

RECEBIDO EM: 30/11/2020

APROVADO EM: 27/01/2022

**O CONTROLE DE MORALIDADE
ADMINISTRATIVA A PARTIR DOS
PARÂMETROS EXIGIDOS PELO DIREITO
À BOA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA:
UMA ANÁLISE DA JURISPRUDÊNCIA DO
TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

***THE CONTROL OF ADMINISTRATIVE MORALITY
BASED ON THE STANDARS REQUIRED BY THE RIGHT
TO GOOD PUBLIC ADMINISTRATION: AN ANALYSIS
OF THE JURISPRUDENCE OF THE FEDERAL COURT OF
AUDITORS***

Maritana Mello Bevilacqua

*Mestra em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul. Pós-graduada em Direito
Constitucional. Procuradora Federal - Advocacia-Geral da União.*

Janriê Rodrigues Reck

*Doutor pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos. Mestrado pela Universidade
de Santa Cruz do Sul. Professor do Programa de Pós-Graduação, Mestrado e
Doutorado, da Universidade de Santa Cruz do Sul.*

SUMÁRIO: 1. Introdução. 2. O direito à boa Administração Pública na perspectiva do Estado Democrático de Direito. 3. O controle de moralidade administrativa na perspectiva do Tribunal de Contas da União. 4. A fixação de premissas para o controle da moralidade administrativa na perspectiva do direito à boa administração pública: um aprimoramento da atividade do controlador. 5. Conclusão. 6. Referências

RESUMO: Esse trabalho versa sobre o direito à boa administração pública e as implicações que carrega em relação ao controle de moralidade administrativa perpetrado pelo Tribunal de Contas da União. O que norteia a pesquisa é tentar identificar se o direito à boa administração pública pode servir como suporte interpretativo do princípio da moralidade administrativa, de modo a aperfeiçoar a atividade de controle efetuada pelo Tribunal de Contas da União a partir da sistematização de critérios. A hipótese é a de que o direito à boa administração pública pode colaborar para a definição de parâmetros interpretativos em concreto, fortalecendo e aprimorando a atividade de controle do Tribunal de Contas da União, e marchando para uma maior segurança jurídica. Após análise de decisões da Corte de Contas proferidas entre agosto de 2019 e agosto de 2020, logrou-se verificar que, uma vez que o Tribunal de Contas da União, a despeito de incorporar a moralidade administrativa como dever a ser seguido pelos agentes públicos, não o faz a partir de critérios definidos e sistematizados. A conclusão é a de que o direito à boa administração pública pode colaborar para o aprimoramento do controle efetuado, a partir do fornecimento de balizamentos para a interpretação da moralidade administrativa, os quais são delineados ao cabo da pesquisa.

PALAVRAS-CHAVE: Direito à Boa Administração Pública. Tribunal de Contas da União. Controle Externo. Moralidade Administrativa. Segurança Jurídica.

ABSTRACT: This work deals with the right to good public administration and the implications it carries in relation to the control of administrative morality perpetrated by the Federal Court of Auditors. The problem guiding the study is to identify whether the right to good public administration can serve as an interpretative support for the principle of administrative morality in order to improve the control activity carried out by the Federal Court of Auditors based on the systematization of criteria. The hypothesis is that the right to good public administration can contribute to the definition of concrete interpretative standards, strengthening

and improving the control activity of the Federal Court of Auditors, and moving towards greater legal security. Based on the analysis of the Federal Court of Auditors' decisions rendered between August 2019 and August 2020, the result achieved was the confirmation of the hypothesis, since the Federal Court of Auditors, despite incorporating administrative morality as a duty to be followed by public agents, does not do so based on defined and systematized standards. The conclusion is that the right to good public administration can contribute to the improvement of the control carried out, based on the provision of standards for the interpretation of administrative morality, which are outlined at the end of the survey.

KEYWORDS: Right to Good Public Administration. Federal Court of Auditors. External Control. Administrative Morality. Legal Security.

1. INTRODUÇÃO

O presente artigo traz à lume o tema do controle efetuado pelo Tribunal de Contas da União tendo por base o princípio da moralidade administrativa, o qual guarda alta carga de abstração e, por conta disso, sua verificação não revela contornos definidos e sistematizados. E muito se tem comentado sobre a necessidade de aprimorar-se essa faceta, de forma que ao administrador público se garanta uma segurança jurídica para seu atuar, diminuindo o seu temor de responsabilização em virtude de uma interpretação equivocada dos órgãos de controle, privilegiando-se uma efetivação do direito à boa administração pública.

O problema que guia essa pesquisa é precisamente identificar se o direito à boa administração pública pode sugerir um suporte interpretativo sistematizado do princípio da moralidade administrativa de modo a aperfeiçoar a atividade de controle perpetrada pelo Tribunal de Contas da União? Parte-se da hipótese de que essa organização é possível e a definição dos balizamentos perpassa pelo direito à boa administração pública como vetor de interpretação, de modo que haja uma lapidação da atividade do controlador e a conferência de uma maior segurança jurídica ao administrador público.

A metodologia empregada para a abordagem foi o método dedutivo, ao passo que o método de procedimento é o estudo de caso, através da análise qualitativa das decisões proferidas pelo Tribunal de Contas da União entre agosto de 2019 e agosto de 2020, a partir das palavras-chave “moralidade administrativa”, filtrando-se por “data da sessão” e por “Plenário” no campo “colegiado”. A técnica de pesquisa é a bibliográfica.

O trabalho encontra-se estruturado em três partes, sendo a primeira dedicada à contextualização do direito à boa administração pública na perspectiva do Estado Democrático de Direito; a segunda diz respeito ao estudo de casos apartados da jurisprudência do Tribunal de Contas da União, que versem sobre o princípio da moralidade administrativa; e o terceiro se presta, especificamente, à formatação de uma proposta de critérios interpretativos para fins de aprimoramento da atividade de controle da Corte de Contas em relação à observância do princípio da moralidade administrativa.

2. O DIREITO À BOA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NA PERSPECTIVA DO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

A Constituição Federal de 1988 inaugurou a concepção de Estado Democrático de Direito, revolucionando o estado das coisas e contaminando com valores democráticos todo o ordenamento jurídico (SILVA, 2002). A primazia, nesse novel arquétipo, é a busca pela efetiva igualdade através de intervenções que possam alterar e contrabalançar situações de contraste, orientando-se pelos princípios da constitucionalidade, organização democrática da sociedade, sistema de direitos fundamentais e coletivos, justiça social, divisão de poderes/funções, legalidade, segurança e certeza jurídica (STRECK; MORAIS, 2014).

Passa-se a conceber, ao lado do Estado Democrático de Direito, o fenômeno do constitucionalismo contemporâneo, cujas características mais marcantes residem na normatividade, superioridade e centralidade das disposições constitucionais, pela integração de valores e opções políticas, com ênfase nos direitos fundamentais (BARCELLOS, 2005). Apoiando-se no Estado Democrático de Direito, o constitucionalismo ganha campo fértil, pois a intenção de ambos os portentos é de modificação da realidade.

Uma das consequências da nova configuração jurídica adotada pelo Estado é a constitucionalização do Direito Administrativo, o qual, por essência, passa a ser subordinado à Constituição Federal e à legalidade democrática, restringindo a discricionariedade aos espaços que estejam circunscritos às finalidades legais e aos fins constitucionalmente estabelecidos (BINENBJOM, 2014). Streck e Morais (2014) apontam que o Estado de Direito adita um conteúdo social à juridicidade liberal, como forma de restrição da atividade estatal, tornando a lei o instrumento de ação em concreto do Estado, cuja seguridade reside na efetividade e promoção de certas ações projetadas pelo ordenamento jurídico.

Perante tal contexto, deduz-se ser necessária a releitura do Direito Administrativo, tomando por privilégio o seu comportamento de concretizador de direitos. Hachem (2013), concordando com Gabardo (2009), firma posição no sentido de que a Constituição Federal de 1988 carrega à Administração Pública um dever de afastamento dos entraves para o alcance dos objetivos fundamentais, inclusive pela criação de circunstâncias reais e efetivas para essa implementação em concreto. Exsurge, daí, o papel primordial da Administração Pública, agora encarregada expressamente pelo texto constitucional de materializar “[...] os comandos gerais contidos na ordem jurídica e, para isso, cabe-lhe implementar ações e programas dos mais diferentes tipos, garantir a prestação de determinados serviços, etc.” (BARCELLOS, 2005, p. 90). É a partir dessas considerações que surgem os primeiros estudos sobre o direito à boa administração pública.

Ordenamentos jurídicos europeus despontam como reconhecedores dessa circunstância – a exemplo da Itália e da Espanha –, especialmente a partir da vigência da Carta de Nice (ou Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia) que, no art. 41, expressamente vale-se do termo “direito à boa administração pública”. Elenca, em seus incisos, os seguintes direitos: 1) direito de ter seu pleito analisado de forma imparcial, justa e em tempo razoável; 2) direito de ser ouvido antes da tomada da decisão; 3) direito de ter acesso aos seus dados que constem de registros públicos; 4) direito de ter uma decisão motivada; 5) direito de ser ressarcido por danos causados pelo poder público; e 6) direito de se dirigir a qualquer das instituições da União Europeia em uma das línguas oficiais e no mesmo idioma obter resposta (PARLAMENTO EUROPEU, 2000). Fragale (2019) destaca que o direito em comento não se esgota nas hipóteses enumeradas, as quais são meramente exemplificavas.

O aprofundamento da temática culminou na edição do Código Europeu de Boa Conduta Administrativa, aprovado pela Resolução de 06 de setembro de 2001 do Parlamento Europeu. O documento em testilha revela, em seus 27 artigos, diversas condutas a serem estritamente observadas pelas instituições e administradores públicos, como o direito de ter indicada a possibilidade de solicitar a revisão de uma decisão (artigo 19); direito de ser notificado da decisão (artigo 20); direito de requerer informações (artigo 22); direito de ter acesso a registros adequadamente armazenados (artigo 24); direito de noticiar qualquer violação ao Ombudsman (artigo 26) (PARLAMENTO EUROPEU, 2001).

No Brasil, a expressão “boa administração pública” não verte expressamente da Constituição Federal, mas é apreensível pelos princípios e diretrizes que regem a Administração Pública, a qual precisa ser proba, eficiente, transparente, e capaz de implantar e gerenciar ações voltadas à concretização dos direitos fundamentais (KOHLS; LEAL, 2015). Alinhavando-se a previsão contida no artigo 37, *caput* (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência) com os objetivos da República Federativa brasileira, (construção de uma sociedade livre, justa e solidária; o desenvolvimento nacional; a erradicação das desigualdades; a promoção do bem-estar social e a abolição de qualquer forma discriminatória), todos contidos no texto constitucional, revela-se imperativa a conclusão da existência de um direito fundamental à boa administração pública.

A nota de jusfundamentalidade do direito em testilha, a seu turno, decorre do trilhar de que existem direitos fundamentais expressamente positivados no texto constitucional, e outros que estão atrelados à noção de Constituição material e dizem respeito às decisões centrais sobre a sociedade e a sua estrutura (SARLET, 2015). Nesse particular, o direito fundamental à boa administração pública é, pois, uma escolha do constituinte, hierarquizado em termos de ordenamento jurídico (pois consta implicitamente na Constituição Federal) e que resguarda bem jurídico relevante materialmente, pois diz respeito às configurações básicas do próprio aparato estatal brasileiro, o qual deve atuar pautando-se pelo respeito aos direitos fundamentais, proteção da confiança e da boa-fé, dever de transparência e de prestação de serviços públicos eficientes e eficazes, além da implantação de políticas públicas (CARVALHO, 2013). Complexa, portanto, a sua caracterização, já que congrega diversos direitos positivados e, ainda, outras condutas idealmente esperadas.

Inexiste, aliás, um conceito que caracterize a boa administração pública de forma definitiva ou majoritária, sendo qualificada muito mais pelo que se espera que venha a ser (estado ideal de coisas), do que por determinações pré-estabelecidas doutrinariamente. A integridade da conduta dos agentes públicos acaba sendo um dos principais focos de alcance do direito em testilha, posto que é esse agir que gera a materialização de uma boa Administração Pública aos auspícios do cidadão e dos órgãos de controle. Dessa conjuntura ressaí a importância do controle de moralidade administrativa para se atingir o desiderato de atender o direito em testilha, o que será desvelado nos próximos tópicos a partir da experiência do Tribunal de Contas da União.

3. O CONTROLE DE MORALIDADE ADMINISTRATIVA NA PERSPECTIVA DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

O Tribunal de Contas da União (TCU), na atual formatação do nosso Estado como Democrático de Direito, ganha sobrelevo em razão das suas importantes funções enquanto fiscalizador das finanças públicas. O delineamento previsto pelo constituinte originário de 1988 deixa, sem sombra de dúvidas, aparente a preocupação em levar a cabo um controle rigoroso das contas públicas por um órgão técnico, capaz de ancorar dois objetivos fundamentais: garantir um adequado gerenciamento dos recursos financeiros e dos atos do Poder Executivo, precipuamente (SPECK, 2000).

O controle da Administração Pública é uma importante fonte de garantia da preservação do Estado brasileiro e dos direitos fundamentais, e a gerência dos interesses coletivos deve buscar, sob o viés democrático, a conformidade com os padrões legais, com especial ênfase na proteção dos objetivos primordiais insculpidos pela Constituição Federal de 1988 (artigos 1º e 3º). O Tribunal de Contas visa assegurar, sob tais ditames, que não serão vulnerados os direitos subjetivos e as diretrizes administrativas (CARVALHO FILHO, 2007). E, indo além do mero controle de aplicação dos percentuais mínimos de receita com despesas, a Corte de Contas ainda atua como agente verificador da qualidade dos serviços prestados, reforçando a ideia de economicidade e eficiência.

Nesse diapasão, o TCU colabora para a fortificação do direito fundamental à boa administração pública, ao certificar que as atividades desenvolvidas pelos órgãos e instituições públicas tenham sempre por finalidade o atendimento pleno dos direitos fundamentais, de forma que o agir seja sempre comedido pelos princípios e objetivos do Estado Democrático de Direito, conceito do qual retira seu fundamento axiológico (FERNANDES, 2017). Essa conjuntura descamba, evidentemente, para um controle de moralidade administrativa, a ser operado em face dos atos e omissões dos agentes públicos ou privados que mantenham vinculação com a Administração Pública.

A moralidade administrativa reside como princípio norteador da atividade administrativa, contido no *caput* do artigo 37 da Constituição Federal de 1988. O seu conteúdo é pautado por diversas interpretações doutrinárias e jurisprudenciais, sendo desafio maior dimensionar a sua eficácia jurídica, especialmente para criar condutas ou impor abstenções aos agentes públicos, e desacoplá-lo da simples ideia de legalidade, densificando-o normativamente para assegurar uma relativa estabilidade e

previsibilidade (MIRAGEM, 2013). Quando se observa os demais princípios contidos no artigo 37, como a eficiência e a efetividade, pode-se imaginar parâmetros objetivos de aferição, a partir da estipulação de metas e seu preenchimento. Diversa é a situação da moralidade administrativa que, em um caso concreto e outro, pode estar ou não evidente a sua violação.

A moral administrativa tem sua sistematização originariamente atribuída ao francês Maurice Hauriou, e servia para policiar o ato administrativo em termos de boa administração em sentido amplo, de violação à legalidade (LEAL, 2014). Posteriormente, a doutrina brasileira ampliou essa função para abarcar a fiscalização em termos de objeto do ato administrativo, a ser efetuado a partir do conjunto de regras de conduta esperadas e atribuídas à Administração Pública.

Giacomuzzi (2002) elucida que a moralidade mencionada pelo artigo 5º, inciso LXXIII da Constituição Federal é, na realidade, a proteção ao desvio de finalidade, da legalidade interna do ato, enquanto a moralidade administrativa contida no artigo 37 trata da constitucionalização da boa-fé ao Direito Público, e sua consequente derivação à improbidade administrativa. Moreira Neto (1992, p. 11) deduz que o “vício de moralidade administrativa” ocorre quando há a prática de ato “[...] fundando-se em *motivo*: a) inexistente; b) insuficiente; c) inadequado; d) incompatível; e e) desproporcional”. E Carvalho Filho (2007) acaba não conceituando especificamente a moralidade administrativa, mas deduz que usualmente estará atrelada ao princípio da legalidade e da impessoalidade, repisando as impressões já declinadas por outros doutrinadores.

Humberto Ávila (2005), a seu turno, em trabalho dedicado à investigação da moralidade administrativa, reconhece a preocupação da Constituição Federal de 1988 com os “padrões de conduta” – ou seja, com a probidade do atuar da Administração Pública, aproximando a moralidade da probidade. Sistematiza que esses padrões podem ser vertidos a partir de cinco óticas: 1) partindo-se do estabelecimento de valores fundamentais, que devem estar inseridos na atividade administrativa e que não devem ser restringidos sem justificativa; 2) instituindo uma maneira objetiva e impessoal para o atuar da Administração Pública, lastreado no Estado de Direito, separação de poderes e legalidade; 3) criando maneiras de proteção dos direitos fundamentais; 4) impondo critérios para acesso aos cargos públicos; e 5) impondo mecanismos de controle da atividade pública.

Aproximando o princípio da moralidade administrativa da concepção de controle dos atos, Rangel (2006) apregoa que tal postulado legitima

a averiguação dos atos estatais e do comportamento dos seus agentes e órgãos. Na mesma toada, Emerson Garcia (2002), aponta que a moralidade administrativa tende a restringir o arbítrio dos agentes públicos, e confere aos cidadãos a prerrogativa de exigir a máxima eficiência dos atos administrativos, visando o bem comum e a melhor solução.

Seguindo a mesma linha de raciocínio, Souza Filho (2015) veicula existir diferença básica entre moralidade comum e moralidade administrativa, calcada na premissa de que aquela nem sempre se subsume à punição estatal, ao contrário da moralidade administrativa, pois é pressuposto que o cidadão deve controlar os atos que lhe digam respeito e que suscitem dúvidas quanto ao ponto. Também Miragem (2013) defende tal ponto de vista, ao explicitar que a moralidade administrativa é princípio geral e abrangente da atividade pública, que incide sobre a conformação e controle da ação, e na imposição de condutas aos agentes públicos, daí resultando um dever de probidade.

A ausência de uniformidade com relação ao conceito de moralidade administrativa não impede, contudo, que alguns aspectos em comum sejam detectados, como a perspectiva de controle dos atos administrativos, de tratamento impessoal das questões públicas, de observância da probidade e da integridade no exercício das funções públicas, de proteção da justa expectativa social sobre as atividades da Administração Pública. Essas impressões podem ser colhidas, também, da jurisprudência atual dos órgãos de controle, a exemplo do Tribunal de Contas da União.

No âmbito dessa Corte de Contas, a moralidade administrativa resta estampada em diversos julgados. No período destacado para a pesquisa - entre agosto de 2019 e agosto de 2020¹ -, 46 acórdãos julgados pelo Pleno mencionam a expressão “moralidade administrativa”. Nem todos, todavia, adentraram na análise específica do princípio em pauta, por vezes sendo citado genericamente ou reproduzido a partir de trechos de relatórios e de defesas apresentadas. Tendo essas condições em vista, optou-se pela análise qualitativa das decisões, apartando-se aquelas mais paradigmáticas no período.

O primeiro acórdão destacado é o de número 2027/2020, julgado em 05 de agosto de 2020, o qual analisou a possível irregularidade

1 A pesquisa foi efetuada a partir do site <https://portal.tcu.gov.br/inicio/>, clicando-se em “pesquisa integrada”, selecionando-se “acórdãos”, a partir das palavras-chave “moralidade administrativa”, após “acórdão” na seleção “no campo”, filtrando-se por “data da sessão”, inserindo-se as datas de 01/08/2019 a 31/08/2020, e por “Plenário” no campo “colegiado”.

relacionada à confusão entre o agente público que planeja e aquele que fiscaliza um contrato administrativo. Nesse caso em particular, o mesmo servidor do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes no Estado do Rio Grande do Sul era encarregado de efetuar o cálculo dos quantitativos de materiais para os orçamentos e, posteriormente, pela medição desses quantitativos quando da execução do contrato. Para a Corte de Contas, tal situação acarreta insegurança tanto no processo de orçamento das contratações, quanto no de fiscalização pois, em sendo o mesmo encarregado, caso houvesse algum desajuste, certamente não haveria interesse em apontar o problema. Essa situação macula, portanto, o princípio constitucional da moralidade, pois é imprescindível que haja a segregação de funções no âmbito das contratações públicas – especialmente aquela dedicada à fiscalização do contrato.

A segunda decisão está encartada no acórdão nº1768/2020, julgada em 08 de julho de 2020, na qual avaliou-se procedimentos de seleção e de manutenção de beneficiários do Programa Nacional de Reforma Agrária no Estado do Tocantins. A auditoria realizada logrou identificar que a divulgação da lista corrente de beneficiários em sítio eletrônico não informava a situação de cada cidadão (assentado ou aguardando), tampouco indicava o estado da federação ou os projetos de assentamento que estavam em análise. Tal conjuntura, para o Tribunal de Contas da União, demonstra a impossibilidade de fiscalização pelas entidades e pela população em geral, atravancando princípios como o da impessoalidade, da legalidade e da moralidade. A moralidade administrativa, para a Corte, acaba demandando, a partir do caso em comento, que as informações divulgadas pelos órgãos e entidades federais sejam discriminadas e acessíveis, propiciando livre acesso e controle.

O terceiro acórdão, de número 1694/2020, julgado em 01 de julho de 2020, versou sobre tomada de preços realizada pelo município de São Gabriel, Bahia, para a contratação com o fito de realizar obras de melhoramento do esgotamento domiciliar. A questão central foi a desclassificação de empresas que detinham as propostas mais vantajosas em virtude de questões formais, sem oportunidade para saneamento dos equívocos. A moralidade administrativa, conforme o Tribunal de Contas, aliada à legalidade, impessoalidade, vinculação ao instrumento convocatório, julgamento objetivo e probidade administrativa são responsivos para a licitação, cujo escopo é selecionar a melhor proposta a partir desses parâmetros. Assim, falhas formais não podem ser escusas para a desclassificação de licitantes com boas propostas, sem que lhe seja oportunizado o saneamento, já que tal situação não atende ao objetivo maior

da tomada de preços e nem se coaduna com a moralidade administrativa e demais princípios regentes.

O quarto acórdão, autuado sob o número 1409/2020, julgado em 03 de junho de 2020, tratou da impossibilidade de contratação de empresa para prestação de serviços ao arrepio de licitação, e cujos componentes guardam relação de parentesco com o administrador público. O fato referiu-se à contratação de sociedade empresária para a realização de cursos aos servidores do Tribunal do Trabalho da 16ª Região sem licitação, e em momento no qual o Tribunal era presidido por magistrado do trabalho que era cônjuge e genro das sócias da empresa contratada. O relator do acórdão considerou que não restou demonstrado que houve conluio entre as partes para a pactuação, cristalizado a partir da devolução dos valores pagos, o que afastava a possibilidade de apenamento.

Entretanto, voto divergente acabou por sagrar-se vencedor, justificando a aplicação de sanções em razão da quebra do princípio da moralidade, posto que o juiz presidente do TRT16 possuía conhecimentos idôneos para saber da vedação ao nepotismo que é imposta aos agentes públicos. A conduta foi considerada dolosa, vez que o magistrado não negou desconhecer a relação de parentesco e, ainda assim, propiciou a contratação de empresa gerida e aberta pouco tempo antes pela esposa e sogra, para prestação de serviços ao tribunal sob sua presidência, sem o devido procedimento licitatório. Restou salientado que a devolução dos valores não usurpava a danosidade da conduta, tampouco seu dolo, ante a ocorrência de nepotismo na contratação levada a cabo e a conseqüente quebra dos bens jurídicos da probidade, da moralidade e da impessoalidade.

A quinta decisão apartada, proferida no acórdão nº 131/2020, julgado em 29 de janeiro de 2020, tratou da contratação de pessoal pela Confederação Brasileira de Canoagem (CBCa), beneficiária de recursos federais a partir da Lei Agnelo-Piva (Lei nº 10.264, de 16 de julho de 2001), para fomento do esporte. A problemática residia na forma de contratação de pessoal para encargos administrativos, recrutados por meio de sites de empregos na internet (como LinkedIn e Catho), contrariando o art. 56-B, inciso I, da Lei nº 9.615/1998 (Lei Geral sobre Desporto), o qual prevê que as entidades beneficiárias devem observar os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, economicidade e eficiência.

Nesse estado de coisas, a CBCa não atendia aos critérios da impessoalidade e da moralidade nas suas contratações de pessoal para suporte administrativo – sem exigência de conhecimentos técnicos

específicos sobre o esporte em questão – pois, a despeito de não ser obrigada à realização de concurso público, precisa efetuar o preenchimento desses cargos a partir de critérios objetivos de seleção e avaliação, reduzindo ou excluindo a margem para escolhas baseadas em preferências pessoais. A moralidade administrativa (aliada à impessoalidade) demanda que a contratação seja efetuada com base em parâmetros definidos, passíveis de aferição e controle, mormente porque os pagamentos dos salários desses profissionais são efetuados com os valores recebidos da União.

O sexto caso aportado a essa pesquisa diz respeito ao acórdão 3048/2019, julgado em 10 de dezembro de 2019, o qual versou sobre o monitoramento de anterior recomendação expedida pelo Tribunal de Contas da União à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal, pela qual se solicitava a implantação de medidas de controle interno sobre a cota financeira paga aos congressistas a título de reembolso pela atividade parlamentar, bem como a investigação das denúncias de irregularidades no manejo desses pagamentos. Todavia, nenhuma das Casas noticiou o atendimento das recomendações, pelo que a própria Corte de Contas, a partir dos elementos hauridos, deliberou sobre as denúncias.

O principal ponto dizia respeito ao controle dos ressarcimentos operados em virtude da cota para a atividade parlamentar, tendo o relatório preliminar apontado algumas situações mais recorrentes, tais quais: 1) algumas empresas contratadas pelos congressistas somente prestavam serviços para o parlamentar; 2) outras tiveram o início de suas atividades em data próxima à assunção do mandato; 3) as datas de emissão de algumas notas fiscais são incompatíveis com o processo de inscrição no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas, denotando a prestação de serviços antes da finalização dos trâmites legais; 4) outras, a despeito de constituídas, somente tiveram emissão de notas fiscais após o início do mandato do parlamentar contraente; 5) emissão de notas fiscais sequenciais para um mesmo parlamentar; 6) algumas locadoras de veículos contratada não detinham automóveis em sua propriedade. Além, também se logrou identificar que certas empresas não possuíam sedes, sítios eletrônicos, divulgação de sua atividade comercial, ou não retornavam resultados em pesquisas nas bases de informações sociais, previdenciárias, de compras e registros de fornecedores de materiais e serviços à Administração Pública, ou possuíam códigos postais incongruentes com os cadastros no sistema CNPJ da Receita Federal.

Essas anomalias, contudo, para o Tribunal de Contas, padeciam de comprovações materiais. Isso porque embora denotem a possibilidade de

irregularidade nos ressarcimentos oriundos de comprovantes emitidos por empresas nas condições antes declinadas, não existe forma de averiguar se houve a prestação efetiva do serviço – caso em que o pagamento seria, *a priori*, regular, ante a exibição da competente nota fiscal. Registrou a Corte de Contas que a sistemática de controle atual apenas requer a apresentação de comprovante da despesa correlata, sendo liberada a verba ressarcitória. Essa forma de regulamentação acaba permitindo obscuridades como as delatadas, pois é possível a contratação direta e fracionada por cada congressista, sem qualquer apego à economicidade e à eficiência, dificultando a fiscalização.

Reconheceu, ainda, que existem certas demandas com deslocamento, publicidade, serviços de comunicação e materiais administrativos que são inerentes à atividade parlamentar, salutares para o intercâmbio com a sua base eleitoral. Entretanto, a forma de contratação direta de certos serviços destaca a possibilidade de pagamentos indevidos a esse título. Cita, como exemplo, os serviços de publicidade, para os quais as casas legislativas dispõem de serviços gráficos próprios, embora os parlamentares efetuem contratações particulares e por elas sejam reembolsados, inclusive propiciando a divulgação pessoal do deputado ou senador (o que seria impossível caso efetuada através da gráfica da correspondente casa legislativa). Refere, ainda, que serviços de assessoria técnica jurídica são também usualmente contratados, e cada casa legislativa dispõe de corpo técnico jurídico para essa exata função, o que não justifica nem a contratação direta, tampouco o ressarcimento.

Assim, após longos apontamentos sobre valores gastos anualmente com a cota de ressarcimento pela atividade parlamentar, o Tribunal de Conta da União concluiu pelo envio de nova recomendação à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal para que, com base no princípio constitucional da moralidade (dentre outros), revejam as regulamentações para essa despesa, especialmente no que tange às prestações passíveis de ressarcimento (vedando aquelas que digam respeito à publicidade e assessoria técnica), estipulando valores máximos para gastos com escritórios de apoio, locação de veículos, fretamento de aeronaves e embarcações, e aprimorem os controles internos para aferir a compatibilidade da despesa com a atividade em si e a efetiva prestação do serviço, minimizando distorções que violem a moralidade administrativa.

O último acórdão selecionado foi o de número 3043/2019, julgado em 10 de dezembro de 2019, que apreciou ato de concessão de nova

aposentadoria à servidora da Justiça Militar. A aludida servidora foi aposentada em 1970 por invalidez. Após 25 anos de jubileamento, sem que tenha sido convocada para qualquer perícia revisional, solicitou, em 08/09/1994, a reversão ao cargo que ocupava, tendo a capacidade laboral sido aferida por junta médica oficial. Apenas 45 dias após o reinício das atividades laborais, efetuou requerimento de aposentadoria por tempo de contribuição, o qual foi deferido, e acabou por incrementar o valor da renda mensal com a incorporação de vantagem financeira que não recebia antes, valendo-se de todo o período da aposentadoria anterior para o preenchimento do requisito temporal. A conduta perpetrada, para o Tribunal de Contas da União, vilipendiou o princípio da moralidade administrativa na medida em que a servidora se utilizou da reversão como subterfúgio para aumentar os proventos de aposentadoria, em autêntico desvio de finalidade – corroborado pelo curto espaço temporal em que se manteve na ativa até o novo requerimento administrativo.

O apanhado geral das decisões do Tribunal de Contas da União revela que a moralidade administrativa é um pressuposto apto a ensejar o controle por aquele órgão. Conquanto sempre reste associada a outros princípios, a moralidade administrativa fica bem delineada nos casos em que há desclassificação de licitantes por falta de requisitos formais, mas sanáveis no curso do processo; de confusão, no mesmo servidor público, das funções de avaliação e cálculo quantitativo para contratações, e de fiscalização da execução desse pacto; pela falta de clareza e/ou de dados mínimos dos atos da Administração Pública que possam concretizar o controle por órgãos internos, externos e pela sociedade; pela contratação de empresas nas quais figurem como sócios parentes do contratante público, especialmente se desprovida da prévia licitação; pela falta de objetividade nos critérios de contratação de pessoal por entidade privada beneficiária de recursos financeiros de fomento; pela deficiência (ou ausência) dos critérios de controle interno com relação a despesas reembolsáveis de cota pela atividade parlamentar; e pelo desvio de finalidade dos institutos de direito administrativo.

Esses critérios desenhados pela Corte de Contas podem ser conectados ao direito à boa administração pública, estabelecendo-se outras premissas para além dessas já averiguadas na jurisprudência selecionada. É preciso ter em conta que não são todos os casos em que, de pronto, ressurirá a violação à moralidade administrativa, mas algumas proposições em simbiose com o direito mencionado podem ser úteis para se identificar a quebra (ou não) do dever de moralidade, a partir de bases sistematizadas, tema que será o foco do próximo capítulo.

4. A FIXAÇÃO DE PREMISSAS PARA O CONTROLE DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA NA PERSPECTIVA DO DIREITO À BOA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: UM APRIMORAMENTO DA ATIVIDADE DO CONTROLADOR

Revisitar a jurisprudência atual do Tribunal de Contas da União revela-se útil para a detecção de que a moralidade administrativa é basilar e inerente à atividade dos agentes que mantenham relação com a Administração Pública – sejam eles públicos, sejam eles privados. A Corte, contudo, não possui um conceito encerrado de moralidade administrativa, mas os critérios evidenciados pelos acórdãos analisados anteriormente descortinam uma ampla possibilidade interpretativa sobre o princípio da moralidade administrativa e, concomitantemente, indicam existir uma vinculação entre a atividade do agente público com os preceitos voltados à preservação do interesse público e dos direitos fundamentais dos cidadãos, além da vinculação legal.

Na mesma toada, e em análise próxima, Cabral (2019a) aponta que o Tribunal de Contas da União teria como recorrência a invocação de princípios constitucionais, a exemplo da moralidade administrativa, para a construção caso a caso dos julgados – e muitas vezes impondo obrigações sem o respaldo legal. De rememorar, novamente com Cabral (2019b), que a função exercida pela Corte de Contas é de natureza administrativa, mas demanda a interpretação das normas como se um tribunal judicial fosse, no ponto.

O cerne da atividade de controle é justamente delimitar e analisar como uma decisão administrativa, que resguarde os requisitos formais para sua edição também consiga estar em conformidade com a teleologia de todo o ordenamento jurídico – e aí, inclusive, o direito à boa administração pública (FREITAS, 2015), sem que incorra em violação do princípio da moralidade administrativa por se afastar dos rigores técnicos da lei, ou por deturpar as disposições legais. Não há especificação de parâmetros interpretativos fixados pela Corte de Contas para análise do princípio em testilha, a qual é pautada a partir de casos concretos, mas sem especificação de marcos teóricos, o que pode gerar incongruências mesmo em situações que são semelhantes e insegurança jurídica aos administradores públicos.

Contudo, ressei possível a formulação de balizamentos interpretativos da moralidade administrativa (a despeito de sua alta carga de abstração, como anteriormente mencionado), a partir do direito fundamental à boa administração pública enquanto marco interpretativo para tanto,

colaborando para o aprimoramento dos critérios de análise dos órgãos de controle, sejam eles internos ou externos.

O primeiro destes parâmetros diz respeito à verificação da aderência da ação/omissão a algum direito fundamental como escopo final do ato administrativa perpetrado. Moral, assim, será o ato que congrega o viés finalístico de catapultar (para melhor) um direito fundamental, ainda que não tenha observado, rigorosamente, a forma legal predisposta em lei. Nesse caso, a moralidade administrativa resta resguardada, pois a inobservância de preceito formal, sanável posteriormente, não pode ser impeditivo ao acesso do cidadão ao direito fundamental a que faz jus. A legalidade estrita acaba sendo mitigada em prol da moralidade administrativa, mas sem que se abandone um ou outro, apenas se posterga o preenchimento de requisitos legais que não sejam prejudiciais ao regular atingimento do escopo final da atividade administrativa sob jugo.

Tal conclusão se alinha, aliás, com a jurisprudência da Corte de Contas pois, como analisado em tópico precedente, a inabilitação ou desclassificação de licitantes com melhores propostas por desatendimento de critérios formais, passíveis de retificação, configura quebra da moralidade administrativa, vez que menoscaba a oportunidade de se contratar de forma racional, eficiente e econômica por meras questões solenes, disparatando o direito à boa administração pública. A interpretação é cabível para hipótese semelhante: se o ato administrativo tem por finalidade propiciar o alcance a um direito fundamental, mesmo que em desacordo com a forma legal, atende à moralidade administrativa – como no caso de concessão de aposentadoria por idade rural a segurado da Previdência Social que não disponha de documentação material ano a ano do período de carência, mas que do conjunto documental possa se aferir o seu labor enquanto rurícola.

O segundo parâmetro interpretativo é a verificação da justificativa do ato vergastado. A própria Constituição Federal de 1988 exige que os atos administrativos sejam publicizados, e o mesmo rumo segue as razões que os fundamentam. Logo, a falta de justificativa ou a existência de móbil desvirtuado (evado por interesses escusos à finalidade pública ou inexistentes na prática) tornam o ato ilegal e imoral (SOBRINHO, 1993). A moralidade administrativa precisa estar estampada no ato administrativo, cuja justificativa deve estar atrelada ao direito fundamental à boa administração pública (ou outro direito fundamental mais específico), ainda que de forma indireta, o que será apenas será controlável através das razões expostas pelo agente público.

Tal critério encampa a hipótese dos pedidos de ressarcimento de despesas a partir da cota por atividade parlamentar, já que não bastaria a mera apresentação de documento fiscal (como atualmente regulamentado, considerado insuficiente pelo Tribunal de Contas da União), mas também a efetiva comprovação de que o serviço foi prestado e que não estava disponível por outro meio que não a contratação direta. Esse critério afastaria, pois, o ressarcimento de despesas com veiculação de publicidade dos atos do congressista, dos serviços de assessoria técnica, com a compra de insumos de escritório e com fretamento e locação de meios de transporte, uma vez que existentes serviços semelhantes disponíveis nas próprias casas legislativas - exceto se justificado a partir razões com ressonância verídica, que fosse impossível, inacessível ou indisponível nos quadros de servidores e de serviços um agente com conhecimentos técnicos específicos para a plena execução do trabalho e/ou os meios materiais.

Um terceiro parâmetro interpretativo da moralidade administrativa seria a averiguação do objetivo final a ser atingido com o ato administrativo sob investigação. A ausência de correspondência entre o que pretendia o ato a partir das razões dadas, e aquele que foi efetivamente concretizado, para além da possível ilegalidade, também pode configurar uma imoralidade (GARCIA, 2002). Como arremata Miragem (2013), a probidade é uma das facetas da moralidade, e exige dos agentes públicos mais do que honestidade: demanda um dever de eficiência funcional, voltada ao atingimento de melhores resultados pela atividade. O resultado, contudo, precisa estar voltado ao fim público, qual seja, à conformação do direito à boa administração pública, orientado aos direitos fundamentais do cidadão. O viés que se busca, para fins de interpretação de moralidade administrativa, não é aquele do agente público claramente inábil, mas sim daquele que contraria a previsão legal ao determinar o rumo dos instrumentos que estão a seu dispor por um caminho determinado a partir de interesses outros que não o precípua dever-poder² de realização do direito fundamental nuclear. O elemento teleológico não resta dissociado da moralidade administrativa (como acontece também na moralidade comum), pois em última análise o agente acaba quebrando a expectativa nele depositada pela sociedade, da qual é conhecedor.

2 A noção de dever-poder encontra-se na lição de Celso Antonio Bandeira de Mello (2013, p. 979), e se consubstancia na incumbência de buscar a solução perfeita para o caso do mundo concreto, uma vez que como aquele que atinja a solução perfeita para o caso existente no mundo concreto, uma vez que “[...] a variedade de soluções comportadas na regra outorgadora de discricção não significa que todas estas soluções sejam igual e indiferentemente adequadas para todos os casos de sua aplicação. Significa, pelo contrário, que a lei considera que algumas delas são adequadas para certos casos e outras para outros casos”.

Assim, moralidade e probidade são conceitos entrelaçados à atividade da Administração Pública, a partir do disposto na Constituição Federal de 1988, de modo que impedem “[...] a ação de qualquer agente público com a finalidade de obtenção de vantagens ou interesses que, no plano da compreensão ética da comunidade, sejam violadoras de um *standard* de conduta tido por valioso” (MIRAGEM, 2013, p. 233). Esse critério se amolda aos casos em que os institutos jurídicos são utilizados para outras finalidades, como nos casos em que inexista seleção objetiva de colaboradores para entidades privadas que recebam subvenções e fomentos públicos (tal qual exposto em acórdão do Tribunal de Contas em tópico precedente), pela concessão de benefício de jubramento com renda majorada a partir da deturpação da finalidade legal dos institutos jurídicos, ou pela contratação de estagiários para suprir a ausência de agentes públicos em quantitativo suficiente que atenda à demanda do órgão.

O estabelecimento dessas premissas teóricas vertidas a partir do direito fundamental à boa administração pública podem colaborar para o aprimoramento da atividade dos órgãos de controle, com particular ênfase para o Tribunal de Contas da União, o qual não estabelece critérios para a aferição da moralidade administrativa, avaliando caso a caso a partir dos elementos contidos em cada processo. Essa falta de uniformidade pode levar a distorções nos julgamentos levados a cabo, pois basta a precária instrução do feito, por exemplo, para impedir a plena incidência da averiguação da quebra do princípio em comento (tal qual cristalizado no acórdão que tratou do reembolso das cotas pela atividade parlamentar, com elementos que foram considerados insuficientes para se detectar atos irregulares e, por isso, houve a mera reexpedição de recomendação às casas legislativas).

Ao encetar-se parâmetros de averiguação para o postulado constitucional em testilha, além de estruturar a fase decisória a partir de medidas aferíveis e aplicáveis para todos os casos semelhantes, oferta-se ao agente público a possibilidade de pautar sua atividade em alicerces mais concretos, com segurança jurídica e possibilidade de antever as consequências, sem descuidar ou obstaculizar o acesso dos cidadãos ao direito fundamental à boa administração pública, pelo temor da responsabilização.

CONCLUSÃO

A presente pesquisa dedicou-se a contextualizar o direito fundamental à boa administração pública como parâmetro interpretativo da moralidade

administrativa, com o escopo de aprimorar a atividade controladora do Tribunal de Contas da União com relação a tal postulado. A partir do reconhecimento de que, no Estado Democrático de Direito e ainda que não previsto textualmente na Constituição Federal, pode-se inferir a existência de um direito à boa administração pública, centrado na ideia de impessoalidade, legalidade, publicidade, eficiência, e voltado ao atendimento dos direitos fundamentais.

A moralidade administrativa ressoa como princípio orientador da atividade administrativa, consoante art. 37, *caput*, da Constituição Federal e, a despeito de carregar uma alta carga de abstração, aproxima-se muito da conduta proba que se espera dos agentes públicos. O controle da moralidade administrativa deságua, pois, nas atividades cotidianas do Tribunal de Contas da União, órgão encarregado de fiscalização das contas públicas.

Da análise perpetrada a partir de acórdãos selecionados dessa Corte de Contas, observou-se uma ausência de sistematização dos critérios interpretativos para aferição da quebra (ou não) do princípio da moralidade administrativa, bem como da própria conceituação em si do postulado. A averiguação era realizada caso a caso e a ausência de premissas definidas para tal mister pode acarretar, para situações similares, decisões conflitantes – o que descamba para uma margem de insegurança jurídica ao administrador público na execução de sua função, sujeito às alterações interpretativas do órgão de controle.

Levando tais considerações em conta e encetando-se o direito à boa administração pública como medida, delineou-se três preceitos interpretativos para o princípio da moralidade administrativa, a serem manejados pelos órgãos de controle. O primeiro deles diz respeito à aderência do ato a um direito fundamental como objetivo final do ato, mesmo que esteja ausente requisito formal previsto em lei, sanável posteriormente. O segundo preceito é a verificação da justificativa do ato pois, se inexistente ou desvirtuadas as razões, haverá violação da moralidade administrativa. O terceiro paradigma é a apuração do objetivo concretizado pelo ato, o qual não pode estar dissociado da justificativa ofertada.

O entrelaçamento dos temas aqui suscitados revela-se de grande importância para os fins colimados pelo Estado Democrático de Direito, centrado na preocupação com os direitos fundamentais, com o aprimoramento da atividade dos controladores e da segurança jurídica, pelo que se espera que o presente estudo possa contribuir para a evolução da temática.

REFERÊNCIAS

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.br/codrevista.asp?cod=67>. Acesso em: 7 jul. 2020.

BARCELLOS, Ana Paula de. Neoconstitucionalismo, Direitos fundamentais e controle das políticas públicas. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 240, p. 83-105, abr. 2005. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/43620>. Acesso em: 9 out. 2020.

BINENBJOM, Gustavo. *Uma teoria do direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização*. 3. ed. rev. atual. Rio de Janeiro: Renovar, 2014.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 30 nov. 2020.

_____. *Lei 9.615, de 24 de março de 1998*. Institui normas gerais sobre desporto e dá outras providências. DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9615consol.htm. Acesso em: 20 out. 2020.

CABRAL, Flávio Garcia. *O ativismo de contas no Tribunal de Contas da União - TCU*. Relatório de Estágio Pós-Doutoral - 2018-2019. Curitiba: Pontifícia Universidade Católica do Paraná, 2019a. 95 p.

_____. Qual a natureza da função exercida pelo Tribunal de Contas da União (TCU)? *Revista de Direito da Administração Pública*, Rio de Janeiro, ano 4, v. 1, n. 1, jan./jun. 2019b, p. 253-272. Disponível em: <http://www.redap.com.br/index.php/redap/article/view/179>. Acesso em: 10 out. 2020.

CARVALHO, Valter Alves. *O direito à boa administração pública: uma análise no contexto dos direitos de cidadania no Brasil*. Niterói: Universidade Federal Fluminense, 2013. 119 p. Dissertação (Mestrado em Direito Constitucional). Disponível em: http://ppgdc.sites.uff.br/wp-content/uploads/sites/34/2017/06/DISSERTAÇÃO_-_Valter_Alves_Carvalho.pdf. Acesso em: 26 maio 2020.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 18. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antonio. *Curso de direito administrativo*. 30. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2013.

FERNANDES, Sophie Perez. *A boa administração nas 'calhas de roda' dos discursos jurídico-constitucionais português e da União - 'gira a entreter a razão'...?* UNIO EU Law Journal, Braga, vol 3, n. 1, p. 95-113, jan. 2017.

FRAGALE, Edoardo. El derecho (europeo) a la buena administración y el problema de la autonomía de las pretensiones participativas en el ordenamiento italiano. *Revista Digital de Derecho Administrativo*, Bogotá, n. 21, p. 125-151, jan./jun. 2019. Disponível em: <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/Deradm/article/view/5702/7098>. Acesso em: 19 out. 2020.

FREITAS, Juarez. *Políticas públicas, avaliação de impactos e o direito fundamental à boa administração*. Sequência (Florianópolis), Florianópolis, n. 70, p. 115-133, jun. 2015. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2177-70552015000100115&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 20 jul. 2020.

GABARDO, Emerson. *O jardim e a praça para além do bem e do mal - uma antítese ao critério de subsidiariedade como determinante dos fins do Estado social*. Curitiba: Universidade Federal do Paraná, 2009. 396 p. Tese (Doutorado em Direito). Disponível em: https://www.acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/19053/TESE_Emerson_Gabardo_?sequence=1. Acesso em: 5 abr. 2020.

GARCIA, Emerson. A moralidade administrativa e sua densificação. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, ano 39, n. 155, p. 153-173, jul./set. 2002. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/801/R155-11.pdf?sequence=4&isAllowed=y>. Acesso em: 26 jul. 2020.

GIACOMUZZI, José Guilherme. A moralidade administrativa – história de um conceito. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 230, p. 291-303, out./dez. 2002. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/46347>. Acesso em: 23 maio 2020.

HACHEM, Daniel Wunder. A maximização dos direitos fundamentais econômicos e sociais pela via administrativa e a promoção do desenvolvimento. *Revista Direitos Fundamentais e Democracia*, Curitiba, v. 13, n. 13, p. 340-399, jan./jun. 2013. Disponível em: <https://revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br/index.php/rdfd/article/view/417>. Acesso em: 21 mar. 2020.

KOHLs, Cleize Carmelinda. LEAL, Mônia Clarissa Hennig. Boa administração pública e fundamentos constitucionais das políticas públicas na perspectiva do Supremo Tribunal Federal. *Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito (RECHTD)*, São Leopoldo, v. 7, n. 2, p. 188-196, maio/ago. 2015. Disponível em: <http://revistas.unisinus.br/index.php/RECHTD/article/view/rechtd.2015.72.08/4725>. Acesso em: 23 jul. 2020.

LEAL, Rogério Gesta. Imbricações necessárias entre moralidade administrativa e probidade administrativa. *Revista A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 14, n. 55, p. 87-107, jan./mar. 2014. Disponível em: <http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/104>. Acesso em: 21 jul. 2020.

MIRAGEM, Bruno. *A nova administração pública e o direito administrativo*. 2 ed. rev. e atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Moralidade administrativa: do conceito à efetivação. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 190, p. 1-44, out./dez. 1992. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/45405/47592>. Acesso em: 29 jul. 2020.

PARLAMENTO EUROPEU. *Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia*. Jornal Oficial das Comunidades Europeias, [2000]. Disponível em: http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_pt.pdf. Acesso em: 3 jun. 2020.
_____. Código Europeu de Boa Conduta Administrativa, [2001]. Disponível em: <https://www.ombudsman.europa.eu/pdf/en/3510>. Acesso em: 3 jun. 2020.

RANGEL, Tauã Lima Verdan. Caracterização da configuração do ato de improbidade por violação aos princípios da Administração Pública: o princípio da moralidade e o agir probo do agente público. *Revista Síntese Direito Administrativo*, São Paulo, v. 1, n. 1, p. 9-25, jan./2006. Disponível em: http://www.bdr.sintese.com/AnexosPDF/DCP_141_miolo.pdf. Acesso em: 28 jun. 2020.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional*. 12. ed. rev. atual. ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2015.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 21. ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros, 2002.

SOBRINHO, Manoel de Oliveira Franco Sobrinho. *O princípio constitucional da moralidade administrativa*. Curitiba: Gênese, 1993.

SOUZA FILHO, Marcos José Nogueira de. *Moralidade Administrativa, Extra-Administrativa e Comum: uma distinção necessária*. *Revista Controle – Doutrina e Artigos*, v. 13, n. 2, p. 145-162, 2015. Disponível em: <https://revistacontrole.tce.ce.gov.br/index.php/RCDA/article/view/8>. Acesso em: 30 jul. 2020.

SPECK, Bruno Wilhelm. *Inovação e rotina no Tribunal de Contas da União. O papel da instituição superior de controle financeiro no sistema político-administrativo do Brasil*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2000.

STRECK, Lenio Luiz; MORAIS, Jose Luis Bolzan de. *Ciência política & teoria do estado*. 8. ed. rev. e atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2014.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Processo 006.569/2018-8*. REPRESENTAÇÃO. TRT16. CONTRATAÇÃO, PARA AÇÕES DE TREINAMENTO INSTITUCIONAL, DE SOCIEDADE EMPRESÁRIA, RECÉM CONSTITUÍDA, EM CUJO QUADRO SOCIETÁRIO FIGURAVAM ESPOSA E SOGRA DO MAGISTRADO PRESIDENTE DO TRIBUNAL. [...]. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/push/processo?numero=00656920188>. Acesso em: 10 ago. 2020.

_____. *Processo 009.502/2008-9*. APOSENTADORIA POR INVALIDEZ COMPROVENTOS PROPORCIONAIS. REVERSÃO. NOVA APOSENTADORIA, TRÊS MESES DEPOIS, COM PROVENTOS INTEGRAIS COM APROVEITAMENTO DO TEMPO DE INATIVIDADE. ILEGALIDADE. [...]. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/push/processo?numero=00950220089>. Acesso em: 10 ago. 2020.

_____. *Processo 015.182/2020-7*. REPRESENTAÇÃO COM PEDIDO DE ADOÇÃO DE MEDIDA CAUTELAR. TOMADA DE PREÇOS 005/2019. MUNICÍPIO DE SÃO GABRIEL/BA. CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA IMPLANTAÇÃO DE MELHORIAS SANITÁRIAS DOMICILIARES [...]. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/push/processo?numero=01518220207>. Acesso em: 10 ago. 2020.

_____. *Processo 023.970/2015-4*. Auditoria, sob a forma de Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC), com o objetivo de verificar a aderência à legislação específica dos procedimentos de seleção e manutenção da Relação de Beneficiários (RB) do Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA). Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/push/processo?numero=02397020154>. Acesso em: 10 ago. 2020.

_____. *Processo 025.515/2018-7. AUDITORIA DE CONFORMIDADE.* [...]. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/push/processo?numero=02551520187>. Acesso em: 10 ago. 2020.

_____. *Processo 028.317/2016-5. MONITORAMENTO. UTILIZAÇÃO DE COTAS PARA EXERCÍCIO DA ATIVIDADE PARLAMENTAR. OPORTUNIDADES DE APRIMORAMENTO NA GESTÃO DOS RECURSOS APLICADOS NO RESSARCIMENTO DE DESPESAS. RECOMENDAÇÕES.* Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/push/processo?numero=02831720165>. Acesso em: 10 ago. 2020.

_____. *Processo 040.877/2018-3. RELATÓRIO DE AUDITORIA. AVALIAÇÃO DA EFICIÊNCIA E EFICÁCIA DOS GASTOS DOS RECURSOS DA LEI AGNELO-PIVA COM O ESPORTE DE ALTO RENDIMENTO.* [...]. Disponível em: <https://pesquisa.app.pps.tcu.gov.br/#/push/processo?numero=04087720183>. Acesso em: 10 ago. 2020.