizadoras da improbidade administrativa (artigos 9º, 10 e 11 da LIA [Lei de Improbidade Administrativa]) são normas tipo regra; elas descrevem fatos (atos ímprobos) aos quais o artigo 12 atribui conseqüências (sanções).

<sup>10</sup> Jurisprudência do STF: “A lei 8.429/1992 regulamenta o art. 37, parágrafo 4º da Constituição, que traduz uma concretização do princípio da moralidade administrativa inscrito no *caput* do mesmo dispositivo constitucional.” (Pet-QO 3923, Relator: Min. Joaquim Barbosa, Tribunal Pleno).

<sup>11</sup> Da redação dos incisos I e III do art. 12 da Lei de Improbidade Administrativa, que trata das penas aplicáveis, depreende-se que nem sempre haverá dano a ser ressarcido ao erário:

“Art. 12. Independentemente das sanções penais, civis e administrativas, previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às seguintes cominações:

I - na hipótese do art. 9º, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, ressarcimento integral do dano, quando houver, (...);

(...)

III - na hipótese do art. 11, ressarcimento integral do dano, se houver, (...).”

<sup>12</sup> Na seção “2.2.2 Princípios constitucionais” desta monografia, adiante, será apresentada a distinção entre normas, princípios e regras.

Feita essa distinção, cabe dizer que a LIA encontra-se inteiramente orientada pela idéia de moralidade administrativa, imposta como exigência jurídica na forma do princípio da moralidade administrativa. Pode-se mesmo dizer que **o critério geral definidor da improbidade administrativa pauta-se pelo princípio da moralidade administrativa**, que impõe ao agente público a observância de um comportamento ético, o qual vai sendo definido a partir da ética pública em construção – e tal parece justificar, inclusive, a imprecisão dos contornos da improbidade administrativa. (...) Em conclusão, cabe afirmar que **a improbidade administrativa viola direta ou indiretamente o princípio da moralidade administrativa**.

Além da Constituição Federal e das leis mencionadas (Lei da Ação Popular e Lei de Improbidade Administrativa), cabe mencionar a Lei 8.666, de 21 de junho de 1993 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos), de grande emprego pelo TCU na análise de processos.

Essa lei destaca o princípio da moralidade entre aqueles a serem seguidos nas licitações públicas, conforme *caput* de seu art. 3º:

Art. 3º - A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos. (grifos nossos)

Todos os procedimentos determinados pela Lei 8.666/1993 visam ao atendimento das finalidades precípuas da licitação e são orientados pelos princípios que têm origem no texto constitucional (art. 37, *caput* e inciso XXI), entre eles os da moralidade, da legalidade e da impessoalidade.

Especialmente quanto ao princípio da moralidade, a Lei de Licitações, na parte que disciplina as sanções administrativas aplicáveis aos contratos, traz regramentos que prestigiam esse princípio, a exemplo do que dispõe seus arts. 86 e 87<sup>13</sup>, que podem ser empregados nos casos de atraso injustificado na execução do contrato e pela inexecução total ou parcial do

---

<sup>13</sup> Lei 8.666/1993:

“Art. 86. O atraso injustificado na execução do contrato sujeitará o contratado à multa de mora, na forma prevista no instrumento convocatório ou no contrato.

(...)

Art. 87. Pela inexecução total ou parcial do contrato a Administração poderá, garantida a prévia defesa, aplicar ao contratado as seguintes sanções:

I - advertência;

II - multa, na forma prevista no instrumento convocatório ou no contrato;

III - suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração, por prazo não superior a 2 (dois) anos;

IV - declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública (...).”

contrato a Administração. Se o contratado não demonstrar a seriedade e compromisso necessários para cumprir a avença com o órgão contratante do Poder Público, tais dispositivos legais darão ensejo à sanção, que tem cunho tanto repressivo, como moralizante.

O arcabouço legal brasileiro traz outras leis que se somam às anteriormente apresentadas e que, de algum modo, fazem menção à moralidade administrativa. Entre esses outros normativos podem ser destacadas a Lei 1.079, de 10 de abril de 1950 (crimes de responsabilidade<sup>14</sup>) – que se relaciona ao art. 85, inciso V, da Constituição Federal<sup>15</sup> -, a Lei 8.112, de 11 de dezembro de 1990 (Regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais) e a Lei 9.784, de 29 de janeiro de 1999 (processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal).

Carvalho (2008, p. 104-105) resume como a moralidade administrativa é apresentada no ordenamento jurídico brasileiro:

Além da moralidade inculpada como princípio no *caput* do artigo 37 da Constituição da República, certo é que o artigo 2º, parágrafo único, ‘e’ da Lei nº 4.717/65 a consagrou de forma expressa. No mesmo sentido, o artigo 2º, *caput*, da Lei nº 9.784/99. Ainda como expressão [na] legislação da moralidade como princípio vinculante, tem-se, no nível infraconstitucional, a Lei nº 8.429, de 02.06.92 (Lei de Improbidade Administrativa), a Lei Complementar nº 101/00 (Lei de Responsabilidade Fiscal) e a Lei nº 10.028/00 (que regula aspectos penais da Responsabilidade Fiscal).

Por se encontrar fora do escopo desta pesquisa detalhar dispositivos específicos e procedimentos dessas leis com relação à moralidade administrativa, não serão apresentados comentários adicionais quanto a cada uma delas (não obstante o fato de virem, eventualmente, a ser mencionadas adiante nesta monografia, na fase de análises de julgados do TCU, para ilustrar alguma situação específica).

<sup>14</sup> Na Reclamação 2138/DF, o Supremo Tribunal Federal discutiu a diferença entre os regimes de responsabilidade previstos nas Leis 1.079/1950 e 8.429/1992, para fins de delimitar a espécie de responsabilidade dos agentes políticos e a legislação a eles aplicável, em casos de ofensa à moralidade administrativa: “A Constituição não admite a concorrência entre dois regimes de responsabilidade político-administrativa para os agentes políticos: o previsto no art. 37, § 4º (regulado pela Lei nº 8.429/1992) e o regime fixado no art. 102, I, “c”, (disciplinado pela Lei nº 1.079/1950). Se a competência para processar e julgar a ação de improbidade (CF, art. 37, § 4º) pudesse abranger também atos praticados pelos agentes políticos, submetidos a regime de responsabilidade especial, ter-se-ia uma interpretação ab-rogante do disposto no art. 102, I, “c”, da Constituição.” (excerto da ementa – Relator: Min. Nelson Jobim - Relator para o Acórdão: Min. Gilmar Mendes - Julgamento: 13/6/2007 - Órgão Julgador: Tribunal Pleno).

<sup>15</sup> Constituição Federal:

“Art. 85. São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentem contra a Constituição Federal e, especialmente, contra:

(...)

V - a probidade na administração;

(...)

Parágrafo único. Esses crimes serão definidos em lei especial, que estabelecerá as normas de processo e julgamento.” (grifos nossos)

## 2.2.2 Princípios constitucionais

“Princípio”, conforme ensinamento de Mello (2005, p. 888-889), é o

mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas compondo-lhes o espírito e servindo de critério para sua exata compreensão e inteligência exatamente por definir a lógica e a racionalidade do sistema normativo, no que lhe confere a tônica e lhe dá sentido harmônico.

Ávila (2007, p. 179-180 - grifos do original) reforça esse conceito, ressaltando que “os princípios servem de fundamento para a interpretação e aplicação do Direito. Deles decorrem, direta ou indiretamente, *normas de conduta* ou *instituição de valores e fins* para a interpretação e aplicação do Direito”.

No contexto da Constituição, os princípios podem ser entendidos como “o conjunto de normas que espelham a ideologia da Constituição, seus postulados básicos e seus fins” (BARROSO, 2003, p. 151), ou, de forma sumária, pode-se dizer que seriam “as normas eleitas pelo constituinte como fundamentos ou qualificações essenciais da ordem jurídica que institui.” (BARROSO, loc. cit.).

Bonavides (2008), em uma perspectiva histórica, explica como os princípios passaram de meros guias do pensamento jurídico até adquirirem normatividade nas Constituições, na forma adiante explicitada, com o auge do movimento que a doutrina intitula de “crise do pós-positivismo<sup>16</sup>”.

A transição nessa caminhada doutrinária, desde seus primórdios até chegar ao ponto no qual se reconhece a normatividade dos princípios constitucionais, pode ser mais bem compreendida a partir do ensinamento que Bonavides (2008) apresenta sobre a matéria. Esse autor entende que a doutrina sobre a juridicidade dos princípios abrange três fases distintas: a jusnaturalista, a positivista (ou juspositivista) e a pós-positivista.

Na Velha Hermenêutica, na alusão que Bonavides (2008) faz ao jusnaturalismo, os princípios [gerais de Direito], embora fossem reconhecidos como possuidores de dimensão ético-valorativa, capazes de inspirar os postulados de justiça, encontravam-se no campo da abstração e tinham normatividade “basicamente nula e duvidosa” (ibid., p. 259). Essa visão predominou até o advento da Escola Histórica do Direito.

---

<sup>16</sup> “O *pós-positivismo* é a designação provisória e genérica de um ideário difuso, no qual se incluem a definição das relações entre valores, princípios e regras, aspectos da chamada *nova hermenêutica* e a teoria dos direitos fundamentais.” (BARROSO, 2003, p. 325 – grifos do original).

A fase seguinte, que vai do século XIX até a primeira metade do século XX, foi dominada pelo positivismo (ou juspositivismo), que se fundamenta numa concepção monista, identificando o Direito com o Estado, apontado como o detentor exclusivo do monopólio da produção normativa, e que é marcado, de acordo com Bonavides (2008), pela inserção dos princípios nos Códigos, como fonte normativa meramente subsidiária. Nesse paradigma, resume esse autor, os princípios na ordem constitucional eram vistos apenas como pautas programáticas, sendo considerados, desse modo, em regra, carentes de normatividade.

Na fase atual, iniciada nas últimas décadas do século XX e denominada como a do pós-positivismo, houve o reconhecimento de que os princípios constantes nas Constituições representam grandes pilares valorativos que guiam a ordem constitucional – norteando, em consequência, a interpretação da Constituição - e que, nessa condição, passaram a ser tratados como direito, o que lhes confere a força necessária para estabelecer obrigações legais. Nessa nova fase, os princípios foram “convertidos em pedestal normativo sobre o qual assenta todo o edifício jurídico dos novos sistemas constitucionais” (BONAVIDES, 2008, p. 264).

Miranda (2007, p. 265) identificou as características dos princípios constitucionais que são, de modo mais recorrente, mencionadas na doutrina, entre as quais podem ser destacadas as seguintes:

- a) “A maior aproximação da ideia de Direito ou dos valores do ordenamento”;
- b) “A irradiação ou projecção para um número vasto de regras ou preceitos, correspondentes a hipóteses de sensível heterogeneidade”;
- c) “A adstrição a fins, e não a meios ou à regulação de comportamentos”;
- d) “A versatilidade, a susceptibilidade de conteúdos com densificações variáveis ao longo dos tempos e das circunstâncias”;
- e) “A virtualidade de oferecer critérios de solução a uma pluralidade de problemas”.

Uma das principais classificações proposta pela doutrina contemporânea - sendo Canotilho (2003) um dos exemplos a serem citados - para se entender o alcance, em termos de eficácia, e o significado dos princípios constitucionais, no contexto do pós-positivismo, é aquela que os relaciona no contexto das normas e das regras<sup>17</sup>.

Miranda (2007) e Barroso (2009) explicam que as normas jurídicas são um gênero que comporta, entre outras classificações, duas grandes espécies: as regras e os princípios

---

<sup>17</sup> Silva (2008) prefere a distinção apenas entre normas e princípios – que, para Barroso (2009), já se encontra superada -, mas reconhece a existência da discussão ora apresentada, que defende a classificação das normas como gênero, do qual os princípios e as regras seriam espécies: “Há, no entanto, quem concebe *regras* e *princípios* como espécies de *norma*, de modo que a distinção entre regras e princípios constitui uma distinção entre duas espécies de normas” (SILVA, op. cit., p. 92 – grifos do original).

(normas-princípios e normas-regras, para aquele autor). Bonavides (2008, p. 277) segue esse mesmo entendimento e, apoiado na doutrina de Robert Alexy<sup>18</sup>, ensina que tanto os princípios como as regras são normas e que, nessa condição, ambos “constituem igualmente fundamentos para juízos concretos de dever, embora sejam fundamentos de espécie mui diferente.”

Além dessa distinção essencial entre os conceitos de normas, princípios e regras, outra classificação apresentada pela doutrina de interesse para este trabalho é aquela proposta por Canotilho (2003), que organiza os princípios constitucionais em quatro possíveis espécies: princípios jurídicos fundamentais; princípios políticos constitucionalmente conformadores<sup>19</sup>; princípios constitucionais impositivos<sup>20</sup> e princípios-garantia<sup>21</sup>. Apenas o primeiro princípio será aqui explicitado.

Princípios jurídicos fundamentais, na lição do mencionado autor, são aqueles que foram “*historicamente objectivados e progressivamente introduzidos na consciência jurídica geral e que encontram uma recepção expressa ou implícita no texto constitucional*” (CANOTILHO, 2003, p. 1.165 – grifo do original).

Grau (2004), ao analisar a obra de Canotilho (2003), cita, como exemplos dessa espécie de princípios, aqueles constantes no art. 37, *caput*, da Constituição Federal, destacando, entre outros, a título de exemplo, os princípios da impessoalidade<sup>22</sup> e da proporcionalidade<sup>23</sup>.

Após ressaltar a importância dos princípios e posicioná-los como alicerce “de um determinado direito”, “que não é mero agregado de normas, porém um conjunto dotado de unidade e coerência”, Grau (2004, p. 151), em vista de os princípios estarem integrados e inseridos internamente ao sistema jurídico, identifica-os como normas jurídicas<sup>24</sup>. Conclui

<sup>18</sup> Na obra “*Theorie der Grundrechte*”, Baden Baden, 1985. Para Barroso (2009), deve-se a esse autor e a Ronald Dworkin a disseminação, no Brasil, a partir do final da década de 80, dos estudos sobre a teoria dos princípios e a conseqüente formulação da idéia de normatividade dos princípios constitucionais, a partir das obras “*Teoria dos direitos fundamentais*” (Alexy) e “*Levando os direitos a sério*” (Dworkin).

<sup>19</sup> São “*os princípios constitucionais que explicitam as valorações políticas fundamentais do legislador constituinte*.” (CANOTILHO, 2003, p. 1.166 – grifo do original).

<sup>20</sup> “*Nos princípios constitucionais impositivos subsumem-se todos os princípios que impõem aos órgãos do Estado, sobretudo ao legislador, a realização de fins e a execução de tarefas*.” (CANOTILHO, 2003, p. 1.166-1.167 – grifos do original).

<sup>21</sup> São princípios que “*visam instituir directa e imediatamente uma garantia dos cidadãos*.” (CANOTILHO, 2003, p. 1.167 – grifo do original).

<sup>22</sup> “*Princípio da imparcialidade da administração*”, para Canotilho (2003, p. 1.165).

<sup>23</sup> Na classificação proposta por Miranda (2007), princípios como o da proporcionalidade e o da legalidade são considerados “*princípios político-constitucionais*”, enquanto, para Barroso (2003), esses princípios, além dos demais que constam do *caput* do art. 37 da Constituição Federal, seriam “*princípios constitucionais gerais*”.

<sup>24</sup> “*Uma das grandes mudanças de paradigma ocorridas ao longo do século XX foi a atribuição à norma constitucional do status de norma jurídica*.” (BARROSO, 2009, p. 196).

esse autor, no que diz respeito a essa normatividade, que “a interpretação da Constituição é dominada pela força dos princípios” (GRAU, loc. cit.).

Ainda com o intuito de estabelecer a distinção entre princípios e regras, Barroso (2009), a partir de compilação de diversas contribuições doutrinárias, propõe um critério simplificador para alcançar esse objetivo, a partir de três aspectos: conteúdo, estrutura normativa e modo de aplicação.

Assim, quanto ao conteúdo, um princípio pode ser identificado com as decisões políticas fundamentais, os valores a serem observados em razão de sua dimensão ética ou os fins públicos a serem realizados. As regras, por outro lado, seriam comandos objetivos, prescrições que expressam diretamente um preceito, uma proibição ou uma permissão.

A estrutura normativa de princípios e regras diferencia-se ante o fato de que, enquanto a estrutura daqueles aponta para ideais a serem buscados – por serem os princípios “a síntese dos valores mais relevantes da ordem jurídica” (BARROSO, 2003, p. 153) -, para as regras a norma descreve de maneira objetiva a conduta a ser seguida.

No que tange ao modo de aplicação, Barroso (2009, p. 207), com suporte nos ensinamentos de Dworkin (1978), aponta ser este o principal aspecto que diferencia os princípios das regras. Nestas, há aplicação da modalidade “tudo ou nada”, ou seja, ocorrendo o fato descrito na norma ela deverá incidir, produzindo o efeito previsto. A regra somente deixará de ser aplicada, por conseguinte, se outra regra a excepcionar ou se for inválida.

Nos princípios essa modalidade de aplicação não é utilizada, pois nestes indica-se apenas uma direção, um valor, um fim, tendo todos o mesmo valor jurídico ou, em outras palavras, o mesmo “*status* hierárquico” (BARROSO, op. cit., p. 208).

O emprego de um princípio em um determinado caso concreto, quando mais de um princípio seria cabível, pode ensejar o conflito entre eles, a ser dirimido na forma proposta por autores como Dworkin (1978) e Bonavides (2008). A resolução desse tipo de conflito – colisão de princípios - passa pela ponderação entre os princípios envolvidos, na dimensão do valor, sendo que o princípio de maior peso deve prevalecer na situação concreta sob análise. Bonavides (ibid., p. 280) alerta, contudo, que isso não significa “que o princípio do qual se abdica seja declarado nulo, nem que uma cláusula de exceção nele se introduza”.

“Ao contrário das regras”, conclui Barroso (2009, p. 208 – grifo do original), “princípios não são aplicados na modalidade tudo ou nada, mas de acordo com a *dimensão de peso* que assumem na situação específica”. No mesmo sentido é a conclusão de Bonavides (op. cit., p. 280 – grifo do original): “se quer dizer que os princípios têm um *peso* diferente nos casos concretos, e que o princípio de maior peso é o que prepondera.”

Mesmo considerando que o foco desta monografia é o princípio da moralidade, reconhece-se, portanto, a possibilidade de que, em situações concretas submetidas ao TCU, princípios possam colidir, em casos em que apenas um deles deveria preponderar, em detrimento de outro(s). Nessas situações, deve o julgador ponderá-los, aplicando o de maior peso.

Além disso, não se pode olvidar o fato de que a Constituição Federal expressamente mencionou, lado a lado, os princípios da moralidade e da legalidade no *caput* de seu art. 37, o que implica que um é autônomo em relação ao outro (FURTADO, 2007). Por essa razão, pode haver controle do ato administrativo de modo concomitante ou isolado com relação ao emprego desses princípios pelos órgãos de controle, como o TCU, sem prejuízo da ponderação entre eles, quando for o caso.

Ressaltados o conceito, as características e a importância dos princípios na Constituição, pergunta-se: *qual seria a consequência de sua inobservância, quando comparada ao descumprimento de uma norma-regra, por exemplo?*

Mello (2005, p. 889 – grifo nosso) responde a essa indagação do seguinte modo:

Violar um princípio é muito mais grave que transgredir uma norma qualquer. A desatenção ao princípio implica ofensa não apenas a um específico mandamento obrigatório, mas a todo o sistema de comandos. É a mais grave forma de ilegalidade ou inconstitucionalidade, conforme o escalão do princípio atingido, porque representa insurgência contra todo o sistema, subversão de seus valores fundamentais, contumélia irremissível a seu arcabouço lógico e corrosão de sua estrutura mestra. Isto porque, com ofendê-lo, abatem-se as vigas que o sustentam e alui-se toda a estrutura nelas esforçada.

Considerando que a moralidade administrativa (ou o princípio da moralidade) foi abordada em seção anterior desta monografia, cabe conceituar, de modo breve, os princípios da legalidade e da impessoalidade, antes de prosseguir a discussão.

O princípio da legalidade, na lição de Meirelles (2001, p. 82), implica que a eficácia da atividade administrativa está condicionada ao atendimento da lei, e significa que o administrador público está “sujeito aos mandamentos da lei e às exigências do bem comum, e deles não se pode afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido e expor-se a responsabilidade disciplinar, civil e criminal, conforme o caso.” Esse autor conclui: “Na Administração Pública não há liberdade nem vontade pessoal. Enquanto na administração particular é lícito fazer tudo que a lei não proíbe, na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza.” (ibid., p. 82 – grifo nosso).

No contexto contemporâneo, no qual se aprimoram os mecanismos de controle de constitucionalidade das leis, o princípio da legalidade deve ser percebido não apenas como o estrito cumprimento da norma pelo gestor público ou por todos aqueles abrangidos pelas situações nela definidas, mas compreendido, também, em bases valorativas.

Medauar (2008, p. 122) resume esse entendimento ao defender que essas bases acabam “sujeitando as atividades da Administração não somente à lei votada pelo Legislativo, mas também aos preceitos fundamentais que norteiam todo o ordenamento” - o que implica o relacionamento recíproco entre os princípios da legalidade e da moralidade.

Di Pietro (2007, p. 745) conclui:

a legalidade estrita não se confunde com a moralidade e a honestidade, porque diz respeito ao cumprimento da lei; a legalidade em sentido amplo (o Direito) abrange a moralidade, a probidade e todos os demais princípios e valores consagrados pelo ordenamento jurídico.

O princípio da impessoalidade, por sua vez, admite seu exame, na doutrina de Furtado (2007), sob três aspectos:

a) como dever de isonomia por parte da Administração Pública, que deve conferir aos particulares tratamento isonômico, sem qualquer discriminação;

b) como dever de conformidade ao interesse público, equiparando-se, nessa acepção, ao princípio da finalidade, para que a prática do ato administrativo não implique em qualquer favorecimento ou perseguição;

c) como imputação dos atos praticados pelos agentes públicos diretamente às pessoas jurídicas em que atuam, o que acarreta a retirada da responsabilidade pessoal do agente público, perante terceiros, pelos atos que praticam (hipótese aplicável, por exemplo, ao agente que praticou o ato quando era competente para tal e que, posteriormente, teve sua investidura anulada).

Esse princípio, na acepção de Medauar (2008), tem o intuito essencial de impedir que fatores pessoais, subjetivos, sejam os verdadeiros móveis e fins das atividades administrativas. A finalidade da ação pública deve ser, portanto, o alcance do interesse da coletividade, desconectado de quaisquer razões pessoais. A referida autora apresenta essa compreensão do princípio da impessoalidade apenas para atender, em suas palavras, “a requisitos didáticos” (MEDAUAR, 2008, p. 124), pois defende a implicação recíproca entre esse princípio e o da moralidade (assim como em relação ao princípio da publicidade).

Carvalho Filho (2007, p. 18-19 – grifos nossos), no mesmo sentido apontado por Medauar (2008), tece as seguintes considerações sobre o inter-relacionamento entre os três princípios de maior interesse para a pesquisa:

A Constituição referiu-se expressamente ao princípio da **moralidade** no art. 37, *caput*. Embora o conteúdo da moralidade seja diverso do da legalidade, o fato é que aquele está normalmente associado a este. Em algumas ocasiões, a imoralidade consistirá na ofensa direta à lei e aí violará, *ipso facto*, o princípio da **legalidade**. Em outras, residirá no tratamento discriminatório, positivo ou negativo, dispensado ao administrado; nesse caso, vulnerado estará também o princípio da **impessoalidade**, requisito, em última análise, da legalidade da conduta administrativa.

Embora tenham sido mencionados anteriormente nesta monografia autores que, como Kant (1993, 2003), faziam rígida distinção entre Direito e moral, cabe registrar que houve, a partir do fim do século passado, considerável abertura na doutrina, tanto da Filosofia do Direito como do Direito Constitucional, implicando em superação dessa diferenciação, fruto da crise do positivismo jurídico.

O avanço mais significativo dessa nova maneira de compreender o Direito e a interpretação que se pode ter das Constituições - e do reflexo que essas acabam tendo na elaboração das leis - pode ser creditada ao neoconstitucionalismo, cujo ensinamento sobre normatividade de princípios constitucionais, como se verá a seguir, constitui a essência teórica desta pesquisa.

O neoconstitucionalismo é uma corrente teórica que propõe uma nova percepção da Constituição e do papel que esta representa para a interpretação jurídica em geral. A escolha desse novo Direito Constitucional – ou de uma nova maneira de se estudar a Constituição nesse ramo do Direito - está alinhada ao tema e aos objetivos deste trabalho, visto que “o constitucionalismo moderno promove (...) uma volta aos valores, uma reaproximação entre ética e Direito.” (BARROSO, 2003, p. 326 – grifo nosso).

Ademais, o pressuposto que norteou a elaboração desta monografia é a de que a principal expressão do intrínseco relacionamento entre moral e Direito – que vai de encontro às teorias que defendem a diferenciação entre ambos, a exemplo do entendimento que Kant manifestava sobre o tema -, especialmente para o Direito Constitucional, é a existência de princípios constitucionais que expressam as convicções e valores basilares de determinada sociedade, em dado momento da história.

Conforme explica Barroso (2007), o neoconstitucionalismo pode ser identificado, no Brasil, com o advento da discussão prévia, convocação, elaboração e promulgação da Constituição de 1988. Em termos teóricos, esse autor ensina que três grandes transformações

motivaram o surgimento desse novo paradigma: (1) o reconhecimento de força normativa à Constituição; (2) a expansão da jurisdição constitucional e (3) o desenvolvimento de uma nova dogmática da interpretação constitucional. Para os fins deste trabalho, apenas o primeiro e o terceiro aspectos foram considerados.

A noção que norteou a realização deste trabalho é a que leva em conta a premissa de que a Constituição tem, por si só, força normativa<sup>25</sup>, nos termos defendidos por Hesse (1991), independentemente de normas infraconstitucionais. Para esse autor, o desfecho do embate entre os fatores reais de poder (poderes militar, social, econômico e intelectual) e a Constituição escrita não haveria de verificar-se, necessariamente, em desfavor desta, conforme defendido por Lassale (2001).

A força que Hesse (1991) confere à Constituição tem o seguinte respaldo de Barroso (2007, p. 21): “as normas constitucionais são dotadas de imperatividade, que é atributo de todas as normas jurídicas, e sua inobservância há de deflagrar os mecanismos próprios de coação, de cumprimento forçado.” Um exemplo de mecanismo de coação é exatamente a ação popular, de índole constitucional.

No que tange à nova dogmática da interpretação constitucional - uma das grandes transformações que motivaram o surgimento do neoconstitucionalismo, na lição de Barroso (2007) -, o destaque a ser dado a esse tópico refere-se à atribuição de normatividade aos princípios constitucionais, que materializa a mencionada força normativa, e à definição de suas relações com valores e regras. Essas duas vertentes de interpretação jurídica seriam, no entendimento do citado autor, um dos símbolos do pós-positivismo.

Barroso (2007, p. 27 – grifo nosso) explica, do seguinte modo, o sentido da referida normatividade a ser conferida aos princípios, que depende da atividade do intérprete do Direito para a definição de seu alcance:

Princípios não são, como as regras, comandos imediatamente descritivos de condutas específicas, mas sim normas que consagram determinados valores ou indicam fins públicos a serem realizados por diferentes meios. A definição do conteúdo de cláusulas como dignidade da pessoa humana, razoabilidade, solidariedade e eficiência também transfere para o intérprete uma dose importante de discricionariedade. Como se percebe claramente, a menor densidade jurídica de tais normas impede que delas se extraia, no seu relato abstrato, a solução completa das questões sobre as quais incidem.

<sup>25</sup> Para fomentar o debate acadêmico, vale mencionar autores que discordam do entendimento manifestado neste trabalho, a exemplo de Souza (2003, p. 117), que reconhece os princípios constitucionais apenas como elementos ideológicos ou, em suas palavras, como “valores ideológicos da ordem jurídica”. Esse autor manifesta sua divergência ao expressar que “certos teóricos atuais [referindo-se aos seguintes doutrinadores: Dworkin, Betti, Esser, Boulenger, Larenz, Müller, Alexy, Crisafulli, Trabuchi e Bobbio], reconhecendo a força de imposição [dos princípios constitucionais] que por esse motivo passa a encerrar, chegam a confundi-la com a própria força impositiva da norma, com o que não concordamos.” (ibid., p. 117).

Também aqui, portanto, impõe-se a atuação do intérprete na definição concreta de seu sentido e alcance.

Ao acolher a tese de que os princípios têm força normativa e podem ser aplicados diretamente a casos concretos – sendo, portanto, verdadeiras prescrições de conduta -, o Supremo Tribunal Federal (STF) assim se posicionou:

*“Os princípios constitucionais, que não configuram meras recomendações de caráter moral ou ético, consubstanciam regras jurídicas de caráter prescritivo, hierarquicamente superiores às demais e positivamente vinculantes, sendo sempre dotados de eficácia, cuja materialização, se necessário, pode ser cobrada por via judicial” e o “art. 37, caput, da CF/1988 estabelece que a Administração Pública é regida por princípios destinados a resguardar o interesse público na tutela dos bens da coletividade, sendo que, dentre eles, o da moralidade e o da impessoalidade exigem que o agente público pautar sua conduta por padrões éticos que têm por fim último alcançar a consecução do bem comum, independentemente da esfera de poder ou do nível político-administrativo da Federação em que atue. (...) o legislador constituinte originário, e o derivado, especialmente a partir do advento da EC 1/98, fixou balizas de natureza cogente para coibir quaisquer práticas, por parte dos administradores públicos, que, de alguma forma, buscassem finalidade diversa do interesse público”, portanto, “as restrições impostas à atuação do administrador público pelo princípio da moralidade e demais postulados do art. 37 da CF são auto-aplicáveis, por trazerem em si carga de normatividade apta a produzir efeitos jurídicos, permitindo, em consequência, ao Judiciário exercer o controle dos atos que transgridam os valores fundantes do texto constitucional.”*

(RE 579.951, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, julgamento em 20/8/2008, Informativo STF 516 – grifos do original)

Nota-se que a normatividade de princípios constitucionais vem sendo reconhecida pelo STF, não sendo, portanto, assunto que se restringe apenas ao mundo acadêmico. Nesse sentido, Barroso (2003, p. 161), ao conferir relevo à normatividade dos princípios e suas potencialidades na interpretação constitucional, destaca que esta tem sido, “paralelamente à ascensão histórica dos direitos fundamentais, a marca do Direito nas últimas décadas.”

Considerando o neoconstitucionalismo e o fato de que esse movimento teórico defende que a nova hermenêutica constitucional deve levar em conta os direitos fundamentais, tem-se que **o respeito à moralidade é um direito da sociedade** - o que se coaduna com a ideia de direito fundamental a ser protegido via ação popular (art. 5º, inciso LXXIII, da Constituição de 1988). A tese em destaque corrobora o entendimento de Dworkin (2003, p. 441), de que “a Constituição leva os direitos a sério”<sup>26</sup>, pois somente com mecanismos

<sup>26</sup> Esse comentário de Ronald Dworkin foi apresentado no contexto de uma crítica ao método de interpretação historicista da Constituição, segundo o qual esta e as leis devem ser interpretadas segundo as intenções de seus autores (legisladores). Íntegra do comentário: “(...) isso equivale a negar que a Constituição expressa princípios,

garantidores – como a ação popular e a atuação dos órgãos de controle – é possível tornar efetivo esse direito.

A doutrina de Binbenbojm (2008, p. 52-53 – grifo nosso) também exalta a importância dos princípios constitucionais como modo de se alcançar a concretização e o respeito aos direitos fundamentais: “(...) superando a perspectiva exclusivamente individualista, os direitos fundamentais passam a ser também vistos como princípios concretizadores de valores em si, a serem protegidos e fomentados, pelo direito, pelo Estado e por toda a sociedade.”

Retomando-se a idéia de que a moralidade deve ser vista, no contexto do neoconstitucionalismo, como direito fundamental da sociedade, a aferição da presença, ou não, desse princípio nas ações do Estado pode ser enriquecida com a análise concomitante do princípio da proporcionalidade, em cada caso concreto.

Antes de estabelecer o foco da discussão quanto a esse princípio para o presente trabalho, cabe mencionar a distinção e/ou identificação entre o princípio da proporcionalidade e o princípio da razoabilidade. Barroso (2003, p. 333 – grifo nosso), que prefere este a aquele, tece as seguintes considerações:

Guardada a circunstância de que suas origens reconduzem a sistemas diversos – ao americano em um caso e ao alemão em outro -, razoabilidade e proporcionalidade são conceitos próximos o suficiente para serem intercambiáveis. Cabe a observação, contudo, de que a trajetória do princípio da razoabilidade fluiu mais ligada ao controle dos atos normativos, ao passo que o princípio da proporcionalidade surgiu ligado ao direito administrativo e ao controle dos atos dessa natureza. Vale dizer: em suas matrizes, razoabilidade era mecanismo de controle dos atos de criação do direito, ao passo que proporcionalidade era critério de aferição dos atos de concretização.

Bonavides (2008) esclarece que no novo Estado de Direito, no qual devem ser resguardados direitos, inclusive, de terceira geração (direitos difusos ou transindividuais, que visam à proteção da coletividade), a proporcionalidade, enquanto princípio, deve ser vista como o modo de se verificar se houve equilíbrio entre os meios utilizados e o fim alcançado em determinada ação estatal. Em caso de desequilíbrio, estar-se-á diante de uma desproporção, com ocorrência de arbítrio.

O mencionado autor destaca que “a vinculação do princípio da proporcionalidade ao Direito Constitucional ocorre por via dos direitos fundamentais” (BONAVIDES, 2008, p. 395), razão pela qual esse princípio foi considerado de utilidade para esta pesquisa, na qual a

---

pois não se pode considerar que estes parem ali onde também param o tempo, a imaginação e os interesses de algum governante histórico. **A Constituição leva os direitos a sério**; já o mesmo não se pode dizer do historicismo.” (DWORKIN, 2003 – p. 441 – grifo nosso).

moralidade está sendo considerada como direito fundamental da sociedade. Complementa esse entendimento o enfoque dado por Barros (2003, p. 100 – grifo do original): “o *princípio da proporcionalidade* decorre do Estado de Direito, ou do Estado Democrático de Direito, ou da idéia mesma de direitos fundamentais.”

O princípio da proporcionalidade, de acordo com Barroso (2009), pode servir à análise sob dois ângulos diferentes. Numa primeira possibilidade, esse princípio pode nortear o julgador (Poder Judiciário, por exemplo) nos casos em que for preciso invalidar um ato legislativo ou administrativo, quando<sup>27</sup>:

a) não haja adequação entre o fim perseguido e o instrumento empregado (adequação);

b) a medida não seja exigível ou necessária, havendo meio alternativo menos gravoso para chegar ao mesmo resultado (necessidade/vedação do excesso);

c) os custos superem os benefícios, ou seja, o que se perde com a medida é de maior relevo do que aquilo que se ganha (proporcionalidade em sentido estrito).

A segunda hipótese de emprego do princípio da proporcionalidade indicada por Barroso (2009, p. 305) serve para auxiliar o julgador quando da aplicação da norma, especialmente quanto àquelas que trazem gravame à parte ou responsável, ao permitir que “o juiz gradue o peso da norma, em determinada incidência, de modo a não permitir que ela produza um resultado indesejado pelo sistema, fazendo assim a justiça do caso concreto.”

Destaque-se que o princípio da proporcionalidade está sendo utilizado nesta monografia apenas na segunda hipótese indicada por Barroso (2009), para aferir se os julgados do TCU foram balizados, com relação à sua fundamentação, pela devida proporção entre a irregularidade verificada e o respectivo desfecho (especialmente na gradação de multas).

Alinha-se, em razão do escopo de análise indicado no parágrafo precedente, ao entendimento que Medauar (2008, p. 129) apresenta sobre o princípio da proporcionalidade, que, nas palavras dessa autora, consiste

principalmente, no dever de não serem impostas, aos indivíduos em geral, obrigações, restrições ou sanções em medida superior àquela estritamente necessária ao atendimento do interesse público, segundo critério de razoável adequação dos meios aos fins.

<sup>27</sup> Barros (2003), que emprega essa divisão estrutural do princípio da proporcionalidade em três subprincípios, observa que essa concepção é amplamente reconhecida pela doutrina alemã.

### 2.2.3 Ato administrativo

Esta subseção apresentará o conceito de ato administrativo e seus elementos (que alguns autores chamam de “requisitos”), como a motivação e a finalidade. A importância desta subseção reside no fato de que, para verificar se um ato respeitou o princípio da moralidade e outros a ele relacionados, deve-se ter claro seu conceito e saber como se exerce o controle sobre seus elementos e seu conteúdo.

Di Pietro (2007, p. 181 – grifo do original) define do seguinte modo o ato administrativo: **“declaração do Estado ou de quem o represente, que produz efeitos jurídicos imediatos, com observância da lei, sob regime jurídico de direito público e sujeita a controle pelo Poder Judiciário.”**

Definição semelhante é apresentada por Furtado (2007, p. 251):

Ato administrativo é toda declaração unilateral de vontade do Estado, ou de quem tenha recebido delegação deste, excetuadas aquelas provenientes do exercício das funções judicial ou legislativa, regida por norma de Direito Administrativo.

Carvalho Filho (2007, p. 92) observa que, em face da ausência de uniformidade entre os conceitos apresentados pela doutrina – embora muitos deles tenham alcance mais ou menos semelhante -, a melhor forma de caracterizar o ato administrativo seria por meio da identificação de três pontos fundamentais:

Em primeiro lugar, é necessário que a vontade emane de agente da Administração Pública ou dotado de prerrogativas desta. Depois, seu conteúdo há de propiciar a produção de efeitos jurídicos com fim público. Por fim, deve toda essa categoria de atos ser regida basicamente pelo direito público.

Nota-se que a finalidade pública do ato administrativo é subjacente em seu conceito e, especialmente, em seu conteúdo, o que implica que os órgãos de controle sempre terão esse parâmetro como um dos aspectos a serem aferidos.

Além desse primeiro parâmetro geral a ser avaliado, outros – além do próprio conteúdo - podem ser delineados a partir do conhecimento dos elementos que compõem o ato administrativo, para que se tenha a exata noção de qual pode ser o foco e o campo de atuação dos órgãos de controle, não obstante a faculdade que tem a própria Administração de corrigir seus equívocos, por meio do princípio da autotutela.

Medauar (2008) apresenta cinco aspectos como elementos do ato administrativo, quais sejam, o **agente competente**, o **objeto**, a **forma**, o **motivo** e o **fim**, ressaltando que esse

é o elenco que predomina na doutrina pátria, na qual “reina discórdia (...) quanto a certos pontos dessa matéria” (ibid., p. 135).

De acordo com essa autora, apenas os três primeiros elementos constam, de forma praticamente unânime, em todas as classificações sugeridas pelos doutrinadores do ramo do Direito Administrativo.

O agente competente, na acepção de Medauar (loc. cit.), é o “representante do poder público a quem o texto legal confere atribuições que o habilitam a editar determinados atos administrativos”.

O objeto (ou conteúdo, para alguns doutrinadores) é “o efeito prático pretendido com a edição do ato administrativo ou a modificação por ele trazida ao ordenamento jurídico” (ibid., p. 136).

Em sentido amplo, a forma seria a “exteriorização da vontade ou exteriorização da decisão, para o fim de produzir efeitos no âmbito do direito” (ibid., p. 136). Tendo em vista discordâncias na doutrina quanto a esse elemento do ato administrativo, Medauar (loc. cit. – grifo do original) acrescenta: “na verdade, *forma do ato administrativo* engloba tanto os modos de expressar a decisão em si quanto a comunicação e as fases preparatórias, pois todos dizem respeito à exteriorização do ato, independentemente do conteúdo.”

O motivo significa “as circunstâncias de fato e os elementos de direito que provocam e precedem a edição do ato administrativo” (ibid., p. 137), tendo sido previstas no art. 50 da Lei do Processo Administrativo algumas situações em que esse elemento é obrigatório para a validade do ato<sup>28</sup>.

Com relação ao motivo, Furtado (2007), Carvalho Filho (2007) e Medauar (2008) apresentam considerações sobre a diferença entre motivo e motivação, além de tecerem comentários sobre a “teoria dos motivos determinantes”.

A motivação é, em suma, a justificativa do ato e pode ser reconhecida como a “enunciação dos motivos” (MEDAUAR, 2008, p. 137) ou, nas palavras de Carvalho Filho

---

<sup>28</sup> Lei 9.784/1999:

“Art. 50. **Os atos administrativos deverão ser motivados**, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, quando:

I - neguem, limitem ou afetem direitos ou interesses;  
 II - imponham ou agravem deveres, encargos ou sanções;  
 III - decidam processos administrativos de concurso ou seleção pública;  
 IV - dispensem ou declarem a inexigibilidade de processo licitatório;  
 V - decidam recursos administrativos;  
 VI - decorram de reexame de ofício;  
 VII - deixem de aplicar jurisprudência firmada sobre a questão ou discrepem de pareceres, laudos, propostas e relatórios oficiais;  
 VIII - importem anulação, revogação, suspensão ou convalidação de ato administrativo.” (grifo nosso)

(2007, p. 104), “a motivação exprime de modo expresso e textual todas as situações de fato que levaram o agente à manifestação da vontade”.

Como decorrência da necessidade de motivação dos atos discricionários<sup>29</sup>, foi desenvolvida pela doutrina a teoria dos motivos determinantes. Essa teoria, de acordo com Furtado (2007), preceitua que o ato discricionário, uma vez motivado, vincula-se aos motivos indicados pelo administrador. Baseia-se, assim, “no princípio de que o motivo do ato administrativo deve sempre guardar compatibilidade com a situação de fato que gerou a manifestação da vontade” (CARVALHO FILHO, 2007, p. 107).

Na atuação vinculada ou na discricionária, explica Meirelles (2001, p. 145), o agente público, ao praticar o ato, “fica na obrigação de justificar a existência do motivo, sem o quê o ato será inválido ou, pelo menos, invalidável, por ausência de motivação.”

O último elemento proposto na classificação de Medauar (2008) quanto aos elementos do ato administrativo é o fim (ou finalidade, para muitos autores), por ela traduzido como o interesse público a ser alcançado, “o efeito prático, com o objetivo de obter uma consequência final” (ibid., p. 137).

No caso de desrespeito a um ou mais dos elementos apresentados, que são pressupostos necessários para a validade dos atos administrativos (CARVALHO FILHO, 2007), mesmo que não haja expressa descrição da ilegalidade (positivada em lei), o órgão de controle poderá lançar mão da força normativa da Constituição para impugná-los, pois a norma legal suprema “quer que a imoralidade administrativa em si seja fundamento de nulidade do ato viciado” (SILVA, 2008, p. 668). Esse entendimento vale tanto para os atos vinculados como para os atos discricionários, sendo que não há dúvidas de que ambos estão sujeitos ao controle jurisdicional<sup>30</sup>.

<sup>29</sup> Atos discricionários são aqueles em que a autoridade administrativa tem certa margem de liberdade para agir ao editá-los, nos termos e limites da lei, quanto à escolha do motivo e do conteúdo e com base na conveniência e oportunidade. Nos atos vinculados, por outro lado, não há tal possibilidade, pois a lei estabelece, de antemão, todos os requisitos e condições para sua realização.

<sup>30</sup> “(...) especialmente a partir da Constituição promulgada em 1988, a estrita observância dos postulados a que se refere o art. 2º da Lei nº 9.784/99 passou a qualificar-se como pressuposto de validade dos atos, que, fundados, ou não, em competência discricionária, tenham emanado de autoridades ou órgãos do Poder Público. **O entendimento de que o exercício concreto do poder discricionário expõe-se a controle jurisdicional, quando infringente de determinados postulados (como os da moralidade administrativa, da proporcionalidade, da legalidade e da finalidade) ou quando incompatível com a realização do interesse público, assenta-se em autorizado magistério doutrinário** (...). Impõe-se ressaltar, por necessário, que a possibilidade jurídica de fiscalização jurisdicional dos atos discricionários praticados com inobservância do interesse público ou com desrespeito aos princípios que condicionam a atividade administrativa tem sido reconhecida pela jurisprudência dos Tribunais (RDA 89/134), inclusive por este Supremo Tribunal Federal (RTJ 153/1022-1032).” (MS 23740 MC, Relator: Min. Celso de Mello, julgado em 10/8/2000, DJ 17/8/2000 - grifo nosso)

*Mas, como órgãos como o TCU, com base no conceito de ato administrativo e nos elementos que o compõem, podem exercer o controle, com foco na moralidade administrativa?*

Conforme indicado inicialmente com relação ao conceito de ato administrativo, o foco do controle deve recair, especialmente, sobre o elemento fim (ou finalidade) do ato, que se encontra intrinsecamente ligado ao alcance do interesse público. Se tal interesse não puder ser identificado de forma nítida, pode-se estar diante de situação que tenha como objetivo atender intenções meramente pessoais.

Assim, o principal parâmetro para aferição da moralidade será o elemento finalidade do ato, sem que sejam, contudo, desconsiderados seus demais pressupostos de validade – em especial, o motivo.

O confronto pode ser realizado, num primeiro momento, com requisitos ou condições previstos em lei – a exemplo do citado art. 50 da Lei 9.784/1999 -, sendo que, em caso de inexistência de descrição legal desses parâmetros, será cabível a comparação da situação concreta em análise diretamente com os princípios constitucionais que podem estar sendo desrespeitados. Cabe ressaltar que a indicada forma de análise não exclui o emprego de princípios constitucionais mesmo nas situações que já se encontram delineadas na legislação infraconstitucional.

Em harmonia com os conceitos e com o escopo de controle apresentados quanto ao ato administrativo, Meirelles (2001, p. 84 – grifos do original) conclui: “o certo é que a *moralidade* do ato administrativo juntamente a sua *legalidade* e *finalidade*, além da sua adequação aos *demais princípios*, constituem pressupostos de validade sem os quais toda atividade pública será ilegítima.”

Além de se apoiar no neoconstitucionalismo, este trabalho também inclui, em seu substrato teórico, o entendimento de Justen Filho (2006), quanto à necessidade de constitucionalização do direito administrativo, a fim de atualizá-lo e elevá-lo ao nível das instituições constitucionais. Nas palavras desse autor (ibid., p. 14):

O enfoque constitucionalizante preconizado consiste em submeter a interpretação jurídica de todas as instituições do direito administrativo a uma compreensão fundada concreta e pragmaticamente nos valores constitucionais.

A integração entre as teorias de Direito Administrativo e de Direito Constitucional, conforme raciocínio desenvolvido na subseção 2.2 deste trabalho, no marco teórico que aqui se encerra, confere concretude ao entendimento externado no parágrafo precedente.

### 3 A ATUAÇÃO DO TCU E A MORALIDADE ADMINISTRATIVA

#### 3.1 Atuação do TCU no controle do ato administrativo

No que tange às formas de controle do ato administrativo, a moralidade conta, basicamente, com dois mecanismos para ser defendida<sup>31</sup>: (1) social, que se refere à possibilidade de qualquer cidadão (ou organização da sociedade civil) denunciar atos lesivos à moralidade ou mesmo propor ação popular, e (2) institucional, via atuação dos órgãos de controle, do Ministério Público e do Poder Judiciário<sup>32</sup>.

Nesta monografia, o foco recai unicamente sobre a atuação do TCU, órgão auxiliar do Congresso Nacional que tem grande importância na avaliação da legalidade e moralidade dos atos praticados no âmbito da Administração Pública federal brasileira. Cabe lembrar que essa avaliação encontra respaldo constitucional, nos termos dos arts. 70 e 71 da Constituição Federal, e legal, conforme Lei 8.443, de 16 de julho de 1992 (Lei Orgânica do TCU) e leis extravagantes, como a Lei 8.666/1993, nos termos de seu art. 113.

Conforme explorado anteriormente, sem prejuízo da análise de outros elementos do ato administrativo, o controle sobre a moralidade tem como principal foco averiguar a finalidade alcançada com a prática do ato, que sempre deve estar voltada ao interesse público.

No que diz respeito à função normativa dos princípios constitucionais, a análise de acórdãos foi levada a efeito para averiguar se, na solução dos casos concretos submetidos ao TCU, a referida normatividade foi utilizada como (1) instrumento direto para derrogação de uma regra (aplicação do princípio, em vez de um dispositivo de lei, por exemplo), (2) reforço a situações já alcançadas por leis ou normas infralegais (emprego em conjunto com os princípios) ou (3) se o princípio serviu como meio de integração do sistema jurídico, na hipótese de lacuna de regra específica. Foi verificada a existência, ainda, de casos de colisão de princípios, quando um dos princípios envolvidos foi o da moralidade.

Procurou-se extrapolar, desse modo, a função meramente interpretativa dos princípios constitucionais, que serviriam, nessa limitada percepção, apenas para orientar o julgador na interpretação do sentido da regra jurídica aplicável ao caso sob análise.

Além de ter sido averiguado o emprego do princípio da moralidade e de outros princípios constitucionais (como os da legalidade e da impessoalidade), a fase de análise de acórdãos da Corte de Contas buscou identificar julgados que, em suas fundamentações,

---

<sup>31</sup> Justen Filho (2006) classifica essas duas formas de controle em “controle social” e “controle jurídico-formal” (referindo-se esta ao que aqui foi classificado como “institucional”).

<sup>32</sup> O TCU denomina a atuação integrada desses órgãos e entidades de “rede de controle”.

lançaram mão do princípio da proporcionalidade como balizador da imputação de sanções aos responsáveis. Esse princípio serviu de parâmetro, portanto, para avaliar se o julgador foi proporcional ao propor a aplicação da sanção e, caso tenha decidido por essa medida, se a gradação da pena (multa, por exemplo) também foi fundamentada em termos proporcionais às irregularidades verificadas no processo.

Ressalte-se que as análises pontuais que a seguir serão apresentadas tiveram como bases teóricas tanto o Direito Administrativo – valendo-se das teorias sobre ato administrativo e da aplicação do princípio da legalidade, a partir da estrita verificação do cumprimento de leis e normas infralegais - como o Direito Constitucional, sendo as noções teóricas acerca desse ramo, com relação aos princípios constitucionais, essenciais para avaliar a forma como o TCU aprecia seus processos, em termos de fundamentação de suas deliberações.

### 3.2 Avaliação da jurisprudência do TCU

A fim de alcançar os objetivos propostos para este trabalho, efetuou-se, numa primeira vertente, pesquisa na jurisprudência do TCU<sup>33</sup> utilizando-se expressões de busca para localizar os acórdãos prolatados no **período de 20/1/2004 a 10/6/2009** em cujos votos constou a palavra “moralidade”<sup>34</sup>.

Numa segunda vertente, realizou-se pesquisa relativa ao princípio da proporcionalidade na seção do site do TCU denominada “Jurisprudência Sistematizada”, tendo englobado 50 das 95 deliberações inseridas nessa base de dados (cf. Apêndice 3).

Não foi realizada pesquisa exaustiva em todos os 95 acórdãos constantes dessa base de dados, visto que a análise de praticamente a metade delas demonstrou que havia um padrão nas fundamentações que não se alterava, independentemente do acréscimo de deliberações, na forma que será adiante explicitada.

Os resultados encontrados, considerando as duas vertentes mencionadas, estão consolidados na tabela a seguir, cujo detalhamento compõe o Apêndice 1 deste trabalho (relação de todos os acórdãos consultados):

---

<sup>33</sup> No “Portal de Pesquisa Textual”, disponível no site do TCU, que acessa a base de dados do Sistema Juris, que é o repositório de jurisprudência do Tribunal.

<sup>34</sup> Sem restrição de período, a busca na base de jurisprudência do TCU retornou 1.172 acórdãos nos quais a palavra “moralidade” foi mencionada no voto do relator.

**Tabela 1 - Quantitativos de acórdãos apreciados pelo TCU, analisados e considerados de interesse para a pesquisa (por ano e por colegiado)**

ANO	ACÓRDÃOS APRECIADOS PELO TCU NO ANO <sup>35</sup>	ACÓRDÃOS ANALISADOS			TOTAL	ACÓRDÃOS DE INTERESSE PARA A PESQUISA			TOTAL
		PL <sup>36</sup>	1C <sup>37</sup>	2C <sup>38</sup>		PL	1C	2C	
2004	4.749	64	19	23	<b>106</b>	32	14	15	<b>61</b>
2005	4.579	85	21	26	<b>132</b>	31	11	18	<b>60</b>
2006	4.925	81	24	49	<b>154</b>	34	13	40	<b>87</b>
2007	4.718	97	40	26	<b>163</b>	57	24	20	<b>101</b>
2008	4.888	102	46	30	<b>178</b>	50	24	19	<b>93</b>
2009 <sup>39</sup>	2.094	36	23	16	<b>75</b>	13	9	11	<b>33</b>
<b>TOTAIS</b>		465	173	170	<b>808</b>	217	95	123	<b>435</b>

**Fonte:** elaboração do autor a partir da análise da jurisprudência do TCU

Cabe esclarecer que nem todos os acórdãos encontrados na primeira vertente de pesquisa (princípio da moralidade) foram considerados de interesse, visto que, nos casos nos quais as deliberações foram desconsideradas, foi constatada ao menos uma das seguintes situações:

a) fundamentação na qual a moralidade não foi utilizada como argumento para a condenação do responsável (caso de concordância com relação à defesa do responsável, por exemplo);

b) moralidade mencionada fora do contexto principal da irregularidade, não tendo contribuído, portanto, para a fundamentação da condenação;

c) moralidade mencionada em citação (lei, doutrina etc.), sem conexão com a fundamentação da condenação;

d) menção genérica aos princípios previstos no *caput* do art. 37 da Constituição Federal, sem que houvesse destaque diferenciado para o princípio da moralidade;

e) discordância do relator quanto a eventual desrespeito à moralidade, conforme opinião manifestada pela unidade técnica e/ou pelo representante do Ministério Público/TCU.

A seguir, são apresentadas análises específicas, efetivadas sobre a jurisprudência de interesse para a pesquisa, organizadas por princípios ou assuntos específicos (colisão de princípios, por exemplo).

<sup>35</sup> Acórdãos apreciados em pauta (excluídas deliberações constantes em relação).

<sup>36</sup> PL = Plenário

<sup>37</sup> 1C = 1ª Câmara

<sup>38</sup> 2C = 2ª Câmara

<sup>39</sup> Considerados os acórdãos prolatados até 10/6/2009.

### 3.2.1 Princípio da moralidade

Considerando o princípio da moralidade como o foco principal da pesquisa, foram estabelecidas, a partir da coletânea de jurisprudência avaliada (cf. deliberações discriminadas no Apêndice 2) e a fim de serem alcançados os objetivos propostos para a pesquisa, quatro perspectivas de análise, a saber:

- a) verificação da menção e do emprego, como fundamentação, do princípio da moralidade ao longo do período pesquisado;
- b) utilização dos princípios constitucionais isoladamente (aplicação direta da força normativa da Constituição) ou em conjunto com normas legais e/ou infralegais;
- c) recorrência dos tipos de irregularidades nos quais houve ofensa ao princípio da moralidade e, eventualmente, a outros princípios constitucionais explícitos;
- d) remissão isolada e inter-relação entre o princípio da moralidade e outros princípios constitucionais explícitos utilizados na fundamentação dos acórdãos.

#### 3.2.1.1 Menções e emprego do princípio da moralidade ao longo do período pesquisado

Considerados apenas os acórdãos de interesse para a pesquisa (Apêndice 2), nota-se, quanto ao primeiro aspecto de análise proposto, conforme Tabela 2, apresentada a seguir<sup>40</sup>, que nos quatro anos mais recentes o percentual de acórdãos nos quais foi mencionado o princípio da moralidade manteve-se estável, em torno de 3,5% do total apreciado em cada ano pelo Tribunal (acórdãos incluídos em pauta).

**Tabela 2 – Quantitativo e percentual das menções ao princípio da moralidade nos acórdãos analisados e do emprego do princípio como fundamentação nos acórdãos considerados de interesse para a pesquisa**

ANO	TOTAL DE ACÓRDÃOS APRECIADOS PELO TCU NO ANO <sup>41</sup>	ACÓRDÃOS ANALISADOS	PERCENTUAL DE ACÓRDÃOS COM MENÇÃO AO PRINCÍPIO DA MORALIDADE SOBRE TOTAL APRECIADO PELO TCU <sup>42</sup>	ACÓRDÃOS DE INTERESSE PARA A PESQUISA	PERCENTUAL DE ACÓRDÃOS COM FUNDAMENTAÇÃO (TOTAL OU PARCIAL) NO PRINCÍPIO DA MORALIDADE SOBRE TOTAL APRECIADO PELO TCU
2004	4.749	<b>106</b>	2,23%	<b>61</b>	1,28%
2005	4.579	<b>132</b>	2,88%	<b>60</b>	1,31%

<sup>40</sup> A tabela deve ser interpretada com alguma reserva quanto à exatidão quantitativa, pois pequena parcela dos acórdãos analisados (50 do total de 808 analisados) originou-se da seção do site do TCU denominada “Jurisprudência Sistematizada”, que tinha como foco o princípio da proporcionalidade.

<sup>41</sup> Acórdãos apreciados em pauta (excluídas deliberações apreciadas em relação).

<sup>42</sup> O princípio da moralidade foi mencionado na totalidade dos acórdãos analisados, mas apenas em parte deles foi empregado como fundamento total ou parcial da deliberação.

ANO	TOTAL DE ACÓRDÃOS APRECIADOS PELO TCU NO ANO <sup>41</sup>	ACÓRDÃOS ANALISADOS	PERCENTUAL DE ACÓRDÃOS COM MENÇÃO AO PRINCÍPIO DA MORALIDADE SOBRE TOTAL APRECIADO PELO TCU <sup>42</sup>	ACÓRDÃOS DE INTERESSE PARA A PESQUISA	PERCENTUAL DE ACÓRDÃOS COM FUNDAMENTAÇÃO (TOTAL OU PARCIAL) NO PRINCÍPIO DA MORALIDADE SOBRE TOTAL APRECIADO PELO TCU
2006	4.925	<b>154</b>	3,13%	<b>87</b>	1,77%
2007	4.718	<b>163</b>	3,45%	<b>101</b>	2,14%
2008	4.888	<b>178</b>	3,64%	<b>93</b>	1,90%
2009 <sup>43</sup>	2.094	<b>75</b>	3,58%	<b>33</b>	1,58%

**Fonte:** elaboração do autor a partir da análise da jurisprudência do TCU

Apenas no ano de 2007 foi possível perceber um acréscimo mais significativo no emprego desse princípio para fundamentar as deliberações do TCU (isoladamente ou em conjunto com outros princípios constitucionais e/ou com normas legais e/ou infralegais).

### 3.2.1.2 Formas de emprego dos princípios constitucionais

Quanto ao segundo aspecto de análise, a tabela apresentada a seguir resume as principais formas de utilização dos princípios constitucionais na fundamentação das deliberações consideradas de interesse para este trabalho:

**Tabela 3 – Quantitativo de deliberações por forma de emprego dos princípios constitucionais na fundamentação**

FORMA DE EMPREGO DOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS	QUANTIDADE DE DELIBERAÇÕES <sup>44</sup>				PERCENTUAL SOBRE O TOTAL DE DELIBERAÇÕES
	PL	1C	2C	TOTAL	
Menção isolada dos princípios	97	58	89	<b>244</b>	60,0%
Menção dos princípios em conjunto com lei(s)	84	23	24	<b>131</b>	32,2%
Menção dos princípios em conjunto com lei(s) e norma(s) infralegal(is)	7	2	4	<b>13</b>	3,2%
Menção dos princípios em conjunto com norma(s) infralegal(is)	11	6	2	<b>19</b>	4,7%
<b>TOTAL</b>	<b>199</b>	<b>89</b>	<b>119</b>	<b>407</b>	

**Fonte:** elaboração do autor a partir da análise da jurisprudência do TCU

Os dados apresentados na Tabela 3 evidenciam que há clara preponderância do emprego isolado dos princípios em relação a outras formas de emprego destes na fundamentação das deliberações, representando 60% dos casos analisados, praticamente o dobro da segunda forma mais utilizada (menção dos princípios em conjunto com lei, com 32% do total).

<sup>43</sup> Acórdãos prolatados até 10/6/2009.

<sup>44</sup> Considerados apenas os acórdãos constantes do Apêndice 2.

Não é demais afirmar que a Tabela 3 demonstra, na prática, que **o TCU aplica diretamente os princípios constitucionais na fundamentação de suas deliberações**, o que confere concretude às teorias apresentadas anteriormente neste trabalho, sobre a força normativa da Constituição, na perspectiva do neoconstitucionalismo. Mesmo considerando que o foco da pesquisa se ateve ao princípio da moralidade, o fato de a análise ter levado em conta outros princípios constitucionais explícitos (ver Tabela 5, adiante) permite que essa conclusão seja estendida, mesmo com certa reserva, para o conjunto da jurisprudência do Tribunal.

Uma importante consequência dessa conclusão reflete-se na forma de o TCU enfrentar possíveis lacunas na legislação quando se depara com irregularidades que não se encontram claramente delineadas em normas legais ou infralegais (descrição da conduta e a respectiva penalidade/restricção a ser imposta ao responsável).

A Corte de Contas, nessas situações, não deixa de exercer seu papel constitucional em processos que apresentam tais situações, apreciando-os mesmo que o legislador não tenha previsto todas as possíveis situações que agridam a moralidade administrativa, lançando mão, assim, de modo direto, dos princípios constantes na Constituição Federal.

Nesse sentido, a atuação do TCU alinha-se à forma de atuação que os julgadores devem ter quanto ao emprego de princípios [constitucionais], preconizada por Miranda (2007, p. 267):

(...) os princípios admitem ou postulam desenvolvimentos, concretizações, densificações, realizações variáveis. Nem por isso o operador jurídico pode deixar de os ter em conta, de os tomar como pontos firmes de referência, de os interpretar segundo os critérios próprios da hermenêutica e de, em consequência, lhes dar o devido cumprimento.

Ressalve-se, contudo, que o mencionado percentual de 60% apresentado na Tabela 3, relativo à “menção isolada dos princípios”, deve ser considerado em conjunto e, em especial, com os percentuais constantes da Tabela 2, no contexto do modo de atuação do TCU, que observa, como forma básica de atuação, o ordenamento jurídico vigente em sua plenitude (subsunção do fato - irregularidades analisadas pelo Tribunal, no caso - a determinada disposição da Constituição Federal, de leis, de normas infralegais etc.).

Assim, deve-se perceber que a Corte de Contas somente lança mão da aplicação direta - e isolada, em muitos casos - de princípios constitucionais quando o caso sob análise assim o exige, em vista de complexidade considerável, de lacuna legal – total ou parcial para a solução do problema - ou de eventual afastamento de lei específica que rege determinada

matéria, quer por inconstitucionalidade<sup>45</sup> ou por não se adequar precisamente à situação sob análise. O objetivo, em quaisquer dessas formas de emprego dos princípios, é fornecer a “resposta correta” a cada caso (DWORKIN, 1978), ou seja, a solução considerada a mais justa, mantendo, assim, a integridade do sistema jurídico.

Particularizando-se a análise por colegiado, conforme Tabela 4 apresentada a seguir (considerados os acórdãos constantes do Apêndice 2), percebe-se que a força normativa da Constituição, com o emprego unicamente de princípios constitucionais na fundamentação das deliberações, tem maior expressão na 2ª Câmara do TCU, com quase 75% de ocorrências em relação ao total de acórdãos do colegiado.

Não obstante, também é significativo o percentual alcançado na 1ª Câmara (65% dos casos), enquanto no Plenário do Tribunal há praticamente um equilíbrio entre a menção isolada dos princípios (48%) e os casos nos quais a fundamentação foi reforçada com a remissão a leis (42%).

**Tabela 4 – Quantitativo de deliberações por forma de emprego dos princípios constitucionais na fundamentação – detalhamento por colegiado**

FORMA DE EMPREGO DOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS	QTD. ACÓRDÃOS PL <sup>46</sup>	% SOBRE TOTAL DE ACÓRDÃOS DO COLEGIADO	QTD. ACÓRDÃOS 1C <sup>47</sup>	% SOBRE TOTAL DE ACÓRDÃOS DO COLEGIADO	QTD. ACÓRDÃOS 2C <sup>48</sup>	% SOBRE TOTAL DE ACÓRDÃOS DO COLEGIADO
Menção isolada dos princípios	97	48,7%	58	65,2%	89	74,8%
Menção dos princípios em conjunto com lei(s)	84	42,2%	23	25,8%	24	20,2%
Menção dos princípios em conjunto com lei(s) e norma(s) infralegal(is)	7	3,5%	2	2,2%	4	3,4%
Menção dos princípios em conjunto com norma(s) infralegal(is)	11	5,5%	6	6,7%	2	1,7%
<b>TOTAL</b>	<b>199</b>		<b>89</b>		<b>119</b>	

**Fonte:** elaboração do autor a partir da análise da jurisprudência do TCU

Ainda quanto aos dados apresentados na Tabela 4, nota-se que a menção dos princípios de forma combinada “com lei(s) e norma(s) infralegal(is)” ou apenas “com norma(s) infralegal(is)” é apenas residual, nos três colegiados.

<sup>45</sup> Súmula STF 347:

“O Tribunal de Contas, no exercício de suas atribuições, pode apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos do poder público.”

<sup>46</sup> PL = Plenário; considerados os acórdãos constantes do Apêndice 2.

<sup>47</sup> 1C = 1ª Câmara; considerados os acórdãos constantes do Apêndice 2.

<sup>48</sup> 2C = 2ª Câmara; considerados os acórdãos constantes do Apêndice 2.

Retomando-se a primeira conclusão mencionada (emprego dos princípios constitucionais de forma direta e isolada), vale citar o Acórdão 158/2009 – Plenário (pedido de reexame contra o Acórdão 477/2008, mantido pelo Acórdão 1.344/2008, ambos do Plenário), que, por sua consistência jurídica, merece ser destacado em relação às demais deliberações analisadas.

Essa deliberação trouxe à discussão do Plenário do TCU, de modo bem fundamentado, a possibilidade de a Corte de Contas apreciar casos concretos a ela submetidos baseando-se unicamente em princípios constitucionais, exercitando, assim, seu papel de controle mesmo em face de vácuo legislativo. A consequência desse modo de proceder é o reconhecimento da força normativa da Constituição para o exame de situações abarcadas pela jurisdição do TCU, do qual pode decorrer a expedição de determinações e a condenação de maus gestores que desrespeitaram determinados princípios constitucionais.

No voto que precedeu o Acórdão 158/2009 – Plenário, o relator, Ministro Valmir Campelo, destacou esse modo de atuação do TCU, evidenciada nos resultados desta pesquisa, que privilegia a forma contemporânea de aplicação e interpretação do direito, por meio dos princípios constitucionais (neoconstitucionalismo), sem que o julgador fique adstrito tão-somente aos casos abrangidos pelas normas infraconstitucionais, na antiga visão positivista.

Transcreve-se, a seguir, excerto do mencionado voto:

4. (...) Primeiramente, adentro sobre a **viabilidade da determinação baseada em princípio**, mesmo sem lei específica que preveja a relação in concreto “fato x consequência”.

5. É necessário alvejar que o ordenamento jurídico condensa um conjunto de princípios e regras a nortear o julgador em seu dever de decidir. Na atividade jurisdicional, ao juiz não cabe a esquivas sobre o mérito de uma posta conduta sob a alegação de que a lei não prevê determinada situação fática. Baseado em princípios e todo o arcabouço de convencimento, lhe cabe resolver; a decisão é compulsória.

6. Nem poderia ser diferente. Seria impossível esgotar as infinitas possibilidades de agir (ou de se omitir) no mundo concreto. Quando se positiva determinado modelo de comportamento, este decorre da preservação de um valor, de um princípio a ser protegido, necessariamente considerado no julgamento. Na ausência de lei – e mesmo na presença dela – é o princípio o balizador do mérito. Como postula Celso Antônio Bandeira de Melo (RDP, 15:284), “violar um princípio é muito mais grave que transgredir uma norma. A desatenção ao princípio implica ofensa não a um específico mandamento obrigatório, mas a todo o sistema de comandos. É a mais grave forma de ilegalidade ou inconstitucionalidade (...)”.

(...)

8. Pois bem, apresenta-se a situação: “a Petrobrás não deu a devida publicidade em seus contratos de patrocínio”; ao Tribunal cabe decidir sobre o mérito da dita **ofensa ao ordenamento jurídico**, qual seja, a **mácula aos basilares da publicidade, moralidade e impessoalidade, mesmo que não**

**exista lei** que regulamente este aspecto pontual dos contratos de patrocínio da estatal.

(...)

11. Ao destrinchar a **aplicação dos princípios da publicidade, moralidade e impessoalidade**, na decisão do Acórdão 477/2008-P, nas palavras da Serur, o Tribunal "conferiu concretude a normas supralegais, e que não podem deixar de ter eficácia, sob pena de comprometer a coesão do ordenamento jurídico, pela privação de seus valores fundamentais (...)"

(...)

14. Realmente, a **exaltação do positivismo jurídico pode levar o direito a ser prisioneiro da lei**, o que seria uma negação de um ditado elementar da boa hermenêutica: "a pior interpretação da lei é a literal"; há de se considerar o seu conteúdo axiológico.

(grifos nossos)

A referida deliberação do TCU e as demais que compuseram os resultados apresentados nas Tabelas 3 e 4, a partir dos acórdãos enumerados no Apêndice 2, corroboram o entendimento de Mendes, Coelho e Branco (2008, p. 34 – grifos do original), quanto ao papel distinto, mas complementar, que têm o legislador e o julgador ao, respectivamente, formular os princípios e aplicá-los na resolução de casos concretos:

(...) pode-se dizer que os princípios jurídicos se produzem necessariamente em *dois tempos* e a *quatro mãos*: primeiro são formulados genérica e abstratamente pelo legislador; depois se concretizam, naturalmente, como *normas do caso* ou *normas de decisão*, pelos intérpretes e aplicadores do Direito.

Para o TCU, portanto, pode-se concluir que a inexistência de lei específica que discrimine a consequência para determinada irregularidade não é capaz de representar empecilho à sua atuação como órgão de controle externo. Os princípios constitucionais podem, assim, à vista de sua "virtualidade de oferecer critérios de solução a uma pluralidade de problemas" (MIRANDA, 2007, p. 265), servir como único e firme suporte do aplicador do Direito ao caso concreto, sem que isso represente qualquer fraqueza ou limitação para a fundamentação da decisão.

### 3.2.1.3 Recorrência dos tipos de irregularidades

Quanto aos assuntos que, de modo recorrente, serviram de motivação para o emprego do princípio da moralidade na fundamentação das deliberações analisadas, a tabela a seguir resume aqueles que apresentaram quantitativo suficiente para representar alguma recorrência (não obstante a existência da classificação "outras irregularidades"):

**Tabela 5 – Consolidação da análise quanto ao princípio da moralidade – quantitativo de deliberações por tipo de irregularidade**

TIPO DE IRREGULARIDADE	QUANTIDADE DE DELIBERAÇÕES <sup>49</sup>			
	PL	1C	2C	TOTAL
Licitação: dispensa indevida	7	15	5	<b>27</b>
Licitação: dispensa indevida (contratação de fundação de apoio por instituição federal de ensino superior)	5	-	1	<b>6</b>
Licitação: inexigibilidade indevida	9	5	1	<b>15</b>
Licitação: direcionamento / favorecimento a licitantes	10	2	1	<b>13</b>
Licitação: fraude à licitação / conluio entre licitantes	11	-	-	<b>11</b>
Licitação: fracionamento de despesas	-	1	3	<b>4</b>
Licitação/contratos: relacionamentos entre gestores e licitantes/empresas contratadas	22	9	14	<b>45</b>
Licitação: outras irregularidades	18	5	3	<b>26</b>
Contratos: subcontratação	6	-	1	<b>7</b>
Contratos: sub-rogação	12	-	2	<b>14</b>
Contratos: sobrepreço / superfaturamento	1	1	1	<b>3</b>
Contratos: outras irregularidades	8	1	2	<b>11</b>
Conselhos de fiscalização profissional: concurso público	9	2	3	<b>14</b>
Conselhos de fiscalização profissional: relacionamento com entidade sindical	-	3	-	<b>3</b>
Convênios: irregularidades na licitação	1	-	1	<b>2</b>
Convênios: irregularidades na aplicação dos recursos	1	-	3	<b>4</b>
Convênios: irregularidades em prestações de contas	-	1	1	<b>2</b>
Convênios: omissão no dever de prestar contas	-	2	37	<b>39</b>
Convênios: outras irregularidades	3	-	-	<b>3</b>
Sistema “S”: processo seletivo de pessoal	6	19	13	<b>38</b>
Sistema “S”: aplicação de recursos em entidade privada ou sindicato	-	-	2	<b>2</b>
Sistema “S”: remuneração de dirigentes	1	2	2	<b>5</b>
Concessão de patrocínios	2	-	1	<b>3</b>
Concurso público	4	1	-	<b>5</b>
Concessão/definição de valores de diárias e passagens aéreas	8	6	3	<b>17</b>
Pagamento irregular de acordo extrajudicial em desapropriação	4	-	-	<b>4</b>
Pessoal: pensão civil (não comprovação da dependência econômica do beneficiário em relação ao instituidor)	4	5	1	<b>10</b>
Pessoal: pensão civil (outras irregularidades)	-	2	-	<b>2</b>
Pessoal: outras irregularidades	6	-	-	<b>6</b>
Nepotismo	13	2	9	<b>24</b>
Terceirização: contratação de parentes de funcionários da entidade contratante	2	2	-	<b>4</b>
Terceirização: poder de indicação/aprovação de funcionários da contratada por parte da entidade contratante	2	-	1	<b>3</b>
Utilização de veículos oficiais	-	3	6	<b>9</b>
Administrativo (processos internos TCU)	3	-	-	<b>3</b>
Outras irregularidades	36	7	13	<b>56</b>

**Fonte:** elaboração do autor a partir da análise da jurisprudência do TCU

Para o desenvolvimento da terceira perspectiva de análise proposta para esta subseção (irregularidades mais recorrentes nas quais houve ofensa ao princípio da moralidade

<sup>49</sup> Considerados os acórdãos constantes do Apêndice 2 (princípio da moralidade).

e, eventualmente, a outros princípios constitucionais explícitos, com aquele mencionados em conjunto), foram adotados os seguintes procedimentos sobre os dados apresentados na Tabela 5:

a) excluídos os tipos de irregularidades que não apresentaram número de ocorrências significativo para representar recorrência no tema (menos de dez ocorrências);

b) desconsideradas as contagens que haviam sido, inicialmente, contabilizadas nas categorias de “outras irregularidades”.

Como resultado desse procedimento, foi elaborada a Tabela 6, a seguir, com relação à qual serão apresentadas, adiante, análises pontuais sobre os tipos de irregularidades nela referidos (ordenadas em ordem decrescente com relação ao número de ocorrências).

**Tabela 6 – Consolidação da análise quanto ao princípio da moralidade – tipos de irregularidades selecionados para análise**

Nº	TIPO DE IRREGULARIDADE	QUANTIDADE DE DELIBERAÇÕES			
		PL	1C	2C	TOTAL
1	Licitação/contratos: relacionamentos entre gestores e licitantes/empresas contratadas	22	9	14	<b>45</b>
2	Convênios: omissão no dever de prestar contas	-	2	37	<b>39</b>
3	Sistema “S”: processo seletivo de pessoal	6	19	13	<b>38</b>
4	Licitação: dispensa indevida	7	15	5	<b>27</b>
5	Nepotismo	13	2	9	<b>24</b>
6	Concessão/definição de valores de diárias e passagens aéreas	8	6	3	<b>17</b>
7	Licitação: inexigibilidade indevida	9	5	1	<b>15</b>
8	Contratos: sub-rogação	12	-	2	<b>14</b>
9	Conselhos de fiscalização profissional: concurso público	9	2	3	<b>14</b>
10	Licitação: direcionamento / favorecimento a licitantes	10	2	1	<b>13</b>
11	Licitação: fraude à licitação / conluio entre licitantes	11	-	-	<b>11</b>
12	Pessoal: pensão civil (não comprovação da dependência econômica do beneficiário em relação ao instituidor)	4	5	1	<b>10</b>

**Fonte:** elaboração do autor a partir da análise da jurisprudência do TCU

Nº	TIPO DE IRREGULARIDADE	QUANTIDADE DE DELIBERAÇÕES			
		PL	1C	2C	TOTAL
1	Licitação/contratos: relacionamentos entre gestores e licitantes/empresas contratadas	22	9	14	<b>45</b>

A irregularidade que mais trouxe prejuízos à moralidade administrativa, em termos de quantidade de emprego no voto das deliberações avaliadas, foi aquela classificada como “Licitação/contratos: relacionamentos entre gestores e licitantes/empresas contratadas”.

Essa confusão entre o público e o privado<sup>50</sup> foi o alvo do controle externo em 45 acórdãos, tendo sido motivada pelo descumprimento do dever de lealdade do gestor/responsável para com a Administração Pública, por ter privilegiado a defesa de interesses privados.

Em muitos casos, cônjuges e parentes de gestores, proprietários de empresas licitantes e contratadas, eram os beneficiários dessa prática irregular. Não por acaso, em boa parte dos acórdãos analisados o princípio da impessoalidade foi mencionado em conjunto com o princípio da moralidade na fundamentação da deliberação. Para Furtado (2007, p. 413 – grifos nossos), “é a moralidade que deve impedir, por exemplo, a realização de conluio entre os licitantes ou a contratação de empresas de parentes dos administradores, ainda que se trate de hipótese de contratação direta prevista em lei.”

O acórdão a ser destacado quanto a esse tipo de irregularidade é o de nº 2.105/2008, do Plenário do TCU. O processo que foi apreciado por meio dessa deliberação cuidou de irregularidade relativa a relacionamentos profissionais, societários e de parentesco de gestor público de autarquia federal com consórcios de empresas, sendo uma destas licitante e outra já contratada pela entidade.

O relator do Acórdão 2.105/2008 – Plenário, Ministro Ubiratan Aguiar, baseou seu voto na menção aos princípios constitucionais da isonomia, legalidade, moralidade, impessoalidade e probidade, bem como naqueles constantes no *caput* do art. 3º da Lei 8.666/1993. Os trechos do mencionado voto, de maior relevância para os fins desta pesquisa, são apresentados a seguir:

15. Os relacionamentos estreitos entre o referido gestor do Dnit, sócios de uma das empresas que conformam o consórcio vencedor da licitação e o coordenador-técnico do Consórcio STE/Siscon indicam que há grande possibilidade de que os princípios da moralidade e da impessoalidade tenham sido inobservados, pelo fato de que a simples existência desses relacionamentos representa afronta a tais princípios.

(...)

28. Além de ofender aos princípios da moralidade, impessoalidade, legalidade e isonomia, pode-se dizer que a participação do Consórcio Geohidro/Consulfer/Magna na Concorrência nº 350/2006 ofendeu, também, a legitimidade de todo o processo, pois **não houve apenas a desobediência de normas legais, mas de princípios éticos que norteiam todas as**

<sup>50</sup> Quando tal tipo de superposição de interesses torna difícil a identificação do limite entre o público e o privado, há a tendência de se retornar aos primórdios da Administração, com a prevalência do patrimonialismo, assim explicado por Medeiros (2006, p. 144), a partir da lição de Ferreira (1996), como forma de gestão que antecedeu à burocracia: “O patrimonialismo foi o principal fator que deu causa ao surgimento da burocracia. O modelo de administração pública burocrática foi adotado em muitos países visando substituir aquele tipo de administração, no qual os patrimônios público e privado eram confundidos, criando-se, nesse tipo de ambiente, oportunidade para o aparecimento do clientelismo, nepotismo, empreguismo e até mesmo da corrupção (FERREIRA, 1996). A implantação do modelo burocrático buscou, principalmente, combater essas práticas.” (grifo nosso).

**disposições constitucionais e infraconstitucionais que tratam de licitações públicas.**

(...)

30. Assim, se o órgão de controle não rechaçar, com veemência, o tipo de situação detectada na referida concorrência, que afrontou princípios como o da **moralidade** e o da legitimidade, pode-se dar um ar de legalidade a comportamento que atenta contra a seriedade que deve cercar as relações entre o Estado e a iniciativa privada e que pode dar margem, como nefasta conseqüência, a todo tipo de acordo, manipulação de resultados e favorecimentos os mais diversos possíveis, que podem ter início até mesmo no momento em que se estabelecem cláusulas em editais de licitação, termos de referência e minutas de contratos.

(...)

39. No caso analisado nestes autos, afeto ao Direito Administrativo – por tratar de questão envolvendo licitação pública -, cabe, perfeitamente, o raciocínio que indiquei, da seguinte forma: se a licitação deve ocorrer sob o pressuposto de que há isonomia no tratamento a ser dado aos licitantes, que implica em igualdade de condições de concorrer entre todos os interessados; de que não há qualquer relação de parentesco, profissional ou societária entre gestor(es) do órgão que promove o certame, de empresa terceirizada que atua em, diversas fases da licitação e qualquer das licitantes; que há **impessoalidade no trato entre a Administração e as empresas que concorrem entre si**; e que todos os procedimentos devem seguir a estrita legalidade, então só se pode concluir que se ao menos uma dessas condições – todas de índole constitucional - for desrespeitada, não há como garantir que houve lisura no resultado final da licitação.

40. A existência de favorecimento a, ao menos, um dos licitantes – mesmo que não se prove essa hipótese - é a suspeita que paira no ar e que passa a macular, de modo definitivo, a licitação na qual se verifica irregularidades como aquelas apontadas no item precedente.

(grifos nossos)

No trecho do voto transcrito, é possível perceber que a fundamentação foi construída não apenas com princípios explícitos constantes da Constituição Federal, mas também com a remissão a postulados éticos que, mesmo não estando positivados, devem ser observados pelo administrador público. Tal padrão ético de conduta, relacionado à moralidade administrativa, mereceu o seguinte registro de Reis (1999, p. 44 – grifos nossos):

No que concerne ao princípio da moralidade administrativa, deve se entender que os atos administrativos deverão ser, sempre, pautados pelo **padrão ético de conduta**, não podendo se admitir, mais, que se diga ser a administração aética, como dantes ocorreu, uma vez que nas relações humanas em geral e entre aqueles que cuidam da coisa pública, - agentes públicos em geral, e em destaque, os servidores, - os que a financiam – contribuintes – e os que dela obtêm os resultados, deve pairar o **princípio da moralidade**, hoje preceito constitucional.

Nº	TIPO DE IRREGULARIDADE	QUANTIDADE DE DELIBERAÇÕES			
		PL	1C	2C	TOTAL
2	Convênios: omissão no dever de prestar contas	-	2	37	<b>39</b>

A “omissão no dever de prestar contas” de recursos recebidos por responsáveis no âmbito de convênios foi o tipo de irregularidade contabilizado, em sua quase totalidade, na 2ª Câmara do TCU, com apenas duas ocorrências na 1ª Câmara e nenhuma no Plenário do Tribunal.

A recorrência significativa na 2ª Câmara deveu-se às fundamentações de diversos votos apresentados pelo Ministro Walton Alencar Rodrigues, um dos ministros do TCU que consideram gravíssimo esse tipo de irregularidade, por afrontar a Constituição Federal, normas legais e infralegais.

Na totalidade das deliberações da 2ª Câmara, a omissão no dever de prestar contas foi considerada prejudicial ao princípio da publicidade, além de configurar conduta administrativa imoral e ímproba, sendo ilustrativa a opinião do Ministro Walton Alencar Rodrigues na fundamentação do Acórdão 1.929/2005, proferido por esse colegiado, cujo excerto é transcrito a seguir:

O dever de prestar contas, de matriz constitucional, é inerente à gestão de recursos públicos, constituindo um dos pilares do sistema republicano. A sua ausência significa não somente o descumprimento da Constituição e da legislação em vigor, mas a violação da transparência na prática dos atos de gestão, a ausência de comprovação da lisura no trato com a coisa pública, a possibilidade sempre presente de que a totalidade dos recursos públicos federais transferidos ao Município tenha sido integralmente desviada em benefício de **administrador ímprobo**, ou de pessoas por ele determinadas. Pela concreta violação de normas e princípios fundamentais, a exemplo dos da legalidade, **moralidade e publicidade**, não deve ser tolerado tal comportamento por parte do administrador local.  
(grifos nossos)

O Ministro Humberto Guimarães Souto, em uma das duas deliberações da 1ª Câmara mencionadas na Tabela 6 sobre o tipo de irregularidade sob análise, também considerou, no voto que fundamentou o Acórdão 93/2004, desse colegiado, que a omissão, além de ofender a moralidade, representa ato de improbidade administrativa, o que provocaria a incidência da Lei 8.429/1992:

Acolho, também, as sugestões do *parquet*, considerando a gravidade da omissão no dever de prestar contas, que atenta contra os princípios da transparência e da **moralidade administrativa** e visa impedir a atuação do controle. Além disso, **constitui ato de improbidade administrativa**, conforme disposição do art. 11, inciso VI, da Lei nº 8.429/92, que reclama a atuação do Ministério Público junto ao Poder Judiciário para fins de ressarcimento e aplicação das penalidades cabíveis.  
(grifos nossos)

Essa foi a única deliberação da 1ª Câmara na qual os princípios da moralidade e da probidade administrativa foram mencionados explicitamente e em conjunto com a Lei 8.429/1992, no que diz respeito à omissão no dever de prestar contas, o que pode ser explicado pelo fato de o TCU não ter competência para instaurar e julgar ações decorrentes da aplicação da Lei 8.429/1992.

A Corte de Contas, nos casos em que verifica possível incidência dessa lei na análise dos casos a ela submetidos, pode encaminhar a documentação ao Ministério Público Federal, para que este avalie eventual transgressão a dispositivos da Lei de Improbidade Administrativa e, se for caso, proponha a respectiva ação de improbidade junto ao Poder Judiciário.

Nº	TIPO DE IRREGULARIDADE	QUANTIDADE DE DELIBERAÇÕES			
		PL	1C	2C	TOTAL
3	Sistema “S”: processo seletivo de pessoal	6	19	13	<b>38</b>

Com relação aos serviços sociais autônomos, conhecidos como Sistema “S”<sup>51</sup>, o tipo de irregularidade que com mais recorrência foi considerado desrespeitoso à moralidade administrativa foi aquele ligado a “processos seletivos de pessoal” dessas entidades.

Uma possível explicação para o grande número de deliberações nas quais esse tipo de irregularidade ocorreu poderia advir de dúvida acerca da natureza jurídica das entidades que compõem tal sistema, se seriam de direito público – com a incidência de princípios e regras de direito público, como aqueles constantes do *caput* e inciso II do art. 37 da Constituição Federal – ou de direito privado - o que lhes daria, hipoteticamente, grande flexibilidade para a gestão de seus recursos humanos, prescindindo, assim, de processos seletivos transparentes e isonômicos.

Conforme observou o Ministro André Luís de Carvalho, no voto que fundamentou o Acórdão 2.550/2009 – 2ª Câmara, “os entes privados qualificados por força de lei como serviços sociais autônomos não integram a administração pública indireta, condição essa, todavia, que não os exonera do dever de balizar a sua gestão pelos princípios fundamentais assentados na Constituição Federal para o regime de pessoal.” (grifo nosso). O fato de as entidades do Sistema “S” serem financiadas por recursos públicos que têm natureza de

<sup>51</sup> Exemplos de entidades que compõem o Sistema “S”: Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI); Serviço Social da Indústria (SESI); Serviço Nacional de Aprendizagem do Comércio (SENAC); Serviço Social do Comércio (SESC); Serviço Brasileiro de Apoio às Pequenas e Médias Empresas (SEBRAE); Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (SENAR); Serviço Social de Transporte (SEST) e Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte (SENAT).

contribuição parafiscal (art. 149 da Constituição Federal) é um dos motivos que determinam a estrita observância desse dever.

Na lição de Cuéllar (2008, p. 8), “os serviços sociais autônomos [Sistema “S”] são entes privados que exercem atividade de interesse público (...). Por receberem recursos públicos, os serviços sociais autônomos sujeitam-se ao controle do Tribunal de Contas, conforme dispõe o parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal.” (grifo nosso).

O entendimento mencionado no Acórdão 2.550/2009 – 2ª Câmara prevalece desde a Decisão 907/1997 - Plenário, proferida na Sessão de 11/12/1997, sendo que, mesmo mais de uma década após a prolação dessa deliberação, é recorrente a apreciação, pelo TCU, de casos de contratação de pessoal pelas entidades do Sistema “S” sem que seja realizado, previamente, processo seletivo que obedeça a normativos internos e observe, entre outras exigências, os princípios constitucionais da legalidade, moralidade, igualdade, impessoalidade e publicidade.

O Ministro Marcos Bemquerer Costa, no voto que fundamentou o Acórdão 1023/2009 – 1ª Câmara, esclareceu quais são os principais parâmetros a serem seguidos nos processos seletivos para que estes sejam considerados legais e conformes à moralidade administrativa e aos demais princípios constitucionais referenciados anteriormente:

14. Em todas as fases do **processo de recrutamento de pessoal** por tais entidades, ou seja, desde a elaboração do edital até a divulgação do resultado final do certame, **os princípios constitucionais devem ser respeitados, sob pena de nulidade do ato, em caso de eventual descumprimento**. Há liberdade para o gestor, de acordo com o interesse e as necessidades da entidade, fixar as bases do processo de recrutamento e seleção, porém o ente promotor do certame fica adstrito à **obrigatória observância dos princípios constitucionais aplicáveis à Administração**.  
(grifos nossos)

Mesmo não estando obrigado a realizar concurso público nos moldes previstos no art. 37, inciso II, da Constituição Federal<sup>52</sup> para a composição de seus quadros, o Sistema “S” reiteradamente comete o tipo de irregularidade sob discussão, que, muitas vezes, vem acompanhada de alguma forma de nepotismo, como a contratação de parentes dos dirigentes

---

<sup>52</sup> Constituição Federal:

“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:

(...)

II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração;” (grifo nosso)

das entidades contratantes, sem a realização de processo seletivo ou sua realização de modo falho (cf. verificado, por exemplo, no Acórdão 2.489/2004 – 1ª Câmara).

Nº	TIPO DE IRREGULARIDADE	QUANTIDADE DE DELIBERAÇÕES			
		PL	1C	2C	TOTAL
4	Licitação: dispensa indevida	7	15	5	27

O quarto tipo de irregularidade que maior número de vezes foi contabilizado a partir dos acórdãos de interesse para pesquisa foi a “dispensa indevida” de licitação, com 27 deliberações.

Essa irregularidade ocorre quando o gestor deixa de efetivar licitação quando havia condições de realizá-la, fora das exceções previstas nos arts. 17 (licitação dispensada) e 24 (licitação dispensável) da Lei 8.666/1993, o que implica em inobservância do art. 37, inciso XXI<sup>53</sup>, da Constituição Federal.

Na fundamentação dos 27 acórdãos representativos desse tipo de irregularidade, a dispensa indevida esteve associada à ofensa não apenas aos princípios da legalidade e da moralidade – que seriam mais diretamente perceptíveis –, mas, também, aos princípios da impessoalidade, isonomia, eficiência, publicidade e dever de licitar.

Quanto à impessoalidade, nem sempre é possível atestar quando o gestor deixou de realizar a licitação por má-fé ou por ignorância da Lei de Licitações. Em qualquer dos casos, contudo, a irregularidade é reconhecida e condenada pelo TCU, sendo a eventual imputação de débito ou aplicação de multa dependente da análise de cada caso concreto – sendo cabível, na gradação das sanções, o emprego do princípio da proporcionalidade.

A impessoalidade resta prejudicada com a dispensa indevida de licitação, visto que usualmente há benefício direto de licitantes que têm algum vínculo com gestores do órgão contratante (ligação pessoal, de parentesco, profissional, societária ou de outra natureza).

A ofensa ao princípio da isonomia, por sua vez, está intrinsecamente ligada ao desrespeito aos princípios da publicidade e do dever de licitar, pois a espécie de irregularidade em foco não permite que outros possíveis interessados em contratar com o Poder Público

<sup>53</sup> Constituição Federal:

“Art. 37. *Omissis*

(...)

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.”

ofereçam a ele seus produtos e serviços, quiçá em condições mais vantajosas do que aquelas propostas por aquele beneficiado pela aquisição/contratação que não foi precedida de processo licitatório. Nas palavras de Silva (2008, p. 672), o dever de licitar “constitui um princípio instrumental de realização dos princípios da moralidade administrativa e do tratamento isonômico dos eventuais contratantes com o Poder Público.” (grifo nosso).

Essa impossibilidade de um maior número de licitantes poder contratar com a Administração pode acarretar, ainda, prejuízos ao princípio da eficiência, pois não será possível aferir se a contratação oriunda de dispensa indevida foi realizada nos moldes mais vantajosos para o órgão contratante, tanto em termos do valor pago (economicidade), como da qualidade do produto adquirido ou do serviço prestado.

Para ilustrar o tipo de irregularidade sob exame, pode-se citar uma das situações que são encontradas de modo mais recorrente na jurisprudência do TCU, relativas à utilização inapropriada do art. 24, inciso IV, da Lei de Licitações, que trata das hipóteses de dispensa fundamentadas em situações de emergência ou de calamidade pública<sup>54</sup>.

Em boa parte dos casos, a dispensa foi “artificialmente” provocada pelo próprio gestor, que deixou de agir no tempo devido, dando causa, assim, a alguma situação que, com o decorrer do tempo, passou a ser exigir tratamento emergencial. A menção ao entendimento jurisprudencial do Tribunal acerca desse tipo de irregularidade – cujo marco é a Decisão 347/1994 – Plenário, de caráter normativo (resposta a consulta) - foi registrada pelo Ministro Marcos Bemquerer Costa no voto que fundamentou o Acórdão 1.150/2005 – Plenário, cujo trecho de interesse é transcrito a seguir:

8. Friso, primeiramente, que a jurisprudência desta Corte de Contas é pacífica no sentido de que **aos administradores não é permitido respaldar eventual contratação direta em situação emergencial por eles provocada, comissiva ou omissivamente**, valendo lembrar, em vista da pertinência com a irregularidade sob exame, ter o Plenário deste E. Tribunal, ao responder a consulta formulada pelo então Ministro dos Transportes, Sr. Rubens Bayma Denys, estabelecido, por meio da **Decisão n. 347/1994**, como uma das condições para a dispensa de licitação em virtude de situação emergencial o seguinte: “que a situação adversa, dada como de emergência ou de calamidade pública, não se tenha originado, total ou parcialmente, da falta de planejamento, da desídia administrativa ou da má gestão dos recursos disponíveis, ou seja, que ela não possa, em alguma medida, ser

<sup>54</sup> “Art. 24. É dispensável a licitação:

(...)

IV - nos casos de emergência ou de calamidade pública, quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, e somente para os bens necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa e para as parcelas de obras e serviços que possam ser concluídas no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias consecutivos e ininterruptos, contados da ocorrência da emergência ou calamidade, vedada a prorrogação dos respectivos contratos;”

atribuída à culpa ou dolo do agente público que tinha o dever de agir para prevenir a ocorrência de tal situação;”

Conclui-se, assim, à vista da fundamentação das deliberações analisadas quanto à aplicação dos princípios constitucionais em relação à “dispensa indevida”, que a regra é licitar, devendo as dispensas (bem como as inexigibilidades, tratadas adiante como outro tipo de irregularidade) serem tratadas como alternativas excepcionais pelos gestores públicos.

Nº	TIPO DE IRREGULARIDADE	QUANTIDADE DE DELIBERAÇÕES			
		PL	1C	2C	TOTAL
5	Nepotismo	13	2	9	<b>24</b>

Do mesmo modo que se mencionou anteriormente, que o tipo de irregularidade mais recorrente (“relacionamentos entre gestores e licitantes/empresas contratadas”) representaria uma forma de confusão entre os patrimônios público e privado<sup>55</sup>, o tipo sob análise, o “nepotismo”, que contou com 24 ocorrências, também serve de exemplo para ilustrar como os gestores passam a defender interesses outros que não o interesse público quando incorrem nessa prática.

Registre-se que a nomeação e designação de cônjuges, companheiros ou parentes para o exercício de cargos de provimento em comissão ou função gratificada é uma irregularidade que vem sendo condenada há muitos anos pelo TCU, mesmo quando não havia qualquer legislação específica vedando essa espécie de ilegalidade.

Conforme entendimento do Conselho Nacional de Justiça – CNJ (2008), “o nepotismo está estreitamente vinculado a estrutura de poder dos cargos e funções da administração e se configura quando, de qualquer forma, a nomeação do servidor ocorre por influência de autoridades ou agentes públicos ligados a esse servidor por laços de parentesco.”

Até o advento da Resolução CNJ 7, de 18 de outubro de 2005<sup>56</sup>, o TCU, quando apreciava casos de nepotismo no Poder Judiciário, limitava-se, muitas vezes, a discussões que se restringiam, na fundamentação da condenação, somente à aplicação de princípios constitucionais – moralidade e impessoalidade, em especial -, pela ausência de lei específica que disciplinasse o assunto.

<sup>55</sup> Para uma revisão histórica sobre a distinção entre o público e o privado, na ótica do Direito, ver Pinto (2003).

<sup>56</sup> A Resolução CNJ 7/2005, que “disciplina o exercício de cargos, empregos e funções por parentes, cônjuges e companheiros de magistrados e de servidores investidos em cargos de direção e assessoramento, no âmbito dos órgãos do Poder Judiciário e dá outras providências”, foi alterada, posteriormente, pelas Resoluções CNJ 9/2005 e 21/2006.

A defesa dos responsáveis mencionava, por exemplo, a viabilidade da aplicação da Lei 9.421, de 24 de dezembro de 1996<sup>57</sup>, então vigente (ora revogada), para justificar a legalidade dos atos de nomeação de cônjuges, companheiros ou parentes de magistrados, por terem sido os atos publicados antes da entrada em vigor dessa lei.

Para ilustrar a espécie de discussão que permeou muitos processos do TCU e que englobavam fatos ocorridos antes da entrada em vigor da Resolução CNJ 7/2005, nos casos em que a Corte de Contas decidia pela anulação dos atos de nomeação ou designação oriundos da prática de nepotismo, pode-se mencionar o Acórdão 913/2005 – 2ª Câmara. Do voto dessa deliberação, cujo relator foi o Ministro Ubiratan Aguiar, confirma-se a assertiva anterior, com relação à aplicação, como único instrumento na fundamentação das decisões até então prolatadas, de princípios constitucionais:

2. A matéria discutida nos presentes autos é recorrente neste Tribunal. Conforme entendimento que já tive oportunidade de externar nesta Casa, o **nepotismo** é prática que vem sendo condenada sistematicamente pela Corte de Contas. **Essa prática mostra total inobservância ao princípio da moralidade, tendo este Tribunal decidido casos semelhantes ao que aqui se encontra sob apreciação, em uma de suas correntes de entendimento, com base tão-somente na ofensa ao caput do art. 37 da Constituição Federal**, conforme Acórdãos n.ºs 159/2004 e 560/2004, ambos do Plenário. (grifos nossos)

Com a edição da Resolução CNJ 7/2005, a aplicação dos princípios constitucionais pelo TCU passou a ocorrer em reforço a essa norma infralegal e a leis que disciplinam o tema<sup>58</sup>. Ressalte-se que o entendimento dessa resolução, aplicável ao Poder Judiciário, foi consolidado pelo STF no julgamento da Ação Direta de Constitucionalidade - ADC 12/DF<sup>59</sup>

<sup>57</sup> Dispositivo da Lei 9.421/1996 que vedava a prática de nepotismo:

“Art. 10. No âmbito da jurisdição de cada Tribunal ou Juízo é vedada a nomeação ou designação, para os Cargos em Comissão e para as Funções Comissionadas de que trata o art. 9º, de cônjuge, companheiro ou parente até o terceiro grau, inclusive, dos respectivos membros ou juízes vinculados, salvo a de servidor ocupante de cargo de provimento efetivo das Carreiras Judiciárias, caso em que a vedação é restrita à nomeação ou designação para servir junto ao Magistrado determinante da incompatibilidade.”

<sup>58</sup> Atualmente, a vedação do nepotismo no Poder Judiciário é objeto do seguinte dispositivo da Lei 11.416, de 15 de dezembro de 2006:

“Art. 6º. No âmbito da jurisdição de cada tribunal ou juízo é vedada a nomeação ou designação, para os cargos em comissão e funções comissionadas, de cônjuge, companheiro, parente ou afim, em linha reta ou colateral, até o terceiro grau, inclusive, dos respectivos membros e juízes vinculados, salvo a de ocupante de cargo de provimento efetivo das Carreiras dos Quadros de Pessoal do Poder Judiciário, caso em que a vedação é restrita à nomeação ou designação para servir perante o magistrado determinante da incompatibilidade.”

<sup>59</sup> “No mérito, entendeu-se que a **Resolução 7/2005 está em sintonia com os princípios constantes do art. 37, em especial os da impessoalidade, da eficiência, da igualdade e da moralidade, que são dotados de eficácia imediata**, não havendo que se falar em ofensa à liberdade de nomeação e exoneração dos cargos em comissão e funções de confiança, visto que as restrições por ela impostas são as mesmas previstas na CF, as quais, extraídas dos citados princípios, vedam a prática do nepotismo.” (Relator: Ministro Carlos Britto - Sessão do Tribunal Pleno de 20/8/2008 – publicada no DJE de 11/9/2008 - grifo nosso).

e, posteriormente, estendido aos Poderes Executivo e Legislativo, de todas as esferas de governo, com a edição da Súmula Vinculante STF 13, que assim dispõe:

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)

O registro sobre o padrão de julgamento de casos de nepotismo pelo TCU, considerando a referida resolução do CNJ, constou do voto proferido pelo Ministro Augusto Nardes no Acórdão 472/2006 – Plenário, com o seguinte teor:

7. (...) convém lembrar que a questão abordada nos autos, pertinente à possibilidade de nomeação, no âmbito da jurisdição dos tribunais ou juízos, de servidores ocupantes de cargo em comissão/função comissionada que detenham vínculo de parentesco até o terceiro grau, inclusive, ou que sejam cônjuges ou companheiros, dos respectivos membros ou juízes vinculados, já foi **exaustivamente debatida no âmbito desta Corte**, cujo entendimento é no sentido de considerar tal **prática condenável, por configurar ofensa aos princípios que regem a Administração Pública, sobretudo os da moralidade, impessoalidade e finalidade administrativa.**

8. Oportuno, também, fazer registro de que o **Conselho Nacional de Justiça** disciplinou, por meio da **Resolução nº 7, de 18/10/2005**, o exercício de cargos, empregos e funções por parentes, cônjuges e companheiros de magistrados e de servidores investidos em cargos de direção e assessoramento, no âmbito dos órgãos do Poder Judiciário, vedando a prática de nepotismo, em perfeita consonância com as decisões que vêm sendo adotadas no âmbito desta Corte de Contas.  
(grifos nossos)

Cabe destacar que, na análise dos 24 acórdãos que compuseram o presente tipo de irregularidade, em 19 deles a fundamentação mencionou o princípio da impessoalidade em conjunto com da moralidade, o que evidencia a importância daquele princípio e a clareza com que a prática do nepotismo revela benefícios indevidos a terceiros que não pertencem à Administração Pública e que mantêm relações conjugais ou de parentesco com autoridades públicas.

Considerando que “a vedação do nepotismo não exige a edição de lei formal para coibir a prática”, conforme entendimento do STF<sup>60</sup>, pode-se afirmar que, hipoteticamente,

<sup>60</sup> “**EMENTA: ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. VEDAÇÃO NEPOTISMO. NECESSIDADE DE LEI FORMAL. INEXIGIBILIDADE. PROIBIÇÃO QUE DECORRE DO ART. 37, CAPUT, DA CF. RE PROVIDO EM PARTE. I - Embora restrita ao âmbito do Judiciário, a Resolução 7/2005 do Conselho Nacional da Justiça, a prática do nepotismo nos demais Poderes é ilícita. II - A vedação do nepotismo não exige a edição**

caso inexistentes leis, resoluções ou quaisquer outras normas específicas que vedassem essa prática, poderia o TCU continuar empregando, como único meio de fundamentar a anulação de nomeações ou designações ilegais, os princípios constitucionais previstos no *caput* do art. 37 da Constituição Federal, especialmente os dois princípios anteriormente citados (moralidade e impessoalidade).

A importância que o TCU confere ao princípio da moralidade, como principal argumento para reprovar as nomeações e designações de pessoal maculadas pelo nepotismo, tem igual respaldo no STF, conforme se depreende da manifestação do Ministro Celso de Mello na referida ADC 12/DF:

Cabe lembrar, neste ponto, Senhor Presidente, o alto significado que o princípio da moralidade assume, em nosso sistema constitucional, tal como esta Suprema Corte já teve o ensejo de enfatizar:

"O PRINCÍPIO DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA - ENQUANTO VALOR CONSTITUCIONAL REVESTIDO DE CARÁTER ÉTICO-JURÍDICO - CONDICIONA A LEGITIMIDADE E A VALIDADE DOS ATOS ESTATAIS.

A atividade estatal, qualquer que seja o domínio institucional de sua incidência, está necessariamente subordinada à observância de parâmetros ético-jurídicos que se refletem na consagração constitucional do princípio da moralidade administrativa. Esse postulado fundamental, que rege a atuação do Poder Público, confere substância e dá expressão a uma pauta de valores éticos sobre os quais se funda a ordem positiva do Estado.

O princípio constitucional da moralidade administrativa, ao impor limitações ao exercício do poder estatal, legitima o controle jurisdicional de todos os atos do Poder Público que transgridem os valores éticos que devem pautar o comportamento dos agentes e órgãos governamentais. (...)"

(RTJ 182/525-526, Rel. Min. Celso de Mello, Pleno)

A prática do nepotismo, tal como corretamente repelida pela Resolução CNJ nº 07/2005, traduz a própria antítese da pauta de valores cujo substrato constitucional repousa no postulado da moralidade administrativa, que não tolera – porque incompatível com o espírito republicano e com a essência da ordem democrática – o exercício do poder “pro domo sua”<sup>61</sup>.

A partir da análise das fundamentações dos 24 acórdãos que fizeram parte do tipo de irregularidade “nepotismo”, pode-se afirmar que essa prática foi vista pelos julgadores do TCU não apenas como ofensiva à moralidade administrativa, mas, também, pela ênfase de reprovação a ela conferida nos votos dessas deliberações, à moral comum.

---

**de lei formal para coibir a prática.** III - Proibição que decorre diretamente dos princípios contidos no art. 37, caput, da Constituição Federal. IV - Precedentes. V - RE conhecido e parcialmente provido para anular a nomeação do servidor, aparentado com agente político, ocupante, de cargo em comissão.” (RE 579951 - Relator: Ministro Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, julgado em 20/08/2008, Repercussão geral - Mérito DJe-202 divulgado em 23/10/2008, publicado em 24/10/2008 – grifos nossos)

<sup>61</sup> A expressão latina “pro domo sua” significa “em favor de sua casa”, “protegendo os seus familiares”.

Nesse sentido, a análise empírica efetivada sobre a jurisprudência do TCU corrobora o entendimento manifestado anteriormente nesta pesquisa (subseção 2.2.1), em relação à existência de superposição entre ambos os conceitos, não havendo, assim, uma dicotomia absoluta entre a moral comum e a moral a ser observada na Administração Pública. A compreensão ora consignada é avalizada por Garcia (2001) e Carvalho (2008), com posicionamentos divergentes na doutrina, a exemplo de Alexandrino e Paulo (2006), que consideram haver uma completa diferenciação entre a moral comum e a moralidade administrativa.

Contra essa dicotomia e alinhada à percepção consignada nesta pesquisa - de que o modo de julgar reconhecido como padrão nas fundamentações de acórdãos do TCU deixava transparecer, em boa parte dos casos, o sentimento ético que cada ministro guardava em sua manifestação, especialmente em relação às irregularidades mais ofensivas à moralidade - afirma Carvalho (2008, p. 98):

A despeito do registro da divergência doutrinária, relevante do ponto de vista teórico-jurídico, entende-se que, no plano empírico, o exame a ser realizado pelo administrador, no momento em que age, deve fundar-se na legitimidade do comportamento em face dos valores éticos do grupo social em que se insere. A autoridade administrativa deve atuar de forma lisa e escoreita, vedado qualquer comportamento malicioso, negligente ou imprudente, considerado o padrão de conduta do homem médio no exercício daquela função.

Entre as irregularidades analisadas a partir da seleção de tipos constantes da Tabela 6, é possível afirmar que o nepotismo, ao lado de outras situações, como a fraude à licitação e o conluio entre licitantes, é um dos melhores exemplos no qual a moral comum é instantaneamente acionada no íntimo do julgador em conjunto com a moralidade administrativa, mesmo que se desconheça, em princípio, sobre a existência de vedação legal explícita com relação à irregularidade.

Nesses casos, emerge a ética que permeia o ordenamento jurídico e que influencia as decisões do julgador e do aplicador do direito – ministros do TCU, no caso -, quer seja por meio de princípios, quer seja de regras, sendo aplicável, na subsunção dos casos concretos em análise às normas, o pensamento de Nalini (2008, p. 146 – grifos do original): “o enfoque **moral e ético** está na maior parte das decisões judiciais, explícito ou não. O julgamento é uma **opção ética**, embora esse aspecto possa estar submerso numa roupagem jurídico-positivista.”

Nº	TIPO DE IRREGULARIDADE	QUANTIDADE DE DELIBERAÇÕES			
		PL	1C	2C	TOTAL
6	Concessão/definição de valores de diárias e passagens aéreas	8	6	3	<b>17</b>

Um tipo de irregularidade bastante freqüente nos processos apreciados pelo TCU e que contou com 17 ocorrências nesta pesquisa foi a “concessão/definição de valores de diárias e passagens aéreas”. Nessa contagem, foram levados em conta tanto os acórdãos que abordaram as normas que fixaram valores de diárias em montantes considerados atentatórios à moralidade administrativa e a outros princípios constitucionais, como aqueles que consideraram o gozo de diárias e passagens aéreas em quantidades e/ou condições reputadas imorais.

No caso dos questionamentos relativos aos valores fixados por entidades quanto ao valor a ser pago a seus servidores e funcionários quando fazem jus às diárias, parte dos acórdãos referiu-se ao Sistema “S” (Acórdão 700/2006 – 1ª Câmara e Acórdão 288/2007 - Plenário) e parte a deliberações relativas a Conselhos de Fiscalização Profissional (Acórdãos 1.039/2008 – 1ª Câmara e Acórdãos 570/2007 e 462/2008, ambos do Plenário).

No caso do Sistema “S” e dos Conselhos de Fiscalização Profissional, o TCU firmou o entendimento de que esses entes devem obedecer aos valores fixados em seus regulamentos internos, sem prejuízo de que o órgão de controle externo intervenha em casos de abuso, se vislumbrar ofensa aos princípios da moralidade, da eficiência e da razoabilidade, no que diz respeito aos montantes fixados.

Com relação ao Poder Executivo federal, não houve questionamentos atinentes à fixação de valores de diárias, visto que as regras para percepção dessa espécie de indenização e os respectivos valores estão dispostos no Decreto 5.992, de 19 de dezembro de 2006, válido para a administração federal direta, autárquica e fundacional. Além disso, há base legal para a indenização devida aos servidores sob a forma de diárias, conforme arts. 51, II, 58 e 59 da Lei 8.112/1990, aplicável aos servidores públicos civis da União, das autarquias, inclusive as em regime especial, e das fundações públicas federais.

Outra irregularidade que contribuiu para a recorrência do tipo sob análise, na segunda vertente inicialmente mencionada, foi a concessão de diárias e passagens em benefício pessoal dos gestores, sem que a indenização e o pagamento do transporte aéreo correspondente servisse ao atendimento de alguma finalidade institucional, de interesse do serviço.

Na seleção dos acórdãos analisados, uma das situações ilustrativas que correspondeu a essa irregularidade foi a concessão de diárias e passagens a servidores em datas que tinham início ou incluíam finais de semana e/ou feriados (caso, por exemplo, verificado nos Acórdãos 3.871/2007 e 3.872/2007, ambos da 1ª Câmara), sem que as concessões contassem com qualquer justificativa baseada em fins institucionais.

Quanto à infringência de princípios constitucionais, foram citados nas fundamentações dos acórdãos analisados, em especial, os princípios da legalidade e da impessoalidade, sempre em conjunto com o princípio da moralidade. Além disso, foram feitas remissões ao princípio da eficiência, visto que o tipo de gasto irregular em comento se concretiza em detrimento dos recursos públicos despendidos com as diárias e passagens aéreas.

Assim como outras irregularidades que demonstram evidente ausência de interesse público na finalidade do ato administrativo – como acontece nos casos de nepotismo –, a concessão de diárias e passagens desvinculadas de qualquer atividade própria da Administração implicou, na maioria dos casos, na menção, pelos julgadores do TCU, do princípio da impessoalidade. Essa infringência também esteve relacionada ao emprego indevido do poder discricionário dos administradores que autorizaram essas concessões, ao extrapolarem os limites permitidos pela lei para essa espécie de ato, recaindo em ilegalidade e imoralidade.

Para ilustrar a percepção do TCU sobre o tipo de irregularidade sob análise, no qual restou comprovada, no caso concreto analisado, a prática ilegal de ato discricionário, com mera satisfação de interesse pessoal dos servidores beneficiados, pode ser citado trecho do voto proferido pelo Ministro Ubiratan Aguiar no Acórdão 1.234/2008 - Plenário, a seguir transcrito:

5. Conforme destacado no quadro elaborado pela Secex, essas despesas foram realizadas com viagens para participar de inaugurações, homenagens, congressos e entrega de comendas e medalhas sem pertinência com o interesse público ou motivação suficiente, contrariando assim os **princípios da moralidade e da eficiência, previstos no art. 37, caput, da Constituição Federal**; os princípios administrativos da razoabilidade e da adequação do ato administrativo ao interesse público; e o princípio da economicidade contido no art. 16, III, alíneas “b” e “c” da Lei 8.443/92.

(...)

7. Além disso, há que se lembrar que **os atos administrativos discricionários dão margem de liberdade de ação para o gestor agir pela sua conveniência e oportunidade, devendo, porém, observar a lei, a finalidade pública, a moralidade administrativa, a razoabilidade e o interesse público.**

(...)

**11. Em observância ao princípio da moralidade, presente nos arts. 5º, inciso LXXIII e 37 da Constituição Federal, deve o gestor agir em conformidade com os princípios éticos, sob pena de ilicitude de seus atos, agindo em relação aos administrados sem favoritismo ou predileções pessoais.**

(grifos nossos)

Como causa do tipo de irregularidade em discussão, verificou-se, ainda, em alguns acórdãos analisados, que a própria atividade de controle realizada *in loco* pelos servidores do TCU não possuía meios suficientes para aferir se houve, ou não, efetiva destinação pública no uso de diárias e passagens.

A razão dessa impossibilidade de exercício pleno do controle deveu-se ao fato de que muitos gestores que concederam esses benefícios, em proveito próprio ou de outros servidores, deixaram de motivar adequadamente os respectivos atos administrativos que autorizaram essas indenizações e pagamentos de despesas com transporte. O conhecimento dos elementos de fato e de direito que justificariam esses gastos restou, portanto, prejudicado.

Por se adequar a essa situação e a tema tratado anteriormente nesta monografia, especificamente na subseção 2.2.3 (“Ato Administrativo”), cabe fazer referência ao Acórdão 1.870/2007 – Plenário, no qual foi abordada a questão da falta de motivação dos atos administrativos.

No caso concreto apreciado por meio da referida deliberação, o relator, Ministro Valmir Campelo, ressaltou a dificuldade de se aferir a legalidade dos atos de concessão de diárias e passagens quando o gestor, sob o manto de suposta discricionariedade, opta por não agir com clareza ao não explicitar os reais motivos, de fato e de direito, que justificariam a autorização dessas espécies de despesa:

15. Quanto à **ausência de motivação adequada** de parte significativa das sobreditas despesas [com diárias e passagens aéreas], trata-se de irregularidade igualmente grave, pois, sem a apropriada justificação da decisão administrativa, **não há como se assegurar a racionalidade ou razoabilidade do ato e sua submissão ao direito.**

16. Conforme lembrado pelo Subprocurador-Geral Jatir Batista da Cunha, que funcionou inicialmente nos autos (parecer de fls. 20/22), “nos termos da Lei nº 9.784/99, motivar significa indicar os pressupostos de fato e de direito que determinaram a decisão, devendo a motivação ser explícita, clara e congruente (arts. 2º, parágrafo único, inciso VII, e 50, § 1º)”, concluindo, na seqüência, que:

“Restaram não afastadas as irregularidades de ausência de publicidade e de motivação adequada dos atos em que [a então Presidente Maria do Socorro Costa Miranda] concedia diárias a si mesma, não-comprovação de atendimento ao interesse público para as autorizações de vários deslocamentos de Frederico Sadeck Filho e Elna Thadeu de Castro Sadeck, bem como evidências de que esses servidores foram distinguidos com pagamento de diárias não em função das atribuições

objetivas e específicas dos cargos que ocupavam, mas por vínculos de afeto e afinidade, o que se compreende em relacionamentos familiares, porém, não se admite no serviço público.”

17. Evidentemente, **o exercício do poder discricionário** - alegado pela peticionária - **não autoriza o administrador a uma conduta que despreze a ética e a moral**, que são valores fundamentais consagrados pelo sistema jurídico pátrio.

18. Aliás, são esses preceitos básicos, de conteúdo não-exaustivo, que refutam as práticas aqui reveladas e que a peça recursal não foi capaz de elidir.

(grifos nossos)

Nota-se, portanto, que, casos como aquele referenciado no Acórdão 1.870/2007 – Plenário e que, de modo semelhante, se manifestaram em outros acórdãos que compuseram as ocorrências do tipo de irregularidade sob exame, evidenciam desrespeito à moralidade administrativa e aos princípios da impessoalidade, eficiência e legalidade.

Quanto a esse último princípio, seu emprego pelos julgadores do TCU ocorreu, especialmente, pela falta de motivação dos atos administrativos (cf. art. 50 da Lei 9.784/1999<sup>62</sup>) e pelo descumprimento de regras específicas que autorizam despesas com diárias e passagens (cf., por exemplo, as disposições do Decreto 5.992/2006), visto que não foi possível identificar qualquer finalidade pública nesses dispêndios.

Se os atos são evidentemente praticados contra expressa disposição legal e infralegal, sem “enunciação dos motivos” (MEDAUAR, 2008, p. 137) e sem atendimento do interesse público, podem estes ser considerados ilegítimos e desconformes à moralidade administrativa, assertiva que se inspira na lição de Furtado (2007, p. 106): “a violação da moralidade administrativa importa em ilegitimidade do ato.”

Complementa esse raciocínio e finaliza a análise do tipo de irregularidade “concessão/definição de valores de diárias e passagens aéreas”, o pensamento de Figueiredo (2006, p. 367) acerca das competências que a Constituição Federal conferiu ao TCU, no qual essa autora relaciona a moralidade à legitimidade do ato administrativo:

Pretendeu o texto constitucional, para se assegurar o cumprimento da moralidade administrativa – outro importante vetor -, que se fizesse também controle quanto à legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas.

Qual o sentido da legitimidade? Transcende o de legalidade?

**Legítimo é o que está conforme a lei, fundado no direito, na razão ou na justiça.**

<sup>62</sup> Lei 9.784/1999:

“Art. 50. **Os atos administrativos deverão ser motivados**, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, quando: (...)” (grifo nosso).

Poder-se-ia dizer que legítimo confunde-se com legal. Temos para nós, entretanto, que, no texto constitucional, deve necessariamente significar algo mais.

Deveras, o art. 70<sup>63</sup> afirma que a fiscalização exercer-se-á quanto à legalidade e legitimidade.

A cópula ‘e’ deve agregar necessariamente algo. **Parece-nos, pois, ter pretendido o texto constitucional que o controle se exercesse não apenas sobre a legalidade em sentido estrito, porém levando em consideração o Direito em sua plenitude, tal seja, o complexo de normas e princípios.** Não apenas a lei, mas **toda a principiologia constitucional**, ou como disse Bobbio, também os valores agregados à legalidade merecem controle. (grifos nossos e do original)

Nº	TIPO DE IRREGULARIDADE	QUANTIDADE DE DELIBERAÇÕES			
		PL	1C	2C	TOTAL
7	Licitação: inexigibilidade indevida	9	5	1	15

Além do tipo “dispensa indevida”, a “inexigibilidade indevida” também foi outro tipo de irregularidade recorrente nos acórdãos analisados, que traz como consequência a não-realização de licitação, embora houvesse condições de levá-la a efeito em ambas as situações.

Furtado (2007, p. 420) explica que a diferença básica entre os casos de dispensa e de inexigibilidade reside no fato de que no primeiro “haveria a possibilidade de competição, de modo que seria possível a realização de licitação (...)”, ao passo que, no segundo, a inexigibilidade, “não haveria competição”.

Nas 15 deliberações que fizeram parte das ocorrências contabilizadas na Tabela 6 com relação à “inexigibilidade indevida”, não restou comprovada inviabilidade de competição capaz de justificar a não-realização da licitação nos casos concretos analisados, razão pela qual o Tribunal reprovou o procedimento dos gestores envolvidos.

O excerto do voto do Ministro Marcos Bemquerer Costa, proferido no Acórdão 146/2007 – 1ª Câmara, resume a visão que o TCU tem sobre essa questão:

23. É de se destacar que, por definição, licitação é o procedimento administrativo mediante o qual os órgãos públicos e entidades selecionam a proposta mais vantajosa para a avença de seu interesse. Nesse contexto, surge um princípio basilar ao direito administrativo, qual seja, o da **indispensabilidade da licitação** para se adquirir, alienar ou locar bens, contratar a execução de obras ou serviços, que tem assento constitucional

<sup>63</sup> Constituição Federal:

“Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à **legalidade, legitimidade**, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante **controle externo**, e pelo sistema de controle interno de cada Poder. (...)” (grifos nossos)

(art. 37, inciso XXI, da Carta Política) e infraconstitucional - art. 2º da Lei n. 8.666/1993 para administração pública e art. 2º do RLC para o Sesc.

24. Essa demanda decorre de princípios também insculpidos no *caput* do art. 37 da Constituição Federal de 1988, **legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência**, além de outros elencados pela doutrina para a licitação. É dizer: a regra estatuída na Constituição Federal é a da obrigatoriedade de licitar, já **as hipóteses de dispensa e de inexigibilidade de certame devem ser interpretadas como exceções**.  
(grifos nossos)

Cabe destacar que em todas as 15 deliberações pesquisadas, além do princípio da moralidade, o princípio da impessoalidade foi sempre mencionado. Essa ligação entre os dois princípios pode ser explicada pelo fato de que a inexigibilidade indevida, até em maior grau do que a dispensa indevida, tem como fator motivador, em muitos casos, a existência de estreito relacionamento do gestor com o contratado, que acaba sendo “premiado” por não ter que se submeter à concorrência com outros possíveis interessados em fornecer produtos ou prestar serviços de interesse para a Administração.

O Ministro Ubiratan Aguiar, no voto que fundamentou o Acórdão 2.689/2008 – Plenário, lançou mão do binômio moralidade-impessoalidade para condenar contratação que havia sido precedida de inexigibilidade indevida:

9. A forma como se deu a contratação e o contexto que a cercou demonstra que houve benefício indevido à empresa ACIC, e, por óbvio, à Sr<sup>a</sup> Ângela Assis Coronel, que não arcou com o ônus de se submeter à concorrência com outras empresas do ramo de comunicação que também poderiam ter prestado os serviços à BR, com **desrespeito aos princípios da moralidade e da impessoalidade**, previstos no *caput* do art. 37 da Constituição Federal.  
(grifo nosso)

Assim como ocorre nas dispensas indevidas, pode-se afirmar que as ocorrências de inexigibilidade irregular afetam diretamente os princípios da legalidade, moralidade, impessoalidade, isonomia, eficiência, publicidade e dever de licitar, os que de modo mais recorrente foram mencionados nas fundamentações das deliberações analisadas.

Nº	TIPO DE IRREGULARIDADE	QUANTIDADE DE DELIBERAÇÕES			
		PL	1C	2C	TOTAL
8	Contratos: sub-rogação	12	-	2	<b>14</b>

A “sub-rogação” contratual, considerada ofensiva à moralidade administrativa e a outros princípios constitucionais, contou com 14 remissões entre os acórdãos considerados de interesse para a pesquisa, sendo a quase totalidade oriunda do Plenário, com 12 deliberações.

A sub-rogação de contratos - que não se confunde com a subcontratação, que é permitida de modo parcial nos contratos regidos pela Lei 8.666/1993<sup>64</sup>-, refere-se à cessão, total ou parcial, dos direitos, privilégios e responsabilidades que o contratado assumiu perante a Administração a terceiro estranho a essa relação, que não participou da licitação (ou da dispensa ou inexigibilidade) que precedeu à assinatura do contrato.

Mesmo havendo remissão na Lei de Licitações sobre eventual possibilidade de a sub-rogação ser aprovada previamente pela Administração – desde que prevista no edital da licitação e no correspondente contrato -, a partir de interpretação do dispositivo da Lei 8.666/1993 que dispõe sobre as hipóteses de rescisão contratual<sup>65</sup>, tal prática vem sendo condenada pelo TCU desde a aprovação da Decisão 420/2002 – Plenário, na qual foi firmado o seguinte entendimento (excerto da parte dispositiva da decisão):

**8.5 - firmar o entendimento de que, em contratos administrativos, é ilegal e inconstitucional a sub-rogação da figura da contratada ou a divisão das responsabilidades por ela assumidas, ainda que de forma solidária, por contrariar os princípios constitucionais da moralidade e da eficiência** (art. 37, caput, da Constituição Federal), o princípio da supremacia do interesse público, **o dever geral de licitar** (art. 37, XXI, da Constituição) e os arts. 2.º, 72 e 78, inciso VI, da Lei 8.666/93; (grifo nosso)

Nos acórdãos analisados, além de considerada moralmente reprovável, a sub-rogação contratual foi considerada lesiva, na maior parte dos casos, aos princípios da eficiência e do dever de licitar, por configurar burla à pessoalidade na execução contratual e, em consequência, à necessidade de prévia participação em processo licitatório no qual a Administração visou à seleção da proposta que lhe fosse mais vantajosa.

Merece destaque, entre os acórdãos analisados, o de nº 1064/2007 – Plenário, em cujo voto o Ministro Valmir Campelo, relator dessa deliberação, externou as razões que, a partir da citada decisão de 2002, levaram o TCU a não mais aceitar as sub-rogações parciais ou totais de contratos administrativos:

5. Sabe-se que a licitação é o procedimento administrativo mediante o qual o Administrador Público seleciona a proposta mais vantajosa para o contrato

<sup>64</sup> Lei 8.666/1993:

“Art. 72. O contratado, na execução do contrato, sem prejuízo das responsabilidades contratuais e legais, poderá **subcontratar partes da obra, serviço ou fornecimento**, até o limite admitido, em cada caso, pela Administração.” (grifo nosso)

<sup>65</sup> Lei 8.666/1993:

“Art. 78. **Constituem motivo para rescisão do contrato:**

(...)

VI - a subcontratação total ou parcial do seu objeto, a associação do contratado com outrem, a **cessão ou transferência, total ou parcial**, bem como a fusão, cisão ou incorporação, **não admitidas no edital e no contrato;**” (grifos nossos)

de seu interesse. Trata-se de um princípio basilar no direito administrativo, segundo o qual **o correto é a indispensabilidade do processo licitório** quando o Poder Público necessita adquirir, alienar ou locar bens, ou, ainda, contratar obras e serviços, de acordo com o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal e o art. 2º da Lei n. 8.666/93, ressalvadas as dispensas previstas em lei. Ademais, essa exigência constitucional e legal decorre também dos **princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, dentre outros, insculpidos no caput do art. 37 da Constituição Federal.**

(...)

8. (...) foi constatada também a ocorrência de **sub-rogação contratual** após a Decisão n. 420/2002 - TCU - Plenário. Naquela oportunidade **o Tribunal firmou entendimento no sentido de que, em contratos administrativos, é ilegal e inconstitucional a sub-rogação da figura da contratada ou a divisão das responsabilidades, inclusive de forma solidária, tendo em vista que o procedimento contraria os princípios constitucionais da moralidade e da eficiência** (art. 37, caput, CF), o da supremacia do interesse público **e o dever geral de licitar** (art. 37, XXI, da CF e arts. 2º, 72 e 78, VI, da Lei 8.666/93).

A sub-rogação mereceu número considerável de remissões nos acórdãos analisados visto que representa quebra da confiança estabelecida entre contratado e Administração, nos casos em que esta não tinha conhecimento dessa irregularidade, com reflexos negativos no princípio da moralidade, visto que somente

o contratado é, em tese, o que melhor comprovou condições de contratar com a Administração, fato que, inclusive, levou o legislador a só admitir a subcontratação de obra, serviço ou fornecimento até o limite consentido, em cada caso, pela Administração, isso sem prejuízo de sua responsabilidade legal e contratual (art. 72 do Estatuto [das Licitações – Lei 8.666/1993]. (CARVALHO FILHO, 2007, p. 163)

Quando a Administração tinha ciência da ocorrência da sub-rogação e, mesmo assim, não impediu a sub-rogação, houve a devida condenação ou audiência dos gestores envolvidos (casos, por exemplo, constatados nos Acórdãos 100/2004, 136/2004, 1.368/2004 e 1.000/2005, todos do Plenário).

Nº	TIPO DE IRREGULARIDADE	QUANTIDADE DE DELIBERAÇÕES			
		PL	1C	2C	TOTAL
9	Conselhos de fiscalização profissional: concurso público	9	2	3	<b>14</b>

De modo semelhante ao tipo de irregularidade anteriormente abordado, que envolveu os processos seletivos no Sistema “S”, também os Conselhos de Fiscalização Profissional, por diversas vezes (em 14 deliberações analisadas, sobretudo no Plenário do TCU, com 9 ocorrências), infringiram o princípio da moralidade e outros princípios constitucionais ao não

realizarem concurso público para o preenchimento de seu quadro de pessoal ou o realizarem sem a plena observância desses princípios (para os postos que não poderiam ser objeto de terceirização, por guardarem correlação com as atribuições finalísticas das entidades).

A dúvida inicial que poderia justificar esse tipo de irregularidade, de modo semelhante ao que foi aventado para as entidades do Sistema “S”, seria aquela relativa à natureza jurídica dos conselhos. Se o enquadramento escolhido fosse como instituições de direito privado, restaria afastada a obrigatoriedade de concurso público, prevista no art. 37, inciso II, da Constituição Federal.

Ocorre que a partir de decisão proferida em sessão de 9/3/2000 do STF, no Mandado de Segurança 21.797-9<sup>66</sup> (Relator: Ministro Carlos Velloso), publicada no Diário da Justiça (DJ) de 18/5/2001, foi reconhecida a natureza autárquica dos conselhos, devendo ser regidos, portanto, por normas de direito público<sup>67</sup>. Desse modo, firmou-se o entendimento de que tais entidades deveriam observar a obrigatoriedade de realização de concurso público para contratação de pessoal<sup>68</sup>.

A partir da mencionada data, com respaldo na jurisprudência do STF, não mais deveria haver, de acordo com o TCU, qualquer conivência com relação a atos de admissão dos Conselhos de Fiscalização Profissional que não haviam sido precedidos do devido concurso público, devendo, assim, ser julgados ilegais.

No voto que fundamentou o Acórdão 628/2003 – Plenário, o relator, Ministro Guilherme Palmeira, deixou assente sua opinião, acolhida pelo colegiado que prolatou essa deliberação, no sentido de que

tendo o Supremo Tribunal Federal julgado o mérito das contendas, há de se acatar o posicionamento ali adotado e exigir sua observância, a partir, no entanto, de sua **publicação no Diário da Justiça (18/05/2001)**, e, não, como antes deliberado, a contar da data da sessão em que foi prolatado (09/03/2000). (grifo nosso)

Mesmo tendo sido publicada a referida decisão do STF em maio de 2001, nos anos que se seguiram continuaram a chegar ao conhecimento do TCU inúmeras situações de

<sup>66</sup> Ver, também, o julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 1.717/DF - Relator: Ministro Sydney Sanches - Julgamento: 7/11/2002 – DJ: 28/3/2003.

<sup>67</sup> Mesmo antes do posicionamento do STF, o TCU já havia estabelecido sua própria compreensão sobre a questão, conforme Decisão 701/1998 – Plenário, pela natureza autárquica dos Conselhos de Fiscalização Profissional.

<sup>68</sup> A respeito do tema, é cabível a aplicação da Súmula TCU nº 231:

“A exigência de concurso público para admissão de pessoal se estende a toda a Administração Indireta, nela compreendidas as Autarquias, as Fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, as Sociedades de Economia Mista, as Empresas Públicas e, ainda, as demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, mesmo que visem a objetivos estritamente econômicos, em regime de competitividade com a iniciativa privada.” (grifos nossos)

contratação de pessoal por Conselhos de Fiscalização Profissional sem a realização de concurso público, pelo fato de tais entidades considerarem, como uma das justificativas para o cometimento da irregularidade, que as pessoas por eles contratadas não seriam servidores públicos (*stricto sensu*), o que afastaria, por conseguinte, a incidência do art. 37, inciso II, da Constituição Federal.

Esse raciocínio equivocado foi rechaçado em diversas deliberações analisadas nesta pesquisa, tendo sido bem resumida a percepção que o TCU tem sobre esse tipo de irregularidade no voto proferido pelo Ministro Valmir Campelo, por ocasião do julgamento do Acórdão 1.605/2005 – 1ª Câmara – que esclareceu, inclusive, possível dúvida que poderia haver sobre o regime jurídico de enquadramento dos empregados dos Conselhos, que deve ser o da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) -, cujo trecho de interesse é transcrito a seguir:

3. Com relação aos argumentos dos recorrentes que fundamentam a tese de que as determinações dirigidas por este Tribunal ao Conselho Regional de Contabilidade de Sergipe, no sentido da realização de concurso público, são impróprias, ilegais e inconstitucionais, uma vez que não há servidores públicos nos Conselhos de Contabilidade, verifico do acima relatado que:

a) a matéria já foi exaustivamente analisada por este Tribunal, tendo ficado assente, em todas as ocasiões, que **as entidades de fiscalização das profissões regulamentadas possuem caráter autárquico, devendo, portanto, submeterem-se aos princípios basilares da Administração Pública, tais como: legalidade, moralidade, impessoalidade, publicidade, supremacia do interesse público sobre o privado, entre outros;**

b) o Supremo Tribunal Federal também já se pronunciou acerca da matéria, afastando definitivamente qualquer dúvida quanto à **classificação dos conselhos de fiscalização profissional como autarquia**, ainda que suas leis de criação sejam silentes quanto a essa classificação, uma vez que os elementos intrínsecos que caracterizam a autarquia estão presentes nas entidades fiscalizadoras das profissões regulamentadas;

c) **a obrigação de proceder ao concurso público para a contratação de servidores dos Conselhos de Contabilidade tem sido confirmada reiteradas vezes, a cada processo apreciado nesta Casa**, cabendo lembrar que quando é dirigida determinação a entidades fiscalizadoras do exercício profissional, no sentido de que promovam o concurso público, não significa dizer que estariam seus servidores mudando de regime, do da CLT<sup>69</sup> para o estatutário. Isso porque a entidade está a obrigada a realizar concurso público para suprir as lacunas do seu quadro de pessoal, por determinação da norma constitucional.

4. Em razão disso, não há como tornar insubsistente as determinações de observância ao disposto no art. 37, inciso II, da Constituição Federal, e no art. 57 da Lei n. 8.666/93, visto que não foram trazidos aos autos pelos

<sup>69</sup> Lei 9.649, de 27 de maio de 1998:

“Art. 58 – *omissis* (*caput* declarado inconstitucional pelo STF, juntamente com os §§ 1º, 2º, 4º, 5º, 6º, 7º e 8º desse artigo)

(...)

§ 3º - Os empregados dos conselhos de fiscalização de profissões regulamentadas são regidos pela legislação trabalhista, sendo vedada qualquer forma de transposição, transferência ou deslocamento para o quadro da Administração Pública direta ou indireta.”

recorrentes nenhum argumento suficientemente capaz de modificar o entendimento dominante nesta Casa, acerca da natureza jurídica das entidades de fiscalização das profissões regulamentadas, e da conseqüente submissão dessas entidades às normas da Administração Pública.  
(grifos nossos)

O tipo de irregularidade em análise foi fundamentado, na maior parte dos casos, nos princípios da isonomia, impessoalidade e publicidade, além da moralidade administrativa, visto que nessas situações sempre há o favorecimento de determinadas pessoas em detrimento da coletividade, de onde poderia provir um maior número de candidatos às vagas oferecidas nos conselhos, por meio de concurso público, em igualdade de condições para todos os interessados.

Para o atendimento de tais princípios, o Ministro André Luís de Carvalho, ao proferir seu voto no âmbito do Acórdão 2.562/2008 – Plenário, fez remissão a deliberação que não se inseriu no escopo temporal desta pesquisa, mas em cuja fundamentação o relator, Ministro Augusto Sherman Cavalcanti, teceu considerações sobre como deveria ser levado a efeito os concursos públicos promovidos pelos Conselhos de Fiscalização Profissional:

9. No voto proferido pelo Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti, que redundou no **Acórdão 42/2002 - 2ª Câmara**, ficaram, porém, esclarecidas as **regras do concurso público que devem ser adotadas pelos conselhos de fiscalização profissional**, in verbis:

"(...) Concurso público é, dentre outras características, aquele amplamente divulgado ao conhecimento público, no qual restem pública e previamente estabelecidos os requisitos para a candidatura e a sistemática de avaliação dos candidatos, e garantam objetividade na avaliação. Não há como considerar que meros processos seletivos, de publicidade e isonomia limitados, atendam aos ditames constitucionais incidentes sobre as entidades regidas pelo direito público (art. 37, inciso II, da CF). Ressalto, aqui, não se estar afirmando que os conselhos devem promover concurso público nos moldes da Lei nº 8.112/1990, mas sim conforme determinação e princípios constitucionais, nos moldes, por exemplo, daqueles já promovidos por diversas empresas estatais".

(grifos nossos)

Somente haverá o atendimento aos princípios da moralidade e aos demais princípios destacados anteriormente caso não haja dúvidas sobre as regras a serem seguidas tanto pelos Conselhos ao promover os concursos públicos, como por aqueles que se dispuserem a participar dessas seleções, na forma delineada no citado trecho do voto que fundamentou o Acórdão 42/2002 - 2ª Câmara. Desse modo, com procedimentos transparentes, pode ser evitada qualquer suspeita quanto à existência de benefício a determinadas pessoas, caso em que pode haver quebra, em especial, do princípio da impessoalidade.

Nº	TIPO DE IRREGULARIDADE	QUANTIDADE DE DELIBERAÇÕES			
		PL	1C	2C	TOTAL
10	Licitação: direcionamento / favorecimento a licitantes	10	2	1	<b>13</b>
11	Licitação: fraude à licitação / conluio entre licitantes	11	-	-	<b>11</b>

Os tipos de irregularidade denominados “Licitação: direcionamento/favorecimento a licitantes” (menção em 13 acórdãos analisados) e “Licitação: fraude à licitação/conluio entre licitantes” (menção em 11 acórdãos analisados), em face da similaridade que guardam entre si, serão analisados em conjunto. O primeiro tipo pode ser considerado, inclusive, imbricado com o tipo mais recorrente da pesquisa, intitulado “Licitação/contratos: relacionamentos entre gestores e licitantes/empresas contratadas”, que contou com 45 ocorrências.

Nos tipos relacionados a direcionamento, favorecimento, fraude e conluio há, usualmente, grande dificuldade para os agentes do controle para detectar a irregularidade e angariar indícios e provas contra os licitantes que cometem tais irregularidades, que afrontam os princípios constitucionais, os princípios e regras constantes na Lei 8.666/1993 (Lei de Licitações), além de outras normas legais e infralegais.

Os mecanismos utilizados por aqueles que têm interesses escusos ao contratar com a Administração são, muitas vezes, sofisticados, o que dificulta a detecção de determinados padrões que poderiam tornar a irregularidade mais evidente. Além disso, nem sempre é possível identificar se houve conivência ou participação direta dos gestores públicos na ilegalidade, os quais deveriam evitá-la e denunciá-la aos órgãos de controle.

Entre os acórdãos analisados, sobressaíram-se, nas respectivas fundamentações, os princípios da impessoalidade e da isonomia e, no caso específico das ocorrências relativas ao tipo de irregularidade “fraude à licitação/conluio entre licitantes”, o princípio da probidade administrativa, sempre em conjunto com o princípio da moralidade (que foi o único princípio constitucional mencionado em três dos 24 acórdãos contabilizados para os dois tipos de irregularidade em análise).

Como exemplo de acórdão que abordou irregularidade atinente a favorecimento de determinado licitante, pode-se citar o Acórdão 1048/2008 – 1ª Câmara. O relator dessa deliberação, Ministro Valmir Campelo, ressaltou, no voto que precedeu o acórdão, situação de injustificada inabilitação de licitantes por excesso de formalismo do pregoeiro que conduziu o certame, tendo excetuado desse procedimento desarrazoado apenas a empresa que foi declarada vencedora. Os fundamentos para aplicação de multa ao responsável foram apresentados nos seguintes termos pelo relator:

3. De fato, resta inequivocamente demonstrado que o Sr. Everton José dos Santos Filho, ao conduzir o Pregão nº 148/2005, que teve por objeto contratar empresa para organizar o evento “Encontro dos Professores de 1º e 2º segmentos do EJA”, agiu em **afrenta aos princípios da moralidade e da impessoalidade administrativa**, ao executar atos que favoreceram empresa que se sagrou vencedora na licitação em apreço.

4. Revelam-se desproporcionais e desarrazoados os critérios que, de uma parte, por excesso de formalismo, culminaram na inabilitação de todas as demais concorrentes do pregão - à exceção daquela que veio a ser a vencedora - e, de outra parte, permitiram a classificação de licitante que desatendia item importante do edital, relacionado à suficiência de liquidez financeira.

5. Injustificável, portanto, a conduta do responsável, a qual deve ser sancionada com a aplicação de multa, por caracterizar grave ato atentatório aos princípios e normas que regem a administração pública em geral e o sistema licitatório em específico.

(grifo nosso)

Um exemplo de deliberação capaz de ilustrar o conluio entre licitantes e, ainda, uma situação de fraude à licitação, é o Acórdão 1.774/2008 – Plenário, que teve como consequência a declaração de inidoneidade das licitantes envolvidas, ante a gravidade das constatações do TCU, para participar de licitações na Administração Pública federal pelo prazo de cinco anos.

No voto que fundamentou essa deliberação, o relator, Ministro Ubiratan Aguiar, deu ênfase à inobservância do princípio da moralidade, cuja principal consequência foi o comprometimento dos princípios basilares das licitações, previstos no *caput* do art. 3º da Lei 8.666/1993:

6. Quanto às oitivas das empresas Virtual e Sinasc, a leitura de suas defesas denota mera intenção de tangenciar a principal irregularidade tratada nos autos, qual seja, o **conluio** verificado na participação de ambas na concorrência promovida pelo Dnit. A estreita relação mantida entre ambas torna claro que seus sócios e representantes legais atuam em perfeita consonância, sendo que, em muitos casos, torna-se difícil identificá-las, na prática, como pessoas jurídicas distintas.

(...)

15. Esse rol de irregularidades, que macularam a participação das empresas Sinasc e Virtual na Concorrência nº 332/2005 e que não foram por elas descaracterizadas, justifica a rejeição das defesas por elas apresentadas em resposta à oitiva do TCU. **As ilegalidades por elas cometidas representam total inobservância do princípio constitucional da moralidade, insculpido no caput do art. 37 da Constituição Federal, que, no caso tratado neste processo, trouxe prejuízo aos demais princípios apresentados no art. 3º da Lei de Licitações**, especialmente no que diz respeito ao deliberado e indevido afastamento da competitividade que seria esperada entre as licitantes.

(...)

17. Além disso, considerando a gravidade da atuação das empresas Sinasc e Virtual na Concorrência nº 332/2005, com **absoluto descaso ao princípio constitucional da moralidade**, que trouxe prejuízo à efetiva

competitividade do certame, sugiro ao colegiado que acolha, nos termos da minuta de acórdão adiante apresentada, a proposta de declaração de inidoneidade dessas licitantes, para que sejam impedidas de participar de licitações na Administração Pública federal pelo prazo de cinco anos.  
(grifos nossos)

Infelizmente, conforme atesta Di Pietro (2007, p. 70), “são frequentes, em matéria de licitação, os conluos entre licitantes, a caracterizar ofensa a referido princípio [alusão à moralidade administrativa]”, a exemplo da situação verificada no âmbito do Acórdão 1.774/2008 – Plenário.

Em deliberação que congrega as irregularidades do favorecimento – proporcionado por agentes da Administração em benefício de determinadas empresa – e do conluio entre licitantes, qual seja, o Acórdão 50/2006 – Plenário, foi consignada, no voto do relator, Ministro Marcos Vinícios Vilaça, a ofensa aos princípios da moralidade, impessoalidade e isonomia. A existência de ajuste irregular entre o órgão promotor do certame e as empresas convidadas para dele participar foram destacadas nos seguintes trechos do voto desse acórdão:

3. A expedição de convites, no número mínimo permitido de três, somente a empresas sediadas em municípios diferentes do licitante, quando ali existiam estabelecimentos em condições de participar da competição, associada à **existência de relações de parentesco entre sócios de duas das três empresas convidadas** e à apresentação de todas as propostas no dia 08/03/2002, data da expedição do instrumento convocatório, quando a ata da sessão de abertura das propostas teria ocorrido em 18/03/2002, contribuem para firmar minha convicção da existência de combinação entre a prefeitura e as empresas participantes do certame, com vistas à sua simulação.

(...)

7. **A defesa alega também a inexistência de proibição legal quanto à convocação de empresas que possuam parentes próximos** e que a Administração não tem de realizar pesquisa prévia de preços para demonstrar a sua compatibilidade com os de mercado, referindo-se, aqui, a outra irregularidade encontrada no certame. **O primeiro argumento despreza a existência de princípios norteadores dos procedimentos licitatórios, tais como os da moralidade, impessoalidade e isonomia**, desconsiderados no certame, sobretudo quando se associa as relações de parentesco entre seus competidores a outras circunstâncias que nele se sucederam, as quais contrariam a afirmação da defesa de que nenhum outro fato teria desabonado a licitação. O segundo, conforme pertinentemente anotado pela unidade técnica, distorce preceitos da própria lei das licitações, bem como farta jurisprudência desta Corte, que estabelecem a obrigatoriedade de apresentação de pesquisa prévia de preços nos certames da natureza do que se examina.

(grifos nossos)

Pode-se concluir que as práticas nocivas que compõem os dois tipos de irregularidade sob análise cumprem o papel das licitações, qual seja, obtenção da proposta mais vantajosa à Administração com respeito à isonomia, de modo apenas aparentemente

legítimo e legal. Na realidade, a contratação de uma empresa que obteve qualquer tipo de favorecimento, que se associou em conluio a outro “concorrente” ou que, de alguma forma, fraudou o processo de licitação organizado pelo órgão da Administração, está maculada desde a origem<sup>70</sup>, mesmo que os preços praticados na fase de execução do contrato tenham sido alinhados aos de mercado (ou até inferiores).

Prevalece, nesses casos, o princípio da moralidade administrativa, além de outros que podem servir como norte nas licitações públicas, pois, se fosse aceita a possibilidade de ratificação de atos nulos praticados nessas situações, por suposto atendimento à economicidade – a exemplo da homologação de um certame que, reconhecidamente, foi maculado por alguma espécie de fraude ou conluio -, cairia por terra todo o arcabouço legal e infralegal que serve de sustentação para que os princípios constitucionais sejam preservados nas contratações públicas.

Nº	TIPO DE IRREGULARIDADE	QUANTIDADE DE DELIBERAÇÕES			
		PL	1C	2C	TOTAL
12	Pessoal: pensão civil (não-comprovação da dependência econômica do beneficiário em relação ao instituidor)	4	5	1	<b>10</b>

O último tipo de irregularidade apresentado na Tabela 6 e que contou com número mínimo arbitrado nesta pesquisa para ser considerado como tendo recorrência significativa (mencionado em, no mínimo, 10 dos acórdãos analisados), foi a “não comprovação da dependência econômica do beneficiário em relação ao instituidor”, nos casos que apreciaram atos de concessão de pensão civil (ou recursos interpostos contra julgamentos que consideraram os atos ilegais).

Entre os acórdãos analisados, houve absoluto equilíbrio entre a menção isolada do princípio da moralidade nos votos das deliberações e a menção em conjunto desse princípio com o da legalidade.

Nesse segundo caso, a possível explicação advém das regras existentes no ordenamento jurídico positivo que dispõem sobre os requisitos para que se configure a relação

<sup>70</sup> Lei 8.666/1993:

“Art. 49 – A autoridade competente para a aprovação do procedimento somente poderá revogar a licitação por razões de interesse público decorrente de fato superveniente devidamente comprovado, pertinente e suficiente para justificar tal conduta, devendo anulá-la por ilegalidade, de ofício ou por provocação de terceiros, mediante parecer escrito e devidamente fundamentado.

(...)

§ 2º **A nulidade do procedimento licitatório induz à do contrato**, ressalvado o disposto no parágrafo único do art. 59 desta Lei.” (grifo nosso)

entre instituidor e beneficiário da pensão civil, a exemplo daquelas constantes do art. 217 da Lei 8.112/1990<sup>71</sup>. Na maioria dos casos analisados nesta pesquisa, o dispositivo mais afrontado dessa norma legal foi a alínea “b” do inciso II do referido artigo, que dispõe sobre a pensão temporária a “o menor sob guarda ou tutela até 21 (vinte e um) anos de idade”.

A irregularidade mais recorrente que provocou as remissões ao princípio da moralidade nas fundamentações dos acórdãos foi a ausência de comprovação de dependência econômica do beneficiário (menor, na maioria das situações analisadas) em relação ao instituidor (normalmente um dos avós do menor).

Para comprovar a ilegalidade, o órgão de controle, quando decidiu pela ilegalidade do ato de concessão de pensão (ou manutenção da ilegalidade, em sede recursal), realizou diligências a fim de atestar que os pais do menor teriam condições de sustentá-lo, sem a necessidade de instituição do benefício oriundo de um dos avós, sendo a indicação do menor como beneficiário, portanto, fraudulenta.

A expressão mais utilizada nos acórdãos avaliados, empregada por distintos ministros do TCU, foi a que destacou que “**pensão não é herança**”, sendo ilustrativa desse repúdio ao artifício de indicação indevida de beneficiários de pensão, fora das hipóteses legais, o voto proferido pelo Ministro Augusto Nardes no Acórdão 696/2007 – 1ª Câmara, do qual se extrai o seguinte excerto:

7. Com efeito, como bem esclarecido no parecer incorporado ao relatório precedente, não foram trazidos aos autos elementos comprobatórios da incapacidade econômica dos pais em relação às filhas e a pensão configura, sem embargo, **violação ao princípio da legalidade, assim como considero também que o ato viola o princípio da moralidade**. Da legalidade, pelos motivos já expostos. Da moralidade, na medida em que se constata a tentativa de manter o pagamento dos proventos de aposentadoria da ex-

<sup>71</sup> Lei 8.112/1990:

“Art. 217. São **beneficiários das pensões**:

I - **vitalícia**:

a) o cônjuge;  
 b) a pessoa desquitada, separada judicialmente ou divorciada, com percepção de pensão alimentícia;  
 c) o companheiro ou companheira designado que comprove união estável como entidade familiar;  
 d) a mãe e o pai que comprovem dependência econômica do servidor;  
 e) a pessoa designada, maior de 60 (sessenta) anos e a pessoa portadora de deficiência, que vivam sob a dependência econômica do servidor;

II - **temporária**:

a) os filhos, ou enteados, até 21 (vinte e um) anos de idade, ou, se inválidos, enquanto durar a invalidez;  
**b) o menor sob guarda ou tutela até 21 (vinte e um) anos de idade;**  
 c) o irmão órfão, até 21 (vinte e um) anos, e o inválido, enquanto durar a invalidez, que comprovem dependência econômica do servidor;  
 d) a pessoa designada que viva na dependência econômica do servidor, até 21 (vinte e um) anos, ou, se inválida, enquanto durar a invalidez.

(...)”

(grifos nossos)

servidora, desta feita travestido sob a forma de pensão civil às netas, à conta da sociedade, um **privilégio inaceitável à custa do Erário**.

8. Ora, necessariamente as interessadas devem ter retornado à guarda dos pais, posto que eram, à época do falecimento da avó (1999), menores absolutamente incapazes. E **os pais em nenhum momento comprovaram a falta de capacidade econômica para prover as filhas**. Ademais, este não foi o fundamento precípua para a concessão da guarda das netas à avó e que, em fase posterior, quando do falecimento da ex-servidora, seria a condição indispensável para o deferimento da pensão. Há que se considerar em separado as questões da concessão da guarda e da concessão da pensão temporária (por dependência econômica).

9. Uma digressão singela dá a dimensão concreta da ilegalidade e da imoralidade da situação em apreço. A mãe das beneficiárias é herdeira da ex-servidora e constam dos autos informações de que a instituidora possuía bens e direitos substanciais (consoante declaração de ajuste anual referente ao imposto de renda). Não foram juntados aos autos documentos referentes ao inventário da ex-servidora, a derrogar o entendimento de que a mãe das beneficiárias tivesse recebido herança e possuísse capacidade econômica para prover as filhas. Nesse sentir, entendo não ser possível reconhecer incapacidade econômica dos pais. Como já comprovado nos autos, eles possuíam emprego e viajavam constantemente a serviço. Não lhes faltavam condições para o sustento da família.

(grifos nossos)

O tipo de irregularidade em destaque revela a necessidade de existência de conduta imoral perante a Administração por parte de diversas pessoas para que se concretize: (1) do beneficiário (menor), que, consciente ou inconscientemente, é privilegiado com a percepção de valores oriundos dos cofres públicos, muitas vezes ciente de que não faz jus a eles; (2) dos pais, que, mesmo tendo condições de sustentar o filho, têm o interesse de agir para a que a apropriação indevida de recursos públicos se concretize, diminuindo, assim, ilicitamente, esse encargo que, legalmente<sup>72</sup>, de modo primário, e moralmente, lhes compete; e (3) do avô (ou avó) que institui a pensão em favor do menor sob suposta guarda, o que implica em fraude a benefício que impõe ônus desnecessário ao erário e ao Plano de Seguridade do servidor público, prejudicando, assim, as gerações atuais e futuras.

Verifica-se que ato de pensão concedido em prol de beneficiário ilegalmente instituído é ato nulo, que não atende ao interesse público, em face da ausência de um de seus elementos, a finalidade. No ensinamento de Carvalho Filho (2007, p. 109 – grifo do original),

<sup>72</sup> Lei 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil):

“Art. 1.566. São deveres de ambos os cônjuges:

(...)

IV - sustento, guarda e educação dos filhos;”

Lei 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente):

“Art. 22. Aos pais incumbe o dever de sustento, guarda e educação dos filhos menores, cabendo-lhes ainda, no interesse destes, a obrigação de cumprir e fazer cumprir as determinações judiciais.”

“finalidade é o elemento pelo qual todo ato administrativo deve estar dirigido ao **interesse público.**”

Mesmo havendo o alcance do fim imediato, ou seja, do objeto – a concessão da pensão -, resta impossibilitada a concretização do fim mediato, qual seja, a finalidade, pois não há como concessão de pensão ilegal e imoral atender ao interesse coletivo, seu fim último.

### 3.2.1.4 Emprego isolado e inter-relação do princípio da moralidade com outros princípios constitucionais explícitos

A próxima tabela a ser apresentada tem como finalidade subsidiar a análise quanto ao quarto e derradeiro aspecto proposto, qual seja, a avaliação sobre como o princípio da moralidade e outros princípios constitucionais explícitos, usualmente aplicados à Administração Pública (rol não-exaustivo), foram empregados na fundamentação das deliberações (moralidade, isoladamente, ou esse princípio em conjunto com outros princípios constitucionais explícitos).

**Tabela 7 – Consolidação da análise quanto ao princípio da moralidade – quantitativos de menções a princípios constitucionais explícitos na fundamentação**

PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS EXPLÍCITOS	DISPOSITIVO DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL	QUANTIDADE DE ACÓRDÃOS NOS QUAIS OS PRINCÍPIOS FORAM EMPREGADOS NA FUNDAMENTAÇÃO <sup>7374</sup>			
		PL	IC	2C	TOTAL
MORALIDADE <sup>75</sup>	Art. 37, <i>caput</i>	25	15	15	<b>55</b>
IMPESSOALIDADE	Art. 37, <i>caput</i>	120	59	46	<b>225</b>
LEGALIDADE	Art. 37, <i>caput</i>	69	44	62	<b>175</b>
PUBLICIDADE	Art. 37, <i>caput</i>	45	37	56	<b>138</b>
EFICIÊNCIA	Art. 37, <i>caput</i>	36	14	10	<b>60</b>
DEVER DE LICITAR	Art. 37, inciso XXI	14	10	5	<b>29</b>
PROIBIDADE	Art. 37, §4º	14	1	4	<b>19</b>
ISONOMIA <sup>76</sup>	Art. 5º, <i>caput</i>	57	22	22	<b>101</b>

**Fonte:** elaboração do autor a partir da análise da jurisprudência do TCU

A partir dos dados apresentados na Tabela 7, é possível perceber que a utilização em conjunto do princípio da moralidade com outros princípios constitucionais explícitos – especialmente os que constam, lado a lado com a moralidade, no *caput* do art. 37 da

<sup>73</sup> Considerados os acórdãos constantes do Apêndice 2.

<sup>74</sup> Em muitos casos, foram citados mais de dois princípios constitucionais no mesmo voto (inclusive entre eles, sempre, o princípio da moralidade).

<sup>75</sup> Princípio da moralidade como único princípio constitucional mencionado no voto.

<sup>76</sup> Contabilizadas juntamente com as menções ao princípio da “igualdade”.

Constituição Federal - é preferida em relação à menção isolada do principal princípio desta monografia.

A forma de emprego em conjunto destaca-se, possivelmente, por três razões mais facilmente perceptíveis:

a) maior robustez na argumentação quando mencionado mais de um princípio constitucional;

b) complexidade das situações, a exigir menções a diversos princípios para reforçar a fundamentação;

c) íntima ligação entre princípios com relação a determinados tipos de irregularidades, sendo praticamente “automática” a menção ao princípio da moralidade em conjunto com outro princípio que, usualmente, está ligado a uma espécie particular de ilegalidade.

Essa terceira razão ficou evidente, por exemplo, nos termos citados na subseção 3.2.1.3 desta monografia (“Recorrência dos tipos de irregularidades nos quais houve ofensa ao princípio da moralidade e, eventualmente, a outros princípios constitucionais explícitos”), quando destacadas as ligações entre princípios que mais comumente foram mencionados em conjunto nos votos dos acórdãos analisados, para diferentes tipos de irregularidade.

Bastante ilustrativa dessa conclusão é a ligação percebida entre os princípios da (1) moralidade e legalidade nos tipos “licitação: dispensa indevida” e “não-comprovação da dependência econômica do beneficiário em relação ao instituidor [nos casos de atos concessórios de pensão civil]” e da (2) moralidade e impessoalidade nos tipos “nepotismo” e “licitação: inexigibilidade indevida”.

De todos os princípios que orbitaram em torno da moralidade administrativa, os dados apresentados na Tabela 7 demonstram que o princípio da impessoalidade foi aquele que, no maior número de acórdãos analisados, foi mencionado em conjunto com a moralidade administrativa. Confirma-se, assim, por meio dos julgados do TCU, de que há implicação recíproca entre esses dois princípios (MEDAUAR, 2008) e de que não há dúvidas de que ambos “guardam íntima relação entre si.” (JUSTEN FILHO, 2006, p. 216).

A individualização dos dados apresentados na Tabela 7 em relação a cada colegiado é o objeto da seguinte tabela:

**Tabela 8 – Consolidação da análise quanto ao princípio da moralidade – quantitativos e percentuais de menções a princípios constitucionais explícitos na fundamentação**

PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS EXPLÍCITOS	QTD. ACÓRDÃOS PL	% SOBRE TOTAL DE ACÓRDÃOS DO COLEGIADO <sup>77</sup>	QTD. ACÓRDÃOS 1C	% SOBRE TOTAL DE ACÓRDÃOS DO COLEGIADO <sup>78</sup>	QTD. ACÓRDÃOS 2C	% SOBRE TOTAL DE ACÓRDÃOS DO COLEGIADO <sup>79</sup>
MORALIDADE	25	12,6%	15	16,9%	15	12,6%
IMPESSOALIDADE	120	60,3%	59	66,3%	46	38,7%
LEGALIDADE	69	34,7%	44	49,4%	62	52,1%
PUBLICIDADE	45	22,6%	37	41,6%	56	47,1%
EFICIÊNCIA	36	18,1%	14	15,7%	10	8,4%
DEVER DE LICITAR	14	7,0%	10	11,2%	5	4,2%
PROBIDADE	14	7,0%	1	1,1%	4	3,4%
ISONOMIA	57	28,6%	22	24,7%	22	18,5%

**Fonte:** elaboração do autor a partir da análise da jurisprudência do TCU

Na análise por colegiado, conforme dados apresentados na Tabela 8, a escolha dos princípios, em linhas gerais, manteve-se em percentuais constantes para os três colegiados do TCU, havendo discrepância que merece registro apenas com relação à utilização, em menor grau, do princípio da impessoalidade na 1ª Câmara e dos princípios da publicidade e da legalidade no Plenário. Nesse colegiado, destacou-se o maior número de menções ao princípio da probidade quando comparado o respectivo percentual àqueles correspondentes às remissões verificadas nas câmaras.

Uma possível explicação para as diferenças percentuais percebidas no Plenário – menores para a legalidade e maiores para a probidade, sem comentários de interesse a serem propostos para a publicidade -, em relação às câmaras, deve-se à maior complexidade e importância dos processos, em regra, que são apreciados na instância colegiada superior do TCU.

Processos julgados em câmara, por exemplo, que tratam de situações que são explicitamente definidas em lei, têm, possivelmente, menor chance de requerer fundamentações mais elaboradas por meio do emprego de princípios constitucionais (desconsiderado apenas o princípio da legalidade, nesse raciocínio).

O princípio da probidade administrativa, por outro lado, mereceu maior percentual de menções em acórdãos do Plenário possivelmente pelo fato de que esse colegiado aprecia, em regra, situações de maior gravidade e materialidade, que podem conduzir a sanções mais severas aos responsáveis, como a inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública, o arresto de bens ou a declaração

<sup>77</sup> Total de acórdãos do Plenário = 199 (cf. Apêndice 2).

<sup>78</sup> Total de acórdãos da 1ª Câmara = 89 (cf. Apêndice 2).

<sup>79</sup> Total de acórdãos da 2ª Câmara = 119 (cf. Apêndice 2).

de inidoneidade do licitante fraudador para participar de licitação na Administração Pública federal<sup>80</sup>.

Nesses casos, dependendo da gravidade da conduta dos envolvidos, o TCU encaminha as informações pertinentes ao Ministério Público Federal quando da apreciação do processo respectivo, sempre que vislumbra possível desrespeito a hipóteses da Lei 8.429/1992 que podem caracterizar atos de improbidade administrativa. Por essa razão, fez-se, nessas situações, menção ao princípio da probidade administrativa, a exemplo daquela registrada nos votos dos Acórdãos 195/2004, 301/2005, 909/2006, 2.080/2007 e 2.105/2008, todos do Plenário.

### 3.2.2 Princípio da proporcionalidade

Foram identificados 50 acórdãos (relacionados no Apêndice 3), na forma indicada na subseção precedente (pesquisa na seção do site do TCU denominada “Jurisprudência Sistematizada”<sup>81</sup>), nos quais houve expressa menção aos dispositivos constitucionais, legais e regimentais<sup>82</sup> que determinam a aplicação do princípio da proporcionalidade na aplicação de

<sup>80</sup> Conforme arts. 46, 60 e 61 da Lei 8.443/1992 (Lei Orgânica/TCU).

<sup>81</sup> Área: princípio; tema: princípio; subtema: razoabilidade e proporcionalidade.

<sup>82</sup> Constituição Federal:

“Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

(...)

VIII - aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as **sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário;**” (grifo nosso)

Lei Orgânica/TCU (Lei 8.443/1992):

“Art. 57. Quando o responsável for julgado em débito, poderá ainda o Tribunal aplicar-lhe multa de até cem por cento do valor atualizado do dano causado ao Erário.

Art. 58. O Tribunal poderá aplicar multa de até Cr\$ 42.000.000,00 (quarenta e dois milhões de cruzeiros), ou valor equivalente em outra moeda que venha a ser adotada como moeda nacional, aos responsáveis por:

I - contas julgadas irregulares de que não resulte débito, nos termos do parágrafo único do art. 19 desta Lei;

II - ato praticado com grave infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial;

III - ato de gestão ilegítimo ou antieconômico de que resulte injustificado dano ao Erário;

IV - não atendimento, no prazo fixado, sem causa justificada, à diligência do Relator ou à decisão do Tribunal;

V - obstrução ao livre exercício das inspeções e auditorias determinadas;

VI - sonegação de processo, documento ou informação, em inspeções ou auditorias realizadas pelo Tribunal;

VII - reincidência no descumprimento de determinação do Tribunal.

(...)

**§ 3º O Regimento Interno disporá sobre a gradação da multa prevista no caput deste artigo, em função da gravidade da infração.**” (grifo nosso)

Regimento Interno/TCU:

“Art. 267. Quando o responsável for julgado em débito, poderá ainda o Tribunal aplicar-lhe multa de até cem por cento do valor atualizado do dano causado ao erário, conforme estabelecido no art. 57 da Lei nº 8.443, de 1992.

multas, sendo que esse número deve ser muito superior ao indicado, caso seja considerado que nem sempre há menção explícita, no voto do ministro relator/redator, sobre a utilização desse princípio.

No caso da aplicação de multas a responsáveis, especialmente naquelas não calculadas proporcionalmente ao dano causado ao erário, nota-se que o procedimento de dosar seu montante, tanto em face do citado dano, como da gravidade da conduta do responsável - com relação à qual também se verifica, usualmente, a presença ou ausência de boa-fé ou má-fé - já está plenamente incorporado à fundamentação dos acórdãos do TCU.

A título ilustrativo, pode ser mencionada a fundamentação que precedeu a prolação do Acórdão 1.596/2007 - Plenário, conforme voto do Ministro Valmir Campelo, a seguir transcrito, no qual o relator esclarece um dos possíveis critérios para se aplicar o princípio da proporcionalidade quando da imputação de multas a responsáveis (gravidade da irregularidade para definir a gradação da multa):

19. Quanto aos valores das **multas** que lhes foram aplicadas, **consideradas desproporcionais pelos recorrentes**, cumpre esclarecer que o Tribunal detém prerrogativa legal de aplicar tal forma de apenação; que **a gradação da multa é decidida pelo TCU em razão da gravidade dos atos inquinados**, respeitados os limites estabelecidos no art. 268 do Regimento Interno; e que os valores das multas situaram-se no patamar de cerca de 45% do montante máximo definido por esta Corte de Contas (R\$ 26.840,06), à época da condenação. (grifos nossos)

Em outra deliberação considerada de interesse para a pesquisa, o Ministro Benjamin Zymler explica, no voto que precedeu o Acórdão 345/2007 - Plenário, como se deu o

---

Art. 268. O Tribunal poderá aplicar multa, nos termos do **caput** do art. 58 da Lei nº 8.443, de 1992, atualizada na forma prescrita no § 1º deste artigo, aos responsáveis por contas e atos adiante indicados, observada a seguinte gradação:

I - contas julgadas irregulares, não havendo débito, mas comprovada qualquer das ocorrências previstas nos incisos I, II e III do **caput** do art. 209, no valor compreendido entre cinco e cem por cento do montante definido no **caput** deste artigo;

II - ato praticado com grave infração a norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial, no valor compreendido entre cinco e cem por cento do montante a que se refere o **caput**;

III - ato de gestão ilegítimo ou antieconômico de que resulte injustificado dano ao erário, no valor compreendido entre cinco e cem por cento do montante referido no **caput**;

IV - descumprimento, no prazo fixado, sem causa justificada, à diligência determinada pelo relator, no valor compreendido entre cinco e cinquenta por cento do montante a que se refere o **caput**;

V - obstrução ao livre exercício das auditorias e inspeções determinadas, no valor compreendido entre cinco e oitenta por cento do montante a que se refere o **caput**;

VI - sonegação de processo, documento ou informação, em auditoria ou inspeção, no valor compreendido entre cinco e oitenta por cento do montante a que se refere o **caput**;

VII - descumprimento de decisão do Tribunal, salvo motivo justificado, no valor compreendido entre cinco e cinquenta por cento do montante a que se refere o **caput**;

VIII - reincidência no descumprimento de decisão do Tribunal, no valor compreendido entre cinquenta e cem por cento do montante a que se refere o **caput**.

(...)"

arbitramento da multa aplicada ao responsável, tendo em conta o princípio da proporcionalidade:

O Acórdão que aplicou multa no valor de R\$ 2.500,00 ao Responsável data de 29.3.2006. Naquela data, a multa poderia atingir o valor de R\$ 30.523,17 (trinta mil, quinhentos e vinte e três reais e dezessete centavos). **O valor da multa levou em consideração a conduta do agente**, não havendo necessidade de o TCU estabelecer fórmulas matemáticas ou metodológicas para especificar o valor da multa a ser imposta ao Responsável, pois **basta que haja a motivação que fundamenta a sanção a ser imposta e a observância do limite previsto na norma.** (grifos nossos)

Pode-se citar, como último exemplo entre aqueles localizados na jurisprudência do TCU, trecho do voto que fundamentou o Acórdão 39/2007 – Plenário, no qual o relator, Ministro Marcos Bemquerer Costa, teceu considerações sobre o princípio da proporcionalidade tendo em conta o grau de responsabilidade de cada gestor com relação à irregularidade, a fim de aplicar valores diferenciados de multa aos envolvidos (proporcional à participação de cada um):

3. De maneira sintética, o Sr. João Luiz Zaganelli aduz que **a penalidade pecuniária aplicada por esta Corte deve guardar consonância com os princípios da razoabilidade e proporcionalidade**, o que não teria ocorrido no seu caso.

4. A multa que fora imposta ao Sr. João Luiz Zaganelli pelo Acórdão n. 014/2002 - Plenário, de R\$ 3.000,00, corresponde a cerca de 13,8% do valor máximo estabelecido para tal penalidade no ano de 2002 (R\$ 21.822,02), de acordo com a Portaria TCU n. 58, de 29/1/2002.

5. Nesse sentido, não vislumbro que a penalidade tenha sido aplicada sem observância dos **princípios da razoabilidade e da proporcionalidade**. Veja-se que este Tribunal, tendo em vista a **participação de cada agente no cometimento do ato irregular, fixou valores diferenciados de multa para os agentes responsáveis pelos atos irregulares.** (grifos nossos)

Conforme mencionado anteriormente, não houve pesquisa exaustiva de deliberações que envolveram o princípio da proporcionalidade na “Jurisprudência Sistematizada” do TCU, disponível em seu site, pois praticamente a metade dos 95 acórdãos consultados evidenciaram que a aplicação desse princípio é praxe na fundamentação de multas impostas ao responsáveis apenas pelo Tribunal.

Cabe observar, contudo, que essa conclusão não levou em conta dois aspectos: primeiro, o cálculo de débitos, quando foi possível levantar o montante exato desviado ou desperdiçado dos cofres públicos, caso em que não haveria necessidade ou fundamentação para ser utilizado o princípio da proporcionalidade; e, segundo, os débitos por estimativa, quando poderia ser, de modo análogo ao das multas, aplicado o princípio da

proporcionalidade para não imputar montante de débito possivelmente excessivo aos responsáveis.

Conclui-se, no caso do princípio da proporcionalidade, que o TCU vem, na grande maioria de seus julgados nos quais houve aplicação de multa, empregando com sabedoria esse princípio – sem abusar de seu poder –, de modo que a sanção não seja, por um lado, extrema e desnecessariamente onerosa ao responsável, mas, por outro, que não seja tão ínfima a ponto de não servir a um de seus papéis, que é o de prevenção de futuras irregularidades semelhantes àquela que motivou a multa (caráter pedagógico).

Essa prudência da Corte de Contas, no que diz respeito à dosimetria de suas multas, pode ser identificada, por analogia, com a seguinte observação de Carvalho Filho (2007, p. 917 – grifos nossos), não obstante o fato de esse autor ter feito referência aos princípios da razoabilidade e proporcionalidade com relação à aplicação de sanções previstas na Lei de Improbidade Administrativa:

Outro comentário que se faz necessário é o de que bem maior deve ser a prudência do aplicador da lei à ocasião em que for enquadrada a conduta como de improbidade e também quando tiver que ser aplicada a penalidade. Mais do que nunca aqui será inevitável o recurso aos princípios da razoabilidade, para aferir-se a real gravidade do comportamento, e da proporcionalidade, a fim de proceder-se à dosimetria punitiva. Fora de semelhantes parâmetros, a atuação da autoridade refletirá abuso de poder.

### 3.2.3 Colisão de princípios constitucionais

Entre os 435 acórdãos considerados de interesse para a pesquisa (relacionados no Apêndice 1 e discriminados no Apêndice 2), foram identificadas apenas duas deliberações nas quais o princípio da moralidade foi confrontado com um ou mais princípios constitucionais para que fosse alcançada uma solução para o caso concreto sob análise pelo TCU. São eles o Acórdão 88/2005 – 2ª Câmara e o Acórdão 1.176/2007 – 1ª Câmara<sup>83</sup>.

No primeiro deles, a discussão restringiu-se à contraposição do princípio da segurança jurídica<sup>84</sup> com o da moralidade, na apreciação de prática de nepotismo (nomeação

<sup>83</sup> Em outros acórdãos que foram considerados de interesse para a pesquisa, como o de nº 1.175/2009, da 1ª Câmara, verificou-se alusão à colisão de princípios nas respectivas fundamentações, mas sem que a moralidade administrativa fosse um dos princípios diretamente envolvidos na ponderação de valores. Na deliberação mencionada, que avaliou irregularidade atinente à concessão indevida de pensão a beneficiário que a ela não fazia jus, foram contrapostos os princípios da legalidade e da segurança jurídica, com prevalência do primeiro.

<sup>84</sup> O princípio da segurança jurídica, além de estar vinculado ao princípio da legalidade, está intimamente relacionado aos direitos e garantias fundamentais previstos na Constituição Federal, tendo expressão, em especial, nas disposições do art. 5º, incisos XXXVI (“a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada”), XXXVII (“não haverá juízo ou tribunal de exceção”), XXXIX (“não há crime sem

de parentes para cargos em comissão). Com relação à segurança jurídica, Carvalho (2008, p. 83) afirma que “é sabido que todos reconhecem ao referido princípio o objetivo de subtrair a atividade pública das áleas do arbítrio, assegurando-se a estabilidade mínima possível em um dado sistema jurídico, embora impossível a estabilidade absoluta nas relações sociais.”

O relator do Acórdão 88/2005 – 2ª Câmara, Ministro Ubiratan Aguiar, embora tenha reconhecido que o nepotismo vinha sendo, reiteradamente, condenado pelo TCU, preferiu, no caso específico em análise, privilegiar a manutenção dos atos de nomeação dos responsáveis, visto terem sido designados para seus cargos em comissão em época na qual não havia lei que vedasse tal procedimento. Ressaltou-se, ainda, que os responsáveis atuaram de boa-fé, o que reforçou a necessidade de ser privilegiado o princípio da segurança jurídica, que preponderou em relação à moralidade administrativa.

Por representar caso prático de colisão de princípios, no qual foi empregada a solução prevista por Dworkin (1978) e Bonavides (2008) – valoração entre ambos, com prevalência do princípio de maior peso para o caso sob análise -, cabe transcrever trecho do voto do Ministro Ubiratan Aguiar que conduziu a mencionada deliberação:

**O nepotismo é prática que vem sendo condenada sistematicamente pela Corte de Contas.** A apropriação da *res publica* por interesses privados tem nesse tipo de favoritismo um de seus exemplos mais característicos, situação apreciada nos presentes autos.

2. Essa prática nefasta mostra total inobservância ao princípio da moralidade, tendo este Tribunal decidido casos semelhantes aos que aqui se encontram sob apreciação, em uma de suas correntes de entendimento, com base tão-somente na ofensa ao *caput* do art. 37 da Constituição Federal, conforme Acórdãos nº 159/2004 e 560/2004, ambos do Plenário.

3. **Embora não me reste dúvida quanto a esse tipo de prática afrontar o princípio da moralidade administrativa**, tenho como decisão mais equilibrada a ser proposta no exame deste recurso, de modo distinto à jurisprudência anteriormente citada, aquela que privilegia não somente esse princípio – que norteou a determinação do subitem 9.3 do Acórdão nº 393/2004 – 2ª Câmara, principal tópico a ser aqui discutido -, mas, também, outros princípios que norteiam os julgamentos desta Casa, a exemplo do **princípio da segurança jurídica**.

(...)

14. Retornando à discussão quanto à temática do ato jurídico perfeito, nos termos do art. 5º, inciso XXXVI, da Lei Maior, entendo que os atos de nomeação para cargos em comissão (...), ocorridos em períodos anteriores à prolação da Decisão nº 118/1994 – Plenário, não podem ser desconstituídos tão-somente pela argüição de sua inobservância ao princípio da moralidade, com as devidas vênias ao Exmº Ministro Adylson Motta, que defendeu essa

---

lei anterior que o defina, nem pena sem prévia cominação legal”), XL (“a lei penal não retroagirá, salvo para beneficiar o réu”), LIV (“ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal”) e LV (“aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes”). A Lei 9.784/1999 (Lei do Processo Administrativo) também faz remissões à segurança jurídica em seus arts. 2º, *caput* e inciso XII, e 55.

tese no Voto que sustentou a deliberação recorrida, posto que à época das nomeações não havia norma legal que vedasse o procedimento.

15. **Aplica-se ao caso dos servidores supra mencionados o princípio da segurança jurídica, mesmo com o afastamento do princípio da moralidade, posto que a análise sistemática da questão privilegia, *in casu*, o primeiro princípio em detrimento do segundo.** Essa segurança engloba não somente o princípio da irretroatividade das leis, bem como o **respeito aos direitos individuais adquiridos de boa-fé por terceiros em face da Administração**, consoante ensinamento de João Antunes dos Santos Neto (in “*Da Anulação Ex Officio do Ato Administrativo*”, Fórum, 2004).

16. No caso desses servidores, nomeados para cargos em comissão nos exercícios de 1987 e 1993, não havia, à época, nem norma legal que proibisse a nomeação de parentes e afins de magistrados para tais cargos, nem posicionamento normativo do TCU sobre a questão. Em tais situações, na lição de Odete Medauar (in “*Direito Administrativo Moderno*”, 5.ed., Revista dos Tribunais, 2001, p. 187), “*vários preceitos jurídicos podem respaldar a manutenção do ato, a ser decidida caso a caso, ante as circunstâncias que envolvem cada um: segurança e certeza das relações jurídicas, boa-fé de terceiros, ausência de dolo do interessado*”.

17. Isso me leva a concluir que não há motivação para que a Corte de Contas proponha a anulação de atos jurídicos que já constituíram relações jurídicas, sendo, portanto, perfeitos, que **não apresentavam desobediência ao ordenamento legal então vigente**, o que os torna válidos e, tendo produzido efeitos próprios, podem ser considerados eficazes. Lembro que tal raciocínio já foi adotado pelo Plenário desta Casa por ocasião da Decisão nº 1.550/2002.

18. Devo dissentir, portanto, da proposta de não-provimento do Pedido de Reexame, conforme análise levada a efeito pela Serur, propondo o provimento parcial do recurso como solução mais adequada ao caso *sub examine*.

(grifos nossos)

O segundo exemplo de deliberação na qual a sistemática de ponderação de princípios foi empregada foi o Acórdão 1.176/2007 – 1ª Câmara. Embora o Ministro Augusto Nardes, relator do acórdão, não tenha desenvolvido, com maior detalhamento, argumentos próprios com relação à referida ponderação, a deliberação pode ser mencionada pela remissão que o relator fez à Decisão 194/2001 - 1ª Câmara, na qual o tema foi abordado com maior profundidade.

O caso tratado no acórdão de 2007 foi relativo à apreciação de pedido de reexame contra deliberação que havia considerado ilegais atos de concessão de pensão civil, por ter sido constatada a existência de incorporação indevida de parcelas de horas-extras pelos responsáveis. Na manutenção do acórdão recorrido, o Ministro Augusto Nardes, mencionando a decisão de 2001, optou – ao contrário da tese defendida no Acórdão 88/2005 – 2ª Câmara – pelo afastamento das alegações de que os atos de concessão de pensão civil deveriam ser julgados legais, tendo em vista suposto respeito ao princípio da segurança jurídica.

Nesse caso, a colisão dos princípios apontou como aqueles que deveriam prevalecer, pelo maior valor a ser conferido na análise daquela situação específica, os princípios da legalidade e da moralidade, nos termos defendidos no voto do relator, Ministro Augusto Nardes:

4. No mérito, verifico que a Secretaria de Recursos abordou, com propriedade e percuciência, em sua minudente e judiciosa instrução, todas as preliminares e argumentos aduzidos pelos recorrentes, exaurindo a análise da matéria.

5. Nada obstante, valendo-me do caráter pedagógico que deve ser conferido às deliberações desta Corte de Contas, entendo pertinente reforçar o entendimento de que, **para o presente caso, não há que se alegar qualquer ofensa ao princípio da segurança jurídica.** Em casos da espécie, o Tribunal busca tão somente resguardar o cumprimento dos exatos termos dos provimentos judiciais.

6. Como bem esclareceu o eminente Ministro Walton Alencar Rodrigues, no Voto proferido para a **Decisão nº 194/2001 - 1ª Câmara, a segurança jurídica é um importante pilar do direito pátrio. Entretanto, não é o mais importante, nem o único.** Nesse sentido, **“o princípio da segurança jurídica não é e nunca foi absoluto.** Ao contrário, a regra sempre foi a invalidação dos atos eivados de ilegalidades. **Se há o princípio da segurança jurídica, não se abandonem os princípios da legalidade e da moralidade na Administração Pública, pilares do sistema republicano. O recurso à segurança jurídica para fazer prevalecer ato viciado de ilegalidade somente se dá em casos extremos.** Constitui exceção à regra de invalidação dos atos viciados, mitigando-a, mas não a obliterando.” (Decisão nº 194/2001 - 1ª Câmara, DOU de 07.08.2001)”

7. Desse modo, acolho como razões de decidir os argumentos oferecidos no parecer exarado por aquela Secretaria, transcrito no relatório precedente, cuja proposta contou com a anuência do Ministério Público junto a este Tribunal e, destarte, entendo que deve ser negado provimento aos recursos.

(grifos nossos)

Embora sejam os dois acórdãos mencionados bastante ilustrativos para demonstrar como a ocorrência de colisão de princípios vem sendo solucionada pelo TCU, nota-se que quase não há casos que envolvam o princípio da moralidade em sua jurisprudência. Assim, fica inviabilizada qualquer proposta, neste trabalho, de apresentação de conclusão mais aprofundada sobre quais seriam, por exemplo, os princípios de maior prevalência na solução das demandas submetidas ao Tribunal, ao menos quando entre eles esteja sendo levada em conta a moralidade administrativa.

#### 4 CONCLUSÃO

O principal objetivo que esta pesquisa logrou alcançar foi ter identificado, por meio da análise da jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU), considerados os acórdãos prolatados no período de 20/1/2004 a 10/6/2009, que a Corte de Contas aplica diretamente princípios constitucionais quando se depara com irregularidades que afrontam a moralidade administrativa.

**Se o respeito à moralidade é um direito da sociedade** – premissa subjacente neste trabalho -, em tempos de neoconstitucionalismo e de incessante vigilância dos operadores do Direito quanto à necessidade de absoluto respeito aos direitos e garantias fundamentais, pode-se afirmar que o TCU cumpre o seu papel nesse esforço, como guardião não apenas da legalidade, mas, também, da moralidade.

A nova hermenêutica constitucional representada pelo neoconstitucionalismo implica, desse modo, não apenas em mero exercício teórico restrito a alguns poucos doutrinadores e difundida em círculos acadêmicos, mas, como vem se firmando em diversos órgãos judicantes, em instrumento contra lacunas legislativas, leis inconstitucionais e outras deficiências do Direito que poderiam, caso afastada a força normativa dos princípios, agir em benefício da impunidade e da proliferação de irregularidades.

Nesse sentido, o TCU segue a corrente de instituições que acredita no emprego empírico dessa teoria, especialmente o Supremo Tribunal Federal, no qual há inúmeros arestos com profundas e salutares discussões travadas em casos que demandaram a ponderação de valores insculpidos na Constituição Federal para que fossem alcançadas as respectivas soluções.

A simples menção, por parte do responsável, de cumprimento da lei no caso concreto, quando verificada imoralidade do ato administrativo (supostamente legal), não foi uma forma de argumentação aceita pelo TCU nos acórdãos analisados.

Supera-se, assim, o positivismo jurídico e confere-se significativa importância a valores, expressos por meio de princípios constitucionais ou implícitos no texto constitucional, reconquistando, dessa maneira, o “conteúdo axiológico do direito”, nas palavras de Di Pietro (2007, p. 744). O Direito não prescinde de leis, pois estas são da essência de uma sociedade democrática, mas não pode a ausência destas servir como justificativa para o afastamento do dever de os julgadores fornecerem as soluções requeridas pela coletividade.

*Mas, como o julgador pode alcançar as condições ideais para que decida, sempre, de forma justa, escolhendo a “resposta correta” para cada caso concreto [que existe para toda e qualquer questão no mundo do Direito, no entendimento de Dworkin (1978)]?*

Rawls (1997), ao desenvolver raciocínio sobre sua teoria moral, dá a resposta a esse questionamento afirmando que o modo de os julgadores fazerem tal escolha seria por meio de seus “juízos ponderados”<sup>85</sup>, ou seja, com seu senso de justiça em condições ótimas para ser empregado na tomada de decisão.

No caso dos julgamentos do TCU, a análise empreendida sobre 808 acórdãos, em especial sobre as 435 deliberações consideradas de interesse para a pesquisa, evidenciou que o emprego desses juízos ponderados, por parte dos ministros da Corte de Contas, foi essencial para que o julgamento de situações irregulares fosse devidamente fundamentado com os princípios constitucionais mais apropriados.

Sendo definidos, concretamente e de modo apropriado, o sentido e o alcance dos princípios (BARROSO, 2007) – eventualmente em conjunto com regras (leis e normas específicas), quando existentes -, foi possível aos intérpretes do Direito (ministros do TCU, no caso) identificar em quais situações houve desrespeito ao princípio da moralidade, para formar ou complementar a fundamentação das decisões.

Não obstante a robustez que o emprego de princípios constitucionais pode conferir aos julgamentos dos tribunais, inclusos aqueles que se encontram fora do Poder Judiciário, como o TCU, os dados sobre essa forma de fundamentação utilizada pela Corte de Contas foram considerados nesta pesquisa no contexto de uma maneira especial de atuação.

A subsunção de fatos a normas positivadas no ordenamento jurídico - iniciando-se desde regras que constam no próprio texto da Constituição Federal até os mais simples regulamentos - é o principal método de avaliação das ações dos gestores públicos por parte do órgão de controle externo, visto que nem sempre há necessidade de serem propostas fundamentações com nível de argumentação jurídica tão elaborado.

Qualidade da prestação jurisdicional é importante, mas o grande volume de processos submetidos todos os dias ao TCU implica em ponderação dessa vertente – que exige maior tempo para conclusão do voto dos relatores - com outra, qual seja, a de uma atuação célere do Tribunal na solução das demandas de controle.

---

<sup>85</sup> Os “juízos ponderados”, na teoria moral de Rawls (1997), identificam-se com o senso de justiça de cada um e não com o senso comum ou os preceitos derivados dos princípios mais óbvios da aprendizagem. Os juízos ponderados podem ser definidos como aqueles “apresentados em condições favoráveis para a deliberação e o julgamento em geral” (ibid., p. 51), ou, em outras palavras, “são simplesmente os que são feitos sob condições favoráveis ao exercício do senso de justiça” (ibid., p. 51).

Entre os resultados identificados na pesquisa, além do principal, já mencionado, sobre a utilização direta de princípios constitucionais pelo TCU, foram obtidas respostas para os demais questionamentos propostos na introdução deste trabalho.

Percebeu-se sinalização positiva para o seguinte questionamento: “o embasamento apenas em princípios constitucionais é suficiente para fundamentar o julgamento pela irregularidade de contas e a imputação de débitos e/ou multas a responsáveis?”

Não se vislumbrou negativa de exercício das competências constitucionais do TCU ante a falta de descrição em lei de eventual conduta considerada lesiva à moral. Mesmo nos casos de imputação mais severa de débito e multa aos envolvidos em irregularidades – e mesmo na aplicação de outras sanções, como a inabilitação de gestores e a inidoneidade para licitar de empresas -, os princípios constitucionais foram empregados na fundamentação dos acórdãos em inúmeros casos sem estarem acompanhados de remissões a leis ou normas infralegais.

Resposta direta, específica e generalizável não foi alcançada, contudo, para a pergunta “como ultrapassar o controle meramente de legalidade do ato administrativo e, no passo seguinte, verificar a violação à moralidade?”, inicialmente formulada na pesquisa.

Considerando-se que existe, especialmente nos casos de aplicação isolada de princípios como única forma de fundamentar a condenação por uma irregularidade, grande influência da perspectiva subjetiva do julgador ao ponderar os valores que compõem a solução da controvérsia, não foi possível responder à pergunta proposta por meio do reconhecimento de um padrão percebido na jurisprudência do TCU.

A diversidade de valores e princípios pessoais de cada ministro do Tribunal - que, idealmente, devem compor seus juízos ponderados no momento da elaboração de seu voto, sem deixar de lado a impessoalidade que o julgador deve ter - torna praticamente impossível identificar, por exemplo, quando um ato pode ser considerado apenas imoral para um determinado julgador, enquanto para outro pode ser reputado como ilegal e imoral ao mesmo tempo.

Conforme será explorado adiante, não obstante a limitação indicada, um bom mecanismo para ultrapassar o controle meramente de legalidade seja analisar com mais acuidade a finalidade alcançada com a prática do ato administrativo, que, em muitas situações, é legal, mas absolutamente contrário à moral administrativa.

Mesmo não tendo sido possível identificar um padrão para a pergunta referida, aplicável a toda e qualquer situação, pode-se dizer que as lacunas legais servem como um dos fatores de motivação para a aplicação dos princípios constitucionais, sendo o controle da

moralidade administrativa um dos campos mais férteis para esse tipo de procedimento (o uso da força normativa da Constituição). Responde-se, assim, em consequência, a outro questionamento: “há lacuna legal, a exemplo da falta de definição específica sobre o que seja a moralidade administrativa ou parâmetros que tornem possível identificar sua transgressão, para imputar responsabilidades aos gestores e aos terceiros com eles envolvidos (pessoas físicas e jurídicas)?”

Complementa-se a resposta a essa pergunta com a assertiva de que não há necessidade de definição precisa do que seja o princípio da moralidade em legislação específica, até porque não caberia ao legislador tentar positivar conceito tão amplo em algumas poucas linhas de um dispositivo legal, na expectativa de que todas as situações do dia-a-dia fossem previsíveis para fins de imputação de responsabilidades aos que praticassem a conduta descrita na lei.

O questionamento relativo à existência de “parâmetro para indicar que um ato administrativo atentou contra o princípio da moralidade” pode ser respondido por meio dos elementos do ato administrativo.

A pesquisa revelou que a principal forma de identificação de um padrão para essa irregularidade foi a verificação da finalidade atingida com a prática do ato. No caso dos atos considerados imorais, o interesse público não foi o fim mediato alcançado e, portanto, o elemento finalidade não foi preenchido, levando à nulidade do ato.

Pode-se citar, ainda, a ausência de motivação dos atos administrativos considerados imorais como um dos parâmetros para sua identificação. Ao serem questionados sobre a prática de atos maculados por alguma imoralidade, as defesas dos envolvidos, conforme verificado na jurisprudência analisada, não conseguiam demonstrar razões legítimas para servir de motivação para o ato – bons exemplos, nesse sentido, foram verificados nos acórdãos que cuidaram de casos de nepotismo ou de concessão indevida de pensões civis a beneficiários que a elas não faziam jus -, o que implicava, num segundo momento, na impossibilidade de alcance do interesse público com relação ao ato praticado.

Os casos de ponderação de valores, que poderiam ser identificados em casos de colisão de princípios nos acórdãos analisados, mostraram-se em número tão reduzido (apenas dois casos envolvendo o princípio da moralidade em relação a outros princípios constitucionais) que não foi possível a obtenção de qualquer generalização.

De qualquer forma, as profícuas discussões travadas nos acórdãos nos quais esse tipo de situação foi verificada mostram que esse é um instrumento de grande potencial ainda a ser

empregado pelo TCU de forma mais intensa no futuro, sempre que o caso concreto em análise exigir alguma forma de fundamentação mais aprimorada.

Quanto à análise da questão sobre a utilização do princípio da proporcionalidade, considera-se ter sido satisfatoriamente respondida, mas não com a expectativa que inicialmente a motivou, que seria a inter-relação com o princípio da moralidade.

Concluiu-se, quanto ao princípio da proporcionalidade, que sua utilização é rotineira no TCU, especialmente quando há necessidade de gradação de multas, sendo, portanto, um princípio constitucional plenamente incorporado à atividade do controle externo. Respeitam-se, assim, as diferenças de conduta percebidas na atuação de cada agente público (ou terceiro externo à Administração), na prática das irregularidades constatadas pelo Tribunal, afastando-se, por conseguinte, quaisquer possíveis alegações de abuso por parte do órgão julgador (caso não diferenciadas condutas ou quando houvesse a aplicação de sanções manifestamente exageradas).

O último questionamento proposto na seção inicial da monografia, relativo a “como o TCU, tendo em conta os questionamentos precedentes, avalia casos concretos a ele submetidos que atentam contra o princípio da moralidade administrativa”, foi respondido por meio da subseção 3.2 deste trabalho, com suas diversas subseções.

A fim de fornecer a resposta a essa indagação, demonstrou-se, especialmente por meio da análise dos dados apresentados na Tabela 3 desta monografia, que houve preponderância do emprego isolado dos princípios constitucionais em relação a outras formas de emprego destes na fundamentação das deliberações (como a menção de princípios em conjunto com leis e/ou normas infralegais).

A resposta a esse último questionamento motiva a reiteração da conclusão relacionada a outra pergunta, qual seja, se os “princípios constitucionais vêm sendo aplicados diretamente pelo TCU na fundamentação de suas deliberações”. Conforme destacado na respectiva subseção de análise de julgamentos, **o TCU aplica diretamente os princípios constitucionais ao fundamentar suas deliberações.**

Os mencionados resultados mostram que o Tribunal ultrapassou, há muito tempo, a forma de atuação com a qual era por vezes identificado, como sendo “legalista”, que pode ter sentido pejorativo e que com nada se identifica com o adequado emprego do princípio da legalidade.

Se ser “legalista” significa respeito às leis, o TCU pode até aceitar esse rótulo; se o sentido for negativo, de um órgão que não é capaz de perceber o leque de possibilidades do ordenamento jurídico – especialmente da Constituição, com todos os seus princípios -, a

denominação em destaque encontra-se ultrapassada e não se ajusta à atual forma de atuação da Corte de Contas.

Se tanto a lei como os princípios constitucionais “constituem igualmente fundamentos para juízos concretos de dever” (BONAVIDES, 2008, p. 277), não há porque não lançar mão do emprego isolado de princípios como instrumento para conformar o juízo de decisão, especialmente quando não existe qualquer legislação capaz de solucionar o problema posto à deliberação do TCU.

Além de ter sido possível identificar a importância dos princípios constitucionais para o trabalho cotidiano do Tribunal, a análise de acórdãos que cuidaram de temas tão distintos como licitações, nepotismo e atos de pessoal (pensões) mostrou que a avaliação ética é um grande instrumento para aferir se a ação dos gestores públicos alcançou sua finalidade não apenas em termos legais, mas se, além de ter cumprido a lei, conseguiu galgar um passo a mais, digna de ser reconhecida como uma ação moralmente correta.

Esse tipo de avaliação, que supera a mera aferição de cumprimento de dispositivos legais – necessária, mas insuficiente nos dias de hoje – e que vem sendo colocada em prática pelo TCU, vai ao encontro dos anseios da sociedade, que por meio de mecanismos democráticos, como o controle social, cada vez mais cobra uma utilização moral e eficiente dos escassos recursos públicos. Nas palavras da Ministra do STF Cármen Lúcia Antunes Rocha: “as Cortes de Contas passaram a fazer o controle ético das contratações, a partir da década de 90”<sup>86</sup>.

No sentido apontado pela ministra da Corte Suprema, o controle ético, que engloba a necessidade de prática de atitudes moralmente aceitas dos administradores públicos em todas as suas ações, quer estejam no âmbito de atos vinculados ou discricionários, conduz a uma aproximação do órgão de controle externo com a sociedade.

Tal aproximação é resultado de uma identificação de sentimentos, por um lado, de cumprimento da missão institucional do TCU ao combater irregularidades, e, por outro, por parte da sociedade, da certeza de que existem estruturas na Administração Pública capazes de se contrapor à corrupção e à impunidade – mazelas que o senso comum identifica como condutas desrespeitosas à moralidade administrativa.

Caso prepondere um sentimento de falta de proteção contra ações moralmente reprováveis, o tecido social se desgasta e passa a prevalecer a sensação de ineficiência dos

---

<sup>86</sup> Citação da ministra na conferência intitulada “Contratação Pública: Direitos e Deveres do Estado”, proferida na abertura do VII Fórum Brasileiro de Contratação e Gestão Pública, realizado nos dias 21 e 22/5/2009, em Brasília – DF.

mecanismos institucionais de combate ao mau uso do dinheiro público – como a rede de controle formada pelos órgãos de controle interno e externo, Ministério Público, Polícia Federal, entre outros -, passando a máquina administrativa, assim, a servir, sobretudo, à satisfação de interesses privados.

O fortalecimento da jurisprudência do TCU, com a introdução de técnicas de argumentação jurídica capazes de lhe conferir credibilidade e sustentação jurídica inquestionável e, especialmente, de fornecer a “resposta correta” ao maior número de casos possível – inspirando-se no pensamento de Dworkin (1978) -, mostra que o emprego direto de princípios constitucionais é não somente viável, mas, em muitos casos, o caminho adequado a ser seguido, senão o único, dependendo da situação sob análise.

Nos votos analisados nesta pesquisa, além de uma saudável e impessoal “revolta” dos julgadores com relação àqueles que, nas situações mais extremas, demonstraram absoluto descaso com os recursos públicos, oriundos da sociedade, verificou-se que esse comportamento dos ministros do TCU, em nenhum momento, implicou em inobservância dos princípios constitucionais do contraditório, da ampla defesa e do devido processo legal.

Cabe reconhecer, nesse sentido, que à defesa dos envolvidos também é permitida a utilização dos princípios constitucionais em seu favor, que são levados em conta pelo TCU na apreciação dos casos concretos (a exemplo dos acórdãos que, na ponderação de valores, afastaram determinados princípios, como o da legalidade, para preservar outros de maior peso na situação específica sob análise, como o da segurança jurídica).

Nalini (2008, p. 144 – grifo do original) registra o papel da jurisprudência na construção de um (novo) Direito baseado no respeito aos direitos e garantias fundamentais, ressaltando que “a reiteração dos julgamentos nos tribunais é sedimentada como fonte produtora do direito e nela também figura a **moralidade humana** como fundamento das decisões judiciais.”

Além de ter sido alcançado o objetivo principal da pesquisa, de evidenciar como o TCU lida com princípios constitucionais em suas deliberações, especialmente com relação à moralidade administrativa, espera-se que os resultados apresentados sirvam de subsídio a outros estudiosos do Direito que analisam a evolução da jurisprudência dos tribunais.

A partir da utilização das idéias do neoconstitucionalismo para auxiliar o exame empírico da jurisprudência da Corte de Contas, mostrou-se exequível o estudo dos princípios constitucionais a partir de uma perspectiva capaz de aplicar visões acadêmicas à solução de casos do mundo real, unindo, assim, a teoria à prática.

## REFERÊNCIAS

- ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. *Direito Administrativo*. 12. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2006.
- ÁVILA, Humberto. Moralidade, Razoabilidade e Eficiência na Atividade Administrativa. *Revista Eletrônica de Direito do Estado*. Salvador, n. 4, out./dez. 2005. Disponível em <<http://www.direitodoestado.com/revista/REDE-4-OUTUBRO-2005-HUMBERTO%20AVILA.pdf>>. Acesso em 10 mar. 2009.
- \_\_\_\_\_. Repensando o “Princípio da Supremacia do Interesse Público sobre o Particular”. In: SARMENTO, Daniel (Org.). *Interesses Públicos versus Interesses Privados: Desconstruindo o Princípio de Supremacia do Interesse Público*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007. p. 171-215.
- BARBOZA, Márcia Noll. Definição de Improbidade Administrativa. In: \_\_\_\_\_ (Coord.). *Cem Perguntas e Respostas sobre Improbidade Administrativa*. Incidência e aplicação da Lei nº 8.429/1992. Brasília: Escola Superior do Ministério Público da União, 2008.
- BARKER, Ernest. *Teoria Política Grega*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1978.
- BARROS, Suzana de Toledo. *O princípio da proporcionalidade e o controle de constitucionalidade das leis restritivas de direitos fundamentais*. 3. ed. Brasília: Brasília Jurídica, 2003.
- BARROSO, Luís Roberto. *Interpretação e aplicação da Constituição: fundamentos de uma dogmática constitucional transformadora*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.
- \_\_\_\_\_. Neoconstitucionalismo e constitucionalização do Direito. O triunfo tardio do Direito Constitucional no Brasil. *Themis* (Revista da Escola Superior da Magistratura do Estado do Ceará), Fortaleza, v. 65, n. 4, out./dez. 2007.
- \_\_\_\_\_. *Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. São Paulo: Saraiva, 2009.
- BINENBOJM, Gustavo. *Temas de direito administrativo e constitucional: artigos e pareceres*. Rio de Janeiro, Renovar, 2008.
- BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 22. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2008.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.
- CARVALHO, Raquel Melo Urbano de. *Curso de Direito Administrativo – Parte geral, intervenção do Estado e estrutura da Administração*. Salvador: JusPodivm, 2008.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 17. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.
- CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *O que é nepotismo?* Disponível em <[http://www.cnj.jus.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=5771:o-que-e-](http://www.cnj.jus.br/index.php?option=com_content&view=article&id=5771:o-que-e-)

nepotismo&catid=215:geral&Itemid=668>. Publicado em 15 dez. 2008. Acesso em 18 jun. 2009.

CUÉLLAR, Leila. Os novos serviços sociais autônomos: exame de um caso. *ReRE* (Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado), Salvador, n. 14, jun./ago. 2008.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 20. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

DWORKIN, Ronald. *Taking Rights Seriously*. Cambridge: Harvard University Press, 1978.

\_\_\_\_\_. *O Império do Direito*. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

FERREIRA, Caio Marini. Crise e reforma do Estado: uma questão de cidadania e valorização do servidor. *Revista do Serviço Público*, Brasília, ano 47, v. 120, n. 3, p. 5-33, set./dez. 1996.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. *Curso de Direito Administrativo*. 8. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.

FURTADO, Lucas Rocha. *Curso de Direito Administrativo*. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

GARCIA, Emerson. A moralidade administrativa e sua densificação. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 7, n. 86, 27 set. 2003. Disponível em <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=4283>>. Acesso em 6 mar. 2009.

GERT, Bernard. The Definition of Morality. *Stanford Encyclopedia of Philosophy*. Disponível em <<http://plato.stanford.edu/entries/morality-definition/>>. Acesso em 31 jan. 2009.

GRAU, Eros Roberto. *A Ordem Econômica na Constituição de 1988* (Interpretação e crítica). 9. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2004.

HESSE, Konrad. *A Força Normativa da Constituição*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1991.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

KANT, Immanuel. *Doutrina do Direito*. 2. ed. São Paulo: Ícone, 1993.

\_\_\_\_\_. *Fundamentação da metafísica dos costumes e outros escritos: texto integral*. São Paulo: Martin Claret, 2003.

LASSALE, Ferdinand. *A Essência da Constituição*. 6. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001.

LIMA, Cíntia Zaira Messias de. Moralidade administrativa: conceito e controle. In: SOUSA JUNIOR, José Geraldo de (Org.). *Sociedade democrática, direito público e controle externo*. Brasília: TCU, 2006. p. 67-84.

MÁYNEZ, Eduardo Garcia. *Ética – Ética empírica. Ética de bens. Ética formal. Ética valorativa*. 18. ed. México: Porrúa, 1970.

MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo Moderno*. 12. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

- MEDEIROS, Paulo Henrique Ramos. Do Modelo Racional-Legal ao Paradigma Pós-Burocrático: reflexões sobre a burocracia estatal. *Organizações e Sociedade*, Salvador, v. 13, n. 37, p. 143-160, abr./jun. 2006.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 19. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2005.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 26. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2001.
- MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.
- MIRANDA, Jorge. *Manual de Direito Constitucional – Tomo II*. 6. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2007.
- MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional Administrativo*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2005.
- MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Mutações do Direito Administrativo*. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.
- NALINI, José Renato. *Ética Geral e Profissional*. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.
- PEREIRA, Rosilene de Oliveira. *Liberdade, Moralidade e Direito no Pensamento de Kant: a questão dos fundamentos*. Londrina: Edições Humanidades, 2004.
- PINTO, Cristiano Paixão Araujo. Arqueologia de uma Distinção: o Público e o Privado na Experiência Histórica do Direito. In: PEREIRA, Cláudia Fernanda de Oliveira (Org.). *O novo direito administrativo brasileiro: o Estado, as agências e o terceiro setor*. Belo Horizonte: Fórum, 2003. p. 19-50.
- RAWLS, John. *Uma Teoria da Justiça*. São Paulo: Martins Fontes, 1997.
- REIS, Palhares Moreira. *Processo Disciplinar*. 2. ed. Brasília: Consulex, 1999.
- SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 31. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2008.
- SOUZA, Washington Peluso A. *Primeiras Linhas de Direito Econômico*. 5. ed. São Paulo: LTr, 2003.

**APÊNDICE 1 - Relação dos acórdãos do TCU consultados**

ANO	PLENÁRIO		1ª CÂMARA		2ª CÂMARA	
	DESCONSIDERADOS	CONSIDERADOS DE INTERESSE	DESCONSIDERADOS	CONSIDERADOS DE INTERESSE	DESCONSIDERADOS	CONSIDERADOS DE INTERESSE
2004	17/2004	100/2004	753/2004	93/2004	412/2004	252/2004
	29/2004	108/2004	1753/2004	1119/2004	640/2004	393/2004
	145/2004	136/2004	1755/2004	1219/2004	763/2004	429/2004
	159/2004	195/2004	2150/2004	1376/2004	1239/2004	615/2004
	180/2004	399/2004	2687/2004	1453/2004	1242/2004	694/2004
	214/2004	419/2004		1483/2004	1578/2004	896/2004
	236/2004	526/2004		1967/2004	1723/2004	1289/2004
	250/2004	560/2004		2073/2004	2177/2004	1492/2004
	341/2004	577/2004		2314/2004		1553/2004
	411/2004	644/2004		2489/2004		1719/2004
	438/2004	910/2004		2494/2004		1908/2004
	454/2004	1011/2004		2544/2004		1913/2004
	527/2004	1028/2004		2961/2004		2381/2004
	619/2004	1367/2004		3138/2004		2542/2004
	631/2004	1368/2004				2543/2004
	642/2004	1453/2004				
	789/2004	1481/2004				
	854/2004	1491/2004				
	946/2004	1534/2004				
	1024/2004	1557/2004				
	1049/2004	1663/2004				
	1116/2004	1683/2004				
	1120/2004	1714/2004				
	1234/2004	1715/2004				
1262/2004	1716/2004					

ANO	PLENÁRIO		1ª CÂMARA		2ª CÂMARA	
	DESCONSIDERADOS	CONSIDERADOS DE INTERESSE	DESCONSIDERADOS	CONSIDERADOS DE INTERESSE	DESCONSIDERADOS	CONSIDERADOS DE INTERESSE
2004	1287/2004	1726/2004				
	1312/2004	1760/2004				
	1389/2004	1826/2004				
	1629/2004	1918/2004				
	1659/2004	1934/2004				
	1829/2004	2060/2004				
	2004/2004	2112/2004				
2005	103/2005	8/2005	460/2005	85/2005	1329/2005	88/2005
	163/2005	81/2005	508/2005	150/2005	1652/2005	472/2005
	167/2005	95/2005	511/2005	219/2005	1654/2005	679/2005
	204/2005	120/2005	638/2005	486/2005	1792/2005	910/2005
	287/2005	193/2005	933/2005	589/2005	1946/2005	913/2005
	321/2005	295/2005	1281/2005	1158/2005	2366/2005	1239/2005
	371/2005	301/2005	2167/2005	1400/2005	2427/2005	1312/2005
	395/2005	328/2005	2273/2005	1605/2005	2458/2005	1467/2005
	405/2005	353/2005	2730/2005	1680/2005		1469/2005
	470/2005	449/2005	2959/2005	2439/2005		1482/2005
	473/2005	586/2005		3139/2005		1541/2005
	510/2005	667/2005				1660/2005
	553/2005	741/2005				1929/2005
	589/2005	937/2005				2017/2005
	610/2005	952/2005				2188/2005
	613/2005	1000/2005				2313/2005
	679/2005	1070/2005				2367/2005
	699/2005	1150/2005				2539/2005
	723/2005	1169/2005				
	740/2005	1312/2005				
757/2005	1703/2005					
813/2005	1724/2005					

ANO	PLENÁRIO		1ª CÂMARA		2ª CÂMARA	
	DESCONSIDERADOS	CONSIDERADOS DE INTERESSE	DESCONSIDERADOS	CONSIDERADOS DE INTERESSE	DESCONSIDERADOS	CONSIDERADOS DE INTERESSE
2005	1001/2005	1762/2005				
	1013/2005	1846/2005				
	1049/2005	2002/2005				
	1146/2005	2034/2005				
	1148/2005	2139/2005				
	1158/2005	2150/2005				
	1243/2005	2184/2005				
	1282/2005	2278/2005				
	1285/2005	2292/2005				
	1286/2005					
	1290/2005					
	1331/2005					
	1342/2005					
	1392/2005					
	1437/2005					
	1448/2005					
	1504/2005					
	1517/2005					
	1557/2005					
	1578/2005					
	1627/2005					
	1676/2005					
	1707/2005					
	1795/2005					
	1844/2005					
	1853/2005					
1877/2005						
1878/2005						
2006/2005						

ANO	PLENÁRIO		1ª CÂMARA		2ª CÂMARA	
	DESCONSIDERADOS	CONSIDERADOS DE INTERESSE	DESCONSIDERADOS	CONSIDERADOS DE INTERESSE	DESCONSIDERADOS	CONSIDERADOS DE INTERESSE
2005	2036/2005					
	2066/2005					
	2076/2005					
2006	61/2006	11/2006	82/2006	516/2006	537/2006	208/2006
	125/2006	50/2006	476/2006	526/2006	846/2006	248/2006
	221/2006	91/2006	861/2006	618/2006	2149/2006	303/2006
	249/2006	119/2006	1244/2006	700/2006	2835/2006	329/2006
	266/2006	226/2006	1997/2006	810/2006	2906/2006	336/2006
	361/2006	336/2006	3248/2006	1846/2006	2989/2006	432/2006
	474/2006	472/2006	3455/2006	2254/2006	3195/2006	543/2006
	521/2006	781/2006	3474/2006	2695/2006	3294/2006	661/2006
	547/2006	817/2006	3475/2006	2788/2006	3493/2006	663/2006
	549/2006	872/2006	3541/2006	2934/2006		664/2006
	569/2006	908/2006	3559/2006	3121/2006		818/2006
	618/2006	909/2006		3249/2006		844/2006
	619/2006	975/2006		3441/2006		926/2006
	641/2006	984/2006				949/2006
	676/2006	1137/2006				992/2006
	691/2006	1188/2006				1174/2006
	920/2006	1195/2006				1175/2006
	930/2006	1461/2006				1344/2006
	944/2006	1526/2006				1345/2006
	955/2006	1533/2006				1454/2006
	969/2006	1632/2006				1455/2006
	998/2006	1726/2006				1458/2006
1162/2006	1849/2006				1692/2006	
1328/2006	1932/2006				1819/2006	
1332/2006	2063/2006				1820/2006	
1437/2006	2069/2006				1821/2006	

ANO	PLENÁRIO		1ª CÂMARA		2ª CÂMARA	
	DESCONSIDERADOS	CONSIDERADOS DE INTERESSE	DESCONSIDERADOS	CONSIDERADOS DE INTERESSE	DESCONSIDERADOS	CONSIDERADOS DE INTERESSE
2006	1504/2006	2105/2006				1824/2006
	1577/2006	2325/2006				1826/2006
	1719/2006	2328/2006				1889/2006
	1826/2006	2329/2006				2068/2006
	1843/2006	2338/2006				2240/2006
	1878/2006	2357/2006				2252/2006
	1880/2006	2377/2006				2346/2006
	1888/2006	2399/2006				2993/2006
	1891/2006					3196/2006
	2054/2006					3278/2006
	2055/2006					3307/2006
	2066/2006					3373/2006
	2143/2006					3380/2006
	2147/2006					3510/2006
	2181/2006					
	2185/2006					
	2319/2006					
	2379/2006					
	2389/2006					
	2392/2006					
2417/2006						
2007	20/2007	38/2007	495/2007	9/2007	174/2007	77/2007
	26/2007	39/2007	843/2007	136/2007	1077/2007	173/2007
	62/2007	48/2007	992/2007	146/2007	1079/2007	210/2007
	157/2007	87/2007	1068/2007	338/2007	1887/2007	211/2007
	179/2007	171/2007	1293/2007	342/2007	1963/2007	263/2007
	304/2007	222/2007	1305/2007	483/2007	2651/2007	435/2007
	322/2007	267/2007	1689/2007	513/2007		728/2007
	467/2007	268/2007	1860/2007	602/2007		873/2007

ANO	PLENÁRIO		1ª CÂMARA		2ª CÂMARA	
	DESCONSIDERADOS	CONSIDERADOS DE INTERESSE	DESCONSIDERADOS	CONSIDERADOS DE INTERESSE	DESCONSIDERADOS	CONSIDERADOS DE INTERESSE
2007	590/2007	288/2007	1865/2007	619/2007		1132/2007
	623/2007	333/2007	2054/2007	696/2007		1203/2007
	697/2007	345/2007	2175/2007	1176/2007		1505/2007
	702/2007	480/2007	2502/2007	1241/2007		1885/2007
	810/2007	570/2007	3315/2007	1394/2007		2282/2007
	862/2007	574/2007	3235/2007	1508/2007		2808/2007
	983/2007	635/2007	3782/2007	1574/2007		2841/2007
	1029/2007	648/2007	3783/2007	1618/2007		2844/2007
	1039/2007	687/2007		1672/2007		2855/2007
	1278/2007	699/2007		2056/2007		3017/2007
	1399/2007	700/2007		2520/2007		3084/2007
	1403/2007	774/2007		2573/2007		3089/2007
	1421/2007	887/2007		2860/2007		
	1532/2007	925/2007		3659/2007		
	1606/2007	948/2007		3871/2007		
	1683/2007	989/2007		3872/2007		
	1684/2007	1018/2007				
	1685/2007	1023/2007				
	1686/2007	1063/2007				
	1731/2007	1064/2007				
	1836/2007	1259/2007				
	2053/2007	1322/2007				
	2198/2007	1323/2007				
	2334/2007	1400/2007				
	2335/2007	1467/2007				
	2347/2007	1481/2007				
2455/2007	1534/2007					
2458/2007	1596/2007					
2484/2007	1705/2007					

ANO	PLENÁRIO		1ª CÂMARA		2ª CÂMARA	
	DESCONSIDERADOS	CONSIDERADOS DE INTERESSE	DESCONSIDERADOS	CONSIDERADOS DE INTERESSE	DESCONSIDERADOS	CONSIDERADOS DE INTERESSE
2007	2629/2007	1801/2007				
	2680/2007	1868/2007				
	3195/2007	1870/2007				
		1886/2007				
		1889/2007				
		1990/2007				
		1992/2007				
		2012/2007				
		2022/2007				
		2052/2007				
		2054/2007				
		2058/2007				
		2080/2007				
		2128/2007				
		2173/2007				
		2238/2007				
		2245/2007				
		2275/2007				
	2305/2007					
	2681/2007					
2008	10/2008	45/2008	325/2008	309/2008	531/2008	38/2008
	24/2008	100/2008	426/2008	312/2008	724/2008	412/2008
	88/2008	329/2008	572/2008	427/2008	729/2008	710/2008
	89/2008	349/2008	1364/2008	455/2008	797/2008	799/2008
	103/2008	447/2008	1419/2008	687/2008	819/2008	1238/2008
	220/2008	453/2008	1588/2008	798/2008	1849/2008	1428/2008
	495/2008	462/2008	1843/2008	1039/2008	2092/2008	2014/2008
	521/2008	673/2008	2036/2008	1048/2008	3041/2008	2089/2008
	529/2008	710/2008	2205/2008	1210/2008	3552/2008	2379/2008

ANO	PLENÁRIO		1ª CÂMARA		2ª CÂMARA	
	DESCONSIDERADOS	CONSIDERADOS DE INTERESSE	DESCONSIDERADOS	CONSIDERADOS DE INTERESSE	DESCONSIDERADOS	CONSIDERADOS DE INTERESSE
2008	532/2008	748/2008	2211/2008	1219/2008	4620/2008	2613/2008
	555/2008	833/2008	2545/2008	1220/2008	4978/2008	2691/2008
	652/2008	1091/2008	2640/2008	1513/2008		3117/2008
	659/2008	1181/2008	2876/2008	1545/2008		3573/2008
	777/2008	1216/2008	3392/2008	1768/2008		3906/2008
	788/2008	1234/2008	3528/2008	2116/2008		4438/2008
	800/2008	1274/2008	4092/2008	2336/2008		5290/2008
	810/2008	1282/2008	4317/2008	2337/2008		5313/2008
	850/2008	1331/2008	4339/2008	2435/2008		5456/2008
	928/2008	1349/2008	4522/2008	2641/2008		5457/2008
	951/2008	1360/2008	4548/2008	3139/2008		
	1022/2008	1400/2008	5262/2008	3141/2008		
	1039/2008	1418/2008	5264/2008	3538/2008		
	1111/2008	1508/2008		3551/2008		
	1172/2008	1542/2008		3691/2008		
	1237/2008	1571/2008				
	1267/2008	1606/2008				
	1275/2008	1662/2008				
	1306/2008	1774/2008				
	1338/2008	1815/2008				
	1341/2008	1830/2008				
	1344/2008	1831/2008				
	1459/2008	1832/2008				
	1615/2008	1833/2008				
	1733/2008	1837/2008				
	1814/2008	1983/2008				
1894/2008	2105/2008					
1957/2008	2335/2008					
2057/2008	2246/2008					

ANO	PLENÁRIO		1ª CÂMARA		2ª CÂMARA	
	DESCONSIDERADOS	CONSIDERADOS DE INTERESSE	DESCONSIDERADOS	CONSIDERADOS DE INTERESSE	DESCONSIDERADOS	CONSIDERADOS DE INTERESSE
2008	2223/2008	2247/2008				
	2536/2008	2437/2008				
	2576/2008	2461/2008				
	2605/2008	2466/2008				
	2616/2008	2485/2008				
	2688/2008	2520/2008				
	2690/2008	2562/2008				
	2699/2008	2563/2008				
	2836/2008	2638/2008				
	2843/2008	2689/2008				
	2873/2008	2693/2008				
	2883/2008	2864/2008				
	2891/2008					
3062/2008						
2009	24/2009	158/2009	295/2009	279/2009	658/2009	783/2009
	25/2009	249/2009	297/2009	290/2009	1476/2009	1028/2009
	174/2009	307/2009	307/2009	562/2009	1854/2009	1043/2009
	341/2009	369/2009	310/2009	569/2009	2688/2009	1046/2009
	440/2009	372/2009	413/2009	1023/2009	3012/2009	1190/2009
	463/2009	507/2009	556/2009	1175/2009		1192/2009
	479/2009	583/2009	566/2009	2106/2009		2114/2009
	550/2009	666/2009	568/2009	2127/2009		2115/2009
	578/2009	782/2009	732/2009	2322/2009		2246/2009
	601/2009	854/2009	882/2009			2550/2009
	679/2009	990/2009	898/2009			3010/2009
	725/2009	991/2009	1534/2009			
	791/2009	1185/2009	1545/2009			
	862/2009		3095/2009			
908/2009						

ANO	PLENÁRIO		1ª CÂMARA		2ª CÂMARA	
	DESCONSIDERADOS	CONSIDERADOS DE INTERESSE	DESCONSIDERADOS	CONSIDERADOS DE INTERESSE	DESCONSIDERADOS	CONSIDERADOS DE INTERESSE
2009	922/2009					
	978/2009					
	1072/2009					
	1208/2009					
	1215/2009					
	1217/2009					
	1248/2009					
	1262/2009					

**APÊNDICE 2 – Dados relevantes dos acórdãos do TCU considerados de interesse para a pesquisa – princípio da moralidade**

<b>DELIBERAÇÃO<sup>87</sup></b>	<b>DATA DE PUBLICAÇÃO DO ACÓRDÃO NO DOU<sup>88</sup></b>	<b>FORMA DE EMPREGO DOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS NA FUNDAMENTAÇÃO</b>	<b>PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS EXPLÍCITOS EMPREGADOS NA FUNDAMENTAÇÃO (EM CONJUNTO COM O PRINCÍPIO DA MORALIDADE<sup>89</sup>)</b>	<b>IRREGULARIDADE(S)</b>
Acórdão 93/2004 - Primeira Câmara	12/02/2004	Princípios mencionados juntamente com lei	Probidade	Omissão no dever de prestar contas
Acórdão 753/2004 - Primeira Câmara	29/04/2004	Princípios mencionados juntamente com lei	Impessoalidade Legalidade	Utilização da mão-de-obra contratada em atividade diversa da prevista em contrato
Acórdão 1119/2004 - Primeira Câmara	19/05/2004	Princípios mencionados isoladamente	Impessoalidade	Convênio: irregularidades diversas nas licitações realizadas
Acórdão 1219/2004 - Primeira Câmara	27/05/2004	Princípio mencionado isoladamente		Transferência total do patrimônio e de pessoal do conselho de fiscalização profissional à entidade sindical
Acórdão 1376/2004 - Primeira Câmara	11/06/2004	Princípios mencionados juntamente com leis	Impessoalidade Isonomia	Favorecimento a empresas de familiares e de amigos de gestores (relacionamento entre gestores e empresas contratadas)
Acórdão 1453/2004 - Primeira Câmara	23/06/2004	Princípio mencionado isoladamente		Transferência total do patrimônio e de pessoal do conselho de fiscalização profissional à entidade sindical
Acórdão 1483/2004 - Primeira Câmara	30/06/2004	Princípio mencionado isoladamente		Pessoal: pensão civil; ausência de autorização judicial para o averbamento de Escritura Pública de Adoção
Acórdão 1967/2004 - Primeira Câmara	19/08/2004	Princípios mencionados isoladamente	Impessoalidade	Licitação: relacionamento entre gestor e empresa contratada (contratação de empresa cuja sócia majoritária é filha do presidente da entidade contratante)
Acórdão 2073/2004 - Primeira Câmara	25/08/2004	Princípios mencionados isoladamente	Isonomia Publicidade Legalidade Impessoalidade	Sistema “S”: processo seletivo para contratação de pessoal
Acórdão 2314/2004 - Primeira Câmara	23/09/2004	Princípios mencionados isoladamente	Legalidade Isonomia Publicidade	Sistema “S”: processo seletivo para contratação de pessoal

<sup>87</sup> Acórdãos ordenados da seguinte forma: 1º) 1ª Câmara; 2º) 2ª Câmara e 3º) Plenário.

<sup>88</sup> Nos casos em que o sistema de jurisprudência do TCU (Juris) não apresentava a data de publicação do acórdão no Diário Oficial da União (DOU), foi indicada a data da respectiva sessão de julgamento.

<sup>89</sup> O quadro em branco nessa coluna indica que o princípio da moralidade foi o único princípio constitucional explícito mencionado no voto que fundamentou o acórdão.

<b>DELIBERAÇÃO<sup>87</sup></b>	<b>DATA DE PUBLICAÇÃO DO ACÓRDÃO NO DOU<sup>88</sup></b>	<b>FORMA DE EMPREGO DOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS NA FUNDAMENTAÇÃO</b>	<b>PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS EXPLÍCITOS EMPREGADOS NA FUNDAMENTAÇÃO (EM CONJUNTO COM O PRINCÍPIO DA MORALIDADE<sup>89</sup>)</b>	<b>IRREGULARIDADE(S)</b>
Acórdão 2489/2004 - Primeira Câmara	07/10/2004	Princípios mencionados isoladamente	Impessoalidade	Sistema "S": contratação sem a realização prévia de processo seletivo (contrato de trabalho celebrado com filha do então presidente da entidade)
Acórdão 2494/2004 - Primeira Câmara	07/10/2004	Princípios mencionados isoladamente	Legalidade	Omissão no dever de prestar contas
Acórdão 2544/2004 - Primeira Câmara	19/10/2004	Princípios mencionados isoladamente	Isonomia Impessoalidade Eficiência	Licitação: dispensa indevida (contratação direta de cooperativa de trabalhadores autônomos)
Acórdão 2961/2004 - Primeira Câmara	01/12/2004	Princípios mencionados isoladamente	Impessoalidade	Irregularidades na contratação, por empresas terceirizadas, de parentes de funcionários da entidade contratante
Acórdão 3138/2004 - Primeira Câmara	22/12/2004	Princípio mencionado isoladamente		Convênio: prestações de contas com declarações falsas, referindo-se a documentos relacionados a planilhas de desembolso e relação de bens e à aceitação em caráter definitivo das obras (que não foram integralmente concluídas)
Acórdão 85/2005 - Primeira Câmara	09/02/2005	Princípios mencionados juntamente com lei e norma infralegal (instrução normativa)	Isonomia Legalidade Impessoalidade Publicidade	Licitação: dispensa indevida
Acórdão 150/2005 - Primeira Câmara	23/02/2005	Princípios mencionados isoladamente	Legalidade Impessoalidade Publicidade	Licitação: dispensa indevida
Acórdão 219/2005 - Primeira Câmara	02/03/2005	Princípios mencionados juntamente com lei	Isonomia	Licitação: adjudicação de procedimento licitatório a entidade cujos sócios são servidores do órgão licitante
Acórdão 486/2005 - Primeira Câmara	31/03/2005	Princípio mencionado juntamente com norma infralegal (decreto)		Ausências de regimento interno, de regulamento de pessoal e de manuais de procedimento para as atividades da unidade e de administração de seu patrimônio
Acórdão 589/2005 - Primeira Câmara	13/04/2005	Princípio mencionado juntamente com lei		Transferência indevida de competências administrativas indelegáveis de conselho de fiscalização profissional para sindicato
Acórdão 1158/2005 - Primeira Câmara	22/06/2005	Princípios mencionados isoladamente	Publicidade Impessoalidade	Falhas em processo seletivo para cadastramento de professores
Acórdão 1400/2005 - Primeira Câmara	20/07/2005	Princípios mencionados isoladamente	Publicidade Legalidade Impessoalidade	Processos seletivos para contratação de pessoal por entidade do Sistema "S"
Acórdão 1605/2005 - Primeira Câmara	10/08/2005	Princípios mencionados isoladamente	Legalidade Impessoalidade Publicidade	Necessidade de realização de concurso público para contratação de pessoal em conselho de fiscalização profissional
Acórdão 1680/2005 - Primeira Câmara	19/08/2005	Princípios mencionados isoladamente	Impessoalidade	Contratação por empresa terceirizada de parentes de funcionários da empresa pública contratante
Acórdão 2439/2005 -	19/10/2005	Princípios mencionados em	Impessoalidade	Licitação: dispensa indevida; relacionamento entre gestores e empresa

<b>DELIBERAÇÃO<sup>87</sup></b>	<b>DATA DE PUBLICAÇÃO DO ACÓRDÃO NO DOU<sup>88</sup></b>	<b>FORMA DE EMPREGO DOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS NA FUNDAMENTAÇÃO</b>	<b>PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS EXPLÍCITOS EMPREGADOS NA FUNDAMENTAÇÃO (EM CONJUNTO COM O PRINCÍPIO DA MORALIDADE<sup>89</sup>)</b>	<b>IRREGULARIDADE(S)</b>
Primeira Câmara		conjunto com norma infralegal (regulamento)		contratada
Acórdão 3139/2005 - Primeira Câmara	15/12/2005	Princípios mencionados isoladamente	Impessoalidade	Nepotismo
Acórdão 516/2006 - Primeira Câmara	22/03/2006	Princípios mencionados isoladamente	Isonomia Impessoalidade	Irregularidades diversas em licitações
Acórdão 526/2006 - Primeira Câmara	22/03/2006	Princípios mencionados isoladamente	Legalidade Isonomia Publicidade Impessoalidade	Processos seletivos para contratação de pessoal por entidade do Sistema "S"
Acórdão 618/2006 - Primeira Câmara	27/03/2006	Princípios mencionados em conjunto com leis		Superfaturamento na aquisição de pneus
Acórdão 700/2006 - Primeira Câmara	05/04/2006	Princípios mencionados isoladamente	Igualdade Publicidade Impessoalidade	Sistema "S": definição de valores de diárias
Acórdão 810/2006 - Primeira Câmara	10/04/2006	Princípios mencionados isoladamente	Publicidade Impessoalidade Igualdade	Processos seletivos para contratação de pessoal por entidade do Sistema "S"
Acórdão 1846/2006 - Primeira Câmara	10/07/2006	Princípios mencionados em conjunto com lei	Impessoalidade	Licitação: dispensa indevida
Acórdão 2254/2006 - Primeira Câmara	18/08/2006	Princípios mencionados isoladamente	Legalidade Impessoalidade	Pagamento de diárias e passagens em benefício pessoal
Acórdão 2695/2006 - Primeira Câmara	29/09/2006	Princípios mencionados isoladamente	Impessoalidade Publicidade	Sistema "S": pagamento de diárias sem a comprovação de que as viagens respectivas tiveram finalidade institucional
Acórdão 2788/2006 - Primeira Câmara	06/10/2006	Princípio mencionado isoladamente		Sistema "S": limite de remuneração de dirigentes
Acórdão 2934/2006 - Primeira Câmara	20/10/2006	Princípios mencionados em conjunto com norma infralegal (resolução)		Sistema "S": contratação de pessoal sem processo seletivo e concessão irregular de bolsa de estudo
Acórdão 3121/2006 - Primeira Câmara	10/11/2006	Princípios mencionados isoladamente	Impessoalidade	Empresa contratada pertencente a dirigente da entidade Dispensa de licitação indevida
Acórdão 3249/2006 - Primeira Câmara	17/11/2006	Princípio mencionado em conjunto com lei		Contratação de empresa cujo sócio era funcionário comissionado da prefeitura
Acórdão 3441/2006 - Primeira Câmara	06/12/2006	Princípio mencionado isoladamente		Sistema "S": limite de remuneração de dirigentes
Acórdão 9/2007 - Primeira Câmara	26/01/2007	Princípios mencionados isoladamente	Isonomia Legalidade Publicidade	Processos seletivos para contratação de pessoal por entidade do Sistema "S"

<b>DELIBERAÇÃO<sup>87</sup></b>	<b>DATA DE PUBLICAÇÃO DO ACÓRDÃO NO DOU<sup>88</sup></b>	<b>FORMA DE EMPREGO DOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS NA FUNDAMENTAÇÃO</b>	<b>PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS EXPLÍCITOS EMPREGADOS NA FUNDAMENTAÇÃO (EM CONJUNTO COM O PRINCÍPIO DA MORALIDADE<sup>89</sup>)</b>	<b>IRREGULARIDADE(S)</b>
			Impessoalidade	
Acórdão 146/2007 - Primeira Câmara	09/02/2007	Princípios mencionados em conjunto com leis	Impessoalidade Isonomia Publicidade Legalidade Eficiência	Sistema "S": inexigibilidade de licitação indevida
Acórdão 338/2007 - Primeira Câmara	02/03/2007	Princípios mencionados isoladamente	Isonomia Publicidade	Processos seletivos para contratação de pessoal por entidade do Sistema "S"
Acórdão 342/2007 - Primeira Câmara	02/03/2007	Princípios mencionados em conjunto com lei	Legalidade Impessoalidade Publicidade Eficiência Dever de licitar	Licitação: inexigibilidade indevida
Acórdão 513/2007 - Primeira Câmara	16/03/2007	Princípios mencionados isoladamente	Publicidade Impessoalidade Isonomia	Processos seletivos para contratação de pessoal por entidade do Sistema "S"
Acórdão 619/2007 - Primeira Câmara	26/03/2007	Princípios mencionados em conjunto com lei	Legalidade	Licitação: irregularidades diversas
Acórdão 696/2007 - Primeira Câmara	30/03/2007	Princípios mencionados isoladamente	Legalidade	Pessoal: pensão civil - não comprovação da dependência econômica das beneficiárias em relação à instituidora
Acórdão 1176/2007 - Primeira Câmara	10/05/2007	Princípios mencionados isoladamente	Legalidade	Pessoal: irregularidades em rubricas de atos de concessão de pensão civil
Acórdão 1241/2007 - Primeira Câmara	10/05/2007	Princípios mencionados em conjunto com lei	Impessoalidade Publicidade Eficiência Dever de Licitar	Licitação: dispensa indevida de licitação em conselho de fiscalização profissional
Acórdão 1508/2007 - Primeira Câmara	01/06/2007	Princípios mencionados em conjunto com lei	Dever de licitar Legalidade Impessoalidade Publicidade Eficiência	Sistema "S": utilização de veículo da entidade para fins particulares de seus dirigentes Licitação: inexigibilidade indevida
Acórdão 1618/2007 - Primeira Câmara	11/06/2007	Princípios mencionados isoladamente	Legalidade Impessoalidade Publicidade Eficiência	Seleção de pessoal em conselho de fiscalização profissional (ausência de concurso público)
Acórdão 1672/2007 - Primeira Câmara	12/06/2007 (Sessão)	Princípios mencionados isoladamente	Impessoalidade	Nepotismo
Acórdão 2520/2007 -	23/08/2007	Princípios mencionados em	Isonomia	Cumprimento de carga horária por médicos ocupantes de cargo de analista

<b>DELIBERAÇÃO<sup>87</sup></b>	<b>DATA DE PUBLICAÇÃO DO ACÓRDÃO NO DOU<sup>88</sup></b>	<b>FORMA DE EMPREGO DOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS NA FUNDAMENTAÇÃO</b>	<b>PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS EXPLÍCITOS EMPREGADOS NA FUNDAMENTAÇÃO (EM CONJUNTO COM O PRINCÍPIO DA MORALIDADE<sup>89</sup>)</b>	<b>IRREGULARIDADE(S)</b>
Primeira Câmara		conjunto com leis		judiciário
Acórdão 2573/2007 - Primeira Câmara	30/08/2007	Princípios mencionados em conjunto com leis e normas infralegais (regulamentos)	Dever de licitar Legalidade Impessoalidade Publicidade Eficiência	Sistema "S": licitação - fracionamento irregular de despesas
Acórdão 2860/2007 - Primeira Câmara	20/09/2007	Princípio mencionado isoladamente		Pessoal: pensão civil - ausência de dependência econômica
Acórdão 3659/2007 - Primeira Câmara	22/11/2007	Princípios mencionados em conjunto com leis	Dever de licitar Legalidade Impessoalidade Publicidade Eficiência	Licitação: inexigibilidade indevida
Acórdão 3871/2007 - Primeira Câmara	07/12/2007	Princípios mencionados em conjunto com norma infralegal	Legalidade	Concessão de diárias e passagens a servidores em datas tais que tinham início ou incluíam finais de semana e/ou feriados
Acórdão 3872/2007 - Primeira Câmara	07/12/2007	Princípios mencionados em conjunto com norma infralegal	Legalidade	Concessão de diárias e passagens a servidores em datas tais que tinham início ou incluíam finais de semana e/ou feriados
Acórdão 309/2008 - Primeira Câmara	22/02/2008	Princípios mencionados isoladamente	Impessoalidade Igualdade	Licitação: ausência de critérios objetivos de julgamento na seleção da proposta vencedora
Acórdão 427/2008 - Primeira Câmara	29/02/2008	Princípios mencionados em conjunto com leis	Legalidade Impessoalidade Publicidade Eficiência Dever de licitar	Dispensas indevidas de licitação
Acórdão 455/2008 - Primeira Câmara	29/02/2008	Princípios mencionados isoladamente	Impessoalidade	Contratação de ex-conselheiras de conselho profissional, por indevida inexigibilidade de licitação
Acórdão 687/2008 - Primeira Câmara	14/03/2008	Princípios mencionados em conjunto com leis	Legalidade Impessoalidade Publicidade Eficiência Dever de licitar	Dispensas indevidas de licitação
Acórdão 798/2008 - Primeira Câmara	20/03/2008	Princípios mencionados em conjunto com leis	Legalidade Impessoalidade Publicidade Eficiência Dever de licitar	Dispensas indevidas de licitação

<b>DELIBERAÇÃO<sup>87</sup></b>	<b>DATA DE PUBLICAÇÃO DO ACÓRDÃO NO DOU<sup>88</sup></b>	<b>FORMA DE EMPREGO DOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS NA FUNDAMENTAÇÃO</b>	<b>PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS EXPLÍCITOS EMPREGADOS NA FUNDAMENTAÇÃO (EM CONJUNTO COM O PRINCÍPIO DA MORALIDADE<sup>89</sup>)</b>	<b>IRREGULARIDADE(S)</b>
Acórdão 1039/2008 - Primeira Câmara	10/04/2008	Princípio mencionado em conjunto com leis		Fixação do valor de diárias
Acórdão 1048/2008 - Primeira Câmara	11/04/2008	Princípios mencionados isoladamente	Impessoalidade	Favorecimento de empresa, por parte de gestor, no julgamento de licitação
Acórdão 1210/2008 - Primeira Câmara	25/04/2008	Princípios mencionados isoladamente	Impessoalidade	Troca de cheques de terceiros na conta da entidade
Acórdão 1219/2008 - Primeira Câmara	25/04/2008	Princípios mencionados isoladamente	Impessoalidade Legalidade	Pagamento de curso de graduação para funcionária de conselho de fiscalização profissional
Acórdão 1220/2008 - Primeira Câmara	25/04/2008	Princípios mencionados isoladamente	Legalidade	Relações de parentesco entre gestores e sócios de empresas licitantes
Acórdão 1513/2008 - Primeira Câmara	13/05/2008 (Sessão)	Princípios mencionados isoladamente	Impessoalidade Legalidade	Processos seletivos para contratação de pessoal por entidade do Sistema "S"
Acórdão 1545/2008 - Primeira Câmara	13/05/2008 (Sessão)	Princípios mencionados em conjunto com normas infralegais	Impessoalidade	Recebimento de comissão para locação de stand, por dirigente da entidade (conselho de fiscalização profissional)
Acórdão 1768/2008 - Primeira Câmara	06/06/2008	Princípios mencionados em conjunto com leis	Dever de licitar Legalidade Impessoalidade Publicidade Eficiência	Dispensas indevidas de licitação
Acórdão 2116/2008 - Primeira Câmara	07/07/2008	Princípios mencionados isoladamente	Legalidade Impessoalidade Isonomia Publicidade	Processos seletivos para contratação de pessoal por entidade do Sistema "S"
Acórdão 2336/2008 - Primeira Câmara	04/08/2008	Princípios mencionados isoladamente	Impessoalidade Legalidade Publicidade Isonomia Dever de licitar	Processos seletivos para contratação de pessoal por entidade do Sistema "S" Dispensa indevida de licitação
Acórdão 2337/2008 - Primeira Câmara	04/08/2008	Princípios mencionados isoladamente	Legalidade Impessoalidade Publicidade Eficiência	Processos seletivos para contratação de pessoal por entidade do Sistema "S" Dispensa indevida de licitação
Acórdão 2435/2008 - Primeira Câmara	08/08/2008	Princípios mencionados isoladamente	Impessoalidade	Licitação: dispensa indevida Relacionamento entre o gestor e proprietária da empresa contratada
Acórdão 2641/2008 - Primeira Câmara	20/08/2008 (Sessão)	Princípios mencionados isoladamente	Legalidade Publicidade	Veículos de entidade do Sistema "S" sem identificação externa
Acórdão 3139/2008 -	26/09/2008	Princípios mencionados	Legalidade	Processos seletivos para contratação de pessoal por entidade do Sistema "S"

<b>DELIBERAÇÃO<sup>87</sup></b>	<b>DATA DE PUBLICAÇÃO DO ACÓRDÃO NO DOU<sup>88</sup></b>	<b>FORMA DE EMPREGO DOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS NA FUNDAMENTAÇÃO</b>	<b>PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS EXPLÍCITOS EMPREGADOS NA FUNDAMENTAÇÃO (EM CONJUNTO COM O PRINCÍPIO DA MORALIDADE<sup>89</sup>)</b>	<b>IRREGULARIDADE(S)</b>
Primeira Câmara		isoladamente	Isonomia Publicidade Impessoalidade	
Acórdão 3141/2008 - Primeira Câmara	26/09/2008	Princípios mencionados isoladamente	Legalidade Isonomia Publicidade Impessoalidade	Processos seletivos para contratação de pessoal por entidade do Sistema “S”
Acórdão 3538/2008 - Primeira Câmara	24/10/2008	Princípio mencionado isoladamente		Relacionamento de empresa contratada com gestor municipal
Acórdão 3551/2008 - Primeira Câmara	24/10/2008	Princípios mencionados isoladamente	Impessoalidade Legalidade Publicidade	Processos seletivos para contratação de pessoal por entidade do Sistema “S”
Acórdão 3691/2008 - Primeira Câmara	31/10/2008	Princípios mencionados isoladamente	Legalidade Isonomia Publicidade Impessoalidade	Processos seletivos para contratação de pessoal por entidade do Sistema “S”
Acórdão 279/2009 - Primeira Câmara	06/02/2009	Princípios mencionados em conjunto com leis	Legalidade	Simulação de licitação e contratação irregular de mão-de-obra
Acórdão 290/2009 - Primeira Câmara	06/02/2009	Princípios mencionados em conjunto com leis	Legalidade	Pessoal: falta de comprovação de dependência econômica (entre a guardiã e a menor)
Acórdão 562/2009 - Primeira Câmara	20/02/2009	Princípios mencionados isoladamente	Impessoalidade	Favorecimento a empresas de propriedade da Prefeita e do Secretário de Finanças do Município, nas compras sem licitação (combustível)
Acórdão 569/2009 - Primeira Câmara	20/02/2009	Princípios mencionados isoladamente	Legalidade Impessoalidade Publicidade Eficiência	Aplicação dos princípios constitucionais previstos no art. 37, caput, da CF ao Sistema “S” (aquisições e contratações de bens e serviços)
Acórdão 1023/2009 - Primeira Câmara	19/03/2009	Princípios mencionados isoladamente	Impessoalidade Legalidade Isonomia Publicidade	Processos seletivos para contratação de pessoal por entidade do Sistema “S”
Acórdão 1175/2009 - Primeira Câmara	24/03/2009 (Sessão)	Princípios mencionados em conjunto com leis	Legalidade	Neto beneficiário de pensão instituída por avós Conflito entre os princípios da legalidade e da segurança jurídica, com prevalência do primeiro
Acórdão 2106/2009 - Primeira Câmara	05/05/2009 (Sessão)	Princípios mencionados isoladamente	Legalidade	Pessoal: pensão civil; não-comprovação da dependência econômica do beneficiário em relação ao instituidor
Acórdão 2127/2009 - Primeira Câmara	05/05/2009 (Sessão)	Princípio mencionado isoladamente		Sistema “S”: regulamentação atinente à utilização, controle e identificação de veículos
Acórdão 2322/2009 -	12/05/2009	Princípios mencionados	Publicidade	Falhas graves na condução de concurso público para seleção de pessoal por

<b>DELIBERAÇÃO<sup>87</sup></b>	<b>DATA DE PUBLICAÇÃO DO ACÓRDÃO NO DOU<sup>88</sup></b>	<b>FORMA DE EMPREGO DOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS NA FUNDAMENTAÇÃO</b>	<b>PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS EXPLÍCITOS EMPREGADOS NA FUNDAMENTAÇÃO (EM CONJUNTO COM O PRINCÍPIO DA MORALIDADE<sup>89</sup>)</b>	<b>IRREGULARIDADE(S)</b>
Primeira Câmara	(Sessão)	isoladamente	Isonomia Impessoalidade Legalidade	empresa pública
Acórdão 252/2004 - Segunda Câmara	11/03/2004	Princípios mencionados isoladamente	Legalidade	Pagamento indevido de horas extras
Acórdão 393/2004 - Segunda Câmara	29/03/2004	Princípio mencionado em conjunto com lei		Nepotismo
Acórdão 412/2004 - Segunda Câmara	05/04/2004	Princípios mencionados em conjunto com lei	Impessoalidade	Nepotismo
Acórdão 429/2004 - Segunda Câmara	05/04/2004	Princípios mencionados isoladamente	Isonomia Publicidade Eficiência	Sistema "S": contratação de pessoal sem processo seletivo
Acórdão 615/2004 - Segunda Câmara	04/05/2004	Princípios mencionados em conjunto com lei	Eficiência Dever de licitar	Sub-rogação contratual
Acórdão 694/2004 - Segunda Câmara	14/05/2004	Princípio mencionado isoladamente		Servidor irregularmente cedido a instituição de ensino privada, com ônus para a cedente
Acórdão 896/2004 - Segunda Câmara	14/06/2004	Princípios mencionados em conjunto com lei	Impessoalidade	Nepotismo
Acórdão 1289/2004 - Segunda Câmara	30/07/2004	Princípios mencionados isoladamente	Eficiência Impessoalidade	Convênio: ausência de comprovação da aplicação dos recursos no objeto do convênio e execução da obra em propriedade particular
Acórdão 1492/2004 - Segunda Câmara	27/08/2004	Princípios mencionados isoladamente	Impessoalidade	Entidade contratante poderia indicar ou determinar quem poderia trabalhar para a contratada
Acórdão 1553/2004 - Segunda Câmara	06/09/2004	Princípios mencionados isoladamente	Legalidade Igualdade	Concessão ilegal de matrículas por meio de transferência de alunos
Acórdão 1719/2004 - Segunda Câmara	20/09/2004	Princípios mencionados isoladamente	Legalidade Impessoalidade Publicidade	Utilização indevida de convênio, em vez de contrato
Acórdão 1908/2004 - Segunda Câmara	11/10/2004	Princípios mencionados isoladamente	Igualdade	Subcontratação de empresa que elaborou o projeto básico para elaboração do projeto executivo, fiscalização e gerenciamento das obras
Acórdão 1913/2004 - Segunda Câmara	11/10/2004	Princípios mencionados isoladamente	Impessoalidade	Fracionamento indevido de despesas e direcionamento na contratação de empresa pertencente à esposa de gestor (relacionamento entre gestor e empresa contratada)
Acórdão 2381/2004 - Segunda Câmara	09/12/2004	Princípio mencionado em conjunto com lei		Aquisição de veículo de alto valor (anti-economicidade)
Acórdão 2542/2004 - Segunda Câmara	20/12/2004	Princípios mencionados isoladamente	Legalidade Igualdade Publicidade	Sistema "S": contratação de pessoal sem processo seletivo
Acórdão 2543/2004 -	20/12/2004	Princípios mencionados em	Isonomia	Indicação, para contratação no âmbito de acordo de cooperação técnica com

<b>DELIBERAÇÃO<sup>87</sup></b>	<b>DATA DE PUBLICAÇÃO DO ACÓRDÃO NO DOU<sup>88</sup></b>	<b>FORMA DE EMPREGO DOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS NA FUNDAMENTAÇÃO</b>	<b>PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS EXPLÍCITOS EMPREGADOS NA FUNDAMENTAÇÃO (EM CONJUNTO COM O PRINCÍPIO DA MORALIDADE<sup>89</sup>)</b>	<b>IRREGULARIDADE(S)</b>
Segunda Câmara		conjunto com lei	Legalidade Impessoalidade Publicidade Probidade	organismo internacional, de empresa pertencente a familiares
Acórdão 88/2005 - Segunda Câmara	16/02/2005	Princípio mencionado isoladamente		Nepotismo Nomeação de parentes para cargos em comissão
Acórdão 472/2005 - Segunda Câmara	14/04/2005	Princípios mencionados isoladamente	Legalidade Publicidade	Omissão no dever de prestar contas
Acórdão 679/2005 - Segunda Câmara	13/05/2005	Princípios mencionados isoladamente	Legalidade Eficiência	Convênio: inconsistências e omissões em procedimentos licitatórios e execução do convênio em desacordo com o plano de trabalho
Acórdão 910/2005 - Segunda Câmara	15/06/2005	Princípio mencionado isoladamente		Pessoal: ausência de comprovação de dependência econômica dos menores em relação ao instituidor da pensão
Acórdão 913/2005 - Segunda Câmara	15/06/2005	Princípio mencionado em conjunto com lei		Nepotismo
Acórdão 1239/2005 - Segunda Câmara	10/08/2005	Princípio mencionado isoladamente		Concessão de empréstimo gratuito; perdas injustificadas de receitas financeiras; transferência ilegítima de recursos financeiros a título de pagamento de aluguel, informal, de veículo
Acórdão 1312/2005 - Segunda Câmara	18/08/2005	Princípios mencionados isoladamente	Legalidade Publicidade	Omissão no dever de prestar contas
Acórdão 1467/2005 - Segunda Câmara	31/08/2005	Princípios mencionados isoladamente	Legalidade Publicidade	Omissão no dever de prestar contas
Acórdão 1469/2005 - Segunda Câmara	31/08/2005	Princípios mencionados juntamente com lei e norma infralegal (instrução normativa)	Legalidade Publicidade	Omissão no dever de prestar contas
Acórdão 1482/2005 - Segunda Câmara	31/08/2005	Princípios mencionados isoladamente	Legalidade Impessoalidade Publicidade Isonomia	Sistema "S": processo seletivo para contratação de pessoal
Acórdão 1541/2005 - Segunda Câmara	08/09/2005	Princípios mencionados juntamente com lei	Isonomia Impessoalidade	Licitação: emprego de modalidade indevida; participação no certame de empresa de propriedade de membro da comissão de licitação Nepotismo
Acórdão 1660/2005 - Segunda Câmara	14/09/2005	Princípios mencionados isoladamente	Eficiência	Pagamento indevido de diárias
Acórdão 1929/2005 - Segunda Câmara	11/10/2005	Princípios mencionados isoladamente	Legalidade Publicidade	Omissão no dever de prestar contas
Acórdão 2017/2005 - Segunda Câmara	18/10/2005	Princípios mencionados isoladamente	Legalidade Isonomia	Sistema "S": processo seletivo para contratação de pessoal

<b>DELIBERAÇÃO<sup>87</sup></b>	<b>DATA DE PUBLICAÇÃO DO ACÓRDÃO NO DOU<sup>88</sup></b>	<b>FORMA DE EMPREGO DOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS NA FUNDAMENTAÇÃO</b>	<b>PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS EXPLÍCITOS EMPREGADOS NA FUNDAMENTAÇÃO (EM CONJUNTO COM O PRINCÍPIO DA MORALIDADE<sup>89</sup>)</b>	<b>IRREGULARIDADE(S)</b>
			Publicidade	
Acórdão 2188/2005 - Segunda Câmara	09/11/2005	Princípios mencionados isoladamente	Legalidade Publicidade	Omissão no dever de prestar contas
Acórdão 2313/2005 - Segunda Câmara	02/12/2005	Princípios mencionados isoladamente	Legalidade Publicidade	Omissão no dever de prestar contas
Acórdão 2367/2005 - Segunda Câmara	02/12/2005	Princípios mencionados em conjunto com lei	Igualdade	Licitação: direcionamento; relacionamento entre gestores e empresas licitantes
Acórdão 2539/2005 - Segunda Câmara	15/12/2005	Princípios mencionados isoladamente	Legalidade Publicidade	Omissão no dever de prestar contas
Acórdão 208/2006 - Segunda Câmara	17/02/2006	Princípios mencionados em conjunto com lei	Legalidade Impessoalidade Igualdade Publicidade Probidade Dever de licitar	Licitação: dispensa indevida por conselho de fiscalização profissional
Acórdão 248/2006 - Segunda Câmara	17/02/2006	Princípios mencionados isoladamente	Impessoalidade	Licitação: relacionamento entre gestores e empresas licitantes
Acórdão 303/2006 - Segunda Câmara	24/02/2006	Princípios mencionados isoladamente	Legalidade Publicidade	Omissão no dever de prestar contas
Acórdão 329/2006 - Segunda Câmara	24/02/2006	Princípios mencionados isoladamente	Legalidade Publicidade	Omissão no dever de prestar contas
Acórdão 336/2006 - Segunda Câmara	24/02/2006	Princípios mencionados isoladamente	Legalidade Publicidade	Omissão no dever de prestar contas
Acórdão 432/2006 - Segunda Câmara	13/03/2006	Princípios mencionados isoladamente	Legalidade Publicidade	Omissão no dever de prestar contas
Acórdão 543/2006 - Segunda Câmara	17/03/2006	Princípios mencionados isoladamente	Legalidade Publicidade	Omissão no dever de prestar contas
Acórdão 661/2006 - Segunda Câmara	31/03/2006	Princípios mencionados isoladamente	Impessoalidade	Contratação de empresa de dirigente da entidade contratante
Acórdão 663/2006 - Segunda Câmara	31/03/2006	Princípios mencionados isoladamente	Legalidade Publicidade	Omissão no dever de prestar contas
Acórdão 664/2006 - Segunda Câmara	31/03/2006	Princípios mencionados isoladamente	Legalidade Publicidade	Omissão no dever de prestar contas
Acórdão 818/2006 - Segunda Câmara	07/04/2006	Princípios mencionados em conjunto com lei e com norma infralegal (resolução)	Legalidade Impessoalidade	Nepotismo
Acórdão 844/2006 - Segunda Câmara	18/04/2006	Princípio mencionado isoladamente		Desconto irrisório no salário de funcionários de conselho de fiscalização profissional para manutenção de plano de saúde

<b>DELIBERAÇÃO<sup>87</sup></b>	<b>DATA DE PUBLICAÇÃO DO ACÓRDÃO NO DOU<sup>88</sup></b>	<b>FORMA DE EMPREGO DOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS NA FUNDAMENTAÇÃO</b>	<b>PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS EXPLÍCITOS EMPREGADOS NA FUNDAMENTAÇÃO (EM CONJUNTO COM O PRINCÍPIO DA MORALIDADE<sup>89</sup>)</b>	<b>IRREGULARIDADE(S)</b>
Acórdão 926/2006 - Segunda Câmara	26/04/2006	Princípios mencionados isoladamente	Legalidade Publicidade	Omissão no dever de prestar contas
Acórdão 949/2006 - Segunda Câmara	26/04/2006	Princípio mencionado em conjunto com lei		Pessoal: deferimento da "opção" do art. 193 da Lei 8.112/90 com base, apenas, no exercício de um ano de função comissionada ou cargo em comissão
Acórdão 992/2006 - Segunda Câmara	26/04/2006	Princípios mencionados em conjunto com lei	Dever de licitar Legalidade Impessoalidade Publicidade Eficiência	Licitação: dispensa indevida
Acórdão 1174/2006 - Segunda Câmara	19/05/2006	Princípios mencionados isoladamente	Legalidade Publicidade	Omissão no dever de prestar contas
Acórdão 1175/2006 - Segunda Câmara	19/05/2006	Princípios mencionados isoladamente	Legalidade Publicidade	Omissão no dever de prestar contas
Acórdão 1344/2006 - Segunda Câmara	09/06/2006	Princípios mencionados isoladamente	Legalidade Publicidade	Omissão no dever de prestar contas
Acórdão 1345/2006 - Segunda Câmara	09/06/2006	Princípios mencionados isoladamente	Legalidade Publicidade	Omissão no dever de prestar contas
Acórdão 1454/2006 - Segunda Câmara	20/06/2006	Princípios mencionados isoladamente	Legalidade Publicidade	Omissão no dever de prestar contas
Acórdão 1455/2006 - Segunda Câmara	20/06/2006	Princípios mencionados isoladamente	Legalidade Publicidade	Omissão no dever de prestar contas
Acórdão 1458/2006 - Segunda Câmara	20/06/2006	Princípios mencionados isoladamente	Legalidade Publicidade	Omissão no dever de prestar contas
Acórdão 1692/2006 - Segunda Câmara	04/07/2006	Princípios mencionados isoladamente	Legalidade Publicidade	Omissão no dever de prestar contas
Acórdão 1819/2006 - Segunda Câmara	13/07/2006	Princípios mencionados isoladamente	Legalidade Publicidade	Omissão no dever de prestar contas
Acórdão 1820/2006 - Segunda Câmara	13/07/2006	Princípios mencionados isoladamente	Legalidade Publicidade	Omissão no dever de prestar contas
Acórdão 1821/2006 - Segunda Câmara	13/07/2006	Princípios mencionados isoladamente	Legalidade Publicidade	Omissão no dever de prestar contas
Acórdão 1824/2006 - Segunda Câmara	13/07/2006	Princípios mencionados isoladamente	Legalidade Publicidade	Omissão no dever de prestar contas
Acórdão 1826/2006 - Segunda Câmara	13/07/2006	Princípios mencionados isoladamente	Legalidade Publicidade	Omissão no dever de prestar contas
Acórdão 1889/2006 - Segunda Câmara	20/07/2006	Princípios mencionados isoladamente	Legalidade Publicidade	Omissão no dever de prestar contas
Acórdão 2068/2006 -	07/08/2006	Princípios mencionados	Legalidade	Omissão no dever de prestar contas

<b>DELIBERAÇÃO<sup>87</sup></b>	<b>DATA DE PUBLICAÇÃO DO ACÓRDÃO NO DOU<sup>88</sup></b>	<b>FORMA DE EMPREGO DOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS NA FUNDAMENTAÇÃO</b>	<b>PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS EXPLÍCITOS EMPREGADOS NA FUNDAMENTAÇÃO (EM CONJUNTO COM O PRINCÍPIO DA MORALIDADE<sup>89</sup>)</b>	<b>IRREGULARIDADE(S)</b>
Segunda Câmara		isoladamente	Publicidade	
Acórdão 2240/2006 - Segunda Câmara	17/08/2006	Princípios mencionados em conjunto com normas infralegais (decreto e instrução normativa)	Legalidade Publicidade	Omissão no dever de prestar contas
Acórdão 2252/2006 - Segunda Câmara	17/08/2006	Princípios mencionados isoladamente	Legalidade Publicidade	Omissão no dever de prestar contas
Acórdão 2346/2006 - Segunda Câmara	24/08/2006	Princípios mencionados isoladamente	Legalidade Publicidade	Omissão no dever de prestar contas
Acórdão 2993/2006 - Segunda Câmara	23/10/2006	Princípio mencionado em conjunto com lei	Igualdade Impessoalidade	Troca de folhas de edital, de contrato e de minuta de contrato com o intuito de permitir a celebração de termo aditivo de acréscimo de serviços que implicou o aumento do valor contratado em 50%
Acórdão 3196/2006 - Segunda Câmara	10/11/2006	Princípios mencionados isoladamente	Legalidade Publicidade	Omissão no dever de prestar contas
Acórdão 3278/2006 - Segunda Câmara	17/11/2006	Princípios mencionados isoladamente	Legalidade Publicidade	Omissão no dever de prestar contas
Acórdão 3307/2006 - Segunda Câmara	17/11/2006	Princípios mencionados isoladamente	Impessoalidade Igualdade	Licitação: dispensa indevida
Acórdão 3373/2006 - Segunda Câmara	30/11/2006	Princípios mencionados isoladamente	Impessoalidade	Contratação de empresa pertencente a dirigente da entidade
Acórdão 3380/2006 - Segunda Câmara	30/11/2006	Princípios mencionados isoladamente	Impessoalidade	Sistema "S": processo seletivo para contratação de pessoal
Acórdão 3510/2006 - Segunda Câmara	11/12/2006	Princípios mencionados isoladamente	Legalidade Publicidade	Omissão no dever de prestar contas
Acórdão 77/2007 - Segunda Câmara	09/02/2007	Princípio mencionado em conjunto com lei		Licitação: relacionamento entre gestor e empresa licitante
Acórdão 173/2007 - Segunda Câmara	02/03/2007	Princípio mencionado isoladamente		Utilização de veículo de luxo para atividades rotineiras e administrativas da unidade
Acórdão 210/2007 - Segunda Câmara	02/03/2007	Princípios mencionados isoladamente	Legalidade Impessoalidade Publicidade	Contratação de pessoal, sem concurso público, por conselho de fiscalização profissional
Acórdão 211/2007 - Segunda Câmara	02/03/2007	Princípios mencionados isoladamente	Impessoalidade	Concessão de patrocínio em favor de entidade estranha às atividades da Companhia, com beneficiamento de parente de diretor da própria Companhia
Acórdão 263/2007 - Segunda Câmara	09/03/2007	Princípios mencionados em conjunto com leis	Impessoalidade	Sistema "S": utilização de veículo da entidade para finalidades pessoais de seus diretores
Acórdão 435/2007 - Segunda Câmara	22/03/2007	Princípio mencionado em conjunto com leis		Sistema "S": remuneração de dirigentes
Acórdão 700/2007 -	12/04/2007	Princípios mencionados	Impessoalidade	Uso de veículo oficial para fins particulares

<b>DELIBERAÇÃO<sup>87</sup></b>	<b>DATA DE PUBLICAÇÃO DO ACÓRDÃO NO DOU<sup>88</sup></b>	<b>FORMA DE EMPREGO DOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS NA FUNDAMENTAÇÃO</b>	<b>PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS EXPLÍCITOS EMPREGADOS NA FUNDAMENTAÇÃO (EM CONJUNTO COM O PRINCÍPIO DA MORALIDADE<sup>89</sup>)</b>	<b>IRREGULARIDADE(S)</b>
Segunda Câmara		isoladamente	Legalidade	
Acórdão 728/2007 - Segunda Câmara	19/04/2007	Princípios mencionados isoladamente	Impessoalidade	Sistema "S": uso de veículo oficial para fins particulares
Acórdão 873/2007 - Segunda Câmara	26/04/2007	Princípios mencionados em conjunto com lei	Impessoalidade Isonomia Publicidade Probidade	Licitação: fracionamento irregular de despesas
Acórdão 1132/2007 - Segunda Câmara	18/05/2007	Princípios mencionados isoladamente	Legalidade Impessoalidade Isonomia Publicidade	Sistema "S": processo seletivo de pessoal
Acórdão 1203/2007 - Segunda Câmara	25/05/2007	Princípios mencionados isoladamente	Impessoalidade	Sistema "S": limite de remuneração de dirigentes
Acórdão 1505/2007 - Segunda Câmara	14/06/2007	Princípios mencionados isoladamente	Impessoalidade	Sistema "S": contratação de pessoal sem processo seletivo Nepotismo
Acórdão 1885/2007 - Segunda Câmara	12/07/2007	Princípios mencionados isoladamente	Impessoalidade Publicidade Eficiência	Contratação de pessoal sem concurso público por conselho de fiscalização profissional
Acórdão 2808/2007 - Segunda Câmara	11/10/2007	Princípios mencionados isoladamente	Legalidade Impessoalidade	Designação de servidor para acompanhar e fiscalizar a execução da obra prevista no termo de ajuste que possui relação de parentesco com a sócia-administradora da empresa contratada para esse fim
Acórdão 2855/2007 - Segunda Câmara	18/10/2007	Princípios mencionados em conjunto com leis	Eficiência Dever de licitar	Sub-rogação contratual
Acórdão 3017/2007 - Segunda Câmara	25/10/2007	Princípios mencionados em conjunto com leis e com normas infralegais	Legalidade Probidade	Convênio: prestação de informações inverídicas de que a obra teria sido integralmente concluída em conformidade com as especificações exigidas no plano de trabalho
Acórdão 3089/2007 - Segunda Câmara	01/11/2007	Princípios mencionados isoladamente	Impessoalidade Igualdade Publicidade	Sistema "S": contratação de pessoal sem realização de procedimento seletivo adequado e fracionamento de despesas sem a utilização da modalidade adequada
Acórdão 38/2008 - Segunda Câmara	31/01/2008	Princípios mencionados isoladamente	Impessoalidade	Interpretação de norma para recondução de conselheiros de entidades do Sistema "S"
Acórdão 412/2008 - Segunda Câmara	06/03/2008	Princípios mencionados isoladamente	Impessoalidade Eficiência	Concessão de diárias e passagens aéreas
Acórdão 710/2008 - Segunda Câmara	27/03/2008	Princípios mencionados isoladamente	Impessoalidade	Licitação: ligação de gestor com proprietário de empresa licitante
Acórdão 799/2008 - Segunda Câmara	03/04/2008	Princípios mencionados isoladamente	Impessoalidade	Licitação: ligação de gestor com proprietário de empresa licitante
Acórdão 1428/2008 -	29/05/2008	Princípio mencionado		Utilização de veículo oficial para fins particulares

<b>DELIBERAÇÃO<sup>87</sup></b>	<b>DATA DE PUBLICAÇÃO DO ACÓRDÃO NO DOU<sup>88</sup></b>	<b>FORMA DE EMPREGO DOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS NA FUNDAMENTAÇÃO</b>	<b>PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS EXPLÍCITOS EMPREGADOS NA FUNDAMENTAÇÃO (EM CONJUNTO COM O PRINCÍPIO DA MORALIDADE<sup>89</sup>)</b>	<b>IRREGULARIDADE(S)</b>
Segunda Câmara		isoladamente		
Acórdão 2014/2008 - Segunda Câmara	10/07/2008	Princípios mencionados isoladamente	Impessoalidade	Processos seletivos para contratação de pessoal por entidade do Sistema "S"
Acórdão 2089/2008 - Segunda Câmara	18/07/2008	Princípios mencionados em conjunto com leis e normas infralegais	Publicidade	Convênio: saque de recursos direto no caixa
Acórdão 2092/2008 - Segunda Câmara	18/07/2008	Princípios mencionados isoladamente	Legalidade	Irregularidades diversas em licitações e contratos
Acórdão 2379/2008 - Segunda Câmara	25/07/2008	Princípios mencionados em conjunto com lei	Legalidade	Licitação: dispensa indevida Superfaturamento em contrato
Acórdão 2613/2008 - Segunda Câmara	31/07/2008	Princípios mencionados em conjunto com lei	Impessoalidade Publicidade Isonomia	Inexigibilidade de licitação indevida
Acórdão 2691/2008 - Segunda Câmara	07/08/2008	Princípios mencionados em conjunto com lei	Legalidade	Licitação: dispensa indevida
Acórdão 3117/2008 - Segunda Câmara	28/08/2008	Princípios mencionados isoladamente	Impessoalidade	Relacionamentos entre contratados e gestores da entidade (conselho de fiscalização profissional) Diferenças remuneratórias injustificadas entre concursados e detentores de cargos em comissão
Acórdão 3906/2008 - Segunda Câmara	02/10/2008	Princípios mencionados isoladamente	Legalidade Impessoalidade Isonomia Publicidade	Processos seletivos para contratação de pessoal por entidade do Sistema "S"
Acórdão 5290/2008 - Segunda Câmara	21/11/2008	Princípios mencionados em conjunto com leis	Impessoalidade	Promoção de autoridades (colocação de placa em obra)
Acórdão 5313/2008 - Segunda Câmara	21/11/2008	Princípio mencionado isoladamente		Ausência de numeração seqüencial e rubrica das páginas de processos de licitação
Acórdão 5456/2008 - Segunda Câmara	28/11/2008	Princípios mencionados isoladamente	Isonomia Impessoalidade Publicidade	Contratação de servidores sem concurso público em conselho de fiscalização profissional
Acórdão 5457/2008 - Segunda Câmara	28/11/2008	Princípios mencionados isoladamente	Legalidade	Emprego de recursos financeiros de uma entidade integrante da Administração Descentralizada (Sistema "S") em uma entidade privada, injustificadamente e sem a realização de licitação.
Acórdão 783/2009 - Segunda Câmara	13/03/2009	Princípios mencionados isoladamente	Legalidade	Pagamento de despesas de entidade sindical patronal com recursos de entidade do Sistema "S"
Acórdão 1043/2009 - Segunda Câmara	20/03/2009	Princípios mencionados em conjunto com lei	Impessoalidade Isonomia Dever de licitar	Contratação direta de fundação de apoio por Instituição Federal de Ensino Superior

<b>DELIBERAÇÃO<sup>87</sup></b>	<b>DATA DE PUBLICAÇÃO DO ACÓRDÃO NO DOU<sup>88</sup></b>	<b>FORMA DE EMPREGO DOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS NA FUNDAMENTAÇÃO</b>	<b>PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS EXPLÍCITOS EMPREGADOS NA FUNDAMENTAÇÃO (EM CONJUNTO COM O PRINCÍPIO DA MORALIDADE<sup>89</sup>)</b>	<b>IRREGULARIDADE(S)</b>
Acórdão 1046/2009 - Segunda Câmara	20/03/2009	Princípios mencionados isoladamente	Legalidade Impessoalidade Isonomia Publicidade	Submissão de entidades do Sistema “S” aos princípios constitucionais previstos no art. 37, caput, da CF, com relação à realização de processos seletivos
Acórdão 1190/2009 - Segunda Câmara	27/03/2009	Princípios mencionados isoladamente	Impessoalidade	Submissão de entidades do Sistema “S” aos princípios constitucionais previstos no art. 37, caput, da CF, com relação à realização de processos seletivos
Acórdão 1192/2009 - Segunda Câmara	27/03/2009	Princípio mencionado isoladamente		Nepotismo Nomeação de filha de Juíza do Tribunal para o cargo de Assessora de outro Juiz, sem que, à época dos fatos, fosse a servidora ocupante de cargo público efetivo
Acórdão 2114/2009 - Segunda Câmara	28/04/2009 (Sessão)	Princípios mencionados isoladamente	Impessoalidade	Uma das residências beneficiadas pelas obras era de propriedade do próprio responsável
Acórdão 2115/2009 - Segunda Câmara	28/04/2009 (Sessão)	Princípios mencionados em conjunto com normas infralegais	Impessoalidade	Concessão de financiamento, sem estudos técnicos detalhados que embasassem a sua viabilidade, com elevado risco e baixa garantia de retorno do investimento e desconsiderando pareceres técnicos que contra-indicavam a operação
Acórdão 2246/2009 - Segunda Câmara	05/05/2009	Princípios mencionados isoladamente	Impessoalidade Isonomia	Relacionamento entre gestor (prefeito) e empresa contratada (sobrinho do prefeito)
Acórdão 2550/2009 - Segunda Câmara	19/05/2009 (Sessão)	Princípios mencionados isoladamente	Legalidade Igualdade Publicidade	Sistema “S”: processo seletivo para contratação de pessoal
Acórdão 3010/2009 - Segunda Câmara	09/06/2009 (Sessão)	Princípios mencionados isoladamente	Legalidade Eficiência	Irregularidades em concessão de diárias, indenizações de transporte, utilização de veículos e no pagamento de gratificações e vantagens pessoais
Acórdão 100/2004 - Plenário	19/02/2004	Princípios mencionados em conjunto com lei	Eficiência Dever de licitar	Sub-rogação contratual
Acórdão 108/2004 - Plenário	19/02/2004	Princípios mencionados isoladamente	Isonomia Publicidade	Ilegalidades em edital de concurso público
Acórdão 136/2004 - Plenário	03/03/2004	Princípios mencionados em conjunto com lei	Eficiência Dever de licitar Isonomia Legalidade Impessoalidade Publicidade	Sub-rogação contratual Contrato por prazo indeterminado
Acórdão 195/2004 - Plenário	15/03/2004	Princípios mencionados em conjunto com lei	Legalidade Impessoalidade Probidade	Licitação: fraude; conluio entre licitantes; relacionamentos entre gestores e empresas licitantes
Acórdão 399/2004 - Plenário	20/04/2004	Princípios mencionados isoladamente	Publicidade	Marcação a mercado dos títulos e valores mobiliários da instituição; critérios para registro e avaliação contábil de títulos e de instrumentos financeiros

<b>DELIBERAÇÃO<sup>87</sup></b>	<b>DATA DE PUBLICAÇÃO DO ACÓRDÃO NO DOU<sup>88</sup></b>	<b>FORMA DE EMPREGO DOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS NA FUNDAMENTAÇÃO</b>	<b>PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS EXPLÍCITOS EMPREGADOS NA FUNDAMENTAÇÃO (EM CONJUNTO COM O PRINCÍPIO DA MORALIDADE<sup>89</sup>)</b>	<b>IRREGULARIDADE(S)</b>
				derivativos; ausência de informação pela Administração da mudança de critérios contábeis capazes de alterar os índices de desempenho da instituição financeira
Acórdão 419/2004 - Plenário	29/04/2004	Princípios mencionados em conjunto com lei	Impessoalidade	Nepotismo
Acórdão 526/2004 - Plenário	05/05/2004	Princípios mencionados isoladamente	Impessoalidade Igualdade	Administrativo: apuração de número excessivo de faltas ao serviço, sem causa justificada, configurando inassiduidade habitual
Acórdão 560/2004 - Plenário	24/05/2004	Princípio mencionado em conjunto com lei		Nepotismo
Acórdão 577/2004 - Plenário	27/05/2004	Princípio mencionado isoladamente		Projeto básico elaborado pela empresa que veio a ser, posteriormente, contratada
Acórdão 644/2004 - Plenário	09/06/2004	Princípios mencionados isoladamente	Eficiência Dever de licitar	Sub-rogação contratual
Acórdão 910/2004 - Plenário	16/07/2004	Princípios mencionados isoladamente	Impessoalidade	Admissão de pessoal sem concurso público em conselho de fiscalização profissional
Acórdão 1011/2004 - Plenário	02/08/2004	Princípios mencionados isoladamente	Impessoalidade	Admissão de pessoal sem concurso público em conselho de fiscalização profissional
Acórdão 1028/2004 - Plenário	05/08/2004	Princípios mencionados isoladamente	Impessoalidade	Irregularidades em cessão de terreno de propriedade da União
Acórdão 1367/2004 - Plenário	16/09/2004	Princípios mencionados em conjunto com norma infralegal (decreto)	Impessoalidade Eficiência Isonomia	Provimento de cargo de professor sem concurso público
Acórdão 1368/2004 - Plenário	16/09/2004	Princípios mencionados em conjunto com lei	Eficiência Dever de licitar	Sub-rogação contratual
Acórdão 1453/2004 - Plenário	05/10/2004	Princípios mencionados isoladamente	Impessoalidade	Contratação de empresa cujo sócio-gerente é dirigente da entidade contratante (relacionamento entre gestor e empresa contratada)
Acórdão 1481/2004 - Plenário	08/10/2004	Princípios mencionados em conjunto com leis	Isonomia Legalidade	Licitação: dispensa indevida (contratação de fundação de apoio por instituição federal de ensino superior)
Acórdão 1491/2004 - Plenário	08/10/2004	Princípios mencionados em conjunto com leis	Legalidade	Licitação: dispensa indevida (contratação de fundação de apoio por instituição federal de ensino superior, para execução de objeto que faz parte da competência exclusiva da universidade)
Acórdão 1534/2004 - Plenário	18/10/2004	Princípios mencionados em conjunto com lei	Legalidade Impessoalidade	Licitação: inexigibilidade indevida (contratação com inexigibilidade de licitação e terceirização de serviços administrativos ligados à atividade-fim)
Acórdão 1557/2004 - Plenário	18/10/2004	Princípio mencionado em conjunto com lei		Realização de leilão em detrimento de alienação; irregularidade no processo de seleção do leiloeiro; valor dos bens a serem alienados acima do limite legal para a modalidade de licitação; fixação irregular dos preços mínimos
Acórdão 1663/2004 - Plenário	12/11/2004	Princípio mencionado isoladamente		Subcontratação ilegal, em face da inexistência de previsão expressa no edital e respectivo contrato da possibilidade de terceirização (a subcontratada exerceria

<b>DELIBERAÇÃO<sup>87</sup></b>	<b>DATA DE PUBLICAÇÃO DO ACÓRDÃO NO DOU<sup>88</sup></b>	<b>FORMA DE EMPREGO DOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS NA FUNDAMENTAÇÃO</b>	<b>PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS EXPLÍCITOS EMPREGADOS NA FUNDAMENTAÇÃO (EM CONJUNTO COM O PRINCÍPIO DA MORALIDADE<sup>89</sup>)</b>	<b>IRREGULARIDADE(S)</b>
				o papel de fiscalizadora e de executora ao mesmo tempo)
Acórdão Plenário 1683/2004 -	12/11/2004	Princípios mencionados isoladamente	Legalidade Eficiência	Licitação: dispensa indevida (ausência de procedimento licitatório; utilização de contrato com prazo de vigência expirado)
Acórdão Plenário 1714/2004 -	17/11/2004	Princípio mencionado em conjunto com norma infralegal (decreto)		Criação ilegal de cargos comissionados; nomeação irregular de pessoal
Acórdão Plenário 1715/2004 -	17/11/2004	Princípios mencionados em conjunto com lei	Legalidade Isonomia	Pagamento de acordo extrajudicial relativo a desapropriação, não-homologado pela Justiça, com quebra de ordem cronológica
Acórdão Plenário 1716/2004 -	17/11/2004	Princípios mencionados em conjunto com lei	Legalidade Isonomia	Pagamento de acordo extrajudicial relativo a desapropriação, não-homologado pela Justiça, com quebra de ordem cronológica
Acórdão Plenário 1726/2004 -	17/11/2004	Princípios mencionados isoladamente	Publicidade Impessoalidade	Contabilização e gestão irregular de recursos (“caixa 2”)
Acórdão Plenário 1760/2004 -	23/11/2004	Princípio mencionado isoladamente		Pessoal: pensão civil; adoção simulada para obter vantagem ilícita
Acórdão Plenário 1826/2004 -	24/11/2004	Princípios mencionados em conjunto com norma infralegal (decreto)	Impessoalidade	Irregularidades na concessão de diárias e passagens
Acórdão Plenário 1918/2004 -	16/12/2004	Princípios mencionados em conjunto com lei e normas infralegais (decreto e instrução normativa)	Impessoalidade Isonomia Publicidade Eficiência	Aplicabilidade do Manual de Convergência do PNUD ou da lei de licitações pelos organismos internacionais e a possibilidade de apresentação de propostas de convergência de determinados organismos internacionais que mantêm projetos de cooperação técnica internacional com órgãos e entidades do governo
Acórdão Plenário 1934/2004 -	16/12/2004	Princípios mencionados isoladamente	Impessoalidade Isonomia	Licitação: dispensa indevida (contratação de fundação de apoio por instituição federal de ensino superior)
Acórdão Plenário 2060/2004 -	05/01/2005	Princípios mencionados em conjunto com lei	Impessoalidade	Descumprimento de prazo de permanência por servidores requisitados
Acórdão Plenário 2112/2004 -	05/01/2005	Princípios mencionados em conjunto com norma infralegal (decreto)	Legalidade Impessoalidade Publicidade Eficiência Isonomia Dever de licitar	Aplicação dos recursos próprios repassados ao Comitê Olímpico Brasileiro e ao Comitê Paraolímpico Brasileiro
Acórdão Plenário 8/2005 -	26/01/2005	Princípios mencionados isoladamente	Legalidade Impessoalidade	Licitação: inexigibilidade indevida
Acórdão Plenário 81/2005 -	25/02/2005	Princípios mencionados isoladamente	Impessoalidade	Nepotismo
Acórdão Plenário 95/2005 -	25/02/2005	Princípios mencionados isoladamente	Impessoalidade	Contratação de parentes de servidores mediante empresas prestadoras de serviço

<b>DELIBERAÇÃO<sup>87</sup></b>	<b>DATA DE PUBLICAÇÃO DO ACÓRDÃO NO DOU<sup>88</sup></b>	<b>FORMA DE EMPREGO DOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS NA FUNDAMENTAÇÃO</b>	<b>PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS EXPLÍCITOS EMPREGADOS NA FUNDAMENTAÇÃO (EM CONJUNTO COM O PRINCÍPIO DA MORALIDADE<sup>89</sup>)</b>	<b>IRREGULARIDADE(S)</b>
Acórdão Plenário 120/2005 -	03/03/2005	Princípio mencionado isoladamente		Subcontratação ilegal de serviços: confusão, na mesma pessoa jurídica, da função de execução e fiscalização
Acórdão Plenário 193/2005 -	10/03/2005	Princípio mencionado em conjunto com lei		Celebração de contrato de prestação de serviços com entidade cujo representante era o diretor do departamento de serviços de saúde do município
Acórdão Plenário 295/2005 -	01/04/2005	Princípios mencionados em conjunto com lei	Legalidade Impessoalidade Probidade	Licitação: inexigibilidade indevida Pagamento antecipado
Acórdão Plenário 301/2005 -	01/04/2005	Princípios mencionados em conjunto com lei	Impessoalidade Probidade	Licitação: irregularidades diversas
Acórdão Plenário 328/2005 -	07/04/2005	Princípios mencionados em conjunto com lei	Impessoalidade Isonomia	Licitação: dispensa indevida (contratação de fundação de apoio por instituição federal de ensino superior)
Acórdão Plenário 353/2005 -	18/04/2005	Princípio mencionado em conjunto com lei	Legalidade Impessoalidade Publicidade Eficiência	Normas legais e infralegais aplicáveis aos particulares na condição de gestores de recursos públicos
Acórdão Plenário 449/2005 -	29/04/2005	Princípios mencionados isoladamente	Impessoalidade	Licitação: disposição do edital que determina que os empregados da empresa prestadora de serviços sejam aprovados pelo órgão contratante antes de serem alocados no serviço
Acórdão Plenário 586/2005 -	30/05/2005	Princípio mencionado isoladamente		Pessoal: menor sob guarda ou tutela até 21 anos de idade, cujos pais são economicamente ativos; afastada a presunção de dependência econômica
Acórdão Plenário 667/2005 -	03/06/2005	Princípios mencionados isoladamente	Impessoalidade Publicidade	Licitação: irregularidades diversas
Acórdão Plenário 741/2005 -	20/06/2005	Princípios mencionados isoladamente	Legalidade Isonomia Publicidade Eficiência	Sistema "S": processo seletivo para contratação de pessoal
Acórdão Plenário 937/2005 -	14/07/2005	Princípio mencionado em conjunto com lei	Isonomia	Licitação: ausência de competitividade; participação de empresas pertencentes aos mesmos proprietários num mesmo certame
Acórdão Plenário 952/2005 -	22/07/2005	Princípios mencionados isoladamente	Impessoalidade	Licitação: dispensa indevida em favor de empresa pertencente a dirigente de conselho de fiscalização profissional
Acórdão Plenário 1000/2005 -	28/07/2005	Princípio mencionado em conjunto com leis	Eficiência Probidade	Sub-rogação contratual e subcontratação de empresas pertencentes a familiares do governador do Estado
Acórdão Plenário 1070/2005 -	12/08/2005	Princípios mencionados isoladamente	Legalidade Impessoalidade	Licitação: contratação de empresa vencedora do certame por um preço superior ao obtido no processo licitatório
Acórdão Plenário 1150/2005 -	22/08/2005	Princípio mencionado em conjunto com lei	Legalidade Impessoalidade Probidade	Licitação: dispensa indevida
Acórdão 1169/2005 -	29/08/2005	Princípio mencionado em	Legalidade	Licitação: não divulgação de certame licitatório

<b>DELIBERAÇÃO<sup>87</sup></b>	<b>DATA DE PUBLICAÇÃO DO ACÓRDÃO NO DOU<sup>88</sup></b>	<b>FORMA DE EMPREGO DOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS NA FUNDAMENTAÇÃO</b>	<b>PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS EXPLÍCITOS EMPREGADOS NA FUNDAMENTAÇÃO (EM CONJUNTO COM O PRINCÍPIO DA MORALIDADE<sup>89</sup>)</b>	<b>IRREGULARIDADE(S)</b>
Plenário		conjunto com lei e norma infralegal (decreto)	Impessoalidade Igualdade Publicidade Probidade	
Acórdão 1312/2005 - Plenário	12/09/2005	Princípio mencionado em conjunto com lei	Legalidade Isonomia	Celebração e pagamentos de acordo extrajudicial; não-homologação do acordo em juízo; não-emissão de precatório; preterição da ordem de pagamento dos precatórios
Acórdão 1703/2005 - Plenário	08/11/2005	Princípio mencionado em conjunto com lei	Legalidade Isonomia	Celebração e pagamentos de acordo extrajudicial; não-homologação do acordo em juízo; não-emissão de precatório; preterição da ordem de pagamento dos precatórios
Acórdão 1724/2005 - Plenário	31/10/2005	Princípio mencionado em conjunto com lei	Legalidade Isonomia	Apresentação de propostas fraudulentas para respaldar a subcontratação de produtos/serviços
Acórdão 1762/2005 - Plenário	22/11/2005	Princípios mencionados isoladamente	Legalidade Isonomia Publicidade Eficiência	Necessidade de concurso público para contratação de pessoal por conselho de fiscalização profissional
Acórdão 1777/2005 - Plenário	22/11/2005	Princípios mencionados em conjunto com lei	Legalidade Impessoalidade Publicidade Eficiência	Inaplicabilidade da Lei n.º 8.666/93 às OSCIP (Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público)
Acórdão 1846/2005 - Plenário	28/11/2005	Princípios mencionados em conjunto com norma infralegal (portaria)	Eficiência	Execução de horas extras sem a existência da autorização formal exigida pela CLT; jornadas de trabalho contratadas em desacordo com a norma regulamentar interna
Acórdão 2002/2005 - Plenário	01/12/2005	Princípio mencionado em conjunto com lei	Legalidade Dever de licitar	Sub-rogação contratual
Acórdão 2034/2005 - Plenário	01/12/2005	Princípio mencionado isoladamente		Apropriação indevida de bônus de volume
Acórdão 2139/2005 - Plenário	23/12/2005	Princípio mencionado em conjunto com lei		Licitação: ausência de competitividade (participação de duas empresas cujos respectivos proprietários são cônjuges)
Acórdão 2150/2005 - Plenário	23/12/2005	Princípio mencionado em conjunto com lei	Eficiência Dever de licitar	Sub-rogação contratual
Acórdão 2184/2005 - Plenário	23/12/2005	Princípio mencionado em conjunto com lei	Legalidade Impessoalidade Eficiência	Celebração de acordos coletivos de trabalho incluindo a concessão de vantagens excessivamente onerosas para os cofres da entidade (conselho de fiscalização profissional), além de não-condizentes com a realidade do mercado e com a finalidade da lei
Acórdão 2278/2005 - Plenário	03/01/2006	Princípio mencionado em conjunto com lei	Legalidade	Pessoal: pagamento a maior de Gratificação Especial de Localidade – GEL; cálculo da gratificação considerando o vencimento básico e outras gratificações
Acórdão 2292/2005 - Plenário	03/01/2006	Princípio mencionado em	Isonomia	Alteração de norma para regulamentação de horários de funcionamento e

<b>DELIBERAÇÃO<sup>87</sup></b>	<b>DATA DE PUBLICAÇÃO DO ACÓRDÃO NO DOU<sup>88</sup></b>	<b>FORMA DE EMPREGO DOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS NA FUNDAMENTAÇÃO</b>	<b>PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS EXPLÍCITOS EMPREGADOS NA FUNDAMENTAÇÃO (EM CONJUNTO COM O PRINCÍPIO DA MORALIDADE<sup>89</sup>)</b>	<b>IRREGULARIDADE(S)</b>
Plenário		conjunto com norma infralegal (decreto)		atendimento das unidades do INSS
Acórdão Plenário 11/2006 -	25/01/2006	Princípio mencionado em conjunto com lei		Sub-rogação contratual
Acórdão Plenário 50/2006 -	01/02/2006	Princípios mencionados isoladamente	Impessoalidade Isonomia	Licitação: fraude; relações de parentesco entre licitantes
Acórdão Plenário 91/2006 -	08/02/2006	Princípios mencionados isoladamente	Isonomia Impessoalidade	Estabelecimento, por conselho de fiscalização do exercício profissional, como pressuposto para a assunção de seus cargos, de requisitos e condições incompatíveis com a natureza e complexidade das respectivas atribuições
Acórdão Plenário 119/2006 -	08/02/2006 (Sessão)	Princípios mencionados isoladamente	Legalidade Publicidade Impessoalidade Isonomia	Sistema "S": processo seletivo para contratação de pessoal
Acórdão Plenário 226/2006 -	01/03/2006	Princípios mencionados em conjunto com lei	Legalidade	Cessão de servidor (professor) de instituição de ensino superior federal para entidade do Sistema "S"
Acórdão Plenário 336/2006 -	28/03/2006	Princípios mencionados em conjunto com lei	Impessoalidade	Nepotismo
Acórdão Plenário 472/2006 -	07/04/2006	Princípios mencionados em conjunto com lei e norma infralegal (resolução)	Impessoalidade	Nepotismo
Acórdão Plenário 781/2006 -	26/05/2006	Princípios mencionados em conjunto com lei	Legalidade Isonomia Impessoalidade Probidade	Licitação: irregularidades diversas
Acórdão Plenário 817/2006 -	02/06/2006	Princípios mencionados isoladamente	Legalidade Impessoalidade Isonomia	Contratação, sem concurso público, de pessoas ligadas a funcionários e a dirigentes da entidade (conselho de fiscalização profissional)
Acórdão Plenário 872/2006 -	09/06/2006	Princípios mencionados em conjunto com lei	Impessoalidade Isonomia	Licitação: direcionamento e fraude
Acórdão Plenário 908/2006 -	19/06/2006	Princípios mencionados em conjunto com lei	Legalidade Publicidade Dever de licitar	Procedimentos de licitação e contratação da Petrobras
Acórdão Plenário 909/2006 -	19/06/2006	Princípios mencionados em conjunto com lei	Isonomia Impessoalidade Probidade	Licitação: fraude (estreita ligação de parentesco entre os sócios de duas das três empresas participantes)
Acórdão Plenário 975/2006 -	26/06/2006	Princípio mencionado isoladamente	Isonomia Impessoalidade	Adesão irregular a Programa de Desligamento Voluntário – PDV, por acumular ilegalmente cargos públicos
Acórdão 984/2006 -	26/06/2006	Princípio mencionado em		Licitação: ausência de demonstração da publicação dos editais

<b>DELIBERAÇÃO<sup>87</sup></b>	<b>DATA DE PUBLICAÇÃO DO ACÓRDÃO NO DOU<sup>88</sup></b>	<b>FORMA DE EMPREGO DOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS NA FUNDAMENTAÇÃO</b>	<b>PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS EXPLÍCITOS EMPREGADOS NA FUNDAMENTAÇÃO (EM CONJUNTO COM O PRINCÍPIO DA MORALIDADE<sup>89</sup>)</b>	<b>IRREGULARIDADE(S)</b>
Plenário		conjunto com lei		
Acórdão 1137/2006 - Plenário	17/07/2006	Princípios mencionados isoladamente	Legalidade Impessoalidade	Processo seletivo de pessoal em conselho de fiscalização profissional (contratação sem concurso público)
Acórdão 1188/2006 - Plenário	24/07/2006	Princípios mencionados isoladamente	Legalidade Eficiência	Pagamento de valores exorbitantes percebidos por funcionários de conselho de fiscalização profissional, a título de horas extras, ao longo de vários anos
Acórdão 1195/2006 - Plenário	24/07/2006	Princípios mencionados isoladamente	Impessoalidade	Favorecimento a familiar na contratação de consultores
Acórdão 1461/2006 - Plenário	18/08/2006	Princípios mencionados isoladamente	Legalidade Igualdade Publicidade Impessoalidade	Sistema "S": normas para seleção de pessoal
Acórdão 1526/2006 - Plenário	30/08/2006	Princípios mencionados em conjunto com leis	Legalidade	Exercício da advocacia privada por servidores públicos federais ocupantes dos cargos de Procurador e Advogado da União
Acórdão 1533/2006 - Plenário	30/08/2006	Princípios mencionados em conjunto com leis	Isonomia	Licitação: favorecimento a licitante (aceitação de proposta com alteração, após a fase de lances, em desacordo com o edital.)
Acórdão 1632/2006 - Plenário	11/09/2006	Princípios mencionados em conjunto com leis	Impessoalidade	Licitação: existência de grau de parentesco entre membro da Comissão Permanente de Licitação e proprietário de firma participante de certames
Acórdão 1726/2006 - Plenário	22/09/2006	Princípios mencionados em conjunto com leis	Legalidade Impessoalidade Igualdade Publicidade Probidade	Licitação: irregularidades diversas
Acórdão 1849/2006 - Plenário	06/10/2006	Princípios mencionados isoladamente	Legalidade Isonomia Impessoalidade Publicidade	Irregularidades em processos seletivos para admissão de pessoal (ausência de concurso público e aplicação de prova subjetiva)
Acórdão 1932/2006 - Plenário	20/10/2006	Princípio mencionado em conjunto com lei		Licitação: dispensa indevida
Acórdão 2063/2006 - Plenário	13/11/2006	Princípios mencionados em conjunto com lei	Isonomia	Licitação: subcontratação de empresa para fins de elaboração do projeto executivo da obra que estava impedida, pois havia preparado o projeto básico da obra
Acórdão 2069/2006 - Plenário	13/11/2006	Princípio mencionado em conjunto com lei		Realização de contratações por tempo determinado e de consultores internacionais, apesar do ingresso, de cerca de 500 servidores concursados; designações irregulares dos servidores temporários e consultores para exercício de funções típicas de chefia e representação da autarquia; e pagamento irregular de diárias e passagens aos contratados
Acórdão 2105/2006 - Plenário	23/11/2006	Princípios mencionados isoladamente	Impessoalidade	Licitação: relacionamento entre gestor e empresa licitante

<b>DELIBERAÇÃO<sup>87</sup></b>	<b>DATA DE PUBLICAÇÃO DO ACÓRDÃO NO DOU<sup>88</sup></b>	<b>FORMA DE EMPREGO DOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS NA FUNDAMENTAÇÃO</b>	<b>PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS EXPLÍCITOS EMPREGADOS NA FUNDAMENTAÇÃO (EM CONJUNTO COM O PRINCÍPIO DA MORALIDADE<sup>89</sup>)</b>	<b>IRREGULARIDADE(S)</b>
Acórdão Plenário 2325/2006 -	13/12/2006	Princípios mencionados em conjunto com lei	Legalidade	Pagamento irregular a servidor de valores no âmbito de reclamação trabalhista
Acórdão Plenário 2328/2006 -	13/12/2006	Princípios mencionados isoladamente	Impessoalidade	Sistema "S": fixação de normas sobre remuneração de dirigentes de unidades operacionais
Acórdão Plenário 2329/2006 -	13/12/2006	Princípios mencionados isoladamente	Eficiência	Jornada de trabalho dos médicos do poder judiciário
Acórdão Plenário 2338/2006 -	13/12/2006	Princípios mencionados em conjunto com leis	Isonomia Impessoalidade Publicidade Legalidade	Licitação: ausência de licenciamento ambiental prévio à abertura do certame e edital de concorrência com cláusulas restritivas ao caráter competitivo da licitação
Acórdão Plenário 2357/2006 -	13/12/2006	Princípios mencionados isoladamente	Eficiência	Pagamento indevido por mera intermediação de agência de publicidade, sem a contrapartida por serviços prestados
Acórdão Plenário 2377/2006 -	13/12/2006	Princípios mencionados isoladamente	Isonomia	Licitação: direcionamento
Acórdão Plenário 2399/2006 -	13/12/2006	Princípios mencionados em conjunto com lei	Legalidade Impessoalidade Probidade	Licitação: direcionamento
Acórdão Plenário 38/2007 -	02/02/2007	Princípios mencionados isoladamente	Igualdade Impessoalidade	Nepotismo
Acórdão Plenário 171/2007 -	16/02/2007	Princípios mencionados isoladamente	Isonomia Impessoalidade Publicidade	Concurso público em conselho de fiscalização profissional
Acórdão Plenário 222/2007 -	02/03/2007	Princípios mencionados em conjunto com leis	Igualdade Impessoalidade	Não-promoção da prévia desapropriação das terras privadas em projeto de irrigação
Acórdão Plenário 267/2007 -	09/03/2007	Princípios mencionados isoladamente	Dever de licitar Isonomia	Licitação: aquisição de forma indireta, sem licitação, de bens que se destinam ao próprio gozo e uso da entidade
Acórdão Plenário 268/2007 -	09/03/2007	Princípios mencionados em conjunto com leis	Impessoalidade	Nepotismo
Acórdão Plenário 288/2007 -	09/03/2007	Princípios mencionados em conjunto com normas infralegais (regulamentos)	Eficiência	Sistema "S": diárias
Acórdão Plenário 480/2007 -	30/03/2007	Princípios mencionados isoladamente	Impessoalidade	Licitação: fraude à licitação (conluio entre licitantes)
Acórdão Plenário 570/2007 -	13/04/2007	Princípio mencionado isoladamente		Fixação de valor de diárias pelos Conselhos de Fiscalização Profissional
Acórdão Plenário 574/2007 -	13/04/2007	Princípios mencionados isoladamente	Legalidade Publicidade	Responsabilidade de signatário de parecer jurídico
Acórdão 635/2007 -	23/04/2007	Princípio mencionado		Pagamento indevido de benefícios a magistrados em Tribunal Regional do

<b>DELIBERAÇÃO<sup>87</sup></b>	<b>DATA DE PUBLICAÇÃO DO ACÓRDÃO NO DOU<sup>88</sup></b>	<b>FORMA DE EMPREGO DOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS NA FUNDAMENTAÇÃO</b>	<b>PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS EXPLÍCITOS EMPREGADOS NA FUNDAMENTAÇÃO (EM CONJUNTO COM O PRINCÍPIO DA MORALIDADE<sup>89</sup>)</b>	<b>IRREGULARIDADE(S)</b>
Plenário		isoladamente		Trabalho
Acórdão 648/2007 - Plenário	23/04/2007	Princípios mencionados em conjunto com leis	Legalidade Impessoalidade Eficiência	Licitação: inexigibilidade indevida
Acórdão 687/2007 - Plenário	27/04/2007	Princípios mencionados isoladamente	Impessoalidade Igualdade	Possibilidade de a entidade indicar ou determinar quem poderia trabalhar para ela, além de facultar a participação tanto de empresas prestadoras de serviço quanto de cooperativas de trabalho em suas licitações, frustrando o caráter competitivo
Acórdão 699/2007 - Plenário	27/04/2007	Princípios mencionados isoladamente	Publicidade Impessoalidade Isonomia	Aplicação da Lei 8.666/1993 ou do Manual de Convergência de Normas Licitação do PNUD para aquisições com organismo do sistema das Nações Unidas
Acórdão 774/2007 - Plenário	04/05/2007	Princípios mencionados em conjunto com lei	Dever de licitar Eficiência	Licitação: edital com possibilidade de o vencedor subcontratar integralmente a execução do objeto
Acórdão 887/2007 - Plenário	18/05/2007	Princípios mencionados isoladamente	Impessoalidade Legalidade Publicidade	Licitação: direcionamento
Acórdão 925/2007 - Plenário	28/05/2007	Princípios mencionados isoladamente	Impessoalidade Legalidade	Nepotismo
Acórdão 948/2007 - Plenário	28/05/2007	Princípios mencionados em conjunto com lei	Isonomia	Confecção de novo projeto básico pela empresa executora da obra
Acórdão 1018/2007 - Plenário	05/06/2007	Princípios mencionados em conjunto com lei e com norma infralegal (instrução normativa)	Impessoalidade Isonomia Publicidade Eficiência	Licitação: regras aplicáveis em licitações que contam com recursos de organismos internacionais
Acórdão 1023/2007 - Plenário	05/06/2007	Princípio mencionado isoladamente		Pessoal: pensão civil - dependência econômica de pessoa designada não comprovada
Acórdão 1063/2007 - Plenário	11/06/2007	Princípios mencionados isoladamente	Legalidade Eficiência Dever de licitar	Aproveitamento de licitações e contratos realizados até dez anos antes da celebração dos convênios (afastamento indevido de dever de licitar)
Acórdão 1064/2007 - Plenário	11/06/2007	Princípios mencionados em conjunto com leis	Eficiência Legalidade Impessoalidade Publicidade Dever de licitar	Aproveitamento de licitações e contratos realizados até dez anos antes da celebração dos convênios (afastamento indevido de dever de licitar) Sub-rogação de parte do contrato a outra empresa
Acórdão 1259/2007 - Plenário	29/06/2007	Princípio mencionado em conjunto com lei		Pessoal: irregularidades no provimento de cargos em Tribunal Regional do Trabalho
Acórdão 1322/2007 - Plenário	06/07/2007	Princípios mencionados isoladamente	Isonomia	Licitação: direcionamento (simulação de publicação em jornal do Termo de Homologação do inquinado certame licitatório)

<b>DELIBERAÇÃO<sup>87</sup></b>	<b>DATA DE PUBLICAÇÃO DO ACÓRDÃO NO DOU<sup>88</sup></b>	<b>FORMA DE EMPREGO DOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS NA FUNDAMENTAÇÃO</b>	<b>PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS EXPLÍCITOS EMPREGADOS NA FUNDAMENTAÇÃO (EM CONJUNTO COM O PRINCÍPIO DA MORALIDADE<sup>89</sup>)</b>	<b>IRREGULARIDADE(S)</b>
Acórdão Plenário 1323/2007 -	06/07/2007	Princípio mencionado isoladamente		Irregularidades diversas em convênios
Acórdão Plenário 1400/2007 -	27/07/2007	Princípios mencionados juntamente com lei	Eficiência Dever de licitar	Sub-rogação contratual
Acórdão Plenário 1467/2007 -	03/08/2007	Princípio mencionado juntamente com leis e normas infralegais		Aprovação irregular dos projetos (convênios)
Acórdão Plenário 1481/2007 -	03/08/2007	Princípios mencionados juntamente com normas infralegais	Eficiência	Sistema "S": irregularidades diversas em licitações e contratos
Acórdão Plenário 1534/2007 -	10/08/2007	Princípios mencionados isoladamente	Impessoalidade	Ilegitimidade em cessão de imóvel, de forma gratuita
Acórdão Plenário 1705/2007 -	29/08/2007	Princípios mencionados juntamente com lei	Impessoalidade	Contratação de empresa, cujo sócio-gerente ocupava, na mesma época, cargo de direção na entidade estatal contratante
Acórdão Plenário 1801/2007 -	10/09/2007	Princípios mencionados isoladamente	Legalidade Publicidade	Responsabilidade de parecerista jurídico
Acórdão Plenário 1870/2007 -	14/09/2007	Princípios mencionados isoladamente	Impessoalidade	Despesas irregulares com diárias e passagens em Tribunal Regional do Trabalho
Acórdão Plenário 1886/2007 -	14/09/2007	Princípios mencionados isoladamente	Legalidade	Pessoal: não comprovação da dependência econômica dos beneficiários em relação aos instituidores
Acórdão Plenário 1889/2007 -	14/09/2007	Princípios mencionados isoladamente	Legalidade Impessoalidade Publicidade	Contratação de pessoal em conselho de fiscalização profissional sem concurso público
Acórdão Plenário 2012/2007 -	28/09/2007	Princípios mencionados juntamente com norma infralegal (regulamento)	Legalidade Impessoalidade	Sistema "S": inexigibilidade indevida de licitação
Acórdão Plenário 2022/2007 -	28/09/2007	Princípios mencionados juntamente com lei e norma infralegal (resolução)	Impessoalidade	Nepotismo
Acórdão Plenário 2054/2007 -	05/10/2007	Princípios mencionados isoladamente	Legalidade	Reajuste contratual irregular (sem previsão no contrato e sem a ocorrência de situação que o justificasse)
Acórdão Plenário 2058/2007 -	05/10/2007	Princípios mencionados isoladamente	Impessoalidade Legalidade Publicidade	Favorecimento de corretoras e brokers na intermediação de operações de seguro e resseguro
Acórdão Plenário 2080/2007 -	05/10/2007	Princípios mencionados isoladamente	Impessoalidade Probidade	Sistema "S": contratação de empresa de advocacia com fuga à modalidade licitatória adequada, pertencente a irmão do Assessor Jurídico da entidade
Acórdão Plenário 2128/2007 -	12/10/2007	Princípios mencionados juntamente com lei	Dever de licitar Probidade	Sub-rogação e subcontratação irregulares

<b>DELIBERAÇÃO<sup>87</sup></b>	<b>DATA DE PUBLICAÇÃO DO ACÓRDÃO NO DOU<sup>88</sup></b>	<b>FORMA DE EMPREGO DOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS NA FUNDAMENTAÇÃO</b>	<b>PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS EXPLÍCITOS EMPREGADOS NA FUNDAMENTAÇÃO (EM CONJUNTO COM O PRINCÍPIO DA MORALIDADE<sup>89</sup>)</b>	<b>IRREGULARIDADE(S)</b>
Acórdão Plenário 2173/2007 -	19/10/2007	Princípios mencionados isoladamente	Impessoalidade	Contratação reiterada das mesmas empresas de prestação de serviços de consultoria ou de diferentes entidades do ramo com o mesmo quadro societário
Acórdão Plenário 2238/2007 -	29/10/2007	Princípios mencionados juntamente com lei e com norma infralegal (instrução normativa)	Isonomia Eficiência	Convênio: simulação de cotação de preços Dispensa indevida de licitação, por meio de aproveitamento de contrato (execução da obra lastreado por contrato irregular e por projeto básico defasado)
Acórdão Plenário 2245/2007 -	29/10/2007	Princípios mencionados juntamente com lei	Legalidade Impessoalidade Isonomia	Inexigibilidade de licitação indevida
Acórdão Plenário 2305/2007 -	05/11/2007	Princípios mencionados juntamente com norma infralegal (regulamento)	Impessoalidade Publicidade	Sistema "S": regras para contratação de pessoal
Acórdão Plenário 2681/2007 -	11/12/2007	Princípios mencionados isoladamente	Isonomia Impessoalidade Publicidade Eficiência	Operação de postos de combustível sem cobertura contratual
Acórdão Plenário 45/2008 -	25/01/2008	Princípios mencionados juntamente com lei	Legalidade Impessoalidade Igualdade Publicidade Probidade	Irregularidades em licitações
Acórdão Plenário 100/2008 -	01/02/2008	Princípios mencionados juntamente com lei	Impessoalidade	Convites direcionados
Acórdão Plenário 329/2008 -	07/03/2008	Princípios mencionados isoladamente	Legalidade Impessoalidade Isonomia Publicidade	Regularização de contratações realizadas pela entidade irregularmente, sem concursos públicos
Acórdão Plenário 349/2008 -	07/03/2008	Princípios mencionados isoladamente	Probidade	Atuação indevida de conselheiro de conselho profissional em favor de empresa da qual era sócio-gerente (emissão de certidões)
Acórdão Plenário 447/2008 -	25/03/2008	Princípios mencionados isoladamente	Publicidade Impessoalidade	Concessão de patrocínio
Acórdão Plenário 453/2008 -	25/03/2008	Princípios mencionados isoladamente	Isonomia Legalidade Impessoalidade Publicidade	Operação imobiliária consistente na alienação, mediante permuta, de terreno jurisdicionado à Marinha do Brasil, por unidades habitacionais funcionais a construir
Acórdão Plenário 462/2008 -	25/03/2008	Princípio mencionado isoladamente		Fixação de valores de diárias
Acórdão 673/2008 -	18/04/2008	Princípios mencionados em	Impessoalidade	Participação de empresas cujos sócios possuem relação de parentesco ou

<b>DELIBERAÇÃO<sup>87</sup></b>	<b>DATA DE PUBLICAÇÃO DO ACÓRDÃO NO DOU<sup>88</sup></b>	<b>FORMA DE EMPREGO DOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS NA FUNDAMENTAÇÃO</b>	<b>PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS EXPLÍCITOS EMPREGADOS NA FUNDAMENTAÇÃO (EM CONJUNTO COM O PRINCÍPIO DA MORALIDADE<sup>89</sup>)</b>	<b>IRREGULARIDADE(S)</b>
Plenário		conjunto com lei		econômica, ou ligação com o autor dos projetos.
Acórdão 710/2008 - Plenário	25/04/2008	Princípios mencionados em conjunto com lei	Impessoalidade Isonomia	Vínculo (fiança) entre gestor e empresa contratada Vedação de que trata o art. 9º da Lei 8.666/1993
Acórdão 748/2008 - Plenário	25/04/2008	Princípios mencionados em conjunto com lei	Legalidade	Anulação indevida de diversas notificações fiscais de lançamento de débito
Acórdão 833/2008 - Plenário	14/05/2008	Princípios mencionados em conjunto com leis	Legalidade Impessoalidade Publicidade	Licitação: restrição à competitividade em edital de licitação
Acórdão 1091/2008 - Plenário	13/06/2008	Princípios mencionados em conjunto com norma infralegal	Impessoalidade	Aquisição direta de gêneros alimentícios junto a empresa pertencente ao dirigente da entidade (Sistema "S")
Acórdão 1181/2008 - Plenário	24/06/2008	Princípios mencionados em conjunto com leis	Impessoalidade Igualdade Publicidade	Concessão de uso de imóvel pertencente à União, sem licitação
Acórdão 1234/2008 - Plenário	30/06/2008	Princípios mencionados isoladamente	Eficiência	Concessão de diárias e passagens aéreas a magistrados e servidores
Acórdão 1274/2008 - Plenário	08/07/2008	Princípios mencionados isoladamente	Impessoalidade	Relacionamento entre gestor e empresa licitante
Acórdão 1282/2008 - Plenário	08/07/2008	Princípios mencionados isoladamente	Impessoalidade	Contratação de parentes de servidores da entidade por empresa terceirizada
Acórdão 1331/2008 - Plenário	11/07/2008	Princípios mencionados em conjunto com leis	Impessoalidade	Aquisições e contratações à custa de recursos federais por organizações não-governamentais (ONGs) e organizações de sociedade civil de interesse público (OSCIPs)
Acórdão 1360/2008 - Plenário	18/07/2008	Princípios mencionados isoladamente	Legalidade Publicidade Isonomia Impessoalidade	Fraude à licitação (simulação de publicação de aviso de licitação)
Acórdão 1418/2008 - Plenário	25/07/2008	Princípios mencionados em conjunto com lei	Eficiência	Pessoal: transferência de juiz de um tribunal regional do trabalho para outro
Acórdão 1508/2008 - Plenário	01/08/2008	Princípios mencionados em conjunto com leis	Impessoalidade	Contratação de pessoal por fundação de apoio para o desempenho de atividades permanentes no âmbito de instituição federal de ensino superior
Acórdão 1542/2008 - Plenário	08/08/2008	Princípios mencionados isoladamente	Impessoalidade	Assinatura de convênios, em vez de contratos Relacionamento entre gestor e a entidade privada contratada mediante "convênio"
Acórdão 1571/2008 - Plenário	08/08/2008	Princípios mencionados em conjunto com lei	Impessoalidade	Pessoal: requisição de servidores
Acórdão 1606/2008 - Plenário	18/08/2008	Princípios mencionados isoladamente	Legalidade Impessoalidade	Projetos mal elaborados Sobrepço e superfaturamento

<b>DELIBERAÇÃO<sup>87</sup></b>	<b>DATA DE PUBLICAÇÃO DO ACÓRDÃO NO DOU<sup>88</sup></b>	<b>FORMA DE EMPREGO DOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS NA FUNDAMENTAÇÃO</b>	<b>PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS EXPLÍCITOS EMPREGADOS NA FUNDAMENTAÇÃO (EM CONJUNTO COM O PRINCÍPIO DA MORALIDADE<sup>89</sup>)</b>	<b>IRREGULARIDADE(S)</b>
			Publicidade Eficiência	
Acórdão 1774/2008 - Plenário	22/08/2008	Princípio mencionado em conjunto com lei		Fraude à licitação Ligações entre representantes legais e sócios das licitantes
Acórdão 1815/2008 - Plenário	29/08/2008	Princípios mencionados isoladamente	Impessoalidade	Nepotismo
Acórdão 1830/2008 - Plenário	29/08/2008	Princípios mencionados em conjunto com lei	Legalidade Impessoalidade	Licitação: relacionamentos entre licitantes/contratados e gestores de conselho de fiscalização profissional
Acórdão 1831/2008 - Plenário	29/08/2008	Princípios mencionados em conjunto com lei	Legalidade Impessoalidade	Licitação: relacionamentos entre licitantes/contratados e gestores de conselho de fiscalização profissional
Acórdão 1832/2008 - Plenário	29/08/2008	Princípios mencionados em conjunto com lei	Impessoalidade	Licitação: relacionamentos entre licitantes/contratados e gestores de conselho de fiscalização profissional
Acórdão 1833/2008 - Plenário	29/08/2008	Princípios mencionados em conjunto com lei	Impessoalidade	Licitação: relacionamentos entre licitantes/contratados e gestores de conselho de fiscalização profissional
Acórdão 1837/2008 - Plenário	29/08/2008	Princípios mencionados em conjunto com lei	Impessoalidade	Licitação: relacionamentos entre licitantes/contratados e gestores da entidade
Acórdão 1983/2008 - Plenário	12/09/2008	Princípios mencionados isoladamente	Legalidade Igualdade Impessoalidade Publicidade	Modificações substanciais do projeto original da obra
Acórdão 2105/2008 - Plenário	26/09/2008	Princípios mencionados em conjunto com lei	Legalidade Impessoalidade Isonomia	Licitação: relacionamentos entre licitantes e gestores públicos Indícios de crimes previstos na Lei 8.666/1993 e no Código Penal e da prática de atos de improbidade administrativa
Acórdão 2335/2008 - Plenário	24/10/2008	Princípios mencionados isoladamente	Legalidade Impessoalidade Publicidade	Processos seletivos para contratação de pessoal por entidade do Sistema "S"
Acórdão 2437/2008 - Plenário	07/11/2008	Princípios mencionados isoladamente	Isonomia Publicidade Impessoalidade	Licitação: não-repetição de convite e não-desclassificação de propostas
Acórdão 2461/2008 - Plenário	07/11/2008	Princípios mencionados isoladamente	Legalidade Impessoalidade	Concessão de diárias e passagens
Acórdão 2466/2008 - Plenário	07/11/2008	Princípios mencionados isoladamente	Legalidade Impessoalidade Publicidade Eficiência	Pagamento de seguro de vida e de planos de saúde e odontológico para o presidente, conselheiros e suplentes da entidade (conselho de fiscalização profissional)
Acórdão 2485/2008 - Plenário	07/11/2008	Princípios mencionados isoladamente	Impessoalidade	Participação de servidora em concurso público para provimento de vaga no cargo de Analista Judiciário ao mesmo tempo em que ocupava cargo em comissão de Diretora da Secretaria de Concurso e Treinamento do órgão e era

<b>DELIBERAÇÃO<sup>87</sup></b>	<b>DATA DE PUBLICAÇÃO DO ACÓRDÃO NO DOU<sup>88</sup></b>	<b>FORMA DE EMPREGO DOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS NA FUNDAMENTAÇÃO</b>	<b>PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS EXPLÍCITOS EMPREGADOS NA FUNDAMENTAÇÃO (EM CONJUNTO COM O PRINCÍPIO DA MORALIDADE<sup>89</sup>)</b>	<b>IRREGULARIDADE(S)</b>
				encarregada da fiscalização do contrato de prestação de serviços para a realização do mencionado certame
Acórdão Plenário 2520/2008 -	14/11/2008	Princípios mencionados em conjunto com lei	Impessoalidade	Fraude à licitação (conluio entre licitantes) Sub-rogação contratual
Acórdão Plenário 2562/2008 -	14/11/2008	Princípios mencionados isoladamente	Legalidade Impessoalidade Publicidade	Seleção de pessoal em conselho de fiscalização profissional
Acórdão Plenário 2563/2008 -	14/11/2008	Princípios mencionados em conjunto com leis	Impessoalidade Igualdade	Nepotismo
Acórdão Plenário 2638/2008 -	21/11/2008	Princípio mencionado isoladamente		Fraude à licitação/falsificação documental: laudo técnico acerca da qualidade dos produtos da licitante tendo como químico responsável profissional com o qual detinha contrato de responsabilidade técnica.
Acórdão Plenário 2689/2008 -	01/12/2008	Princípios mencionados isoladamente	Impessoalidade	Licitação: inexigibilidade indevida
Acórdão Plenário 2693/2008 -	01/12/2008	Princípios mencionados em conjunto com lei	Isonomia Eficiência	Execução de obra por meio contrato irregular (aproveitamento de licitação realizada muitos anos antes), com projeto básico defasado
Acórdão Plenário 2864/2008 -	09/12/2008	Princípio mencionado isoladamente		Exigência de as licitantes apresentarem a comprovação de garantia antes da sessão de recebimento e abertura dos envelopes
Acórdão Plenário 158/2009 -	16/02/2009	Princípios mencionados isoladamente	Publicidade Impessoalidade	Concessão e divulgação de patrocínios na Internet
Acórdão Plenário 249/2009 -	06/03/2009	Princípios mencionados em conjunto com leis	Impessoalidade	Nepotismo "Transnepotismo": troca de favores entre dirigentes de órgãos públicos, de poderes e/ou esferas distintos
Acórdão Plenário 307/2009 -	09/03/2009	Princípios mencionados isoladamente	Legalidade	Recursos federais oriundos de convênios mantidos em conta única do governo estadual, em vez de serem mantidos em contas específicas
Acórdão Plenário 369/2009 -	13/03/2009	Princípios mencionados isoladamente	Eficiência Publicidade Impessoalidade	Realização de processo seletivo interno e externo pelas entidades do Sistema "S"
Acórdão Plenário 372/2009 -	13/03/2009	Princípios mencionados em conjunto com leis	Impessoalidade	Nepotismo
Acórdão Plenário 507/2009 -	31/03/2009	Princípios mencionados isoladamente	Impessoalidade	Confusão entre OSCIP e dirigentes de empresas que executavam serviços para a entidade, à conta de recursos públicos
Acórdão Plenário 583/2009 -	04/03/2009	Princípios mencionados em conjunto com leis	Impessoalidade	Inexigibilidade indevida de licitação
Acórdão Plenário 666/2009 -	08/04/2009 (Sessão)	Princípios mencionados isoladamente	Impessoalidade	Confusão entre OSCIP e dirigentes de empresas que executavam serviços para a entidade, à conta de recursos públicos
Acórdão Plenário 782/2009 -	22/04/2009 (Sessão)	Princípios mencionados em conjunto com lei	Impessoalidade	Inexigibilidade indevida de licitação

<b>DELIBERAÇÃO<sup>87</sup></b>	<b>DATA DE PUBLICAÇÃO DO ACÓRDÃO NO DOU<sup>88</sup></b>	<b>FORMA DE EMPREGO DOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS NA FUNDAMENTAÇÃO</b>	<b>PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS EXPLÍCITOS EMPREGADOS NA FUNDAMENTAÇÃO (EM CONJUNTO COM O PRINCÍPIO DA MORALIDADE<sup>89</sup>)</b>	<b>IRREGULARIDADE(S)</b>
Acórdão 854/2009 - Plenário	29/04/2009 (Sessão)	Princípios mencionados isoladamente	Impessoalidade	Irregularidade: "ter favorecido o acesso da empresa Outsite às contratações sem licitação realizadas pela Cobra, conduta que fere, entre outros, os princípios da impessoalidade, moralidade e isonomia".
Acórdão 990/2009 - Plenário	15/05/2009	Princípios mencionados isoladamente	Publicidade	Administrativo: resolução que disciplina o fornecimento de passagens aéreas para autoridades do TCU, a título de representação institucional
Acórdão 991/2009 - Plenário	13/05/2009 (Sessão)	Princípios mencionados isoladamente	Legalidade Impessoalidade	Interpretação de dispositivos do decreto que regulamenta o sistema de registro de preços
Acórdão 1185/2009 - Plenário	03/06/2009 (Sessão)	Princípios mencionados isoladamente	Legalidade Impessoalidade Publicidade Eficiência	Não-contabilização de parte da receita de contratos de cessão de uso de terras e de salas e de recursos do hotel de trânsito

### APÊNDICE 3 - Dados relevantes dos acórdãos do TCU considerados de interesse para a pesquisa – princípio da proporcionalidade

DELIBERAÇÃO	DATA DE PUBLICAÇÃO DO ACÓRDÃO NO DOU <sup>90</sup>	OBSERVAÇÕES
Acórdão 136/2007 - Primeira Câmara	09/02/2007	Redução da multa em face da exclusão do débito
Acórdão 483/2007 - Primeira Câmara	16/03/2007	Redução da multa em face da diminuição do débito
Acórdão 602/2007 - Primeira Câmara	26/03/2007	Redução da multa em face da exclusão do débito; mantida a irregularidade pela omissão no dever de prestar contas
Acórdão 1394/2007 - Primeira Câmara	25/05/2007	Redução da multa em face da diminuição do débito
Acórdão 1574/2007 - Primeira Câmara	11/06/2007	Redução da multa em face da diminuição do débito
Acórdão 2056/2007 - Primeira Câmara	20/07/2007	Redução da multa em face do afastamento de parte das irregularidades
Acórdão 312/2008 - Primeira Câmara	22/02/2008	Aplicação de multa deve levar em conta não apenas o princípio da legalidade (descumprimento da norma), mas, também, outras circunstâncias que demonstrem o grau de reprovabilidade da conduta do responsável e o possível dano causado ao interesse público
Acórdão 1963/2007 - Segunda Câmara	26/07/2007	Redução da multa em face da diminuição do débito
Acórdão 2282/2007 - Segunda Câmara	30/08/2007	Redução da multa em face do afastamento de parte das irregularidades
Acórdão 2841/2007 - Segunda Câmara	18/10/2007	Alteração do fundamento legal da multa Redução da multa em face da diminuição do débito
Acórdão 2844/2007 - Segunda Câmara	18/10/2007	Redução da multa em face da exclusão do débito
Acórdão 3084/2007 - Segunda Câmara	01/11/2007	Redução da multa em face da exclusão do débito
Acórdão 1238/2008 - Segunda Câmara	13/05/2008 (Sessão)	Correção do valor do débito
Acórdão 3573/2008 - Segunda Câmara	18/09/2008	Gradação da multa em relação ao débito
Acórdão 4438/2008 -	24/10/2008	Multa aplicada em processo de fiscalização não conduz, necessariamente, à irregularidade das contas (ou seja, de toda a gestão no exercício).

<sup>90</sup> Nos casos em que o sistema de jurisprudência do TCU (Juris) não apresentava a data de publicação do acórdão no Diário Oficial da União (DOU), foi indicada a data da sessão de julgamento.

<b>DELIBERAÇÃO</b>	<b>DATA DE PUBLICAÇÃO DO ACÓRDÃO NO DOU<sup>90</sup></b>	<b>OBSERVAÇÕES</b>
Segunda Câmara		
Acórdão 1028/2009 - Segunda Câmara	17/03/2009 (Sessão)	Esclarecimento quanto à proporcionalidade da multa em relação ao débito
Acórdão 39/2007 - Plenário	02/02/2007	Grau de responsabilidade na irregularidade para aplicar valores diferenciados de multa aos envolvidos (proporcional à participação de cada um)
Acórdão 48/2007 - Plenário	02/02/2007	Gradação maior da multa para um dos gestores em razão da função por ele ocupada à época da ocorrência da irregularidade
Acórdão 87/2007 - Plenário	09/02/2007	Multa excluída em face do comportamento escusável dos responsáveis
Acórdão 333/2007 - Plenário	16/03/2007	Multa excluída: proporcionalidade entre a sanção e o grau de reprovabilidade da conduta do agente
Acórdão 345/2007 - Plenário	16/03/2007	Esclarecimentos sobre como foi arbitrado o valor da multa
Acórdão 989/2007 - Plenário	05/06/2007	Parâmetros para aplicação de multa (conduta do agente, no caso)
Acórdão 1063/2007 - Plenário	11/06/2007	Redução da multa: gradação da multa levando-se em consideração o valor aplicado ao mesmo responsável em outro processo (no qual o gestor havia cometido maior número de irregularidades)
Acórdão 1064/2007 - Plenário	11/06/2007	Parâmetros previstos no Regimento Interno/TCU para gradação de multas
Acórdão 1596/2007 - Plenário	17/08/2007	Gravidade da irregularidade para definir a gradação da multa
Acórdão 1868/2007 - Plenário	14/09/2007	Exclusão da multa em face de atenuantes na conduta dos responsáveis
Acórdão 1990/2007 - Plenário	28/09/2007	Grau de responsabilidade na irregularidade para aplicar valores diferenciados de multa aos envolvidos (proporcional à participação de cada um)
Acórdão 1992/2007 - Plenário	28/09/2007	Redução da multa em face da exclusão do débito
Acórdão 2052/2007 - Plenário	03/10/2007	Grau de responsabilidade na irregularidade para aplicar valores diferenciados de multa aos envolvidos (proporcional à participação de cada um)
Acórdão 2275/2007 - Plenário	05/11/2007	Esclarecimentos sobre a gradação da multa em razão da conduta dos agentes
Acórdão 1216/2008 - Plenário	30/06/2008	Redução da multa em face da exclusão de uma das irregularidades inicialmente imputadas ao responsável
Acórdão 1349/2008 - Plenário	18/07/2008	Redução da multa em face da pequena materialidade das irregularidades
Acórdão 1400/2008 - Plenário	25/07/2008	Exclusão da multa em face do afastamento da irregularidade
Acórdão 1662/2008 -	18/08/2008	Gradação da multa

<b>DELIBERAÇÃO</b>	<b>DATA DE PUBLICAÇÃO DO ACÓRDÃO NO DOU<sup>90</sup></b>	<b>OBSERVAÇÕES</b>
Plenário		
Acórdão 2246/2008 - Plenário	17/10/2008	Gradação da multa em vista da conduta do responsável e da gravidade das irregularidades
Acórdão 2247/2008 - Plenário	17/10/2008	Gradação da multa em vista da conduta do responsável e da gravidade das irregularidades