



Capitão-Tenente (AA) Vania Menezes Pereira da Silva

Assessora Jurídica da DOCM. Graduada em Engenharia Civil pela Universidade Veiga de Almeida (UVA), Graduada em Direito pela Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO), Pós-Graduada em Direito Público pela Universidade Gama Filho (UGF) e Pós-Graduada em Direito Público na Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro (EMERJ).

### Introdução

Diz-se que um grupo sem líder é um bando, e um bando é um conjunto de conviventes unidos pelo instinto imediato, sem um fim maior, sem compromisso futuro, sem ideais de prospecção. Sem dirigismo, o homem está condenado ao dissabor do desajuste, em decorrência das variáveis infinitas que, combinadas entre si, criam as inúmeras personalidades que compõem os indivíduos.

Ampliando tal premissa para o universo da complexidade social, não se pode mais imaginar o controle de um grupo, um povo, efetuado exclusivamente por um homem. A quantidade de decisões e opiniões a serem emitidas, a uniformização e o consenso de todos, tudo isso é inviável nos dias atuais e não há mais como implementar um Partenon <sup>(1)</sup> para decidir todos os aspectos da vida. Daí surge a necessidade da representação e da criação de órgãos compostos, possuindo pessoas com formação nos mais variados ramos do conhecimento, cada qual exercendo papéis atinentes as suas atribuições. Além disso, das intrincadas relações afetivas entre os indivíduos envolvidos nas decisões, que ocorrem naturalmente com o convívio e a identificação de interesses em comum, impõe-se a existência de um controle externo, imparcial, com o conhecimento igual ou maior que o grupo, para apurar e aferir o que é produzido.



**O Partenon, símbolo da democracia**

**(1)** - Templo da deusa grega Atena, construído no século V a.C., na Acrópole de Atenas. É o mais conhecido dos edifícios remanescentes da Grécia Antiga e foi ornado com o melhor da arquitetura grega. O Partenon é um símbolo duradouro da Grécia e da democracia, e é visto como um dos maiores monumentos culturais do mundo.



O contrato social de entrega do poder ao Estado, denominado Constituição da República Federativa do Brasil, dentro de seu extenso corpo, dispõe sobre a divisão dos poderes, suas atribuições e competências, seu controle e fiscalização. Dentro deste complexo e encadeado sistema, surge o Tribunal de Contas da União (TCU), com o fim de fiscalizar e controlar a União no âmbito contábil, financeiro e orçamentário.

A estrutura para administrar um país como o Brasil não poderia ser simples, até porque adota-se um modelo quadripartite ímpar no federalismo, dividindo-se todas as tarefas entre quatro entes estatais: Município, Estado, Distrito Federal e União. Para cada ente, um tipo de controle, é assim que previram os nossos constituintes. Outrossim, o Estado é a expressão da delegação do poder do povo e expressão da própria soberania estatal, cujas principais tarefas são conduzir as relações internacionais no interesse do país e exercer as funções de legislar, julgar e gerenciar. Essas funções dos três poderes, na atualidade, passaram a ser encontradas pela sua preponderância e não pela exclusividade, estando o TCU situado na função de fiscalizar, função essa essencialmente gerencial.

O TCU tem previsão constitucional no seu artigo 71 <sup>(2)</sup>. A ele foi destinada a função de auxiliar o Congresso Nacional na fiscalização da União. Topograficamente, portanto, existe um órgão com função administrativa dentro da estrutura de um órgão legiferante, pois, como dito, há apenas preponderância de função e não exclusividade. A fiscalização alcança todos os agentes públicos, sejam servidores permanentes ou transitórios, em cargo efetivo ou em comissão, e também os particulares que se utilizarem de recursos públicos. Assim, todas as pessoas, sejam físicas ou jurídicas, deverão prestar contas do modo de utilização e destinação do dinheiro público. Não importa se quem executou a despesa não detinha o poder de ordená-la, bastando apenas assumir a obrigação de natureza pecuniária que gere ônus financeiro para a União e daí surge a responsabilização, o ônus da discricionariedade administrativa.



(2) - O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:[...]



Este dever de prestar contas é um importante instrumento de controle estatal e é uma forma de preservar, em última instância, o próprio dinheiro do povo, que contribuiu com tributos para a maior parte do montante financeiro utilizado pelo Estado ao longo do exercício de um período, por exemplo de um ano. Por isso a importância da existência de um controle externo para auditar as origens das despesas, a correlação do objeto ao motivo, a existência material dos serviços e materiais adquiridos, a adequação da forma, a subordinação às normas e a motivação dos atos administrativos que as autorizaram.

Há também a participação direta da sociedade no controle dos gastos públicos. Por meio de movimentos como o “Todos contra a corrupção”, ação coordenada pelo Instituto de Fiscalização e Controle de Ribeirão Bonito e o “Observatório Social de Maringá”, no Paraná, “Transparência Brasil” <sup>(3)</sup>, além de tantas associações civis criadas para este fim, os cidadãos têm obtido resultados eficientes, tendo como objetivo principal a publicidade e transparência dos gastos públicos.

Sob esse enfoque, inicia-se o presente estudo, consciente de que o controle é exercido pelo órgão em função das normas. Normas essas escritas por homens. Homens esses falhos, por sua natureza dúplice, ora buscando a verdade científica, positivista, ora buscando a verdade axiológica, hermenêutica, a justiça, que, como bem se sabe, é mais um conceito ético-científico do que uma realidade absoluta, matemática.

(3) - Disponível em < <http://www.transparencia.org.br/>>. Acesso em 27/08/2011.



## 1 - O Controle Externo da Administração Pública

A história da Administração Pública surge com o nascimento do Estado, que detém o poder de criar e executar as suas próprias normas em nome do povo, para o povo e pelo povo, a quem se atribui a propriedade do poder, como consta no preâmbulo (4) de nossa Constituição Republicana.

Ao se adotar a teoria dos três poderes, idealizado por Charles de Montesquieu (5), implementou-se a idéia da partição das funções, sem a ocorrência de hierarquização entre poder executivo, judiciário e legislativo. O que passou a existir foram poderes independentes e harmônicos entre si, que devem auxiliar-se mutuamente, assim estabelecido no art 2º, da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB/88) (6).

Nessa visão de equilíbrio, idealizou o constituinte que, para a fiscalização da contabilidade, finança e orçamento da União, função essencialmente do Executivo, seria necessário que outro órgão, externo e de outro poder a exercesse. Assim, o Congresso Nacional, órgão pertencente ao poder legislativo, recebeu a função de fiscalizar a União, por meio de um Tribunal de Contas. É importante perceber que a fiscalização é a análise crítica da regularidade das contas prestadas, não podendo o Tribunal de Contas adentrar na discricionariedade das decisões administrativas, mas apenas verificar se estão sendo elaboradas em observância às normas.

Ao julgar as contas da União, sendo constatada uma irregularidade com indícios

de violação de uma norma penal, o Tribunal de Contas deve representar ao órgão responsável, no caso o Ministério Público, sobre os indícios de crime, ou, ainda, caso haja alguma irregularidade administrativa, informar ao Chefe do Executivo sobre a existência da mesma, para que se promovam as decisões e atos pertinentes, como a abertura de procedimento administrativo disciplinar, sindicâncias, destituição de cargos, afastamento de direções, dentre outros. Mas, nessa seara, somente é dado ao Chefe da Administração executar, não podendo um agente do Tribunal de Contas atuar sobre os atos de decisão que são inerentes ao poder executivo, sob pena de violação do princípio da separação de poderes, o que é inteiramente inconstitucional e fere o princípio do federalismo.

Também cabe ao Tribunal de Contas registrar os atos administrativos de nomeação de concursados e indicados aos cargos públicos, bem como a concessão de aposentadorias, reformas e pensões. Caso entenda que há alguma irregularidade, o Tribunal de Contas não efetuará o registro e o ato administrativo terá a sua validade reapreciada. Logo, uma condição de validade desses atos administrativos é a sua aprovação com a consequente declaração de regularidade.

Entretanto, a despeito da separação dos poderes, delegou a Constituição Republicana ao Tribunal de Contas a atribuição de aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelece, entre outras penalidades, multa proporcional ao dano causado ao erário. Além disso, pode o Tribunal de Contas conceder

(4) - "Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembléia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte Constituição da República Federativa do Brasil."

(5) - MONTESQUIEU, Charles de. O Espírito das Leis. 1748.

(6) - São poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.



um prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada alguma ilegalidade, bem como sustar, se não atendida a solicitação no prazo estipulado, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal.

Sobre essa última atribuição, é importante destacar que somente os atos administrativos podem ser suspensos diretamente pelo Tribunal de Contas, ou seja, somente os atos do procedimento licitatório e demais atos que não componham um contrato podem ser suspensos, sendo certo que os contratos decorrentes de licitação somente poderão ser suspensos ou rescindidos por determinação do Congresso Nacional, conforme disposto no parágrafo primeiro do art. 71 da CRFB/88. Essa é a regra. Contudo, há uma exceção onde o Tribunal poderá atuar diretamente sobre os contratos, ou seja, se após efetuar a comunicação da decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal decorrer mais de 90 (noventa) dias, será o Congresso Nacional considerado inerte, quando, então, poderá atuar em seu lugar.

### Seção 1.1 – Dos demais controles

Após Maquiavel<sup>(7)</sup>, que introduziu o conceito de Estado, ocorreram grandes mudanças na forma de atuar dessa instituição. Ora dirigista, intervencionista, atuando em áreas diversificadas, ora liberal, de forma a deixar o mercado e as relações sociais mais livres, com poucas normas a engessar as condutas. Segundo Weber<sup>(8)</sup>, foi a partir da modernidade que se estabeleceu a presença de um aparato administrativo com a função de prover serviços públicos e de exercer o monopólio legítimo do uso da força. De fato, é o Estado a institucionalização do poder.



Na concepção de um Estado mínimo, hoje neoliberal, reduz-se a intervenção sobre a economia e sobre algumas liberdades, mantendo-se, apenas, órgãos com poderes para a fiscalização e controle subsidiário. Daí provém, na atualidade, a legitimidade do controle da economia e dos gastos públicos do Estado.

É importante que se entenda que o modelo adotado como gasto público eficiente é a coexistência entre um controle interno e externo. Logo, antes de serem auditados externamente, órgãos do próprio ente são designados para apurarem as prestações de contas previamente. No caso da Marinha do Brasil, a Diretoria de Contas da Marinha exerce o controle interno do que é devido, razão pela qual centraliza os dados de gastos diretos e indiretos das Organizações Militares, efetuados ou não por meio de licitação e afastamentos, enquanto também apóia a fiscalização do Tribunal de Contas da União, órgão externo controlador das despesas públicas da União, esclarecendo dúvidas, remetendo documentos e emitindo pareceres a fim de tornar transparentes todos os atos praticados pela Marinha do Brasil.

(7) - Maquiavel, Nicolau. O príncipe. 1513.

(8) - Weber, Maximilian Carl Emil. Nascido em Munique, foi um intelectual alemão, jurista, economista e considerado um dos fundadores da Sociologia.



Além desse órgão interno, no âmbito federal é importante que se conheça a existência da Controladoria-Geral da União (CGU), órgão do Governo Federal responsável por assistir, direta e imediatamente, ao Presidente da República quanto aos assuntos que, no âmbito do Poder Executivo, sejam relativos à defesa do patrimônio público e ao incremento da transparência da gestão, por meio das atividades de controle interno, auditoria pública, correição, prevenção e combate à corrupção e ouvidoria. A CGU também deve exercer, como órgão central, a supervisão técnica dos órgãos que compõem o Sistema de Controle Interno e o Sistema de Correição e das unidades de ouvidoria do Poder Executivo Federal, prestando a orientação normativa necessária <sup>(9)</sup>.

A Controladoria-Geral da União possui um Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção, órgão colegiado e consultivo vinculado, cuja finalidade é sugerir e debater medidas de aperfeiçoamento dos métodos e sistemas de controle e incremento da transparência na gestão da administração pública e estratégias de combate à corrupção e à impunidade <sup>(10)</sup>.

Atente-se que esse órgão não deve ser confundido com a Corregedoria-Geral da União (também conhecido por sigla idêntica, CGU), pois, distintamente da Controladoria-Geral da União, pertence à estrutura da Advocacia da União, criada para proceder a defesa da União e de seu patrimônio. Assim, a Corregedoria-Geral da União tem dentre as suas principais atribuições <sup>(11)</sup> fiscalizar as atividades funcionais dos Membros da Advocacia-Geral da União e promover correição nos órgãos jurídicos da Advocacia-Geral da União, visando à verificação da regularidade e eficácia dos serviços, e à proposição de medidas, bem

como à sugestão de providências necessárias ao seu aprimoramento.

Não há uma relação hierárquica entre a Marinha do Brasil e Advocacia da União. Contudo, para os processos administrativos que necessitem de pareceres jurídicos e nas representações e defesas judiciais, carece a Marinha de militares-advogados em exercício pleno de suas funções, por impedimento legal, restando a emissão desses pareceres e peças processuais pelos Advogados da União. Logo, sendo a emissão destes documentos de autoria dos Advogados da União, e estando os mesmos juntados aos autos dos processos, a fiscalização exercida pela Corregedoria-Geral da União sobre os atos desses Advogados se espalha sobre os processos. Explicasse. Os pareceres jurídicos e peças processuais são elaborados contendo um juízo meritório sobre o conteúdo do processo, ou seja, após a análise dos documentos que os instruem. Assim, para a análise do conteúdo dos pareceres e peças é necessária a análise conjunta do próprio processo, o que gera, de forma indireta, uma auditoria dos processos da Marinha do Brasil.



<sup>(9)</sup> - Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/CGU/>>. Acesso em 05/07/2011.

<sup>(10)</sup> - Disponível em: <<http://homepages.dcc.ufmg.br/~bigonha/Legis/Legislacao/AGU/AGU.pdf>>. Acesso em 30/06/2011.

<sup>(11)</sup> - As competências da Corregedoria-Geral da Advocacia da União estão previstas no art. 5º da Lei Complementar n. 73, de 1993 (Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União).



Questão interessante é a sucessão do controle. Se há um órgão controlando o outro, quem controlará o controlador? A questão é complexa e não se revela adequada para a presente tese argumentativa, mas fica registrada essa questão ética de difícil resposta imediata. Como exemplo da problematização, veja-se o resultado de auditoria interna, efetuada dentro da Controladoria-Geral da União, órgão da Presidência e controlador indireto dos processos da Marinha do Brasil:

## PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA CASA CIVIL

### SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO COORDENAÇÃO-GERAL DE AUDITORIA

TIPO DE AUDITORIA : Auditoria de Gestão EXERCÍCIO : 2009

PROCESSO : 00190.007499/2010-76

UNIDADE AUDITADA : CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

CÓDIGO UG : 110.175, 110.176 e 170.940

CIDADE : Brasília

RELATÓRIO Nº : 14/2010

#### PARECER DO DIRIGENTE DE CONTROLE INTERNO

Em atendimento às determinações contidas no inciso III, art.9º da Lei n.º 8.443/92, combinado com o disposto no art. 151 do Decreto n.º 93.872/86 e art. 13 da IN/TCU/N.º 57/2008, de 27/8/2008 e fundamentado no Relatório, acolho a conclusão expressa no Certificado de Auditoria, que certificou as contas dos gestores no período de 01/01/2009 a 31/12/2009 como REGULARES.

2. Desse modo, o processo deve ser encaminhado ao Ministro de Estado supervisor, com vistas à obtenção do Pronunciamento Ministerial de que trata o art. 52, da Lei n.º 8.443/92, e posterior remessa ao Tribunal de Contas da União.

Brasília, junho de 2010.

Secretário de Controle Interno



## 2 - O Tribunal de Contas da União e as Licitações de Obras e Serviços de Engenharia

As licitações são processos administrativos compostos de diversos atos normativos e têm como finalidade garantir a observância de diversos princípios, tais como a isonomia e a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração<sup>(12)</sup>. As regras principais estão dispostas na Lei nº 8.666/1993<sup>(13)</sup>. Contudo, há grande quantidade de normas esparsas que, por vezes, se contradizem ou confundem o administrador/agente público. O momento atual é de transparência dos atos de Governo, ou seja, não basta atuar em prol da administração. A boa-fé do agente público tem que ser comprovada ou comprovável.

Logo, a denominada boa-fé objetiva, na qual não se busca a intenção do administrador, mas o que foi efetivamente executado, rege as relações obrigacionais no âmbito da Administração Pública. Se assim o é, importa saber e conhecer bem as normas que regem a licitação pública, devendo ocorrer treinamentos reiterados das equipes que participam dos setores de licitação e, com mais rigor, do ordenador de despesas, que deve conhecer o conteúdo dos atos administrativos que está emitindo e autorizando, ao assinar uma ordem de despesa.

São esses atos que serão auditados pelo Tribunal de Contas. Por ser processo, os atos são sequenciais e se comunicam. Logo, ao licitar, deve a Comissão de Licitação se empenhar em executar todos os atos em conformidade com a lei, sob pena de incidir em ato considerado ilegal e ser responsabilizado pela destinação irregular das verbas públicas.

Nos casos de licitação cujo objeto é a obra ou projeto de engenharia a situação é um pouco mais complexa. O mais usual é não se possuir um engenheiro para especificar os serviços desejados, além de não se deter os conhecimentos técnicos suficientes para acompanhar a execução dos contratos decorrentes das licitações de obras e projetos. Apesar da dificuldade, algumas posturas devem ser observadas, a fim de eliminar a responsabilidade do administrador.



**(12)** - Art. 3º, Lei nº 8.666/1993: A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

**(13)** - BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. : Regulamenta o art. 37, inc. XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, DF, 22 jun. 1993. Disponível em: [ww6.senado.gov.br/sicon/PaginaDocumentos.action](http://ww6.senado.gov.br/sicon/PaginaDocumentos.action). Acesso em 22/06/2011.



A primeira situação é o desconhecimento do objeto a ser licitado. Neste caso, pode o administrador ou o agente responsável buscar inteirar-se da necessidade da administração e contatar empresas ou profissionais especializados, a fim de obter as informações mínimas necessárias para compor o processo licitatório, as quais se encontram no art. 6º, inciso IX, da Lei nº 8.666/1993. É importante perceber que para licitar uma obra é necessário um projeto básico nas condições do artigo citado. Caso não exista tal projeto básico, deverá ser licitado antes da obra um projeto, a fim de eliminar qualquer dificuldade ou dúvida em relação à **tredestinação<sup>(14)</sup>** do objeto contratado ou ainda, da contratação de objeto diverso do pretendido. Atentar para as obrigações e responsabilidades da empresa e redigi-las no contrato também é ação imperiosa. Algumas dicas podem ser encontradas na Cartilha de Recomendações Básicas para a Contratação e Fiscalização de Obras de Edificações Públicas **(15)**, disponibilizada pelo Tribunal de Contas da União.

Uma segunda situação é a necessidade da observância das normas ambientais, sem deixar de inseri-las no edital. O próprio inciso IX, no art. 6º prevê que deverá existir “adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento”. As normas ambientais são precipuamente estabelecidas em leis federais e estaduais, além de Resoluções do Conselho Nacional do Meio Ambiente, órgão subordinado ao Ministério do Meio Ambiente **(16)**.

Além dos órgãos normativos, existem órgãos de fiscalização da execução dos contratos tanto no âmbito municipal, estadual ou federal. No âmbito municipal tem-se, como exemplo, a Fundação Rio-Águas<sup>(17)</sup>, que cuida da proteção dos recursos hídricos; no estadual, o Instituto do Meio Ambiente - INEA/RJ **(18)**; e no âmbito federal, o IBAMA **(19)**. Existem outros órgãos responsáveis pela fiscalização do meio ambiente, sendo esses meramente exemplificativos, mas que constituem elemento de importância fundamental para o conhecimento do Administrador, que deve buscar as informações básicas nos portais eletrônicos indicados e inseri-las no edital.

É importante deixar claro que a União se submete à fiscalização nos três níveis estatais, Município, Estado e União, pois cada qual tem atribuição própria, não sendo procedente a assertiva de que sendo a Marinha do Brasil um órgão da União, haverá apenas subsunção às normas federais. Isso porque há competências atribuídas pela Constituição a todos os quatro entes da federação. Em consequência destas, são emitidas normas por cada um dos entes que, dentro de suas atribuições, devem ser observadas por todos, a fim de que permaneça harmônico o sistema federativo adotado.

Assim, estabelecer no edital de licitação que a empresa contratada será responsável pelo cumprimento de todas as normas ambientais, incluindo-se no preço total todas as despesas com

**(14)** - Tredestinação: A tredestinação ocorre quando há a destinação de um bem expropriado à finalidade diversa da que se planejou inicialmente. Disponível em: [www.lfg.com.br/artigo.html](http://www.lfg.com.br/artigo.html). Acesso em 31/08/2011.

**(15)** - Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/TCU>. Acesso em 28/08/2011.

**(16)** - Disponível em: [www.mma.gov.br/conama](http://www.mma.gov.br/conama). Acesso em 21/06/2011.

**(17)** - Disponível em: [http://obras.rio.rj.gov.br/index.cfm?arquivo\\_estatico=1542.htm](http://obras.rio.rj.gov.br/index.cfm?arquivo_estatico=1542.htm). Acesso em 21/06/2011.

**(18)** - Disponível em: [www.inea.rj.gov.br/index/index.asp](http://www.inea.rj.gov.br/index/index.asp). Acesso em 21/06/2011.

**(19)** - Disponível em: [www.ibama.gov.br](http://www.ibama.gov.br). Acesso em 21/06/2011.



licenças junto aos órgãos ambientais, torna-se item indispensável, sob pena de ilegalidade a ser impugnado o instrumento editalício pelo Tribunal de Contas.

A responsabilidade do Administrador fica restrita ao adequado cumprimento do contrato e deve o fiscal solicitar as informações sobre as licenças, não precisando para isso ser o *expert* do assunto, mas precisa registrar que solicitou à empresa contratada que expedisse todas as licenças ambientais necessárias e atentar para a apresentação das mesmas, juntando-as ao processo. A partir daí, a responsabilidade pelo cumprimento da legislação ambiental é da contratada, pois fica demonstrada a correta e pronta ação do fiscal sobre o assunto, não havendo desídia de sua parte, já que, para isso, foi contratada a empresa, que tem a *expertise* e a obrigação de cumprir as normas contidas no edital e nas legislações ambientais. Isso traduz a boa-fé do fiscal e a sua atuação de acordo com o art. 67, da Lei nº 8.666/1993.

Todo ato lícito e legítimo, ou seja, todo ato executado em conformidade com a legislação merece aprovação da regularidade, sendo certo que as contas prestadas deverão atender aos cronogramas anexos aos editais. O importante é manter nos autos do processo a justificativa para cada ato, de forma a esclarecer ao auditor quais as possibilidades existentes à época da decisão, descrevendo os fatos e situações possíveis. Portanto, um importante instrumento de defesa do Administrador é a juntada de um Termo de Justificativa a indicar a motivação dos atos administrativos, o que não o subtrai de seu poder de discricionariedade. Como exemplo, traz-se

à colação parte do Acórdão nº 2129/2010<sup>(20)</sup>, decidido pelo Plenário, onde, em decorrência de justificativa adequada e tempestiva apresentada pelo órgão auditado, que foi viabilizada por meio da contratação de órgão especializado (Instituto Brasileiro de Engenharia de Custos – IBEC), houve o entendimento pela regularidade do processo. Assim, o IBEC exarou parecer em estudo apresentado em defesa do órgão auditado, tendo obtido êxito na regularidade do procedimento adotado, por ter sido exauridamente justificado. Veja-se:

MONITORAMENTO DO CUMPRIMENTO DAS DETERMINAÇÕES A QUE SE REFEREM OS SUBITEMS 9.2.2 E 9.2.3 DO ACÓRDÃO Nº 1.146/2004-PLENÁRIO. ANÁLISE TÉCNICA PRODUZIDA PELA SECOB-1 A RESPEITO DO ESTUDO ELABORADO PELO INSTITUTO BRASILEIRO DE ENGENHARIA DE CUSTOS (IBEC), EM ATENDIMENTO AO SUBITEM 9.2.3.

### 3 - CONCLUSÃO

Ainda há muito o que se aprimorar na Administração Pública, no que tange à excelência da gestão, em especial no treinamento de seus servidores e disponibilização de material adequado de trabalho para que se possa implementar uma conscientização de consumo sustentável, de modelo de transparência, dentre outras tantas metas da nova política de gestão adotada pela ciência da administração moderna.

(20) - Disponível em: <http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?p=1&doc=6&templ=default&qn=3>. Acesso em 28/08/2011.



Decerto, é importante a criação de órgãos controladores que possam verificar a prestação de contas dos órgãos da União. E isso é vital para a obtenção de resultados e desempenhos, pois o controle estabelecido impõe execuções pré-determinadas e conhecidas, facilitando a transparência das ações. Ocorre que este é o fim da linha produtiva, ou seja, os meios devem ser implementados a fim de se obter um controle efetivo e eficiente. Para tanto, a renovação e o provimento de meios aos agentes administrativos, por meio de incremento de homens e máquinas, treinamento e capacitação, são necessários para a produção da eficiência esperada, princípio constitucional adotado desde a Emenda Constitucional nº 19 (21), de 4 de junho de 1998.

Com a adoção da boa-fé objetiva(22), não basta ser honesto. Tem-se também que demonstrar que há honestidade e qual o propósito da decisão administrativa, de acordo com as normas vigentes, cabendo ao administrador elaborar um termo de justificativa. Logo, é importante fiscalizar, mas é mais importante ainda adotar métodos de orientação e desenvolvimento de trabalhos, de forma a facilitar e uniformizar a execução do serviço. Além disso, a economia dos custos com a fiscalização, certamente poderá direcionar o dinheiro para outros setores ainda carentes de recursos.

Assim sendo, o controle externo deve atentar para a realidade dos fatos, não criando normas inatingíveis, cujo procedimento é inviável para o Administrador, nascendo verdadeiros obstáculos intransponíveis durante o processo licitatório. Da mesma forma, deve o Administrador estar sempre

atento, capacitando permanentemente seus servidores para que gerem editais e contratos em consonância com as normas que são editadas, de forma sucessiva e com a rapidez de uma grande equipe de fiscais, em face do pequeno número de executores.

Não é mais tempo de se pensar o que fazer, mas sim, de se pensar como fazer, a fim de que haja a transparência esperada, de modo a atender às normas de licitação e demais normas de posturas, observando a atual meta das obras públicas: gestão eficiente com sustentabilidade.

### REFERÊNCIAS:

BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inc. XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências, Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, DF, 22 jun. 1993. Disponível em: [ww6.senado.gov.br/sicon/PaginaDocumentos.action](http://ww6.senado.gov.br/sicon/PaginaDocumentos.action). Acesso em 08/09/2010.

BRASIL. Lei nº 12.309, de 9 de agosto de 2010. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2011 e dá outras providências. Disponível em: [www.leidireto.com.br/lei-12309.html](http://www.leidireto.com.br/lei-12309.html).

BRASIL. Enunciado da Súmula nº 258, do Tribunal de Constas da União. Disponível em: <http://tcu.gov.br>. Acesso em 08/09/2010.

CSIPAI. Luciana Pires. Guia Prático de Licitações Sustentáveis. Disponível em: [www.agu.gov.br/sistemas/site/TemplateTexto.aspx?idConteudo=138067&id\\_site=777](http://www.agu.gov.br/sistemas/site/TemplateTexto.aspx?idConteudo=138067&id_site=777). Acesso em 09/09/2010.

LOYOLA, Bernardo. In: Curso de Licitações e Contratações sustentáveis. Rio de Janeiro: NDJ, 2010

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 22. ed. – São Paulo: Malheiros, 1998.

(21) - Disponível em: [www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm). Acesso em 28/08/2010.

(22) - Para aprofundar o assunto, consulte: [www.forumjuridico.org/topic/14-a-boa-fe-objetiva-nos-contratos](http://www.forumjuridico.org/topic/14-a-boa-fe-objetiva-nos-contratos). Acesso em 21/08/2011.