

## PARECER FINAL DE TCC

**ALUNO: JOSÉ MATHEUS COSTA SILVA**

**TÍTULO: A APLICAÇÃO E EFICÁCIA DO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL ADMINISTRATIVO DA IMPESSOALIDADE NA GESTÃO PÚBLICA: Uma reflexão a partir de julgados do Tribunal de Contas da União – TCU**

O tema do Artigo Científico é extremamente interessante e relevante, por tratar do panorama da aplicação e eficácia do princípio da impessoalidade no Brasil, abordando-se as suas repercussões jurídicas na gestão pública, sob o olhar do controle exercido pelo Tribunal de Contas da União.

Em relação aos aspectos metodológicos (ABNT) e ortográficos, o trabalho atende a todos os requisitos, que foram sistematicamente trabalhados pelo estudante ao longo do processo de orientação.

O aluno foi assíduo, bastante interessado e empenhado no desenvolvimento de sua pesquisa, sempre preocupado com os prazos e com a excelência da sua produção acadêmica, promovendo debates interessantes sobre a consideração do princípio da impessoalidade pelo TCU.

Por todo o exposto, autorizo o seu julgamento perante a Banca Julgadora, opinando, desde o presente momento, pela aprovação do TCC, diante do interesse, do material coletado e do nível de aprofundamento do trabalho apresentado.

Caruaru, 04 de março de 2020.



Prof. Dr. Luis Felipe Andrade Barbosa

**ASSOCIAÇÃO CARUARUENSE DE ENSINO SUPERIOR**  
**CENTRO UNIVERSITÁRIO TABOSA DE ALMEIDA – ASCES/UNITA**  
**BACHARELANDO EM DIREITO**

**JOSÉ MATHEUS COSTA SILVA**

**A APLICAÇÃO E EFICÁCIA DO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL  
ADMINISTRATIVO DA IMPESSOALIDADE NA GESTÃO PÚBLICA:**  
Uma reflexão a partir de julgados do Tribunal de Contas da União – TCU

**CARUARU**

**2020**

JOSÉ MATHEUS COSTA SILVA

**A APLICAÇÃO E EFICÁCIA DO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL  
ADMINISTRATIVO DA IMPESSOALIDADE NA GESTÃO PÚBLICA:**

Uma reflexão a partir de julgados do Tribunal de Contas da União – TCU

Trabalho de Conclusão de Curso,  
apresentado ao Centro Universitário  
Tabosa de Almeida - ASCES/ UNITA,  
como requisito parcial para obtenção do  
grau de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Luis Felipe Andrade  
Barbosa

CARUARU

2020

## BANCA EXAMINADORA

Aprovado em: \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_

---

Presidente: Prof. Dr. Luis Felipe Andrade Barbosa

---

Primeiro Avaliador: Prof.

---

Segundo Avaliador: Prof.

## RESUMO

Este trabalho de conclusão de curso tem como objetivo analisar a eficácia e aplicabilidade do princípio constitucional administrativo da impessoalidade na Administração Pública. Sendo um princípio explícito na Constituição Federal de 1988, é de observância obrigatória seu cumprimento para todos os Poderes de todos os entes da Federação, incluindo a Administração direta e indireta. É estabelecido, a partir desse princípio, o dever de imparcialidade na defesa do interesse público. É uma pesquisa qualitativa, com dados coletados a partir de seis julgados do Tribunal de Contas da União, escolhidos de forma aleatória. Os resultados apontaram que em todos os julgados analisados, foi comprovada a violação do princípio da impessoalidade, sendo esta violação ligada sempre a processos licitatórios e contratos, diante de tratamento diferenciado dos responsáveis, não sendo observada a competitividade das licitações. Em todos os julgados trazidos, houve favorecimentos ou discriminações benéficas no tocante às escolhas, ferindo o caráter isonômico da Administração Pública. A finalidade da atuação administrativa, que é satisfação do interesse público, foi afetada a partir da prática de atos de agentes públicos que visaram seu próprio interesse ou interesse de terceiros. Quando o princípio da impessoalidade foi violado, outros princípios também foram, constatando assim uma violação sistemática. O Tribunal de Contas da União, em todos os julgados trazidos, aplicou como sanção aos atos, multa em dinheiro, prevista na Lei Orgânica do Tribunal. O impacto desta violação atinge toda a Administração, principalmente no tocante à moralidade administrativa, concluindo-se pela necessidade de uma maior efetivação dos referidos princípios, a partir da conscientização dos agentes públicos, associada a um maior controle fiscalizatório dos órgãos competentes, como ferramentas fundamentais para a construção de uma gestão imparcial.

Palavras-Chave: Administração Pública. Princípios Constitucionais. Impessoalidade. Violação. Controle Administrativo.

## **ABSTRACT**

This course conclusion paper aims to analyze the effectiveness and applicability of the administrative constitutional principle of impersonality in Public Administration. Being an explicit principle in the Federal Constitution of 1988, it is mandatory to comply with all powers and all entities of the Federation, including direct and indirect administration. From this principle the duty of impartiality in the defense of the public interest is established. It is a qualitative research, with data collected from six judges of the Federal Court of Accounts, chosen randomly. The results showed that, among all of the analyzed judges, the violation of the principle of impersonality was proven, and this violation is always linked to bidding processes and contracts. Due to the differentiated treatment of those responsible, there was no competitive bidding. Amongst the judges brought, there were favorable favors or discriminations regarding the choices, hurting the isonomic character of the Public Administration. The purpose of administrative performance that is satisfaction of the public interest was affected by the practice of acts of public agents that aimed at their own interest or the interest of others. When the principle of impersonality was violated, so were the other principles, thus finding a systematic violation. The Federal Court of Accounts between these judges brought, imposed as a sanction to the acts, a fine in cash, provided for in the Organic Law of the Court. The impact of this violation affects the entire Administration, especially regarding to administrative morality, concluding that there should be greater effectiveness of these principles. Greater supervisory control of the competent agencies and also the awareness of public agents are fundamental tools for the construction of impartial management.

**Keywords:** Public Administration. Constitucional Principles. Impersonality. Violation. Administrative Control.

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>07</b>
<b>2 O IMPACTO DA IMPESSOALIDADE NA GESTÃO PÚBLICA.....</b>	<b>09</b>
<b>3 ANÁLISE DE CASOS PRÁTICOS DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO .....</b>	<b>13</b>
3.1 Acórdão 7428 de 2019 .....	13
3.2 Acórdão 2057 de 2014 .....	14
3.3 Acórdão 1941 de 2013 .....	16
3.4 Acórdão 3368 de 2013 .....	18
3.5 Acórdão 889 de 2018 .....	20
3.6 Acórdão 329 de 2011 .....	22
<b>4 A CARACTERIZAÇÃO DA VIOLAÇÃO SISTEMÁTICA DO PRINCÍPIO DA IMPESSOALIDADE .....</b>	<b>24</b>
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>29</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>31</b>

## 1 INTRODUÇÃO

No que se refere ao ensinamento das normas jurídicas, grande maioria da doutrina costuma dividi-la em regras e princípios. A regra jurídica reproduz-se em um comando vocacionado a incidir em situações fáticas bem determinadas e a gerar consequências bem definidas no mundo do direito, ou seja, de aplicação restrita a um determinado fato. Já os princípios possuem elevado grau de generalidade, de indeterminação e de abstração, incidindo em diversas situações.

É de suma importância evidenciar que princípios jurídicos não são apenas recomendações, em que o indivíduo não deve se preocupar quanto ao seu cumprimento. Pelo contrário, os princípios são normas jurídicas de observância obrigatória, em que o seu descumprimento gerará sanções jurídicas concretas. Logo, tanto os princípios quanto as regras jurídicas possuem força cogente.

Não só no Direito Administrativo, mas de forma geral, os princípios jurídicos, devido ao seu grau de abstração e força normativa bem mais ampla, configuram o núcleo valorativo de um subsistema jurídico.

Os princípios constitucionais administrativos são os pilares de sustentação que norteiam a atuação da Administração Pública. Há a divisão quanto à sua visibilidade, em expressos – encontrados diretamente na Constituição Federal de 1988 – e implícitos – não descritos na Constituição, mas extraídos através da interpretação do texto constitucional. É válido mencionar que não existe hierarquia entre esta divisão, não tendo certo princípio, por ser expresso na Constituição, mais importância que um que se encontre de forma implícita.

Entre os princípios norteadores da atividade administrativa, avultam em importância aqueles que estão expressos no *caput* do Art. 37 da Constituição Federal: legalidade, moralidade, publicidade, eficiência e, em destaque, o princípio da impessoalidade, o qual será objeto de estudo do presente artigo.

Os princípios enumerados no Art. 37 da Constituição, no qual se encontram na parte da Administração Pública, são de observância obrigatória para todos os Poderes (Legislativo, Executivo e Judiciário), quando estiverem no exercício das funções administrativas, de todos os entes da Federação (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), atingindo tanto a Administração direta quanto a indireta.

A aplicação desses princípios é exercida pelos agentes públicos e administradores, respeitando todas as suas limitações (indisponibilidade do interesse público) e exercendo suas prerrogativas (supremacia do interesse público). Falta de vontade para fazer funcionar a Administração, transgredir a lei para benefício próprio, considerar que o sistema jurídico é muito complexo e por isso não consegue administrar da forma que deveria, ou simplesmente administrar de forma parcial, não cumprindo todos os objetivos levantados. Todos esses são exemplos que fazem a população pensar: De fato os princípios são aplicados na Gestão Pública? Todos os gestores estão dispostos a cumprir todo o ordenamento, de forma plena?

É frequente ouvirmos que determinada prefeitura de certa cidade se encontra com irregularidades perante o Tribunal de Contas do Estado, ou que simplesmente o Tribunal de Contas julgou uma atuação sua irregular. Isso nos faz pensar que ainda existem graves falhas quanto ao cumprimento do que está na lei. No tocante ao princípio da impessoalidade, é comum a alegação que tal ato administrativo foi praticado visando a interesse do agente ou até mesmo de terceiros, em que deixa de atender a vontade da lei. São aí que surgem as conhecidas perseguições, os favorecimentos e também as discriminações, seja ela prejudicial ou benéfica para com os administrados. Isso mostra que o não cumprimento desse princípio vem trazendo graves problemas para o exercício da Administração Pública.

A análise de casos práticos do Tribunal de Contas da União visa a constatação da violação do princípio da impessoalidade, de que forma este não é observado e quem são os responsáveis pelos atos praticados de forma indevida. É nesse ponto de vista que o presente trabalho vem a contribuir para a discussão sobre a melhor eficácia da gestão pública e também propor o conhecimento do princípio constitucional administrativo da impessoalidade de forma mais detalhada frente à gestão pública, a partir da jurisprudência daquele Tribunal. Ademais, vem com um propósito também de apresentar a discussão aos servidores públicos e aos gestores sobre como gerir a máquina pública de forma devida, sem tanta burocratização, restrições ou favorecimentos.

## 2 O IMPACTO DA IMPESSOALIDADE NA GESTÃO PÚBLICA

É consensual o pensamento de que o princípio da impessoalidade não tem seus parâmetros bem definidos, são várias as interpretações dadas pela literatura a respeito do seu conteúdo. Uma dos prismas da impessoalidade está diretamente ligada à finalidade, na qual o foco é a atuação administrativa. Essa atuação deve prezar sempre pelo interesse público, impedindo assim que os administradores, ao praticar atos administrativos, não objetivem a satisfação de interesses próprios ou de terceiros, pois isso é, de longe, um ato que a administração pública não permite. Meirelles (2013, p. 95) afirma que o princípio da impessoalidade, trazido no caput do artigo 37 da Constituição Federal, nada mais é do que o próprio princípio da finalidade, que impõe ao administrador público a prática de atos apenas para o seu fim legal.

O princípio da legalidade tem forte ligação com o princípio da impessoalidade, pois é a lei que atribui imparcialidade ao agente público, ficando este subordinado ao seu integral cumprimento. Portanto, pode-se afirmar que a legalidade é o caminho para alcançar a impessoalidade. Na esfera privada, é permitido fazer tudo que a lei não proíbe, mas, no campo do Direito Administrativo, a legalidade vem com um diferente escopo, em que só é permitido fazer o que está autorizado na lei.

Ensina Odete Medauar (2003, p. 144):

Mediante a submissão da Administração à lei, o poder tornava-se objetivado; obedecer à Administração era o mesmo que obedecer à lei, não à vontade instável da autoridade. Daí um sentido de garantia, certeza jurídica e limitação do poder contido nessa concepção do princípio da legalidade administrativa.

Carvalho Filho (2018, p. 31) explica que o princípio da legalidade é certamente a diretriz básica da conduta dos agentes da Administração, em que toda atividade deve ser autorizada por lei. Não sendo autorizada, a atividade será sempre ilícita.

Ambos os princípios se entrosam de maneira forte na atividade administrativa, em decorrência da qual o princípio da legalidade estrita foi abrandado para dar mais eficiência e eficácia à função administrativa, impossível de ser alcançada sem a discricionariedade, já que a lei, por seu lado é impossível disciplinar concretamente todas as hipótese fáticas, em especial as situações emergenciais. (ZAGO, 2001, p. 348)

A vontade da lei deve sempre prevalecer, mas às vezes essa finalidade não vem expressa em seu próprio texto, fazendo com que os administradores venham a interpretá-la em finalidade geral (satisfação do interesse público) e finalidade específica (o objetivo direto da lei).

É de suma importância a observância desse princípio, pois é a partir dele que há um controle no funcionamento da máquina pública, impedindo qualquer tipo de discriminação ou tratamento diferenciado, impulsionados por simpatias ou antipatias por parte do agente público para com o administrado.

Francisco Mafra (2010) afirma que:

O intuito essencial do princípio da impessoalidade seria impedir que razões pessoais prevaleçam e sejam praticadas no âmbito da Administração Pública. O princípio da impessoalidade visaria impedir situações geradas por antipatias, simpatias, vinganças, represálias, nepotismo e favorecimentos diversos, tão comuns em todos os setores da vida social e especificamente na Administração Pública.

É válido ressaltar que a Administração não pode agir com fins próprios, pois sabemos que, ao praticar determinado ato, o agente público revestido de cargo ou função que ocupa, está agindo em nome da Administração e não em seu interesse individual, o que se encontra presente no princípio da imputação volitiva, em que os atos sempre são imputáveis ao órgão ou entidade a que o agente público pertence. Portanto, fica evidente que é imputada ao Estado a atuação dos agentes públicos, o que é conhecida como uma atuação sem rosto. Logo, diante de prejuízos e danos causados na atividade administrativa, quem será o responsável pela reparação será sempre o Estado.

A impessoalidade, especialmente nesse primeiro aspecto, decorre da igualdade, presente em dispositivos contidos na Constituição Federal, impedindo qualquer tipo de interferência, seja ela pessoal, política ou ideológica. A imparcialidade é primordial na esfera pública, devendo tratar todos de maneira igual. Logo, não se pode esquecer que uma das principais características da Administração é que ela há de ser impessoal, sem ter em mira este ou aquele indivíduo de forma especial. (CARVALHO FILHO, 2018, p. 32).

O princípio da impessoalidade está fortemente relacionado com casos de chefes do Poder Executivo que se aproveitam de sua posição e desrespeitam os ditames estabelecidos para atividades em nome do Poder Público. De forma ilustrativa, o nepotismo é, há muito tempo, um problema que assola a Administração

Pública, em que, devido ao grau de parentesco com os gestores, pessoas são selecionadas para exercer cargos que não poderiam.

O exercício do princípio da impessoalidade, atrelado a outros princípios, como a moralidade, a eficiência e a isonomia, respalda também as proibições para a prática do nepotismo na Administração Pública, com o objetivo de afastar esse tipo de improbidade do sistema e as facilidades adquiridas em razão do parentesco. (MARINELA, 2018, p. 81).

Outro aspecto do princípio da impessoalidade diz respeito à proibição da existência de vinculação de atividades da Administração Pública à pessoa dos administradores, evitando assim a promoção pessoal do agente público, seja autoridade ou servidor.

O dever de agir de forma impessoal também se configura hoje na previsão do art. 37, § 1º, do texto constitucional, que estabelece o dever de publicidade dos atos e programas dos órgãos públicos de forma desvinculada da pessoa dos administradores públicos, impedindo que constem nomes, símbolos ou imagens que representem promoção pessoal de qualquer autoridade pública, tendo como objetivo o caráter educativo e de orientação social. (MARINELA, 2018, p. 84).

No entanto, apesar da proibição prevista em lei, é visto que o princípio não é respeitado, tendo ainda muito que ser revisto e corrigido. A atividade administrativa, no tocante a tal publicidade, deve apenas ter o caráter previsto em lei. Nesse sentido, há julgados que pontuam que o princípio da impessoalidade vincula a publicidade ao caráter educativo, informativo ou de orientação social, tornando-se incompatível quando se tem a menção de nomes, símbolos ou imagens, aí incluídos *slogans*, que caracterizem promoção pessoal ou de servidores públicos.

As realizações públicas não são feitos pessoais dos seus respectivos agentes, mas, sim, da respectiva entidade administrativa, razão pela qual a publicidade dos atos do Poder Público deve ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos. (OLIVEIRA, 2017, p. 39).

Nenhum fator externo pode ser influenciador para a prática de atos que o agente público e político considerem mais justa. O desvio de finalidade sempre será um ato nulo. Ele está ali para satisfazer a vontade pública, não podendo se deixar levar por convicções ou opinião própria.

Por outro lado, para que haja verdadeira impessoalidade, deve a Administração voltar-se exclusivamente para o interesse público, e não para o privado, vedando-se, em consequência, sejam

favorecidos alguns indivíduos em detrimento de outros e prejudicados alguns para favorecimento de outros. Aqui reflete a aplicação do conhecido princípio da finalidade, sempre estampado na obra dos tratadistas da matéria, segundo o qual o alvo a ser alcançado pela Administração é somente o interesse público, e não se alcança o interesse público se for perseguido o interesse particular, porquanto haverá nesse caso sempre uma atuação discriminatória. (CARVALHO FILHO, 2018, p. 32).

Diante do exposto, fica claro que o não cumprimento do princípio da impessoalidade na gestão pública, em todas as suas acepções, é bastante gravoso para a Administração em geral. Enfraquece diretamente a ideia de que a gestão pública seja proba, beneficiando agentes públicos e políticos, o que em teoria não deve ocorrer, pois se encontram no cargo ou função para satisfazer o interesse público. O Tribunal de Contas da União, instituição cujos julgados serão estudados ao longo do trabalho, corporifica-se como um importante fiscalizador de atos da Administração, aplicando sanções e orientações para aqueles que não respeitam os ditames constitucionais. Logo, o presente trabalho apresenta as considerações do Tribunal sobre o princípio constitucional administrativo da impessoalidade como foco da atividade administrativa, o qual, quando não respeitado, gera grandes problemas, dificultando o bom funcionamento da gestão pública.

### **3 ANÁLISE DE CASOS PRÁTICOS DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

Como forma de contextualizar as considerações em sede jurisprudencial, serão apresentados o teor de seis Acórdãos recentes do Tribunal de Contas da União, escolhidos de forma aleatória, observando-se aspectos do princípio da Impessoalidade na Administração Pública, voltados à sua violação, ao âmbito de descumprimento mais frequente, além das exigências de sua aplicabilidade para a Gestão Pública.

#### **3.1 Acórdão 7428 de 2019**

O processo em análise, originado de denúncia anônima, TC 010.566/2014, foi levado ao TCU diante da identificação de possíveis irregularidades na administração do Hospital de Clínicas da Universidade Federal do Paraná (HC-UFPR), em que a diretora administrativa na época celebrou contratos com uma empresa de seu marido. O objeto da licitação foi a aquisição de equipamentos para a realização de exames. A denúncia foi embasada na não justificativa da necessidade da obtenção dos equipamentos e por beneficiar uma específica licitante.

É importante destacar que, em se tratando de licitações públicas, um dos de seus princípios basilares é o princípio da isonomia, de observância obrigatória, por se tratar de um princípio constitucional e por estar presente na lei que rege as licitações e os contratos administrativos (Lei nº 8.666/1993).

A presente irregularidade entra em choque com os princípios da impessoalidade, moralidade e da probidade administrativa, pois o caráter competitivo presente na licitação foi duramente prejudicado. Ao final, foi concluído que não houve prejuízo ao Erário, porém foram encontradas irregularidades que não eram as investigadas inicialmente, dentre as quais, pagamentos antecipados, pagamentos antecipados sem cobertura contratual e pagamentos por serviços não previstos no contrato, seguindo assim a instrução processual. Foram ouvidas as partes, que apresentaram as razões de justificativa, mas não foram acatadas pelo Tribunal.

A proposta mais vantajosa, que não deve ser entendida como a de menor preço, mas sim como a que apresentar a relação custo-benefício mais favorável para a Administração, deve ser sempre observada nas licitações, o que o tribunal entendeu que o presente processo não cumpriu os requisitos. A diretora administrativa foi responsável diretamente em favorecer e fazer com que a empresa de seu marido fosse consagrada a vencedora da licitação, pois a partir de seu parecer, a licitante que tinha sido vencedora na fase de lances foi desqualificada, tendo como resultado a contratação da empresa de propriedade de seu cônjuge, o que afronta gravemente o princípio da impessoalidade, assim como os princípios administrativos constitucionais da moralidade e legalidade. Nos termos do Acórdão 7428/2019 (TCU, 2019, p. 27):

A mistura entre os anseios profissionais e familiares poderia comprometer em qualquer momento o interesse coletivo ou influenciar, de maneira imprópria, o desempenho de sua função pública de Diretora Administrativa do hospital.

A diretora teve como sanção a aplicação de multa prevista no Art. 58, II, da Lei 8.443/1992, que descreve que o responsável pelo ato praticado com grave infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, sujeitar-se-á as multas mencionadas na Lei. No presente processo, foi aplicada à diretora em questão a multa no valor de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais).

Portanto, a denúncia perante o Tribunal de Contas da União foi considerada procedente, pois a contratação da empresa que pertence ao marido da diretora, que é capaz de influir no resultado da licitação, viola os princípios constitucionais da impessoalidade e moralidade, assim como viola o entendimento e a jurisprudência do respectivo Tribunal.

### **3.2 Acórdão 2057 de 2014**

Trata-se de representação levada ao Tribunal de Contas da União, com objetivo de apurar irregularidades no contrato realizado entre a Prefeitura Municipal de São José dos Campos e a Associação Paulista para o Desenvolvimento da Medicina – SPDM, que é responsável pela contratação de empresas destinadas para a execução e gestão das atividades e serviços de Saúde, com recursos do

Sistema Único de Saúde (SUS) no Hospital Municipal Dr. José de Carvalho Florence, localizado na cidade de São José dos Campos/SP.

Dentre as irregularidades, a que merece destaque é a violação ao princípio da impessoalidade, dado que houve contratação sem licitação de uma das empresas, onde um dos sócios da contratada faz parte do quadro de funcionários da Associação responsável pela contratação.

Inicialmente, foram ouvidos em audiência os Secretários de Saúde da época, em que apresentaram defesa afirmando que não era de competência do cargo a fiscalização nos determinados contratos e sim dos integrantes da comissão de avaliação, em que foram acatadas suas razões de justificativa. Em seguida, foram ouvidos os superintendentes do Hospital Municipal José de Carvalho Florence para também apresentarem razões de justificativa pela contratação com tais anormalidades, mas o Tribunal entendeu que os superintendentes não apresentaram justificativas suficientes para descaracterizar o ato ilegal.

As quatro empresas contratadas pela SPDM violaram o princípio da impessoalidade, destacando-se que a sócia fazia parte do quadro funcional, restando comprovado que houve direcionamento e favorecimento para a empresa escolhida, devido à relação existente. Restou claro, portanto, que houve a prevalência do interesse individual do agente público em confronto com a satisfação do interesse público, ou seja, a finalidade do ato praticado foi diretamente desrespeitada, conforme trecho do Acórdão 2057/2014 (TCU, 2014, p. 23):

No tocante ao outro aspecto - vínculo entre a empresa contratada e funcionário da SPDM -, que poderia ser considerado até mesmo um fator determinante para a efetivação dos contratos, entende-se que as alegações de inexistência de impedimento legal para o feito e desconhecimento do vínculo não merecem prosperar – na gestão de recursos públicos compete observar os preceitos constitucionais, sendo a impessoalidade um deles, sob o risco de privilegiar interesses particulares em detrimento do interesse público, prática que depõe contra os princípios da administração pública, aos quais se encontra obrigado a cumprir o agente que se incumbe de gerir recursos de natureza pública.

Em consequência dos atos praticados, os superintendentes do Hospital foram punidos pelo Tribunal de Contas da União, à luz do Art. 58, II, da Lei 9.443/1992, com aplicação de multa no valor de R\$ 3.000,00 (três mil reais) e 5.000,00 (cinco mil reais), de forma individual aos dois superintendentes, sendo a multa de maior valor aplicada ao que foi o responsável pela maioria das contratações.

### 3.3 Acórdão 1941 de 2013

A questão levada mediante denúncia ao Tribunal de Contas da União versou sobre irregularidades realizadas pela Prefeitura Municipal de Urucuia/MG. O prefeito do município foi acusado de contratar seu próprio pai, que é um empresário individual, para o fornecimento de gêneros alimentícios para merenda escolar municipal, assim como material de higiene e limpeza. No processo, também houve a identificação da nomeação do cunhado do prefeito para a função de pregoeiro. Para o Tribunal, foi apenas atribuído a competência dos gêneros alimentícios, pois há participação da União com recursos financeiros em âmbito municipal na sua aquisição. Houve também reajustes no valor dos materiais, com um aumento significativo em determinados produtos, em período considerado curto.

No entanto, as questões quanto aos outros materiais e quanto à nomeação do cunhado do prefeito, além dos reajustes contratuais que houveram, foram remetidas para o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, por ser considerado assunto de sua competência/jurisdição, ficando para o Tribunal de Contas da União a fiscalização da merenda escolar. O prefeito tomou ciência do processo através dos ofícios enviados, para que apresentasse razões de justificativa, porém não apresentou, implicando em sua revelia.

Ocorre que a irregularidade encontrada no procedimento licitatório em questão, afetou princípios administrativos como o da livre concorrência e o da impessoalidade. Embora não haja na lei que rege as licitações (Lei nº 8.666/1993), algum dispositivo específico que vede expressamente a participação de parentes nas licitações, em que o servidor público seja capaz de influir, o que se encaixa ao caso é o fato do prefeito ser o responsável direto pela homologação do certame. Desta forma, no caso concreto, restou evidenciado que houve favorecimento na escolha de seu pai como empresário individual, sem a neutralidade necessária em relação à escolha, devido ao importante e substancial vínculo entre eles. Neste sentido, como reforço argumentativo, colaciona-se abaixo julgado do Superior Tribunal de Justiça (2005):

ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. RELACIONAMENTO AFETIVO ENTRE SÓCIA DA EMPRESA CONTRATADA E O PREFEITO DO MUNICÍPIO LICITANTE. OFENSA AOS PRINCÍPIOS NORTEADORES DO PROCEDIMENTO LICITATÓRIO. INOBSERVÂNCIA DO PRAZO MÍNIMO PARA CONVOCAÇÃO DOS LICITANTES. VIOLAÇÃO DO ART. 21, § 2º, DA LEI 8.666/93.1.

Procedimento licitatório (tomada de preços) realizado pelo Município de Resende Costa-MG, visando à contratação de empresa para a prestação de serviços com a finalidade de implantar programa de saúde familiar. 2. A principiologia do novel art. 37 da Constituição Federal, impõe a todos quantos integram os Poderes da República nas esferas compreendidas na Federação, obediência aos princípios da moralidade, legalidade, impessoalidade, eficiência e publicidade. 3. O princípio da impessoalidade obsta que critérios subjetivos ou anti-isonômicos influam na escolha dos candidatos exercentes da prestação de serviços públicos, e assume grande relevância no processo licitatório, consoante o disposto no art. 37, XXI, da CF. 4. A ratio legis indicia que: "A lei configura uma espécie de impedimento, em acepção similar à do direito processual, à participação de determinadas pessoas na licitação. Considera um risco a existência de relações pessoais entre os sujeitos que definem o destino da licitação e o particular que licitará. (...) O vínculo do autor do projeto pode, inclusive, configurar-se de modo 'indireto', tal como previsto no § 3º. A regra legal é ampla e deve reputar-se como meramente exemplificativa. O texto chega a ser repetitivo, demonstrando a intenção de abarcar todas as hipóteses possíveis. Deve-se nortear a interpretação do dispositivo por um princípio fundamental; existindo vínculos entre o autor do projeto e uma empresa, que reduzam a independência daquele ou permitam uma situação privilegiada para essa, verifica-se o impedimento. Por isso, a vedação se aplicará mesmo quando se configurar outra hipótese não expressamente prevista. (Marçal Justen Filho. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. São Paulo, Dialética, 2004, p. 124/126). 5. Consectariamente, a comprovação na instância ordinária do relacionamento afetivo público e notório entre a principal sócia da empresa contratada e o prefeito do município licitante, ao menos em tese, indica quebra da impessoalidade, ocasionando também a violação dos princípios da isonomia e da moralidade administrativa, e ao disposto nos arts. 3º e 9º da Lei de Licitações. Deveras, no campo da probidade administrativa no trata da coisa pública o princípio norteador é o do in dubio pro populo. 6. O § 2º, III, do art. 21 da Lei 8.666/93 estabelece o prazo mínimo de 15 (quinze) dias para o recebimento das propostas na tomada de preços. 7. A finalidade do legislador ao estabelecer os prazos mínimos do art. 21, foi assegurar a publicidade da licitação para garantir a participação nesta de amplo número de interessados, assegurando, assim, a obediência ao princípio da competitividade, motivo pelo qual a inobservância do prazo de 15 (quinze) dias do art. 21, § 2º, III, da Lei de Licitações acarreta a invalidade do procedimento licitatório. 8. Ausência de prequestionamento dos arts. 27 e 30 da Lei de Licitações. 9. Recurso especial parcialmente conhecido e, nessa parte, provido. (STJ, 2005).

Para corroborar ainda mais, a jurisprudência do Tribunal de Contas da União tem entendido que há um evidente e indesejado conflito de interesses em casos como esse, violando princípios da Administração Pública. Logo, a conduta correta do prefeito seria a de não celebrar a contratação da empresa de propriedade de seu

genitor, contribuindo assim para um melhor desempenho de sua gestão, evitando irregularidades indesejáveis. Como sanção ao ato praticado pelo gestor municipal, foi aplicada multa no valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), em conformidade com o Art. 58, inciso II, da Lei nº 8.443/1992.

### **3.4 Acórdão 3368 de 2013**

Trata-se de denúncia levada à Ouvidoria do Tribunal de Contas da União, cujo escopo era a análise de licitação realizada no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Espírito Santo – IFES. A irregularidade residia no fato de a empresa vencedora da licitação ter como sócio proprietário um parente do Gerente Administrativo da entidade, mais precisamente, seu sobrinho. A investigação incidiu sobre atos praticados no Campus Nova Venécia, do IFES. Ao não ter declarado o impedimento para participar do certame, destinado à aquisição de peças de andaime para realizar serviços de manutenção do Campus de Nova Venécia, o ato ofendeu o Art. 9º, inciso III e §3º, da Lei nº 8.666/1993, além dos princípios da impessoalidade, moralidade e legalidade.

No tocante ao princípio da impessoalidade, restou evidenciado que houve um beneficiamento indevido à empresa do sobrinho do Gerente Administrativo do Instituto, excluindo o caráter isonômico que deveria estar presente, pois ao favorecer um licitante, há a quebra da igualdade, em que a finalidade do interesse público é afetada. A empresa vencedora teve acesso à apresentação de orçamento em relação às demais licitantes, o que permitiu que formulasse sua proposta em relação às demais. A existência de superfaturamento também foi constatada, pois sendo a empresa vencedora a única participante do certame, acabou vencendo em todos os itens cotados.

O favorecimento está caracterizado quando a forma de pregão presencial foi essencial para que a empresa do sobrinho fosse a escolhida, pois não houve a concorrência devida, pois se tornava inviável a presença de outras licitantes, haja vista ter despesa com o deslocamento para o Espírito Santo. Houve também a escolha de pregão presencial, na justificativa de ser a melhor opção para a economia da cidade, porém quando a aquisição em licitações é para compras e contratações de bens e serviços de bem comum, é obrigatório que a forma seja o

pregão eletrônico. Além disso, a licitação serve para a escolha da proposta mais vantajosa, não podendo interferir outros fatores, como a ajuda na economia local.

Os responsáveis, que eram servidores do IFES, foram oficiados e apresentaram razões de justificativa. O primeiro a ser ouvido, que na época atuava como pregoeiro ou como Gerente Geral no Campus do IFES, nos procedimentos licitatórios ou de dispensa de licitação, que foi o que ocorreu no presente caso, deixou que seu sobrinho participasse e não arguiu a suspeição, contrariando os princípios e a lei de licitações, motivo pelo qual foram rejeitadas as razões de justificativa. O segundo a ser ouvido, em relação à empresa vencedora ter sido privilegiada em data posterior, havendo quebra de sigilo das propostas e ter estabelecido valor inferior às outras, afirmou que o valor com diferencial de até 10% não seria um problema, porque a empresa como qualquer outra visa sempre o lucro, com a intenção de ser a vencedora. Sobre a quebra de sigilo das propostas, alegou o fato de, por se tratar de hipótese de contratação direta, não era obrigatória a aplicação do princípio do sigilo.

As razões de justificativa foram rejeitadas pelo Tribunal, pois restou caracterizado que a empresa teve acesso às propostas das concorrentes, o que fere a impessoalidade na Administração, favorecendo assim a empresa vencedora e ferindo a isonomia administrativa. Independente de dispensa de licitação ou não, deve-se sempre observar os princípios, nunca se desviando de sua finalidade, conforme entendimento do Acórdão 3368/2013 (TCU, 2013, p. 15):

A licitação é a regra Constitucional, de modo que as contratações diretas a cargo da Administração Pública constituem expressa exceção ao princípio da compulsoriedade do procedimento licitatório. No caso em análise houve dispensa de licitação (Processo nº 23046.000058/2009-79), fundamentada no art. 24, inciso II, da Lei nº 8.666/93 (serviços e compras de pequeno valor). Pergunta-se, pois, o princípio do sigilo das propostas também se aplica aos casos de contratação direta, mais especificamente aqueles efetuados mediante as diversas hipóteses de dispensa de licitação cominadas nos incisos de I a XXVI do art. 24 da referida lei? A Contratação direta não significa inaplicação dos princípios básicos que orientam a atuação administrativa. Nem se caracteriza uma livre atuação administrativa. O administrador está obrigado a seguir um procedimento administrativo determinado, destinado a assegurar (ainda nesses casos) a prevalência dos princípios jurídicos fundamentais. Permanece o dever de realizar a melhor contratação possível, dando tratamento igualitário a todos os possíveis contratantes.

Resta evidenciado, portanto, que é obrigatória a observância dos princípios da isonomia, impessoalidade e moralidade, assim como a Administração Pública deve sempre almejar a supremacia e a indisponibilidade do interesse público. O último responsável a ser ouvido, apresentou defesa no sentido de que a forma de pregão presencial seria a mais adequada, pois o critério escolhido seria o de menor preço, mas também houve rejeição das razões de justificativa, devido à irregularidade do formato presencial, como acima explicado.

Vale ressaltar que a forma de pregão eletrônico é a que tem o maior acesso às licitantes, tendo conseqüentemente uma maior competitividade, além de evitar o conluio entre os participantes. Ao final, a denúncia foi considerada procedente, tendo a empresa vencedora do processo licitatório um sócio proprietário sobrinho do Pregoeiro e Gerente Administrativo da entidade. A sanção que o Tribunal de Contas da União decidiu no ato de infringir os princípios da Administração Pública (impessoalidade, moralidade e legalidade) e as regras licitatórias previstas em lei, foi a aplicação da multa prevista no Art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, no valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) aos dois servidores do Instituto que participaram da licitação e multa no valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais) ao dirigente do Instituto, que possuía a relação de parentesco com a empresa vencedora do certame.

### **3.5 Acórdão 889 de 2018**

O julgado em questão decorreu de representação tendo como objetivo a verificação de irregularidades de convênios e termo de parceria designados para a qualificação de profissionais para atendimento ao público da Copa do Mundo de 2014. Dentre os vários convênios, o que é apresentado aqui se refere ao do Ministério do Turismo, juntamente com o Ministério dos Esportes, celebrado com a Associação de Preservação do Meio Ambiente, Patrimônio Histórico e Difusão da Cultura e Educação - APRECED. Devido ao fato de que várias entidades estavam sendo fiscalizadas ao mesmo tempo, houve a representação dos autos apartados para cada uma destas entidades, no intuito de dar maior celeridade, visto que o que vinha a ser fiscalizado era bastante complexo.

O primeiro convênio foi destinado à prestação de serviços no segmento do turismo na região do Grande ABC de São Paulo. Já o segundo convênio foi direcionado para a realização do 23º Enarel – Encontro Nacional de Recreação e

Lazer, em Avaré/São Paulo. Dentre as matérias a serem fiscalizadas, a primeira foi a respeito da contratação de empresa sem comprovação de existência de fato e seu regular funcionamento, na qual houve audiência e as razões de justificativas apresentadas foram acatadas. Quanto à participação societária de dirigentes da convenente em empresa contratada com recursos do convênio, o que leva a um suposto direcionamento na licitação, houve também audiência, em que o responsável apresentou resposta. O dono de uma das empresas é também presidente da APRECED, que teve como convênio o valor de R\$ 438.880,00 (quatrocentos e trinta e oito mil, oitocentos e oitenta reais) correspondente à prestação de diversos serviços (recrutamento, seleção de professores de línguas, elaboração de conteúdo de apostilas para os cursos, realização de eventos etc.) As razões de justificativas apresentadas pelo dono desta empresa não foram acatadas, pois o mesmo era presidente da convenente, contrariando o entendimento do Tribunal de Contas da União, conforme Acórdão 889/2018 (TCU, 2018, p. 05):

A jurisprudência do TCU é firme no sentido da vedação de participação, em licitações, de empresas ligadas a gestores do órgão, ou a membros da comissão de licitação, ou a funcionários de entidade convenente, com poder de influenciar o resultado do certame, a parentes de funcionários de entidade convenente, com poder de influência na contratante, ou aos próprios dirigentes das entidades convenentes. Em todos estes casos, resta prejudicado, frontalmente, o princípio da moralidade.

O caso concreto apresentado afronta diretamente o princípio da impessoalidade, ao deixar a competitividade de lado e favorecer/direcionar empresa específica, restando evidente que a escolha não foi pela cotação de preços junto a vários possíveis fornecedores, pois a escolhida apresentava itens de serviços muito díspares entre si. Portanto, observou-se que a escolha se deu única e exclusivamente pela existência do vínculo, em que a pessoa que preside a APRECED, que é a convenente, é o proprietário da empresa contratada, ficando claro que a pessoa que apresentou o preço foi a mesma que recebeu o preço, responsável por julgar a cotação.

Ao final, foi apurado um conjunto de indícios suficientes para caracterizar fraude à licitação, violando os princípios da Administração Pública, em especial o da impessoalidade. Ao responsável, foi aplicada multa pelo Tribunal de Contas da União no valor de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais), conforme Art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992.

### 3.6 Acórdão 329 de 2011

O processo em apreço tratou-se de tomada de contas simplificada anual, do Núcleo Estadual do Ministério da Saúde em Alagoas – NEMS/AL, referente ao ano de 2004. Inicialmente, foi proposta audiência para a Gestora do Núcleo, em que foram apresentadas razões de justificativas nas quais nem todas foram acatadas, não sendo sanadas determinadas ocorrências. Houve dois superfaturamentos, um no valor de R\$ 903,00 (novecentos e três reais) na compra de grampeadores e perfuradores, mas que as alegações de defesa foram aceitas devido a pouca significância dos valores envolvidos, sendo suficiente o encaminhamento de determinação ao órgão no intuito de não se repetir mais determinado ato. O segundo superfaturamento foi no valor de R\$ 22.727,90 (vinte e dois mil, setecentos e vinte e sete reais e noventa centavos) na contratação do Instituto Exato para a organização de um Seminário, no qual houve o julgamento pela irregularidade das contas, tanto da gestora quanto do Instituto, com condenação em débito solidariamente.

A outra irregularidade que também não foi sanada foi o acontecimento de apadrinhamento na escolha de estagiários para o NEMS/AL, mediante seleção de pessoas com laços de parentesco com os próprios funcionários do Núcleo, ocorrência esta que é alvo do presente trabalho. Há grave violação aos princípios da impessoalidade e da moralidade, além de contrariar as recomendações da Controladoria-Geral da União.

A prática de nepotismo pelos funcionários e gestores do núcleo foi clara, pois houve privilégio na escolha de seus parentes como estagiários do Núcleo Estadual do Ministério da Saúde de Alagoas, acarretando em elevado favorecimento, pois mais da metade das vagas de estágio estavam sendo ocupadas por parentes de pessoas que fazem parte do quadro funcional do Núcleo. Ficou evidenciado até a escolha de parentes da própria Ordenadora de despesas da época, envolvida diretamente na seleção, com nítido caráter de tratamento diferenciado. Diante dos fatos apontados, uma das justificativas da ex-gestora foi o de não haver proibição na referida escolha, o que fora interpretado como total falta de compromisso com o cargo público ocupado.

Houve o julgamento das contas irregulares da gestora e do Instituto Exato, sendo condenados ao pagamento, de forma solidária, do débito de R\$ 16.392,00 (dezesesseis mil, trezentos e noventa e dois reais) referente ao sobre preço e também

a aplicação de multa a esses agentes, de acordo com o Art. 57 da Lei 8.443/1992, no valor de R\$ 2.000,00 (dois mil reais) e, apenas à gestora, a aplicação de multa do Art. 58, inciso II da mesma lei, no valor de 2.000,00 (dois mil reais) devido a seleção irregular de estagiários, além de demais providências em relação à adequação do Programa de Estágio.

Diante dos casos práticos apresentados do Tribunal de Contas da União, escolhidos de forma aleatória, todos com foco no princípio da impessoalidade e suas acepções, resta evidente que, estando presentes na Constituição Federal, em seu Art. 37, que dispõe sobre a Administração pública Direta e Indireta, os princípios lá encontrados devem ser obedecidos e aplicados por todos os responsáveis em qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. A ação dos gestores públicos deve sempre ser pautada na busca do atendimento dos princípios insculpidos na Constituição, no tocante à própria atividade da Administração Pública.

No entanto, na prática, através dos casos apresentados, resta evidenciado que tais princípios ainda continuam a ser violados sistematicamente. O que preocupa ainda mais é que tais violações não são casos isolados em todo o território, mas constatados de forma bastante frequente.

## 4 A CARACTERIZAÇÃO DA VIOLAÇÃO SISTEMÁTICA DO PRINCÍPIO DA IMPESSOALIDADE

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. (MELLO, 2004, p. 827).

Consagrado no texto da Carta Magna de 1988, no *caput* do artigo 37, o princípio da impessoalidade, como vetor de orientação e inspiração da Administração Pública, impõe que impessoal é “o que não pertence a uma pessoa em especial”, ou seja, aquilo que não pode ser voltado especialmente a determinadas pessoas. (CARVALHO FILHO, 2018, p. 20). Neste diapasão, é visto que o direcionamento acaba por distanciar a finalidade do interesse público, que resulta no bem comum.

Esse tipo de violação é prejudicial para todos os cidadãos, pois dificulta de forma direta o bom e correto funcionamento da máquina pública. O princípio da impessoalidade, que é objeto do presente estudo, é um dos mais infringidos, conforme observado nos diversos julgados do Tribunal de Contas da União. Em todos os casos explorados, a acepção do princípio da impessoalidade que mais foi transgredida é a da finalidade da atuação administrativa, mostrando-se que há ainda diferença no tratamento, através de favorecimentos por parte dos administradores, sendo desrespeitada a igualdade que deve existir no âmbito da Administração Pública. O interesse público, nos casos estudados, devido a tais indiferenças, acaba por não ser satisfeito, ocasionando desvio de finalidade nos específicos atos.

É válido destacar que o princípio da impessoalidade, quando violado, na maioria das vezes, está atrelado aos casos de contratos e processos licitatórios, mostrando que há ainda muita fraude à licitação, deixando-se de lado o caráter competitivo destes processos, pois as licitantes vencedoras, nos casos vistos, não foram escolhidas por apresentarem a proposta mais vantajosa. Neste sentido, o objetivo da licitação, que é reunir as condições para satisfazer o interesse público, observando aspectos econômico-financeiros, capacidade técnica da empresa licitante, a qualidade do produto ou serviço prestado e o valor do objeto, acaba não tendo seus critérios respeitados.

Diante deste panorama, as deliberações acerca das licitações se consolidam da seguinte maneira, conforme posicionamento emitido pelo Tribunal de Contas da União (2010, p. 30):

Não se admite a discriminação arbitrária na seleção do contratante, sendo insuprimível o tratamento uniforme para situações uniformes, tendo em vista que, nos termos do art. 3º, caput, da Lei nº 8.666/1993, a licitação destina-se a garantir não só a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração, e também a observância do princípio constitucional da isonomia.

Nos casos expostos, as licitantes são escolhidas devido à existência de alguma relação com os órgãos integrantes da Administração direta e indireta. Na análise dos mesmos, restaram configuradas a existência de relação de parentesco ou o fato de que o responsável pela licitação/agente público é capaz de influir na escolha, por ser o proprietário ou o sócio da licitante vencedora. O caráter impessoal, portanto, acaba por ser deixado de lado nos casos trazidos, fazendo com que o interesse do agente público ou de um terceiro prevaleça sobre o interesse público.

Foi possível observar, também, que quando o princípio da impessoalidade não foi respeitado, outros princípios também eram violados, confirmando assim que determinado ato é bastante gravoso, pois não se limita a apenas uma transgressão de um princípio fundamental da Administração Pública. Há, portanto, ato de improbidade administrativa, juntamente com falta de honestidade. O agente público que se aproveita de sua posição, para beneficiar determinada pessoa física ou jurídica, acaba por contrariar os princípios e normas positivadas, caracterizando assim um ato ímprobo.

Quanto à sanção nos referidos casos, o Tribunal de Contas da União entende como a melhor forma de reprimir acontecimentos relacionados à violação do princípio da impessoalidade, a aplicação de multa aos agentes públicos responsáveis pelo ato de improbidade, ressaltando que essas penalidades não excluem a aplicação de sanções penais e administrativas pelas autoridades competentes, em razão das mesmas irregularidades constatadas pelo Tribunal. As referidas multas estão previstas na Lei Orgânica do Tribunal de Contas - Lei 8.443/1992, que pune os responsáveis pelas irregularidades.

Como a lei que regulamenta as punições é muito antiga, portarias são publicadas para atualizar o valor máximo dessas multas e também da moeda, sendo

a última portaria publicada no ano de 2019, estipulando o valor máximo de R\$ 62.237,56 (sessenta e dois mil, duzentos e trinta e sete reais e cinquenta e seis centavos). Essa estipulação pode ser um fator que contribua para a grande quantidade de casos relacionados à violação do princípio da impessoalidade na gestão pública, deixando o agente público atuar com certa discricionariedade. No entanto, o valor das multas não é tão expressivo em relação ao prejuízo que o ato praticado resultou, o que se pode pensar que as ocorrências se repitam devido a uma sanção branda, de fácil cumprimento. Entende-se que multas mais severas poderiam ser uma das possíveis alternativas para uma diminuição na frequência da transgressão dos princípios, no que tange aos processos licitatórios.

Destacando-se, dentro da esfera pública, que o Tribunal de Contas da União é o principal órgão de controle externo e que a regra é sempre realizar procedimento licitatório, observando critérios objetivos e pré-estabelecidos, seu controle é de fundamental importância na fiscalização de tais comportamentos da Gestão pública. Sendo de matéria privativa da União, tais decisões devem ser aplicadas e observadas por todos os administradores de todas as esferas, conforme entendimento consolidado na Súmula 222, do próprio Tribunal de Contas da União:

As Decisões do Tribunal de Contas da União, relativas à aplicação de normas gerais de licitação, sobre as quais cabe privativamente à União legislar, devem ser acatadas pelos administradores dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Ficou evidenciado, também, que esta problemática vem ocorrendo há anos e vem se perdurando até os dias atuais, o que se pode levantar uma hipótese de violação sistemática de princípios que se originam de fonte normativa primária, pois apesar de Constituições anteriores serem omissas a respeito da licitação, a Constituição vigente traz explicitamente a matéria de licitações no seu Art. 22:

Compete privativamente à União legislar sobre: XXVII - normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1º, III.

Ademais, é importante destacar que a moralidade administrativa está fortemente atrelada ao agir impessoal da Administração, sendo muitas vezes confundido com este, pois sendo a moralidade um princípio pautado em ética e boa fé, quando em determinadas situações se encontram pessoas iguais que são

tratadas de forma diferente, tal conduta administrativa estará sendo baseada na deslealdade e de forma não impessoal.

Portanto, ao favorecer determinadas pessoas ou empresas em processo licitatório, como visto nos casos estudados, o agente público estaria frustrando a igualdade de oportunidades (indistinção), que é essencial para o processo de escolha. Existe vedação do agente público em realizar tais atos, pois se espera conduta contrária, em que não exista tal comportamento, respeitando sempre a legalidade. Como articulado, tais princípios têm como objetivos trilhar o bom funcionamento da Administração Pública, evitando conluios e condutas maliciosas, prejudiciais ao interesse público.

Determinados atos que ofendam princípios da Administração Pública são caracterizados como atos de improbidade administrativa. E quando há improbidade, há conseqüentemente sanções, seja a suspensão dos direitos políticos, a proibição de contratar com o Poder Público, a perda da função pública, o ressarcimento integral do dano, a perda dos bens ilicitamente acrescidos ao patrimônio, o pagamento de multa civil e a vedação ao recebimento de benefícios fiscais, conforme previsão explícita da Lei nº 8.429/1992. Essas sanções são aplicáveis para todo e qualquer agente público, podendo até não ser agente público, mas que se beneficie através do ato como terceiro.

A moralidade administrativa é bastante afetada quando se observa o agir ímprobo do agente e um famoso ato que se destaca dentro da improbidade é a famosa prática de nepotismo que, a partir de resolução do Conselho Nacional de Justiça, tornou-se reprimível. Há no nepotismo o agir pessoal do agente público, com discriminações benéficas para determinado sujeito, sendo considerada inconstitucional, de acordo com a Súmula Vinculante nº 13 do Supremo Tribunal Federal:

A nomeação de cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, da autoridade nomeante ou de servidor da mesma pessoa jurídica investido em cargo de direção, chefia ou assessoramento, para o exercício de cargo em comissão ou de confiança ou, ainda, de função gratificada na administração pública direta e indireta em qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, compreendido o ajuste mediante designações recíprocas, viola a Constituição Federal.

Os processos licitatórios vêm como uma das formas de evitar atos de improbidade administrativa, em que em certos momentos ocorrem favorecimentos

de particulares em detrimento do interesse público, deixando a coletividade prejudicada. Por isso, são impostas determinadas vedações, no intuito de acabar com atos viciosos e de má-fé.

Como visto, o princípio da impessoalidade encontra-se dentro do ordenamento jurídico para garantir a igualdade para a população e a segurança jurídica nos atos praticados. Ao ser transgredido, é extenso o seu dano, sendo afetados princípios democráticos, pois tendo a população soberania e o Estado sendo o responsável pela garantia desses direitos, a ausência da impessoalidade acaba por distanciar o interesse coletivo. Fica claro, portanto, que se deve ter um tratamento igualitário, não podendo ser auferidos a algumas pessoas benefícios ou tratamento melhor em relação a outras.

A formação de uma sociedade justa e igualitária deve sempre ser acompanhada da aplicação de princípios constitucionais que regem um país. Como visto, a impessoalidade, no âmbito da Administração Pública, exerce um papel fundamental, tanto para os administradores quanto para os administrados. Este princípio possui efetivo controle fiscalizatório, evitando que haja atuação arbitrária por parte dos agentes públicos e administradores, resultando assim no bom e esperado funcionamento da gestão pública.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

No decorrer deste artigo, foi destacada a importância da Administração Pública se harmonizar aos princípios que a norteia. Dentro desse panorama, constatou-se que a chamada corrupção de servidores, sejam eles atuantes na seara pública ou privada, como uma específica deturpação, vem ganhando espaço e destaque em noticiários.

No âmbito do Direito Administrativo, é comum a presença de denúncias e queixas sobre escândalos que deixam a população surpresa e desacreditada. Além de ferir diretamente a Constituição, é algo que ganha dimensões significativas, chegando a afetar diretamente toda a população. Atos praticados por agentes públicos, como visto nos julgados do Tribunal de Contas da União, violaram a moralidade administrativa, a partir do dever de aplicação do princípio da impessoalidade. A transparência nos atos é algo que sempre deve estar presente, principalmente quando diz respeito à máquina pública, sendo o cidadão o contribuinte direto na tributação. Porém, essa igualdade, insculpida na Constituição da República, nem sempre é respeitada, pois agentes públicos se aproveitam da posição que ocupam e atuam visando interesses particulares, deixando o interesse público em segundo plano.

A imparcialidade é violada quando, nos processos licitatórios elencados, a licitante vencedora não foi escolhida por apresentar a proposta mais vantajosa, mas sim pela presença de critérios de cunho pessoal. Ao final, ambas as partes serão beneficiadas de alguma forma, contrariando o que a lei dispõe sobre as licitações públicas assegurarem a igualdade de condições a todos os competidores. A finalidade da atuação administrativa acaba por ser desviada e é neste cenário que o Tribunal de Contas da União, instituição que desempenha a fiscalização direta de atos como estes, vêm atuando.

Embasado na análise dos julgados do Tribunal de Contas da União, foi possível constatar a frequente violação ao princípio da impessoalidade, em que as licitantes são escolhidas devido à existência de alguma relação com os órgãos integrantes da Administração direta e indireta. Há, portanto, manobras dentro dos processos licitatórios que favorecem determinadas licitantes, sejam estas relações de parentesco ou porque o responsável pela licitação é sócio ou proprietário da licitante vencedora. Constatou-se também que houve uma transgressão de

princípios em conjunto, pois em cada julgado, houve vários princípios violados ao mesmo tempo.

O cumprimento das legislações, em destaque a Constituição Federal de 1988, é algo que se torna primordial para a construção de uma sociedade justa e democrática. A efetivação do princípio constitucional administrativo da impessoalidade passa por uma ampla conscientização dos agentes públicos, que evidencia seu papel fundamental na construção de uma gestão eficiente, proporcionando assim o bem-estar do povo; contudo, verifica-se também que perpassa por instrumentos de controle sólidos e efetivos, que acompanhem de forma independente a atuação dos agentes públicos. Neste cenário, destaca-se a atuação necessária do Tribunal de Contas da União.

Na análise realizada em relação à eficácia na aplicabilidade do princípio da impessoalidade, conclui-se que, embora esteja presente como norteador da atuação nas gestões públicas, há com frequência a sua violação, reforçando assim a necessidade de maior controle por parte dos diversos órgãos, internos e externos, além de aperfeiçoamento na sua aplicabilidade, baseada no critério da igualdade.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 10 nov. 2019.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. Disponível em: [http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=jurisprudenciaSumulaVinculante&pagina=sumula\\_001\\_013](http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=jurisprudenciaSumulaVinculante&pagina=sumula_001_013). Acesso em: 10 nov. 2019.

BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO . **Acórdão nº 7428/2019**. Segunda Câmara. Relator: Ministro Augusto Nardes. Sessão de 20/08/2019. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/jurisprudencia-selecionada/ACORDAO%25207428%252F2019/%2520/score%2520desc%252C%2520COLEGIADO%2520asc%252C%2520ANOACORDAO%2520desc%252C%2520NUMACORDAO%2520desc/0/%2520?uuiid=7522fe80-f85f-11e9-a756-cd7bf1b50d7c>>. Acesso em: 29 out. 2019.

BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO . **Acórdão nº 2057/2014**. Plenário. Relator: Ministro Benjamin Zymler. Sessão de 06/08/2014. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/jurisprudencia-selecionada/ACORDAO%25202057%252F2014/%2520/score%2520desc%252C%2520COLEGIADO%2520asc%252C%2520ANOACORDAO%2520desc%252C%2520NUMACORDAO%2520desc/0/%2520?uuiid=7522fe80-f85f-11e9-a756-cd7bf1b50d7c>>. Acesso em: 29 out. 2019.

BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Acórdão nº 1941/2013**. Plenário. Relator: Ministro José Múcio Monteiro. Sessão de 24/07/2013. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/jurisprudencia-selecionada/ACORDAO%25201941%252F2013/%2520/score%2520desc%252C%2520COLEGIADO%2520asc%252C%2520ANOACORDAO%2520desc%252C%2520NUMACORDAO%2520desc/0/%2520?uuiid=7522fe80-f85f-11e9-a756-cd7bf1b50d7c>>. Acesso em: 30 out. 2019.

BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO . **Acórdão nº 3368/2013**. Plenário. Relator: Ministro José Jorge. Sessão de 04/12/2013. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/jurisprudencia-selecionada/ACORDAO%25203368%252F2013/%2520/score%2520desc%252C%2520COLEGIADO%2520asc%252C%2520ANOACORDAO%2520desc%252C%2520NUMACORDAO%2520desc/0/%2520?uuiid=7522fe80-f85f-11e9-a756-cd7bf1b50d7c>>. Acesso em: 30 out. 2019.

BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Acórdão nº 889/2018**. Plenário. Relator: Ministro Aroldo Cedraz. Sessão de 25/04/2018. Disponível em: <[https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo\\*/NUMACORDAO:889%20ANOACORDAO:2018%20COLEGIADO:%22Plen%C3%A1rio%22/DTRELEVANCIA%20desc,%20NUMACORDAOINT%20desc/0/%20](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo*/NUMACORDAO:889%20ANOACORDAO:2018%20COLEGIADO:%22Plen%C3%A1rio%22/DTRELEVANCIA%20desc,%20NUMACORDAOINT%20desc/0/%20)>. Acesso em: 01 nov. 2019.

BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Acórdão nº 329/2011**. Primeira Câmara. Relator: Ministro José Múcio Monteiro. Sessão de 25/01/2011. Disponível em: <<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/jurisprudencia/selecionada/ACORDAO%2520329%2520de%25202011/%2520score%2520desc%2520COLEGIADO%2520asc%2520ANOACORDAO%2520desc%2520NUMACORDAO%2520desc/0/%2520?uuid=7522fe80-f85f-11e9-a756-cd7bf1b50d7c>>. Acesso em: 01 nov. 2019.

BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Licitações e contratos**: orientações e jurisprudência do TCU / Tribunal de Contas da União. – 4. ed. rev., atual. e ampl. – Brasília : TCU, Secretaria-Geral da Presidência : Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração e Publicações, 2010.

BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Súmula 222**. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/sumula-222-tcu/>>. Acesso em: 16 nov. 2019.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 32.<sup>a</sup> Edição. São Paulo: Atlas, 2018.

MAFRA, Francisco. **O desafio da aplicação dos princípios constitucionais-administrativos na administração pública brasileira**. In: Âmbito Jurídico, Rio Grande, XIII, n. 81, out 2010. Disponível em: <[http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=8450](http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=8450)>. Acesso em: 02 set. 2019.

MARINELA, Fernanda. **Direito Administrativo**. 12.<sup>a</sup> Edição. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

MEDAUAR, Odete. **O Direito administrativo em evolução**. 2.<sup>a</sup> Edição. rev. atual e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 39.<sup>a</sup> Edição. São Paulo: Malheiros, 2013.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 17.<sup>a</sup> Edição. São Paulo: Malheiros, 2004.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de Direito Administrativo**. 5.<sup>a</sup> Edição. São Paulo: Método, 2017.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. RECURSO ESPECIAL : **REsp 615432 MG 2003/0231437-9**. Relator: Ministro Luiz Fux. DJ:02/06/2005. Disponível em: <<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/19274150/recurso-especial-resp-615432-mg-2003-0231437-9?ref=juris-tabs>>. Acesso em 04 nov. 2019.

ZAGO, Livia Maria Armentano Koenigstein. **O Princípio da Impessoalidade**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.