

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
INSTITUTO SERZEDELLO CORRÊA
UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
CENTRO INTERDISCIPLINAR DE ESTUDOS EM
TRANSPORTES

O PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA ECONOMICIDADE
APLICADO ÀS FISCALIZAÇÕES DE OBRAS PÚBLICAS
RODOVIÁRIAS

RAFAEL OLIVEIRA KUHN

ORIENTADOR: MAMEDE SAID MAIA FILHO

MONOGRAFIA DE ESPECIALIZAÇÃO EM AUDITORIA DE
OBRAS PÚBLICAS RODOVIÁRIAS

BRASÍLIA / DF: ABRIL / 2018

**TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
INSTITUTO SERZEDELLO CORRÊA
UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
CENTRO INTERDISCIPLINAR DE ESTUDOS EM
TRANSPORTES**

**O PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA ECONOMICIDADE
APLICADO ÀS FISCALIZAÇÕES DE OBRAS PÚBLICAS
RODOVIÁRIAS**

RAFAEL OLIVEIRA KUHN

**MONOGRAFIA SUBMETIDA AO INSTITUTO SERZEDELLO CORRÊA DO
TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO E AO DEPARTAMENTO DE ENGENHARIA
CIVIL E AMBIENTAL DA UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA COMO PARTE DOS
REQUISITOS NECESSÁRIOS PARA A OBTENÇÃO DO GRAU DE ESPECIALISTA
EM AUDITORIA DE OBRAS PÚBLICAS RODOVIÁRIAS**

APROVADA POR:

**MAMEDE SAID MAIA FILHO, Doutor em Direito pela Universidade de Brasília (2013)
(ORIENTADOR)**

**PAULO SOARES BUGARIN, Mestre em Direito pela Universidade de Brasília (2002)
(EXAMINADOR)**

**FERNANDA DE CARVALHO LAGE, Mestre pelo Centro Universitário Salesiano de São
Paulo (2013)
(EXAMINADORA)**

BRASÍLIA/DF, 25 DE ABRIL DE 2018.

FICHA CATALOGRÁFICA

KUHN, RAFAEL OLIVEIRA

O Princípio Constitucional da Economicidade Aplicado às Fiscalizações em Obras Públicas Rodoviárias
Brasília, 2018

LII, 51 p., 210 x 297 mm (ISC/TCU, CEFTRU/UnB, Especialista, Auditoria de obras públicas rodoviárias, 2018)

Monografia de Especialização – Tribunal de Contas da União. Instituto Serzedello Corrêa. Universidade de Brasília. Departamento de Engenharia Civil e Ambiental.

1. Economicidade
2. Tribunal de Contas da União
3. Obras públicas rodoviárias

I. ISC/TCU
II. CEFTRU/UnB
III. Título (série)

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

KUHN, RAFAEL O. (2018). O Princípio Constitucional da Economicidade Aplicado às Fiscalizações de Obras Públicas Rodoviárias. Monografia de Especialização, Instituto Serzedello Corrêa, Tribunal de Contas da União, Departamento de Engenharia Civil e Ambiental, Universidade de Brasília, Brasília, DF, 52 p.

CESSÃO DE DIREITOS

NOME DO AUTOR: Rafael Oliveira Kuhn

TÍTULO DA MONOGRAFIA: O Princípio Constitucional da Economicidade Aplicado às Fiscalizações de Obras Públicas Rodoviárias

GRAU / ANO: Especialista em auditoria de obras públicas rodoviárias / 2018

É concedida à Universidade de Brasília a permissão para reproduzir cópias desta monografia de Projeto Final e para emprestar ou vender tais cópias somente para propósitos acadêmicos e científicos. O autor reserva outros direitos de publicação e nenhuma parte desta monografia de Projeto Final pode ser reproduzida sem a autorização por escrito do autor.

Rafael Oliveira Kuhn
SQN 410 bloco K apartamento 106
70.865-110 - Brasília/DF – Brasil

AGRADECIMENTOS

Agradeço e dedico primeiramente este trabalho ao meu filho Vinicius Duarte Kuhn e a minha ex-esposa Ana Márcia Alvarenga Duarte Kuhn (*in memoriam*). Também dedico à Ellen Lisboa de Carvalho que esteve presente na reta final do presente trabalho.

Agradeço às mulheres da vida por sempre estarem ao meu lado: Dorly da Silva (*in memoriam*), Jorcelina Costa Kuhn (*in memoriam*), Ana Márcia Alvarenga Duarte Kuhn (*in memoriam*), Zulma Lacerda Oliveira Kuhn (mãe), Elisabeth Machado Kuhn, Andréa Luisa Kuhn e Ana Clara Duarte Bastos. Muito obrigado por fazerem (ou terem feito) parte da minha vida. Cada caractere digitado eu tenho certeza que teve ajuda e inspiração de vocês.

Agradeço ao meu tio José Marcos Kuhn e ao meu primo André Luiz Kuhn. Vocês não imaginam o quanto foram importantes para me tornar o adulto que eu sou hoje.

Agradeço ao Auditor Federal de Controle Externo, engenheiro civil e advogado André Luiz Francisco Vital.

Agradeço ao meu orientador Mamede Said Maia Filho por ter aceitado o desafio de me orientar e a banca pelas excelentes e oportunas intervenções e correções.

E por último, agradeço ao Tribunal de Contas da União, esta casa de excelência que muito me orgulha em fazer arte, por proporcionar formação de excelente qualidade.

RESUMO

O presente trabalho trata da aplicação do princípio constitucional da economicidade em obras públicas rodoviárias. Para tanto foram abordados os seguintes capítulos: panorama dos princípios constitucionais do direito administrativo, controle da Administração Pública e Tribunais de Contas; o princípio constitucional da economicidade; e o princípio constitucional da economicidade aplicado às obras públicas rodoviárias. Foram analisados três acórdãos do TCU versando sobre a economicidade aplicada às obras rodoviárias. Constatou-se que Corte de Contas da União faz a aplicação principiológica de forma ponderada e razoável, sem se ater exclusivamente ao custo total da obra.

Palavras-chave: economicidade, Tribunal de Contas da União, obras públicas rodoviárias

ABSTRACT

The present paper deals with the application of the constitutional principle of economicity in public road works. For that purpose, the following chapters were discussed: overview of the constitutional principles of administrative law, control of the Public Administration and Courts of Accounts; the constitutional principle of economicity; and the constitutional principle of economics applied to public road works. Three judgments of the TCU were analyzed on the economics applied to road works. It was found that the Court of Accounts of the Union makes the principle application in a weighted and reasonable way, without confining exclusively to the total cost of the work.

Key-words: Economicity, Court of Accounts of the Union, public road works

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	1
1.1	APRESENTAÇÃO	1
1.2	PROBLEMA	1
1.3	JUSTIFICATIVA	1
1.4	OBJETIVOS	2
1.4.1	OBJETIVO GERAL	2
1.4.2	OBJETIVO ESPECÍFICO	2
1.5	METODOLOGIA	3
2	PANORAMA DOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DO DIREITO ADMINISTRATIVO, CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DOS TRIBUNAIS DE CONTAS	4
2.1	PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DO DIREITO ADMINISTRATIVO	4
2.1.1	PRINCÍPIO DA LEGALIDADE	4
2.1.2	PRINCÍPIO DA IMPESSOALIDADE	5
2.1.3	PRINCÍPIO DA MORALIDADE	5
2.1.4	PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE	8
2.1.5	PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA	9
2.2	CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	11
2.2.1	CONCEITO E NATUREZA DE CONTROLE ADMINISTRATIVO	11
2.2.2	CONTROLE INTERNO E AUTOCONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	13
2.2.3	CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	15
2.3	TRIBUNAL DE CONTAS NO BRASIL	19
2.3.1	FUNÇÕES DOS TRIBUNAIS DE CONTAS	19
2.3.2	JURISDIÇÃO	20
2.3.3	COMPETÊNCIAS	21

3	O PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA ECONOMICIDADE	24
3.1	CONCEITO	24
3.2	FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL	26
4	O PRINCÍPIO DA ECONOMICIDADE APLICADO ÀS OBRAS PÚBLICAS RODOVIÁRIAS	27
4.1	CONSIDERAÇÕES GERAIS SOBRE A CONTRATAÇÃO DE OBRAS PÚBLICAS	27
4.2	CONTROLE E FISCALIZAÇÃO DE OBRAS PÚBLICAS	27
4.3	APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA ECONOMICIDADE ÀS OBRAS PÚBLICAS RODOVIÁRIAS	29
4.3.1	Acórdão 0296/2017-Plenário	32
4.3.2	Acórdão 454/2014-Plenário	32
4.3.3	Acórdão 057/2007-Plenário	34
5	CONCLUSÃO	36
	ANEXO	37
	REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICAS	39

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Funções básicas do TCU.....	19
Tabela 2: Número de ocorrências por subtema	30
Tabela 3: Relação dos acórdãos pesquisados na base de dados da jurisprudência selecionada do TCU	30

LISTA DE SIGLAS E ABREVIACÕES

Dnit	Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes
PER	Programa de Exploração da Rodovia
CRFB	Constituição da República Federativa do Brasil promulgada em 1988
RDC	Regime Diferenciado de Contratações
Sicro	Sistema de Custos Rodoviários
Sinapi	Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil
STF	Supremo Tribunal Federal
TCU	Tribunal de Contas da União

1 INTRODUÇÃO

1.1 APRESENTAÇÃO

1.2 PROBLEMA

Como o Tribunal de Contas da União tem aplicado o princípio constitucional da economicidade às fiscalizações de obras públicas rodoviárias?

1.3 JUSTIFICATIVA

Uma das características do presente trabalho que justifica a sua realização é o ineditismo. Em que pese o princípio constar da nossa Carta Magna desde 1988, ou seja, foi inserido no texto original promulgado pela Assembleia Constituinte, há poucos trabalhos que se dispuseram a desenvolver o estudo do princípio da economicidade de forma aprofundada e aplicada. Para Bugarin (2011, p. 15), não há uma doutrina jurídica especializada no tema e nem em obras recentes sobre os Tribunais de Contas nas quais o princípio da economicidade seja examinado a fundo. Em tempos de orçamentos ameaçados por despesas maiores que as receitas¹, a observação do princípio da economicidade é fundamental para a boa gestão da coisa pública.

Em obras rodoviárias, um dos assuntos do presente trabalho, a sua aplicação pode minimizar os custos e maximizar os benefícios para a sociedade. Ressalta-se que a matriz de transportes de cargas do Brasil é dominada pelo transporte rodoviário, dependente das obras rodoviárias. Essa análise de como o princípio está sendo aplicado pode trazer a luz as implicações práticas da aplicação da economicidade nas obras públicas rodoviárias.

Quanto ao princípio constitucional da economicidade, ele foi inserido no topo de nosso ordenamento² sob influência da Carta Alemã. O termo *wirtschaftlichkeit* da Constituição Alemã pode ser traduzido como economicidade (TORRES, 1991, p.39).

A economicidade está localizada no art. 70 que consta da seção IX (“Da Fiscalização Contábil, Financeira e Orçamentária”), capítulo I (“Do Poder Legislativo”) do título IV (“Da Organização dos Poderes”):

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à

¹ Inclusive foi a preocupação da proposta que resultou na Emenda Constitucional nº 95 (2016) que instituiu o “Novo Regime Fiscal”.

² Segundo o autor Hans Kelsen, em sua obra Teoria Pura do Direito, a “Constituição representa o escalão de Direito positivo mais elevado.” (KELSEN, 2015, p. 247)

legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder. (BRASIL, 1988) (sublinhado nosso)

Como mencionado anteriormente, ele consta da Constituição desde a sua promulgação, porém a sua interpretação ainda não está consolidada pela doutrina. Segundo Lima (2011, p. 31), há duas formas de interpretá-lo: restritivamente ou amplamente.

A forma restrita é apenas a observação da modicidade, ou seja, uma visão do sempre menor custo. A forma ampla leva em conta a modicidade e a relação custo/benefício.

A análise de qual corrente é predominante pelo TCU em suas decisões sobre a aplicação da economicidade em obras públicas rodoviárias fornecerá um indício de qual entendimento doutrinário o TCU está mais alinhado.

Essa contribuição fornecerá subsídios para as atividades de controle externo do TCU, inclusive podendo ser aproveitados por demais órgãos militantes do controle da administração pública.

Outro importante aspecto que o trabalho abordará e trará benefício é a definição e aprofundamento da diferença entre regra e princípio. Para o neoconstitucionalismo, ambas são normas, logo estão inseridos no ordenamento. A interpretação da economicidade de forma restrita, conduz para o entendimento que ela, em que pese ser chamada de princípio, é uma regra. Porém, quando a economicidade é olhada sob o conceito amplo, vislumbra-se o seu caráter pleno de princípio.

A conceituação dos instrumentos de fiscalização do Tribunal de Contas da União é necessária para o entendimento dos termos das decisões da Corte de Contas. Os tipos de fiscalizações empreendidas pelo TCU são: auditoria, tanto de conformidade quanto operacional, levantamento, monitoramento, acompanhamento e inspeção (BRASIL, 2011).

1.4 OBJETIVOS

1.4.1 OBJETIVO GERAL

Analisar a jurisprudência do Tribunal de Contas da União aplicada em fiscalizações de obras públicas rodoviárias sobre o princípio constitucional da economicidade.

1.4.2 OBJETIVO ESPECÍFICO

Conceituar o princípio constitucional da economicidade com base na legislação e na doutrina;

Conceituar os diferentes tipos de fiscalizações realizadas pelo Tribunal de Contas da União com base na Constituição, legislação e demais normativos correlatos; e

Verificar como o Tribunal de Contas União tem aplicado o princípio constitucional da economicidade na sua jurisprudência.

1.5 METODOLOGIA

Para o atingimento dos objetivos da monografia, serão utilizados como instrumentos de coleta de dados a pesquisa documental. O método hipotético-dedutivo será utilizado para investigar o princípio constitucional da economicidade aplicado em fiscalizações de obras públicas rodoviárias. As fontes de pesquisa que serão utilizadas são: jurisprudência do TCU, livros da doutrina, artigos acadêmicos, monografias, dissertações e teses.

O universo de pesquisa envolverá vários temas relacionados ao princípio da economicidade, porém o núcleo da monografia será a aplicação do princípio em obras públicas rodoviárias.

Ao final, para análise dos dados, será utilizada a técnica de análise documental.

2 PANORAMA DOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DO DIREITO ADMINISTRATIVO, CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DOS TRIBUNAIS DE CONTAS

2.1 PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DO DIREITO ADMINISTRATIVO

2.1.1 PRINCÍPIO DA LEGALIDADE

Segundo Oliveira (2015, p. 25), o princípio da legalidade administrativa, previsto no art. 37 da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB), prega a superioridade do Poder Legislativo. Além disso, inclusive por força constitucional, o princípio da legalidade determina que todos os atos administrativos sejam pautados em lei, haja vista que de forma geral, ela (lei) é manifestação do Povo, modernamente o detentor do Poder, e no Brasil, representado pelo Poder Legislativo. A lei constitui o instrumento que direciona e condiciona a atuação do gestor público. Assim, a atividade administrativa que não possui respaldo legal é considerada ilícita

Para Carvalho Filho (2014, p. 20), o Estado contemporâneo tem como funções básicas legislar e executar a lei, esta última ação depende da primeira. A atividade administrativa depende, desse modo, da “atividade legisferante”. “O princípio da legalidade denota exatamente essa relação: só é legítima a atividade do administrador público se estiver condizente com o disposto na lei. ”

Diversas passagens da legislação brasileira confirmam a legalidade enquanto princípio. A primeira delas está presente no art. 5º, II, da Constituição Federal, o qual preleciona que nenhum indivíduo será obrigado a fazer algo ou deixar de fazê-lo senão por determinação legal.

O art. 37 da Constituição de 1988 também menciona a legalidade como princípio norteador da atividade administrativa.

A observância ao preceito da legalidade também está prevista no art. 150, I (*não há tributo sem lei anterior que o defina*), do mesmo diploma, o qual vincula a arrecadação de tributos à existência legal dos mesmos. Confirma-se, mais uma vez, a razão de ser da legalidade em um Estado de Direito: impedir a execução de atos não fundamentados em lei.

Antes mesmo da vigência da CRFB de 1988, a legislação ordinária dispunha do princípio em comento. É o que se extrai do art. 2º, c, e parágrafo único da Lei n. 4.717/65 – Lei da Ação Popular. O dispositivo citado declara a nulidade dos atos administrativos danosos ao patrimônio da União, do Distrito Federal, dos Estados, dos Municípios, dentre outros.

Muito embora a conduta do administrador público esteja vinculada à lei, isso não impede o seu exercício discricionário, calcado na conveniência e na oportunidade do interesse público.

Apreende-se que a legalidade direciona os atos do administrador público. Todavia subsiste, hoje, o pensamento de que, diante da omissão legal, a Administração possa agir com discricionariedade. Para tanto, sua conduta deve estar fundamentada em regras constitucionais, sendo a razão de ser da mesma a conveniência e a oportunidade do interesse público, que não pode ficar à mercê da ausência legislativa.

2.1.2 PRINCÍPIO DA IMPESSOALIDADE

O princípio da impessoalidade possui interpretação divergente por parte da doutrina brasileira. Oliveira (2015, p. 28), por exemplo, apresenta duas acepções ao mesmo: igualdade (ou isonomia) e proibição da promoção social. A isonomia diz respeito ao dever de tratamento igualitário por parte da Administração Pública aos particulares, sendo inadmissível condutas discriminatórias odiosas ou desproporcionais. A proibição da promoção social, por sua vez, visa impedir que o agente público receba o mérito por suas ações, posto atuar em nome da Administração. O art. 37, § 1º, da CRFB veda a promoção pessoal das autoridades ou servidores públicos, quando estatui:

Art. 37. [...].

§ 1º A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá 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.

Meirelles (2014, p. 95) declara:

O princípio da *impessoalidade*, referido na Constituição/88 (art. 37, *caput*), nada mais é que o clássico princípio da *finalidade*, o qual impõe ao administrador público que só pratique o ato para o *seu fim legal*. E o *fim legal* é unicamente aquele que a norma de Direito indica expressa ou virtualmente como objetivo do ato, *de forma impessoal*.

2.1.3 PRINCÍPIO DA MORALIDADE

Por moral, proveniente do latim *morale*, de acordo com o Mini Aurélio (FERREIRA, 2010, p. 516) compreende-se o conjunto de regras abstratas seguidas por um grupo social ao

decorrer do tempo ou por um tempo determinado³. Decorrente do termo supra, moralidade (do latim moralita), diz respeito àquilo que caminha em harmonia com os valores morais.

Igualmente previsto no caput do art. 37 da CRFB 1988, o princípio da moralidade administrativa relaciona-se aos padrões morais, comportamentos tidos como honestos, condutas de boa-fé pela Administração Pública. Na interpretação de Oliveira (2015, p. 28), é o dever do administrador respeitar a lei, sendo ético, leal e sério.

Valiosa a definição oferecida por Justen Filho, a quem a moralidade administrativa incide no respeito à identidade, à autonomia e aos interesses de terceiros:

[...] O princípio da moralidade interdita a obtenção de vantagens não respaldadas pela boa-fé. Exclui a legitimidade de condutas fundadas em subterfúgios, no aproveitamento da ausência de conhecimento ou de condições de defesa do próximo.

O princípio da moralidade exige que a atividade administrativa seja desenvolvida de modo leal e que assegure a toda a comunidade a obtenção de vantagens justas. Exclui a aplicação do provérbio de que o fim justifica os meios. Nem mesmo a invocação do bem comum ou do interesse público abstrato legitima a expropriação ardilosa de bens ou a destruição de interesses de um particular (JUSTEN FILHO, 2016, p. 228).

Segundo Meirelles (2014, p. 92), o princípio da moralidade é o “pressuposto de validade de todo ato da Administração Pública.” O autor cita a definição de moralidade administrativa concebida por Hauriou, a quem o gestor público deverá agir com ética, sendo capaz de distinguir o bem e o mal, o conveniente e o inconveniente, o oportuno e o inoportuno, o honesto e o desonesto. Destarte, “o ato administrativo não terá que obedecer somente à lei jurídica, mas também à lei ética da própria instituição, porque nem tudo que é legal é honesto.” Esclarece, ainda, que, enquanto a moral comum relaciona-se ao modo de agir do homem com o seu semelhante – um comportamento externo -, a moral administrativa diz respeito à ação do agente público dentro da própria Administração – comportamento interno.

O conceito de moralidade administrativa esboçado por Hauriou é também apresentado na obra de Di Pietro:

[...] conjunto de regras de conduta tiradas da disciplina interior da Administração; implica saber distinguir não só o bem e o mal, o legal e o ilegal, o justo e o injusto, o conveniente e o inconveniente, mas também entre o honesto e o desonesto; **há uma moral institucional, contida na lei, imposta pelo Poder Legislativo, e há a moral administrativa, que “é imposta de dentro e vigora no próprio ambiente institucional e condiciona a utilização de qualquer poder jurídico**, mesmo o discricionário (DI PIETRO, 2016, p. 108) (grifo nosso)

³ De acordo com o Mini Aurélio (FERREIRA, 2010, p. 516), a expressão “moral” significa: adj. 1. Conjunto de regras de conduta ou hábitos julgados e válidos, quer universalmente, quer para grupo ou pessoas.”

Salienta-se que a conduta reprovável do administrador público no cumprimento de suas funções configura improbidade administrativa. O STF, nesse espectro, na AP 409⁴, destacou que a ineficiência, a incompetência gerencial e a responsabilidade político-administrativa do agente público devem ser examinadas e julgadas no âmbito da própria Administração. A improbidade administrativa como ilícito penal restará assim configurada quando for destacada da conduta do agente o dolo, a vontade de lesar o interesse público.

A Lei n. 8.429/1992 expõe no seu art. 11 a definição legal de improbidade administrativa, bem como as condutas ativas ou omissivas dos agentes públicos transgressoras dos deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade às instituições, *in verbis*:

Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente:

I - praticar ato visando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto, na regra de competência;

II - retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício;

III - revelar fato ou circunstância de que tem ciência em razão das atribuições e que deva permanecer em segredo;

IV - negar publicidade aos atos oficiais;

V - frustrar a licitude de concurso público;

VI - deixar de prestar contas quando esteja obrigado a fazê-lo;

VII - revelar ou permitir que chegue ao conhecimento de terceiro, antes da respectiva divulgação oficial, teor de medida política ou econômica capaz de afetar o preço de mercadoria, bem ou serviço.

VIII - descumprir as normas relativas à celebração, fiscalização e aprovação de contas de parcerias firmadas pela administração pública com entidades privadas.

IX - deixar de cumprir a exigência de requisitos de acessibilidade previstos na legislação.

Para garantir a moralidade administrativa, o legislador criou mecanismos de controle da atuação do agente administrativo, sendo um deles a ação de improbidade administrativa, presente no art. 37, § 4º, da CRFB, que determina a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, o ressarcimento ao erário, dentre outras penalidades administrativas, sem com isso impedir a respectiva aplicação da ação penal. Além da Carta Magna (BRASIL, 1988), cita-

⁴ [...] a probidade administrativa é o mais importante conteúdo do princípio da moralidade pública. Donde o modo particularmente severo como a Constituição reage à violação dela, probidade administrativa [...]. É certo que esse regramento constitucional não tem a força de transformar em ilícitos penais práticas que eventualmente ofendam o cumprimento de deveres simplesmente administrativos. Daí por que a incidência da norma penal referida pelo Ministério Público está a depender da presença de um claro elemento subjetivo – a vontade livre e consciente (dolo) – de lesar o interesse público. Pois é assim que se garante a distinção, a meu sentir necessária, entre atos próprios do cotidiano político-administrativo (controlados, portanto, administrativa e judicialmente nas instâncias competentes) e atos que revelam o cometimento de ilícitos penais. E de outra forma não pode ser, sob pena de se transferir para a esfera penal a resolução de questões que envolvam a ineficiência, a incompetência gerencial e a responsabilidade político-administrativa. Questões que se resolvem no âmbito das ações de improbidade administrativa, portanto ([AP 409](#), voto do rel. min. Ayres Britto, j. 13-5-2010, P, DJE de 1º-7-2010).

se Ação Popular⁵(BRASIL, 1965), a Ação Civil Pública⁶ (BRASIL, 1985), a Lei da Ficha Limpa⁷ (BRASIL, 2010) e Lei Anti-Corrupção⁸ (BRASIL, 2013).

2.1.4 PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE

Notadamente reconhecido como princípio da transparência ou da visibilidade, o princípio da publicidade remonta ao fato de todos os atos da Administração serem abertos ao público, para que possam acompanhar os feitos dos seus representantes e daqueles que se encontram na responsabilidade de atuar em prol do interesse social.

Em complemento, o art. 5º, XXXIII, da CRFB, fundamenta o princípio da publicidade, ao delinear como garantia fundamental do homem o direito de receber dos órgãos públicos informações que sejam do seu interesse ou de interesse da coletividade. O Estado, ao ser invocado para o repasse de determinadas informações, deverá fazê-lo no prazo previsto em lei.

Na mesma esteira, a Emenda Constitucional n. 19, de 1998, acrescentou ao art. 37 da CRFB o § 3º, II, que assim dispõe: “o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo. ”

O direito constitucional ao acesso às informações públicas encontra-se regulado pela Lei n. 12.527/2011 – Lei da Transparência. A disposição normativa informa os procedimentos a serem adotados pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal, bem como pelos Municípios, para garantir que o cidadão possa, de fato, exercer a sua prerrogativa.

O dever de observância à publicidade como regra geral e o sigilo das informações como exceção vem estampado no art. 3, I, da Lei da Transparência, abaixo transcrito:

Art. 3º Os procedimentos previstos nesta Lei destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes:
I - observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção;
II - divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações;
III - utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação;

⁵ Cf. art. 5º, LXXIII, da Constituição Federal - qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência;

⁶ Cf. art. 129, III, da Constituição Federal - promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos.

⁷ Dentre outros, a LC 132/2010, popularmente conhecida como Lei da Ficha Limpa, dispõe sobre a inelegibilidade, com vistas a preservar a probidade administrativa e a moralidade no exercício do mandato político.

⁸ A Lei Anti-Corrupção - Lei n. 12.846/2013 – dispõe sobre a responsabilização civil e a administrativa da pessoa jurídica cuja conduta gera prejuízos à Administração Pública.

IV - fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública.

Nota-se que a Administração deve cuidar para que o direito de acesso à informação seja viabilizado para todos. Para que isso aconteça, além do respeito aos princípios gerais da Administração Pública, precisa criar mecanismos para acesso às informações públicas, independentemente de solicitação por parte do interessado. Necessita estar atenta às novas tecnologias e aos meios de comunicação em massa, para que os dados cheguem a toda parte. E, por fim, incentivar o desenvolvimento da cultura da transparência nos órgãos da Administração Pública, afinal, sua premissa é a satisfação do interesse social e a transparência dos atos e dos gastos públicos contribuem para o exercício do controle social.

Do princípio da publicidade decorre, também, o direito do cidadão de obter certidões junto às repartições públicas, sem a necessidade de pagamento de taxas, a fim de promoverem a defesa dos seus direitos e esclarecimentos de dúvidas de cunho pessoal (art. 5º, XXXIV, *b*, da CRFB).

2.1.5 PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA

O princípio da eficiência, incorporado ao texto da carta magna brasileira por meio da Emenda Constitucional nº 19/1998, pode ser compreendido como a medida da qualidade da prestação estatal. O fundamento de tal princípio reside na necessidade de segurança, para a população, com relação aos serviços oferecidos pelo Estado. No entanto, já na época de sua inclusão ao ordenamento jurídico brasileiro, inúmeras foram as críticas, principalmente com relação à palavra eficiência e sua patente abstração (CARVALHO FILHO, 2014, p. 30-31).

A simples inclusão do princípio da eficiência no bojo constitucional, por si só, não seria capaz de garantir que os serviços prestados pela administração fossem, de fato, eficientes. Necessário, pois, uma mudança na mentalidade da própria administração, engajada em satisfazer os interesses da população, sem deturpações de ordem pessoal. Apesar disso, a positivação do referido princípio passou a orientar a ação dos administradores, como baliza a ser seguida (CARVALHO FILHO, 2014, p. 31).

No cerne do princípio da eficiência está a busca pela “produtividade e economicidade, qualidade, celeridade e presteza e desburocratização e flexibilização”, o que conseqüentemente gera redução no gasto de dinheiro público. Essa é a noção básica de eficiência: aumentar a produtividade, usando menos energia. No caso da administração pública, a energia é, fazendo um paralelo, o dinheiro arrecadado dos contribuintes (CARVALHO FILHO, 2014, p. 31).

De acordo com Di Pietro:

O princípio da eficiência apresenta, na realidade, dois aspectos: pode ser considerado em relação ao **modo de atuação do agente público**, do qual se espera o melhor desempenho possível de suas atribuições, para lograr os melhores resultados; e em relação ao **modo de organizar, estruturar, disciplinar a Administração Pública**, também com o mesmo objetivo de alcançar os melhores resultados na prestação do serviço público (DI PIETRO, 2016, p. 114).

Bugarin (2011, p. 117-118) aduz que o princípio da eficiência possui estreita correlação com a economicidade, devendo o gestor público se comportar de forma ativa, criativa e desburocratizante, não se limitando apenas ao campo da ação administrativa, mas também ao orçamento.

Nesse sentido, a eficiência deve ser analisada a partir de duas perspectivas. Espera-se bom desempenho tanto do administrador, no exercício de suas atribuições, quanto da própria administração, em sua forma estrutural. É que sem um mínimo de organização, preparo e recursos a administração se veria incapaz de oferecer serviços de qualidade e com baixo custo, o que faz parte do significado de eficiência administrativa.

A boa fé e honestidade dos administradores não pode ser a única medida da qualidade das ações adotadas. Tais princípios certamente devem estar presentes na atuação do Estado, porém a eficiência é exigência de ordem objetiva. “A eficiência consiste em considerar a atividade administrativa sob prisma econômico, político, ambiental e social”, com constante equilíbrio entre o custo e o benefício (JUSTEN FILHO, 2016, p. 553).

Tal exigência se baseia no fato de que os recursos públicos são limitados, sendo imperioso que se atue no sentido de otimizar os resultados, sempre que possível. Exemplo de instrumento utilizado pela administração pública com vistas a implementar o princípio da eficiência é a licitação, que se presta a selecionar no mercado o melhor custo-benefício:

A licitação é um instrumento de direito administrativo que se orienta a simular condições de contratação próximas às praticadas no setor privado. A Administração Pública deve tomar em vista os princípios do funcionamento do mercado para assegurar a eficiência econômica em suas contratações. A criação de regras e exigências desnecessárias e inúteis gera o afastamento de potenciais fornecedores ou a elevação dos preços praticados (JUSTEN FILHO, 2016, p. 553).

É possível relacionar o princípio da eficiência, sem erro, à Análise Econômica do Direito, uma vez que mercado e Direito, pelo menos em uma análise microeconômica, estão intimamente relacionados, exercendo influência um sobre o outro. Nessa linha, a medida da

eficiência de uma medida estatal pode ser obtida ao se considerar “as respectivas consequências econômicas”. (OLIVEIRA, 2015, p. 32)

Ressalva importante deve ser feita com relação à busca pela economicidade, decorrente do princípio da eficiência. A administração está obrigada a analisar sempre as peculiaridades do caso, uma vez que fatores como “qualidade do serviço ou do bem, durabilidade, confiabilidade, universalização do serviço para o maior número possível de pessoas” pode implicar na necessidade de investimento maior de recursos. Eficiência não se traduz em baixo custo, sendo este apenas um de seus elementos (OLIVEIRA, 2015, p. 33).

Chega-se ao entendimento de que o princípio da eficiência compreende uma série de fatores que devem ser tomados pelos agentes públicos na hora de implementar medidas tendentes a afetar a coletividade. Não se confunde com baixo custo das medidas, mas com bons resultados, ou seja, a busca de investimentos com menor dispêndio de verba pública e maior retorno social.

2.2 CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

2.2.1 CONCEITO E NATUREZA DE CONTROLE ADMINISTRATIVO

Não existe unanimidade quando se procura a origem da palavra controle.

Segundo Meirelles (2014, p. 753), a palavra “controle” tem origem francesa (contrôle) e foi colocada e aplicada por Seabra Fagundes constituindo por não haver tradução e também por ser insubstituível no seu significado.

O Decreto-Lei 200/1967 reserva um capítulo para o controle:

CAPÍTULO V DO CONTRÔLE

Art. 13 O controle das atividades da Administração Federal deverá exercer-se em todos os níveis e em todos os órgãos, compreendendo, particularmente:

- a) o controle, pela chefia competente, da execução dos programas e da observância das normas que governam a atividade específica do órgão controlado;
- b) o controle, pelos órgãos próprios de cada sistema, da observância das normas gerais que regulam o exercício das atividades auxiliares;
- c) o controle da aplicação dos dinheiros públicos e da guarda dos bens da União pelos órgãos próprios do sistema de contabilidade e auditoria.

Art. 14. O trabalho administrativo será racionalizado mediante simplificação de processos e supressão de controles que se evidenciarem como puramente formais ou cujo custo seja evidentemente superior ao risco.

Interessante observar que o Decreto-Lei 200/1967 já previa o autocontrole (art. 13, “a”), o controle interno (art. 13, “b”) e o controle externo (art. 13, “c”).

No que se refere à sua definição no Direito Administrativo originado como controle da Administração Pública, disserta Di Pietro:

(...) pode-se definir o controle da Administração Pública como o poder de fiscalização e correção que sobre ela exercem os órgãos dos Poderes Judiciário, Legislativo e Executivo, com o objetivo de garantir a conformidade de sua atuação com os princípios que lhe são impostos pelo ordenamento jurídico. (DI PIETRO, 2016, p. 882).

Para Carvalho Filho (2014, p. 951-952), há duas formas de exercício do controle do Estado: político e administrativo. O controle político equilibra os Poderes da República. Por sua vez, o controle administrativo não se preocupa em estabilizar os Poderes.

O controle administrativo é consumado de vários modos:

(...) com a fiscalização financeira das pessoas da Administração Direta e Indireta; com a verificação de legalidade, ou não, dos atos administrativos; com a conveniência e oportunidade de condutas administrativas etc. Todos os mecanismos de controle neste caso são empregados com vistas à função, aos órgãos e aos agentes administrativos. (CARVALHO FILHO, 2014, p. 952)

Para fazer uma definição do controle da Administração Pública, pois se constitui em uma tarefa complexa devido à abrangência desse termo, aplica-se o entendimento de Evandro Martins Guerra sobre o tema:

Em síntese, controle da Administração Pública é a possibilidade de verificação, inspeção, exame, pela própria Administração, por outros Poderes ou por qualquer cidadão, da efetiva correção na conduta gerencial de um Poder, órgão ou autoridade, no escopo de garantir atuação conforme aos modelos desejados e anteriormente planejados, gerando uma aferição sistemática. Trata-se, na verdade, de poder-dever, já que uma vez determinado em lei, não poderá ser renunciado ou postergado, sob pena de responsabilização por omissão do agente infrator. (GUERRA, 2015. p. 90)

A Administração Pública exerce funções que, por sua natureza, proeminência e abrangência, intervêm com grande relevância nas condições de vida em sociedade, em seus aspectos políticos, econômicos ou até mesmo na garantia dos direitos e deveres individuais e coletivos.

Segundo Oliveira (2015), o Controle da Administração Pública no que se trata:

No âmbito do Estado Democrático de Direito, a Administração Pública encontra-se limitada pelo ordenamento jurídico, devendo exercer suas funções (deveres-poderes) com o intuito de promover e defender os direitos fundamentais. (OLIVEIRA, 2015, p. 745)

Ao atuar no controle da Administração Pública e fiscalizar seus próprios atos e submeter-se também às ações dos Poderes Judiciário, Legislativo e Executivo.

O objetivo desse controle é fazer com que a Administração Pública opere em harmonia com os princípios que lhe são intrínsecos como os elencados na Carta Magna de 1988: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e dentre outros que estão subentendidos como o da segurança jurídica, motivação, supremacia do interesse público ou interesse público, razoabilidade ou proporcionalidade.

Disserta Di Pietro ao referir-se ao controle da Administração Pública:

A finalidade do controle é a de assegurar que a Administração atue em consonância com os princípios que lhe são impostos pelo ordenamento jurídico, como os da legalidade, moralidade, finalidade pública, publicidade, motivação, impessoalidade; em determinadas circunstâncias, abrange também o controle chamado de mérito e que diz respeito aos aspectos discricionários da atuação administrativa. (DI PIETRO, 2016, p. 881).

Bugarin (2011, p. 30-31) leciona:

(...) o controle da *Administração Pública*, em sentido amplo, tem por finalidade precípua a constatação da compatilização dos múltiplos atos e programas de gestão estatal, tanto nos seus aspectos de regularidade formal como de resultado social, com o amplo elenco de vetores *normativos*, em sua maioria de natureza *princípiosológica*, que regem a atuação *legítima* do Poder Público.

Desse modo, os administradores públicos precisam obedecer à lei com o objetivo de alcançar as expectativas indicadas pela Administração Pública e também pelo bem comum, perseguindo da melhor forma os interesses públicos. O controle, nesse caso, fiscaliza e acompanha o caminho percorrido pelos gestores.

2.2.2 CONTROLE INTERNO E AUTOCONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Hely Lopes Meirelles (2014, p. 753) traz a definição sobre o “controle, em tema de Administração, é a faculdade de vigilância, orientação e correção que um Poder, Órgão ou Autoridade exerce sobre a conduta funcional do outro.”

É a definição de controle encontrada no dicionário de língua portuguesa Mini Aurélio (FERREIRA, 2010, p. 197): “1. Ato ou poder de controlar. 2. Fiscalização exercida sobre pessoas, órgãos, etc., para que não se desviem das normas preestabelecidas.”

Ainda, no entendimento de Meirelles (2014, p. 755) a definição de controle interno na Administração Pública é:

É todo aquele realizado pela entidade ou órgão responsável pela atividade controlada, no âmbito da própria Administração. Assim, qualquer controle efetivado pelo Executivo sobre seus serviços ou agentes é considerado interno, como interno será também o controle do Legislativo ou do Judiciário, por seus órgãos de administração sobre pessoal, e os atos administrativos que pratique. (MEIRELLES, 2014, p. 755)

A CRFB conceitua que a fiscalização contábil, financeira e orçamentária será exercida também pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, a legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo e pelo **sistema de controle interno de cada Poder**. (BRASIL, 1988) (**grifo nosso**)

O próprio legislador constituinte preocupado com a coisa pública, estabeleceu que cada Poder deveria ter o seu próprio sistema de controle interno.

Ainda, mencionando a Carta Magna que aponta sobre as funções dos controles internos mantidos pelos Poderes, como segue:

Art. 74. Os Poderes Legislativo Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

- I – avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;
- II – comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração pública por entidades de direito privado;
- III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;
- IV – apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional. (BRASIL, 1988).

O dever de controlar os seus próprios atos e agentes é reconhecido pela mais alta instância do Poder Judiciário. O Supremo Tribunal Federal (STF) sumulou o entendimento por meio de duas súmulas, a 346⁹, 473¹⁰ e a 347¹¹

Súmula 346 - A Administração Pública pode declarar a nulidade dos seus próprios atos. (BRASIL, 1964)

Súmula 473 - A Administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque dêles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial. (BRASIL, 1969)

⁹ <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumarioSumulas.asp?sumula=1576>

¹⁰ <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumarioSumulas.asp?sumula=1602>

¹¹ <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumarioSumulas.asp?sumula=2149>

Súmula 347 – O Tribunal de Contas, no exercício de suas atribuições, pode apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos do Poder Público. (BRASIL, 1963)

A expressão controle interno é empregada como referência aos controles originados dentro da própria entidade.

2.2.3 CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Oliveira (2015, p. 745) diz que controle externo “é exercido pelo Poder Judiciário e pelo Poder Legislativo, com auxílio do Tribunal de Contas respectivo.” Nesse caso, o “externo” se refere a posição em que o controle exercido está em relação ao controlado.

Em sentido amplo, o texto constitucional, nos arts. 70 e 71 aborda o controle externo:

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

(...)

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

Mas não apenas nessas duas passagens o legislador constituinte considerou o controle externo. Ele insculpiu no texto constitucional o controle externo no âmbito municipal e controle da atividade policial:

Art. 31. A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante **controle externo**, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei.

§ 1º O **controle externo** da Câmara Municipal será exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados ou do Município ou dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver.

(...)

Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público:

(...)

VII - exercer o **controle externo da atividade policial**, na forma da lei complementar mencionada no artigo anterior; (...) (**grifos nossos**)

O controle externo, é alcançado por órgão alheio àquele responsável pela atividade controlada. Desse modo disserta o doutrinador Carvalho Filho:

É o controle externo que dá bem a medida da harmonia que deve reinar entre os Poderes, como o impõe o art. 2º da CF [CRFB]. Por envolver aspectos que de alguma forma atenuam a independência entre eles, esse tipo de controle está normalmente contemplado na Constituição. É o caso do controle do Judiciário sobre os atos do Executivo em ações judiciais. Ou do Tribunal de Contas sobre atos do Executivo e do Judiciário. (CARVALHO FILHO, 2014. p. 956).

Complementando a observação do doutrinador (CARVALHO FILHO, 2014. p. 956), o controle dos Tribunais de Contas se dá inclusive sobre atos do Poder Legislativo, incluindo o próprio TCU.

Para Hely Lopes Meirelles o Controle Externo é o que:

É o que se realiza por um Poder ou órgão constitucional independente funcionalmente sobre a atividade administrativa de outro Poder estranho à Administração responsável pelo ato controlado, como, por ex.: a apreciação das contas do Executivo e do Judiciário pelo Legislativo; a auditoria do Tribunal de Contas sobre a efetivação de determinada despesa do Executivo; a anulação de um ato do Executivo por decisão do Judiciário; a sustação de ato normativo do Executivo pelo Legislativo (CF [CRFB], art. 49, V)¹¹; A instauração de um inquérito civil pelo Ministério Público sobre determinado ato ou contrato administrativo, ou a recomendação, por ele feita, “visando à melhoria dos serviços públicos”, fixando “prazo razoável para a adoção das providências cabíveis” (art. 6º, XX, da Lei Complementar 75, de 2.5.93)¹². (MEIRELLES, 2014. p. 756)

A “Constituição Cidadã” (CRFB), aumentou o teor do texto do controle externo sobre a administração pública, implantando na Seção IX – Da Fiscalização Contábil, Financeira e Orçamentária, os arts. 70 e 71, de forma detalhada as atribuições do Tribunal de Contas da União. Conforme artigo 71 da Carta Magna de 1988:

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder. Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie, ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumo obrigações de natureza pecuniária.

¹¹ Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:
(...)

V - sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa; (BRASIL, 1988)

¹² Art. 6º Compete ao Ministério Público da União: (...) XX - expedir recomendações, visando à melhoria dos serviços públicos e de relevância pública, bem como ao respeito, aos interesses, direitos e bens cuja defesa lhe cabe promover, fixando prazo razoável para a adoção das providências cabíveis. (BRASIL, 1993)

A Lei Maior aplicou a expressão controle externo em alusão àquele executado pelo Congresso Nacional, com o apoio do Tribunal de Contas da União, a regra do artigo 71 da Lei Maior, *in verbis*:

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

I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento;
II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;

(...)

IV - realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II;(...)

VI - fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município; (...)

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

X - sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal. (BRASIL, 1988)

O Tribunal de Contas da União - TCU necessitará proferir-se a respeito das matérias quando requerido pela comissão mista do Congresso Nacional, assim como apronta o art. 72 e seus parágrafos, *verbis*:

Art. 72. A comissão mista permanente a que se refere o art. 166, § 1.º, diante de indícios de despesas não autorizadas, ainda que sob a forma de investimentos não programados ou de subsídios não aprovados, poderá solicitar à autoridade governamental responsável que, no prazo de cinco dias, preste os esclarecimentos necessários.

§ 1.º Não prestados os esclarecimentos, ou considerados estes insuficientes, a comissão solicitará ao Tribunal pronunciamento conclusivo sobre a matéria, no prazo de trinta dias.

§ 2.º Entendendo o Tribunal irregular a despesa, a comissão, se julgar que o gasto possa causar dano irreparável ou grave lesão à economia pública, proporá ao Congresso Nacional sua sustação. (BRASIL, 1988)

Os parágrafos (§§ 1.º e 2.º do art. 74) trazem que “os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao

Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária”, e também “Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades diante do Tribunal de Contas da União”

O exercício do controle interno será pautado em sistemas de auditoria, que acompanham a execução do orçamento, verificam a legalidade na aplicação do dinheiro público e auxiliam o Tribunal de Contas no exercício de suas atividades.

O controle jurisdicional, “que envolve a apreciação pelo Poder Judiciário da juridicidade dos atos oriundos dos Poderes Executivo, Legislativo e do próprio Judiciário” (OLIVEIRA, 2015, p. 754) e do Ministério Público, precisam ser citados no sistema de controle externo, assim como o controle social desempenhado de modo direto pelos cidadãos e pela sociedade civil.

Quanto ao controle exercido pelo Ministério Público, Di Pietro (2016, p. 882) disserta sobre a importância dele na atual CRFB:

Atualmente, uma instituição que desempenha importante papel no controle da Administração Pública é o Ministério Público, em decorrência das funções que lhe foram atribuídas pelo artigo 129 da Constituição. Além da tradicional função de denunciar autoridades públicas por crimes no exercício de suas funções, ainda atua como autor na ação civil pública, seja para defesa de interesses difusos e coletivos, seja para repressão à improbidade administrativa. Embora outras entidades disponham de legitimidade ativa para a propositura da ação civil pública, a independência do Ministério Público e os instrumentos que lhe foram outorgados pelo referido dispositivo constitucional (competência para realizar o inquérito civil, expedir notificações, requisitar informações e documentos, requisitar diligências investigatórias) fazem dele o órgão mais bem estruturado e mais apto para o controle da Administração Pública. (DI PIETRO, 2016, p. 882)

Oliveira (2015, p. 745) explica que o controle social:

É implementado pela sociedade civil, por meio da participação nos processos de planejamento, acompanhamento, monitoramento e avaliação das ações da gestão pública e na execução das políticas e programas públicos (ex.: participação em consulta pública ou audiência pública; direito de petição ou de representação etc.).

O sistema de controle externo, denominado no Brasil e na maior parte dos países, decorre da necessidade de unir a legitimidade democrática do Parlamento com a imparcialidade de órgão técnico, que desempenha a competência de fiscalização a partir de protótipos com finalidades de cunho técnico-jurídico. É de observar a multiplicidade das formas (controle do Ministério Público, Judicial e Social) de controle exercidos sobre os atos de gestão financeira dos recursos públicos no Brasil.

2.3 TRIBUNAL DE CONTAS NO BRASIL

2.3.1 FUNÇÕES DOS TRIBUNAIS DE CONTAS

Os Tribunais de Contas no Brasil possuem relevante papel constitucional. Eles foram inseridos pelo texto constitucional no capítulo correspondente ao Poder Legislativo. Mas os Tribunais de Contas são independentes. Ou seja, não há subordinação entre as Cortes de Contas e o Poder Legislativo. Há auxílio por parte dos Tribunais de Contas no desempenho do controle externo.

Oliveira (2015, p. 750) faz importante esclarecimento:

Apesar de ser considerado ‘tribunal’ com atribuição de ‘julgar’ [art. 71, II da CRFB] contas, o Tribunal de Contas não exerce função jurisdicional, mas, sim, função administrativa de natureza técnica, razão pela qual a validade dos seus atos pode ser apreciada pelo Poder Judiciário.

Para Lima (2010, p. 44), “o Tribunal de Contas é órgão de extração constitucional distinto e independente do Poder Legislativo visto que não há nenhum vínculo de subordinação entre eles.”

Para o administrativista Hely Lopes Meireles as “funções dos tribunais de contas são técnicas opinativas, verificadoras, assessoradoras e jurisdicionais administrativas”. Essas funções, por simetria, são desempenhadas pelo Tribunal de Contas da União, pelos dos Estados-Membros, do Distrito Federal e Municípios (MEIRELES, 2014, p. 800).

O Tribunal de Contas da União foi criado por meio do Decreto 966-A de 7 de novembro de 1890. O Tribunal foi criado com o objetivo de examinar, revisar e julgar as operações decorrentes da receita e da despesa da república. Registra-se que a instituição de um tribunal de contas contou com o patrocínio de Ruy Barbosa (BRASIL, 2016, p.6)

Com a CRFB de 1988, as funções dos Tribunais de Contas se tornaram de extrema relevância para a execução das políticas do Estado Social instituído, pois ao auxiliar o Poder Legislativo no Controle Externo da Administração, os Tribunais de Contas em constante vigilância evitam a malversação de dinheiro público.

Tabela 1: Funções básicas do TCU

FUNÇÕES BÁSICAS DO TCU

Fiscalizadora	Audita/fiscaliza, aprecia ato
Consultiva	Responde consulta, emite parecer prévio
Informativa	Presta informações ao Congresso Nacional e ao Ministério Público
Judicante	Julga contas
Sancionadora	Aplica sanção/penalidade
Corretiva	Determina, fixa prazo, susta ato
Normativa	Expede normativos, fixa coeficientes
Ouvidoria	Examina denúncias e representações

Fonte: BRASIL (2016, p. 17)

Por simetria as atribuições que o texto constitucional atribui ao TCU, são refletidas aos demais Tribunais de Contas Brasileiros: “Art. 75. As normas estabelecidas nesta seção [Seção IX] aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas Municipais.”

2.3.2 JURISDIÇÃO

Emprega-se a expressão jurisdição para determinar a abrangência do controle exercido pelo tribunal de contas, em que pese os tribunais de contas não figurarem no Poder Judiciário. Conforme leciona Alvim (2018, p. 74), A palavra jurisdição tem origem no latim. As palavras do latim ius (direito) e dicere (dizer) significam a “dicção do direito” por parte da função jurisdicional. Mas os tribunais de contas não exercem a função jurisdicional do Poder Judiciário, mas expressam as decisões do Estado na seara administrativa de natureza técnica.

A publicação “Conhecendo o Tribunal” (BRASIL, 2016, p. 18), disciplina as pessoas físicas, jurídicas, entidades públicas e entidades privadas que estão sob a jurisdição do TCU:

- I) utilizam, arrecadam, guardam, gerenciam, aplicam ou administram dinheiros, bens e valores públicos federais ou pelos quais a União responde;
- II) assumem, em nome da União, obrigações de natureza pecuniária;
- III) ocasionam perda, extravio ou outra irregularidade que resulte em dano ao erário;
- IV) recebem contribuições para-fiscais e prestam serviço de interesse público ou social;
- V) devem, por força da lei, prestar contas ao TCU;
- VI) praticam atos que estão sujeitos à fiscalização do TCU por expressa disposição legal;
- VII) aplicam quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo ajuste ou outros instrumentos semelhantes.

2.3.3 COMPETÊNCIAS

Em diversas passagens do texto constitucional, o legislador reservou competências, inclusive algumas privativas, aos Tribunais de Contas.

Lima (2010, p. 45) diferencia as competências do Parlamento e dos Tribunais de Contas: “Enquanto o Parlamento desenvolve atividades eminentemente político-institucionais, os Tribunais de Contas exercem competências de natureza essencialmente técnicas”. (grifo nosso).

Ainda sobre competências dos Tribunais de Contas, Lima (2010, p.47) faz interessante lembrança: “o rol de atribuições dos Tribunais de Contas não é exaustivo, ou seja, a legislação infraconstitucional não está impedida de atribuir-lhe novas competências. ” Assim, principalmente em virtude do caráter técnico das competências dos Tribunais de Contas, as legislações infraconstitucionais poderão ampliar o rol de atribuições.

O art. 33, §2º, da CRFB, prevê que o TCU emitirá parecer prévio nas contas dos governos dos Territórios.

Os arts. 70 e 71 são os que mais disciplinam as ações dos tribunais de contas brasileiros. Inclusive, o art. 71 traz competências privativas para o TCU e por simetria para os tribunais dos estado-membros, distrito federal e municípios.

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

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumas obrigações de natureza pecuniária. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

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

I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento;
II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;

III - apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório;

IV - realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II;

V - fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta, nos termos do tratado constitutivo;

VI - fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município;

VII - prestar as informações solicitadas pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas, ou por qualquer das respectivas Comissões, sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas;

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

IX - assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade;

X - sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal;

XI - representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados.

§ 1º No caso de contrato, o ato de sustação será adotado diretamente pelo Congresso Nacional, que solicitará, de imediato, ao Poder Executivo as medidas cabíveis.

§ 2º Se o Congresso Nacional ou o Poder Executivo, no prazo de noventa dias, não efetivar as medidas previstas no parágrafo anterior, o Tribunal decidirá a respeito.

§ 3º As decisões do Tribunal de que resulte imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo.

§ 4º O Tribunal encaminhará ao Congresso Nacional, trimestral e anualmente, relatório de suas atividades. (BRASIL, 1988)

O art. 72, § 1º da CRFB prevê:

Art. 72. A Comissão mista permanente a que se refere o art. 166, §1º, diante de indícios de despesas não autorizadas, ainda que sob a forma de investimentos não programados ou de subsídios não aprovados, poderá solicitar à autoridade governamental responsável que, no prazo de cinco dias, preste os esclarecimentos necessários.

§ 1º Não prestados os esclarecimentos, ou considerados estes insuficientes, a Comissão solicitará ao Tribunal pronunciamento conclusivo sobre a matéria, no prazo de trinta dias.

O art. 74, § 2º traz uma previsão muito importante para o controle social:

§ 2º Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União. Ou seja, o texto constitucional traz de forma expressa protagonismo ao TCU para o exercício do controle social por parte dos cidadãos.

Outra competência determinada pelo texto constitucional para o TCU é o cálculo das quotas referentes aos fundos de participação dos municípios e estados (CFRB, art. 161, parágrafo único).

Bugarin (2011, p. 19) faz uma importante construção em referência ao TCU, mas que por simetria serve para todos os Tribunais de Contas do Brasil: “a atuação do Tribunal de Contas da União (TCU) [Tribunais de Contas] em íntima cooperação com o Congresso Nacional [Poder Legislativo] (...) engendra uma avaliação cada vez mais *qualitativa* dos gastos públicos. ” A construção de Paulo Soares Bugarin segue em linha o princípio da economicidade.

3 O PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA ECONOMICIDADE

3.1 CONCEITO

Uma diferenciação entre regras e princípios pode ser assim explicada. Segundo Dworkin (2002, p 42-43)¹³, citado por Bugarin (2011, p. 146):

(...) os princípios possuem uma dimensão que as regras não têm – a dimensão do peso e importância. Quando os princípios se inter cruzam (...), aquele que vai resolver o conflito tem de levar em conta a força relativa de cada um. Esta não pode ser, por certo, uma mensuração exata e o julgamento que determina que um princípio ou uma política particular é mais importante que outra frequentemente será objeto de controvérsia. Não obstante, essa dimensão é uma parte integrante do conceito de um princípio, de modo que faz sentido perguntar que peso ele tem ou quão importante ele é.” (DWORKIN, 2002, pp. 42-43).

Essas dimensões de peso e importância mencionadas na passagem transcrita, são essenciais para a entendermos que a economicidade como princípio de direito não é uma regra, pois caso fosse, jamais poderia permitir a sua violação. Nas regras não há essa ponderação. Ou a regra é cumprida ou ela não é.

Bugarin (2011, p. 135), faz interessante apontamento sobre os princípios e as análises e exames empreendidos pelo TCU:

É importante ressaltar que a atuação do TCU, dada a ampla dimensão *principiológica* dos seus vetores normativos, implica e autoriza um qualificado exame quanto aos motivos ensejadores de determinada decisão administrativa de alocação de recursos públicos. Trata-se, com efeito, pura e simplesmente, do pleno exercício do conjunto de competências e atribuições que o Texto Constitucional deferiu aos órgãos técnicos de controle externo, com vistas ao bom cumprimento de sua missão institucional

Para Bugarin (2011, p.135), é necessário que os órgãos técnicos de controle externo realizem um exame bem elaboradas das decisões dos gestores do dinheiro público, pois “assim, se justifica, ou melhor, se impõe que os Tribunais de Contas examinem os aspectos fáticos, os elementos objetivos, concernentes à determinada decisão administrativa causadora de ônus para o Erário”.

O legislador constituinte previu no artigo 70, da CRFB de forma expressa o princípio da economicidade.

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, **economicidade**, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante

¹³ DWORKIN, Ronald. “O modelo de regras I”. In: Levando os Direitos a Sério. Tradução de Nelson Boeira. São Paulo: Martins Fontes, 2002, p.42-43.

controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder. **(grifo nosso)**

Bugarin (2011, p. 19) destaca que:

O Texto Constitucional atual, ao inserir no ordenamento jurídico parâmetro de natureza essencialmente material, intrínseco à noção de adequação/proporção entre meios e fins, impôs como uma das dimensões da regular gestão de recursos e bens públicos o respeito ao princípio da economicidade, ao lado do basilar princípio da legalidade e do, também recém-integrado, princípio da legitimidade (CF, art. 70, caput)

Para Torres (1991, p. 39), o “controle da economicidade significa controle da eficiência na gestão financeira e na execução orçamentária, consubstanciada na minimização dos custos e gastos públicos e na maximização da receita e da arrecadação”.

Não é apenas o aperto (arrocho) orçamentário, “pois abrange também a receita, na qual aparece como efetividade na realização das entradas orçamentárias”. (TORRES, 1991, p.39)

Sem dúvidas o princípio da economicidade está ligado ao custo/benefício. Ou seja, o custo/benefício tem uma relação direta com a adequação entre as entradas orçamentárias (receitas) e os dispêndios (despesas), “de modo que o cidadão [contribuinte] não seja obrigado a fazer maior sacrifício e pagar mais impostos para obter mais bens e serviços que estão disponíveis no mercado a menor preço”. (TORRES, 1991, p. 39)

Da Silva (2014, p. 472) aborda que economicidade envolve uma questão de mérito, pois deve-se verificar se o gestor aplicou a despesa de forma adequada a uma ótima relação de custo benefício.

O manual de auditoria operacional do TCU (BRASIL, 2010) define economicidade da seguinte maneira:

A economicidade é a minimização dos custos dos recursos utilizados na consecução de uma atividade, sem comprometimento dos padrões de qualidade. Refere-se à capacidade de uma instituição gerir adequadamente os recursos financeiros colocados à sua disposição.

O exame da economicidade poderá abranger a verificação de práticas gerenciais, sistemas de gerenciamento, benchmarking de processos de compra e outros procedimentos. (BRASIL, 2010, p.11)

Nesses casos descritos pelo manual do TCU, a minimização dos custos e gastos não podem afetar os padrões de qualidade almejados.

3.2 FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL

O livro publicado pelo Senado Federal “A Gênese do Texto da Constituição de 1988” (LIMA et al, 2013) traz a construção do texto da CRFB. Desde o Substitutivo 1 de 26/8/1987, há a previsão de fiscalização quanto ao aspecto de economicidade: “Art. 103. [numeração provisória à época] A fiscalização financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União, quanto aos aspectos de legalidade, legitimidade, eficácia, eficiência e **economicidade**.” (LIMA et al, 2013, p.181). É importante a verificação da preocupação do constituinte com esses aspectos, e especialmente quanto a economicidade.

Esse detalhe da obra de Lima et al (2013) demonstra como a CRFB resultado de um emaranhado de correntes políticas conseguiu avançar em alguns aspectos. Para Torres (1991, p. 37) os arts. 70-75 e 163-169¹⁴, trouxeram avanços “em estrita consonância com os avanços do constitucionalismo de nações mais desenvolvidas. ”

Uma importante anotação de Ricardo Lobo Torres, diz respeito a presença do vocábulo economicidade na Constituição Alemã (art. 114, 2): *Wirtschaftlichkeit*, “que se traduz exatamente por economicidade. ” (TORRES, 1991, p. 39)

Sem dúvida, o princípio ficar insculpido na CRFB é muito importante, pois dá uma posição hierárquica acentuada do aspecto economicidade.

¹⁴ São os artigos inseridos no capítulo das finanças públicas. O Capítulo II – Das Finanças Públicas cuida de “normas gerais sobre dívida pública, emissão de moedas, função do banco central e do sistema orçamentário. ” (DA SILVA, 2014, p. 697)

4 O PRINCÍPIO DA ECONOMICIDADE APLICADO ÀS OBRAS PÚBLICAS RODOVIÁRIAS

4.1 CONSIDERAÇÕES GERAIS SOBRE A CONTRATAÇÃO DE OBRAS PÚBLICAS

No Brasil, há um arcabouço legal para contratação de obras públicas, em especial as Leis 8.666/1993 e Lei 12.462/2011.

Para Altounian (2012, p. 39), a Lei 8.666/1993 é “o principal normativo afeto à licitação e contratação do setor público”. Desde procedimentos e diretrizes, concepção e até o recebimento do objeto licitado são tratados pelo diploma legal. O normativo não serve apenas para obras públicas, mas para praticamente todas as licitações no Brasil

Após a escolha do Brasil como sede de dois eventos esportivos muito importantes, Copa do Mundo de futebol e Olimpíadas, a Lei 12.462/2011, regulamentada pelo Decreto 7.581/2011 passou a ser também importantes para a contratação de obras públicas. Com a Lei 12.688/2012 que inclui as ações do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) no Regime Diferenciado de Contratações (RDC), as obras rodoviárias da malha federal, praticamente em sua integralidade, passaram a ser contratadas pelo RDC.

As etapas para a contratação de uma obra pública passam, independente do normativo que escolhido, por: fase preliminar à licitação, projeto básico, licenciamento ambiental, preparação do edital ou convite, projeto executivo, assinatura do contrato e ordem de serviço, fiscalização da execução da obra e recebimento da obra concluída. (ALTOUNIAN, 2012, p. 53-60). Em todas as fases a atuação do controle é importante para o impedimento da ocorrência de irregularidades. “Todas as etapas são importantes. Problemas na condução de uma delas pode comprometer significativamente as subsequentes” (ALTOUNIAN, 2012, p. 60).

4.2 CONTROLE E FISCALIZAÇÃO DE OBRAS PÚBLICAS

Campelo e Jardim (2012, p. 35) afirmam que “é de conhecimento de todos que as obras públicas representam a aplicação de expressivo volume de recursos nos orçamentos públicos”. Tal expressivo montante de recursos, gera um ambiente propício para toda a sorte de malversação do dinheiro público, muitas vezes, essas ações são eivadas de dolo.

O emblemático caso do prédio do Tribunal Regional do Trabalho (TRT) de São Paulo, no idos do ano 1995, trouxe preocupação ao Congresso Nacional. Na ocasião, o Congresso Nacional solicitou ao TCU informasse as obras constantes na Lei Orçamentária Anual de 1996 que registrassem apontamentos de irregularidades. (CAMPELO e JARDIM, 2012, p. 35).

Segundo a obra do TCU “Fiscobras: 20 anos”, cita que a LDO 1998 foi a primeira a tratar das fiscalizações de obras pelo TCU, *in verbis*:

A Lei nº 9.473, de 22 de julho de 1997 (LDO 1998), foi a primeira Lei de Diretrizes Orçamentárias a tratar das fiscalizações de obras a cargo do TCU. Essa é a razão pela qual o plano de auditoria de obras do Tribunal referente ao exercício de 1997 é considerado o primeiro da série histórica do Fiscobras. (BRASIL, 2016, p. 25)

O Fiscobras consiste na seleção de obras públicas, com base em diversos critérios preestabelecidos pela Corte de Contas. Após as fiscalizações, as informações decorrentes são encaminhadas ao Congresso Nacional. Uma vez de posse das informações, o Parlamento decide quais obras devem receber dotações orçamentárias. (BRASIL, 2016, p. 14)

Ainda sobre o controle e fiscalização de obras públicas, Nogueira (2008, p. 163) faz um importante comentário sobre a importância dos Tribunais de Contas:

Contra os construtores de obras públicas de má qualidade [não só de má qualidade, mas o comentário serve para qualquer malversação em obra pública], os Tribunais de Contas dispõem de todos os meios coercitivos e punitivos comumente usados contra os responsáveis por fraudes ou atos que impliquem dano ao erário. Assim, nos termos das normas existentes na lei orgânica de cada Corte de Contas, as empresas construtoras, os responsáveis pelas empresas, os agentes públicos que não compelirem as construtoras a consertar os defeitos das obras e qualquer outro responsável pela má qualidade das obras, deverão ser punidos com multa, declaração de inidoneidade, obrigação de ressarcir o erário do prejuízo causado etc. Ademais, também conforme suas normas próprias, os Tribunais de Contas, através dos membros do Ministério Público nele atuantes, poderão ajuizar as ações cíveis e criminais pertinentes para punir os responsáveis.

O art. 230 do Regimento Interno do TCU (RI/TCU) expressa que:

O Tribunal, no exercício de suas atribuições, poderá realizar por iniciativa própria, fiscalizações nos órgãos e entidades sob sua jurisdição, com vistas a verificar a legalidade, a economicidade¹⁵, a legitimidade, a eficiência, a eficácia e a efetividade de atos, contratos e fatos administrativos.

O RI/TCU dispõe, nos art. 238, 239, 240, 241 e 243, para o controle externo os seguintes instrumentos de fiscalização: levantamento, auditoria, inspeção acompanhamento e monitoramento.

¹⁵ A economicidade mencionada é um desdobramento do mandamento do art. 71 da CRFB.

Levantamento (art. 238) serve para conhecer a organização e funcionamento dos órgãos e entidades jurisdicionadas. Também tem o objetivo de identificar objetos e avaliar a viabilidade de outras fiscalizações.

A auditoria (art. 239) é um instrumento muito utilizado pelo TCU e por outros tribunais de contas. A auditoria tem como função precípua o exame da legalidade e da legitimidade dos atos dos gestores. Na sua concepção operacional, a auditoria é utilizada para a avaliação do desempenho do objeto auditado.

O acompanhamento (art. 241) é um instrumento de fiscalização utilizado para examinar a legalidade e legitimidade dos atos de gestão. O acompanhamento também pode ser utilizado para avaliar o desempenho dos órgão e entidades jurisdicionadas.

Os resultados e o cumprimento das decisões emanadas pelo TCU são objeto do instrumento de fiscalização Monitoramento (art. 243)

Destaca-se que os instrumentos de fiscalização mencionados não são exclusivos para as obras, mas para todo o controle externo.

4.3 APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA ECONOMICIDADE ÀS OBRAS PÚBLICAS RODOVIÁRIAS

Em consulta à base de dados de jurisprudência selecionada¹⁶ do TCU, foram encontrados 94 acórdãos versando sobre economicidade (Anexo).

No sítio do TCU há uma descrição sucinta do funcionamento das bases de pesquisa jurisprudencial. Em relação à base de jurisprudência selecionada, há a seguinte explicação sobre o seu funcionamento:

A Base da Jurisprudência Selecionada permite a pesquisa nos enunciados elaborados pela Diretoria de Jurisprudência da Secretaria das Sessões a partir de deliberações selecionadas, desde 2003, sob o critério de relevância jurisprudencial.

O enunciado procura retratar o entendimento contido na deliberação da qual foi extraído, ou seja, a tese técnica ou jurídica, com relevância para a construção da jurisprudência do TCU, que tenha fundamentado a decisão adotada.

Contudo, o enunciado não constitui resumo oficial da deliberação proferida pelo Tribunal. Tampouco objetiva representar o posicionamento prevalecente do TCU sobre a matéria.

Na Base da Jurisprudência Selecionada é possível fazer pesquisa livre e/ou pesquisar por campos específicos dispostos diretamente na tela, bem como pesquisar pela árvore

¹⁶ <http://portal.tcu.gov.br/ouvidoria/duvidas-frequentes/jurisprudencia-do-tcu.htm>

de classificação dos enunciados, opção esta bastante útil por permitir o aprofundamento no estudo de temas que guardam maior relação com a gestão de recursos públicos.

Ao utilizar a opção “sinônimos”, o sistema de pesquisa recupera os documentos levando em consideração o termo pesquisado e os seus sinônimos. A fonte de sinônimos é o Vocabulário de Controle Externo do TCU (tesauro), utilizado na indexação dos enunciados da Jurisprudência Seleccionada.

Dos 94 acórdãos, foram selecionados, ainda por meio da base de jurisprudência selecionada do TCU, os acórdãos que versassem sobre obras e serviços de engenharia. Restaram cinco acórdãos dos quais três eram especificamente de obras rodoviárias. Os subtemas que apareceram na base de pesquisa:

Tabela 2: Número de ocorrências por subtema

Subtema	Ocorrências
Superfaturamento	1
Orçamento estimativo	1
Projeto	1

Os três acórdãos selecionados para o presente trabalho estão na próxima tabela:

Tabela 3: Relação dos acórdãos pesquisados na base de dados da jurisprudência selecionada do TCU

Acórdão	Relator	Tipo de fiscalização	Subtema	Resumo
AC-0296/17-P	AUGUSTO NARDES	TOMADA DE CONTAS ESPECIAL	Superfaturamento	Eventuais contestações acerca dos valores dispostos no Sinapi, no Sicro e em outros sistemas oficiais de custos utilizados pelo TCU como parâmetro de verificação da economicidade da contratação somente são possíveis de serem aceitas mediante a apresentação de

				justificativas técnicas adequadas e fundamentadas que demonstrem particularidades da obra que não estejam contempladas naqueles sistemas.
AC-0454/14-P	AUGUSTO SHERMAN	TOMADA DE CONTAS ESPECIAL	Orçamento estimativo	A adoção do Sinapi e do Sicro como parâmetro de verificação pelo TCU se afigura dentro dos contornos de legalidade e de aferição da economicidade da contratação, autorizados pelo art. 70, caput, da Constituição Federal, devendo a adoção de valores divergentes ser fundamentada mediante justificativas técnicas adequadas.
AC-53/07-P	AUGUSTO NARDES	RELATÓRIO DE LEVANTAMENTO	Projeto	Ao elaborar projetos básicos e planilhas orçamentárias visando a realização de procedimentos licitatórios para a conservação e restauração de rodovias, a Administração deve desenvolver estudos prévios com a finalidade de escolher jazidas de brita e de areia, bem como usinas de asfalto, que se coloquem como a opção socioeconômica mais viável, notadamente no que diz respeito às distâncias médias de transporte.

4.3.1 Acórdão 0296/2017-Plenário¹⁷

Nos autos do processo que ensejou o Acórdão 0296/2017-Plenário, verifica-se, no voto condutor, uma passagem que ilustra a aplicação pelo TCU da ponderação necessária para o princípio da economicidade:

(...) a responsabilidade do gestor que autorizou a inclusão dos itens com sobrepreço é ainda maior do que a daqueles que apenas determinaram os pagamentos, pois a **inserção de itens novos ou majoração de seus valores deve passar por prévia verificação da compatibilidade dos preços com os de mercado**, a partir da fixação de critérios de aceitabilidade dos preços, prevista no art. 40, inciso X, da Lei nº 8.666/93. **(grifo nosso)**

O gestor deve ser diligente e verificar a adequação dos preços acrescentados ao contrato com os praticados no mercado.

Na mesma decisão, novamente a questão da adequação e razoabilidade de preços diferentes do que a Administração considera o mais justo e barato foi enfrentada:

A utilização do Sinapi, do Sicro e de outros sistemas oficiais de custos como parâmetro de verificação por este Tribunal se afigura dentro dos contornos de legalidade e de aferição da economicidade da contratação, autorizados pelo art. 70, caput, da Constituição Federal. **Eventuais ajustes considerados necessários pelos interessados em contestar os valores ali dispostos, somente são possíveis de serem aceitos mediante justificativas técnicas adequadas e fundamentadas que respaldem a adoção de outros valores, superiores aos apontados nos referidos sistemas, seja pelas peculiaridades da obra ou de seu projeto, seja diante de outras razões técnicas não consideradas no contexto de execução (grifo nosso)**

De forma justificada, inclusive tecnicamente, pode ser utilizado valores superiores ao apontados nos sistemas oficiais mais tradicionais (Sicro e Sinapi). Dessa forma, verifica-se que o TCU, enfrentou a questão da obediência do princípio da economicidade aderindo a corrente que entende a questão como uma adequação entre custo e benefício.

4.3.2 Acórdão 454/2014-Plenário¹⁸

Nos autos do processo que redundou no Acórdão 454/2014-Plenário, os responsáveis argumentam em suas defesas que o cálculo elaborado pelo TCU, entre outros fatores, não levou

17

<https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/11/%252a/NUMACORDAO%253A296%2520ANOACORDAO%253A2017/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/false/1/false>. Acesso em 21 mar 2018

18

<https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/11/%252a/NUMACORDAO%253A454%2520>

em conta os custos e insumos praticados no mercado local, que fica distante mais de 3 mil km dos grandes centros do país.

No voto, o Relator refutou a tese de defesa:

9. Tais argumentos não podem ser acolhidos para o fim de afastamento do dano aqui apontado. Primeiro porque, visando dimensionar o sobrepreço, a unidade técnica especializada utilizou os sistemas Sinapi e Sicro **escolhendo em cada caso o mais específico** ou o que apresentasse **valores mais favoráveis aos responsáveis e empresas**.

(...)

13. Sendo o Sinapi e o Sicro sistemas oficiais de custos, sua adoção como parâmetro de verificação por este Tribunal se afigura dentro dos contornos de legalidade e de aferição da economicidade da contratação, autorizados pelo art. 70, *caput*, da Constituição Federal. Eventuais ajustes reputados necessários pelos interessados em contestar os valores ali dispostos, somente são possíveis de serem aceitos mediante justificativas técnicas adequadas e fundamentadas que respaldem a adoção de outros valores, superiores aos apontados nos referidos sistemas, seja pelas peculiaridades da obra, seja em razão da região, seja diante de outras razões técnicas não consideradas no contexto de execução. Tal situação não foi demonstrada nestes autos. Permanecem, portanto, unicamente os ajustes efetuados pelas unidades técnicas deste Tribunal durante as análises empreendidas em etapas processuais anteriores, bem como aqueles apontados nesta ocasião (óleo diesel), haja vista que, desta feita, não foram apresentados elementos técnicos capazes de infirmar os cálculos efetuados pela unidade técnica especializada.

14. Cabe ressaltar, ainda, no que tange ao argumento da empresa citada solidariamente, segundo o qual os preços de sua proposta estavam em consonância com o limite máximo do valor global fixado no orçamento elaborado por técnicos do Deracre¹⁹, que, se por um lado o valor global máximo serve de parâmetro para apreciação das propostas da licitação, por outro, torna-se necessário, para que haja atendimento ao critério legal previsto no art. 43, inciso IV, da Lei 8.666/1993, que os preços praticados na licitação e no referido orçamento reflitam os preços praticados no mercado, sob pena de não isentar de responsabilidade por eventual sobrepreço ou superfaturamento tanto o agente público que pratica o ato irregular como o privado que dele se beneficia.

Nota-se o cuidado da Corte de Contas em adotar o valor de referência mais adequado. Não há a preocupação de escolher somente o mais barato, mas sim o que retrata melhor a situação em análise, sem deixar de lado a economicidade.

[ANOACORDAO%253A2014/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/false/1/false.](#)

¹⁹ Deracre: Departamento Estadual de Estradas de Rodagem, Hidrovias e Infraestrutura do Acre.

Observa-se que as decisões do TCU, tem se alinhado com a corrente doutrinária que entende o princípio da economicidade com uma relação “umbilical” (BUGARIN, 2011, p.) com a razoabilidade. As decisões não são no sentido de se contratar o que for o mais módico por si só, mas sim no sentido de se observar o custo benefício para a sociedade.

4.3.3 Acórdão 057/2007-Plenário²⁰

No voto condutor do acórdão, há a menção, novamente, a necessidade de se ponderar as circunstâncias que permeiam o objeto em questão. Por exemplo, uma obra de característica emergencial e de baixa complexidade há a necessidade de um projeto básico, com elementos constitutivos mais simples, porém de forma adequada com a situação do objeto.

5. A respeito do indício de irregularidade relativo à elaboração de projeto básico inadequado, o Tribunal tem entendido que esse instrumento pode ser traduzido em planilha estimativa, devidamente fundamentada em relatório técnico, sempre que tais serviços forem de característica emergencial e de baixa complexidade executiva. É preciso assinalar que esse entendimento não se figura no sentido de dizer que o projeto básico é elemento prescindível nas obras desse tipo, mas esclarecer que os seus elementos constitutivos são mais simples, compatíveis com as obras que pretende detalhar. Desse modo, a estimativa e o detalhamento dos tipos de serviços a serem executados, desde que acompanhados de fundamentação técnica e compatível com o trecho em questão, podem servir para atender o disposto no art. 7º da Lei nº 8.666/1993.

De forma similar as outras decisões, o TCU decide com base na razoabilidade, não exige aprofundamento demorado que elevaria o custo do projeto. Caso fizesse, sem contar o tempo despendido, o próprio projeto sairia mais caro que a obra executada. É a corrente do custo/benefício da economicidade sendo adotada.

No mesmo voto:

17. Com isso, impedir-se-á freqüente falha verificada em contratos dessa modalidade, a qual se traduz no superdimensionamento de quantitativos de serviços que não refletem a realidade das obras, cujo valor global passa a funcionar como um meio de limitação de recursos financeiros a serem alocados de acordo com a conveniência do órgão contratante, acarretando, muitas vezes, em atos de inegável antieconomicidade, uma vez que o valor do contrato mostra-se além do necessário para a execução de seu objeto. Essa situação, somada à carência de investimentos no setor de Infra-Estrutura de Transportes, especificamente no que se refere às ações de conservação das rodovias, reveste-se na má aplicabilidade dos já escassos recursos públicos destinados para a área (...).

²⁰<https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/11/%252a/NUMACORDAO%253A53%2520ANOACORDAO%253A2007/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/faIse/1/false>.

Observa-se que o Tribunal na decisão requer um maior zelo com om Erário, sem exigir filigranas que poderiam de certa forma comprometer a execução das obras, ou seja, há uma razoabilidade na aplicação do princípio da economicidade.

5 CONCLUSÃO

Lima (2010, p.34) faz uma interessante abordagem sobre a destinação dos recursos “poupados” pela administração. Qual seria o destino? Há alguma recompensa ao gestor que poupar, haja vista a prescrição orçamentária? Quanto ao segundo questionamento, não há recompensa. O gestor “econômico” apenas devolve o recurso economizado com o risco de no próximo orçamento receber menos que o estimado no anterior. Essa atitude orçamentária pouco motivante, pode ser a causa da resposta do destino das virtuais sobras. Como há a ameaça da prescrição, investe-se de forma pouco racional, pois a há necessidade em se gastar o dinheiro. Então, o moderno princípio da economicidade seria violado.

Analisou-se no presente trabalho os princípios constitucionais que regem o direito administrativo brasileiro, a saber: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

O controle da administração pública pode ser dividido em controle interno e externo. Ambos controles possuem previsão constitucional de existência. O TCU insere-se no controle externo da Administração Pública. Além dos órgãos específicos de controle, o ordenamento jurídico brasileiro possui previsão de autocontrole dos seus atos pela Administração Pública.

Nas atribuições dos Tribunais de Contas, a Constituição reservou papel de destaque. As várias competências trazidas pelo texto constitucional de forma implícita conferem às Corte Contas um status de quase-Poder (um quarto Poder se for considerada tripartição).

O princípio da economicidade também analisado no presente trabalho. Destaca-se a preocupação da Assembleia Constitucional de 1987 em positivar no texto constitucional seria promulgado no ano seguinte o princípio da economicidade. Cumpre mencionar que além da CRFB/1988, a outra constituição que apresenta o mesmo princípio é a Alemã de 1949.

Pois, é interessante notar que, nas decisões analisadas no presente trabalho (Acórdãos 296/2017-Plenário; 454/2014-Plenário e 53/2007-Plenário), a Corte de Contas foi ponderada e razoável nas análises. Nesses casos específicos, o zelo com o patrimônio público foi preservado, mas com a observação do princípio constitucional da economicidade na sua forma mais harmoniosa com a razoabilidade.

ANEXO

Acórdão	Autor da tese
AC-0374/18-P	ANA ARRAES
AC-0120/18-P	BRUNO DANTAS
AC-2742/17-P	AROLDO CEDRAZ
AC-2440/17-P	AUGUSTO NARDES
AC-9296/17-1	BENJAMIN ZYMLER
AC-8564/17-2	VITAL DO RÊGO
AC-2007/17-P	BENJAMIN ZYMLER
AC-1826/17-P	VITAL DO RÊGO
AC-7231/17-2	AUGUSTO NARDES
AC-1497/17-P	ANDRÉ DE CARVALHO
AC-0844/17-P	BENJAMIN ZYMLER
AC-0784/17-P	ANDRÉ DE CARVALHO
AC-0775/17-P	JOSÉ MÚCIO MONTEIRO
AC-2260/17-1	WALTON ALENCAR RODRIGUES
AC-0296/17-P	AUGUSTO NARDES
AC-3053/16-P	BENJAMIN ZYMLER
AC-2901/16-P	BENJAMIN ZYMLER
AC-2901/16-P	BENJAMIN ZYMLER
AC-2600/16-P	RAIMUNDO CARREIRO
AC-2598/16-P	RAIMUNDO CARREIRO
AC-2057/16-P	BRUNO DANTAS
AC-1923/16-P	BRUNO DANTAS
AC-4143/16-1	BENJAMIN ZYMLER
AC-1392/16-P	BENJAMIN ZYMLER
AC-0644/16-P	WALTON ALENCAR RODRIGUES
AC-3329/15-P	JOSÉ MÚCIO MONTEIRO
AC-4326/15-1	AUGUSTO SHERMAN
AC-3547/15-2	RAIMUNDO CARREIRO
AC-1496/15-P	ANA ARRAES
AC-1375/15-P	BRUNO DANTAS
AC-1297/15-P	BRUNO DANTAS
AC-1207/15-P	AUGUSTO NARDES
AC-1207/15-P	AUGUSTO NARDES
AC-1151/15-P	ANA ARRAES
AC-0824/15-P	AUGUSTO NARDES
AC-0824/15-P	AUGUSTO NARDES
AC-0677/15-P	MARCOS BEMQUERER
AC-0332/15-P	BENJAMIN ZYMLER
AC-0520/15-2	VITAL DO RÊGO
AC-2871/14-P	JOSÉ JORGE
AC-2633/14-P	AROLDO CEDRAZ
AC-2580/14-P	BRUNO DANTAS
AC-2057/14-P	BENJAMIN ZYMLER
AC-1786/14-P	BENJAMIN ZYMLER
AC-3129/14-2	RAIMUNDO CARREIRO
AC-0454/14-P	AUGUSTO SHERMAN
AC-0454/14-P	AUGUSTO SHERMAN

AC-3611/13-P	BENJAMIN ZYMLER
AC-3438/13-P	AUGUSTO SHERMAN
AC-3271/13-P	MARCOS BEMQUERER
AC-3239/13-P	WALTON ALENCAR RODRIGUES
AC-2531/13-P	BENJAMIN ZYMLER
AC-2470/13-P	AUGUSTO SHERMAN
AC-2168/13-P	MARCOS BEMQUERER
AC-1977/13-P	VALMIR CAMPELO
AC-0410/13-P	RAIMUNDO CARREIRO
AC-8327/12-2	JOSÉ JORGE
AC-2155/12-P	RAIMUNDO CARREIRO
AC-3227/12-1	ANA ARRAES
AC-0562/12-P	JOSÉ MÚCIO MONTEIRO
AC-0249/12-P	AUGUSTO SHERMAN
AC-10057/11-1	JOSÉ MÚCIO MONTEIRO
AC-4043/11-2	ANDRÉ DE CARVALHO
AC-3624/11-2	AROLDO CEDRAZ
AC-0482/11-P	JOSÉ JORGE
AC-6726/10-1	MARCOS BEMQUERER
AC-6052/10-1	AUGUSTO NARDES
AC-1341/10-P	MARCOS BEMQUERER
AC-3140/10-1	AUGUSTO NARDES
AC-0683/10-P	WALTON ALENCAR RODRIGUES
AC-0899/10-2	BENJAMIN ZYMLER
AC-0265/10-P	RAIMUNDO CARREIRO
AC-0194/10-P	JOSÉ MÚCIO MONTEIRO
AC-0114/10-P	BENJAMIN ZYMLER
AC-0111/10-P	AROLDO CEDRAZ
AC-5362/09-2	JOSÉ JORGE
AC-1382/09-P	BENJAMIN ZYMLER
AC-3021/09-2	BENJAMIN ZYMLER
AC-1029/09-2	RAIMUNDO CARREIRO
AC-0331/09-P	AUGUSTO NARDES
AC-1331/08-P	BENJAMIN ZYMLER
AC-1330/08-P	BENJAMIN ZYMLER
AC-1163/08-P	BENJAMIN ZYMLER
AC-1039/08-P	GUILHERME PALMEIRA
AC-1195/08-1	AUGUSTO NARDES
AC-670/08-P	BENJAMIN ZYMLER
AC-669/08-P	BENJAMIN ZYMLER
AC-462/08-P	MARCOS BEMQUERER
AC-570/07-P	BENJAMIN ZYMLER
AC-53/07-P	AUGUSTO NARDES
AC-2329/06-P	UBIRATAN AGUIAR
AC-1336/06-P	UBIRATAN AGUIAR
AC-304/06-P	LINCOLN MAGALHÃES DA ROCHA
AC-1918/04-P	ADYLSO MOTA

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICAS

ALTOUNIAN, Cláudio Sarian. *Obras Públicas: licitação, contratação, fiscalização e utilização*. 3ª ed. rev. atual. e ampl. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2012

ALVIM, J. E, CARREIRA. *Teoria Geral do Processo*. 21ª ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

BRASIL. *Súmula de Jurisprudência Predominante do Supremo Tribunal Federal (346)* – Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=346.NUME.%20NAO%20S.FLSV.&base=baseSumulas>>. 1964. Acesso em: 21. Mar. 2018

BRASIL. *Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/L4717.htm>. 1965. Acesso em: 21 mar. 2018.

BRASIL. *Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0200.htm>. Acesso em: 21 mar. 2018.

BRASIL. *Súmula de Jurisprudência Predominante do Supremo Tribunal Federal (473)* – Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=473.NUME.%20NAO%20S.FLSV.&base=baseSumulas>>. 1969. Acesso em: 21. Mar. 2018

BRASIL. *Lei nº 7.347, DE 24 de julho de 1985*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/leis/L7347orig.htm>. 1985. Acesso em: 21 mar. 2018.

BRASIL. *Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 21 mar. 2018.

BRASIL. *Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992*. Disponível: <
http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/L8429.htm>. 1992. Acesso em: 21. Mar. 2018.

BRASIL. *Lei Complementar nº 75, de 20 de maio de 1993*. Disponível: <
http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/LCP/Lcp75.htm>. 1993. Acesso em: 21 mar. 2018.

BRASIL. *Lei Complementar nº 135, de 4 de junho de 2010*. Disponível em: <
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp135.htm>. 2010. Acesso em: 21 mar. 2018.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Resolução n. 246, de 30 de Novembro de 2011*. Altera o Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, aprovado pela Resolução TCU nº 155, de 4 de dezembro de 2002. Brasília. 2011.

BRASIL. *nº 12.846, de 1º de agosto de 2013*. Disponível em: <
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2013/lei/112846.htm>. 2013. Acesso em: 21 mar. 2018.

BRASIL. *Conhecendo o Tribunal*. 6ª ed. 2016. Disponível em:
<https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A2589BC8D301589C84A70760CF>. Acesso em: 20 mar. 2018

BRASIL, *Fiscobras: 20 anos*. Brasília: TCU, Secretaria-Geral de Controle Externo, 2016.

BUGARIN, Paulo Soares. *O Princípio Constitucional da Economicidade na Jurisprudência do Tribunal de Contas da União*. 2ª ed. rev. ampl. Belo Horizonte: Editora Fórum. 2011.

CAMPELO, Valmir; Cavalcante, Rafael Jardim. *Obras Públicas: Comentários à Jurisprudência do TCU*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2012.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 27ª ed. São Paulo: Atlas, 2014.

DA SILVA, José Afonso. *Comentário Contextual à Constituição*. 9ªed. São Paulo: Malheiros, 2014.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 29.ed. Rev, atual. e ampl. - Rio de Janeiro: Forense, 2016.

DWORKIN, Ronald. “*O modelo de regras I*”. In: Levando os Direitos a Sério. Tradução de Nelson Boeira. São Paulo: Martins Fontes, 2002, p.42-43.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *Mini Aurélio: O dicionário da língua portuguesa*. Editora Positivo: Curitiba, 2010.

GUERRA, Evandro Martins. *Os Controles Externo e Interno da Administração Pública*. Belo Horizonte: Ed. Fórum, 2005.

KELSEN, Hans. *Teoria Pura do Direito*. Tradução João Batista Machado. 8ª ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2009.

JACOBY FERNANDES, Jorge Ulisses. *Tribunais de Contas do Brasil: jurisdição e competência*. 4. ed. rev. atual. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. 12ª ed. rev. atual. ampl. São Paulo: RT. 2016

LIMA, João Alberto de Oliveira; PASSOS, Edilenice; NICOLA, João Rafael. *A Gênese do Texto da Constituição de 1988*. Brasília: Sendo Federal, 2013.

LIMA, Gustavo Massa Ferreira. *O Princípio Constitucional da Economicidade e o Controle de Desempenho pelos Tribunais de Contas*. Belo Horizonte: Editora Fórum. 2010.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 40ª ed. São Paulo. Malheiros, 2014.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *Curso de Direito Administrativo*. 3ª Ed. rev., atual. e ampl. — Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2015.

TORRES, Ricardo Lobo. *O Tribunal de Contas e o controle da legalidade, economicidade e legitimidade*. Rio de Janeiro, Revista do TCE/RJ, nº 22, jul/1991. pp. 37-44.