

**INSTITUTO BRASILIENSE DE DIREITO PÚBLICO – IDP
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO *LATO SENSU* EM
DIREITO ADMINISTRATIVO**

RAQUEL SOARES DE CARVALHO

**O TCU EM AUXÍLIO AO CONGRESSO NACIONAL:
E A COMPETÊNCIA PARA PARALISAR OBRAS COM INDÍCIOS DE
IRREGULARIDADES GRAVES**

Brasília/DF

2012

RAQUEL SOARES DE CARVALHO

**O TCU EM AUXÍLIO AO CONGRESSO NACIONAL:
E A COMPETÊNCIA PARA PARALISAR OBRAS COM INDÍCIOS DE
IRREGULARIDADES GRAVES**

Monografia apresentada como requisito parcial à obtenção do título de Especialista em Direito Administrativo, no Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* do Instituto Brasiliense de Direito Público – IDP.

Orientador Prof. André Luís de Carvalho.

Brasília/DF

2012

RAQUEL SOARES DE CARVALHO

**O TCU EM AUXÍLIO AO CONGRESSO NACIONAL:
E A COMPETÊNCIA PARA PARALISAR OBRAS COM INDÍCIOS DE
IRREGULARIDADES GRAVES**

Monografia apresentada como requisito parcial à
obtenção do título de Especialista em Direito
Administrativo, no Curso de Pós-Graduação *Lato
Sensu* do Instituto Brasiliense de Direito Público
– IDP.

Aprovado pelos membros da banca examinadora em __/__/__, com menção
____(_____).

Banca Examinadora:

Presidente: Prof.

Integrante: Prof.

Integrante: Prof.

À minha mãe Shirley, com amor,
pelo carinho e incentivo que
sempre recebi.

Às minhas amadas, Isabela e Vovó
Neusa, pela inspiração e alegria
que me dão.

À memória do meu pai Sérgio, que
hoje estaria orgulhoso de mim.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, quero agradecer à minha mãe, Shirley, que sempre teve fé na vida, amor pelas pessoas, que muito lutou contra os seus defeitos e evoluiu com dignidade, força, sabedoria, caráter e que hoje é meu porto seguro e meu exemplo. Por me ensinar que mesmo nos momentos difíceis devemos ter fé e acreditar em um dia melhor. Por me valorizar como pessoa e profissional.

À minha irmã, Isabela, que sempre acreditou em mim e está sempre ao meu lado.

Ao meu pai, Sérgio, primeiro, porque acredito que hoje estaria mais orgulhoso da pessoa que me tornei; segundo porque essa é uma forma de senti-lo vivo e ainda presente.

À minha avó Neusa pelo apoio incondicional, presença e exemplo fundamentais em minha vida. Por me ensinar que o estudo vale à pena e nos dignifica.

RESUMO

O presente trabalho pretende estudar as fases do procedimento licitatório, bem como a importância da avaliação dos órgãos de controle na fiscalização da aplicação dos recursos públicos. Explana sobre tipos de irregularidades encontradas nos certames, na celebração e fiscalização dos contratos públicos. O ambiente analisado foi a Administração Pública Federal, diferenciando as reais competências do TCU quanto à fiscalização de obras públicas e seu papel como auxiliar do Congresso Nacional na apresentação de relatórios com subsídios e recomendações para um melhor entendimento sobre os ônus e bônus das paralisações de obras públicas. Concluindo, são abordadas as regulamentações e entendimentos que dão embasamento legal ao tema e efetuadas análises críticas sobre quem recai a competência para realizar a paralisação de obras com indícios de irregularidades graves.

Palavras Chaves: Obras Irregulares; processo licitatório; TCU; Congresso Nacional.

ABSTRACT

This essay aims to demonstrate the proper steps of the procurement process, as well as the importance of the control agencies evaluation for the fiscalization of public resources application. It analyses the types of irregularities found in the procurement, the conclusion of the agreements and monitoring of public contracts. The chosen area of study was the Federal Public Administration, with a clear differentiation of the real TCU capabilities for monitoring public constructions and its role to assist the National Congress by presenting reports with subsidies and recommendations for the proper understanding on bonds and responsibilities related to stoppages of public constructions. To conclude, there is an analysis of regulations and understandings that give legal basement to the subject and critical analyses were done on the competences and responsibilities for the stoppage of constructions with indications of serious irregularities.

Keywords: Irregular constructions; procurement process; TCU; National Congress.

LISTA DE ABREVIATURA

- ADEMI** – Associação de Dirigentes de Empresas no Mercado Imobiliário
- CBIC** – Câmara Brasileira da Indústria da Construção
- CEF** – Caixa Econômica Federal
- CGU** – Corregedoria Geral da União
- CMO** - Comissão Mista de Orçamento
- DOU** – Diário Oficial da União
- LDO** - Lei de Diretrizes Orçamentárias
- LOA** - Lei Orçamentária Anual
- LRF** – Lei de Responsabilidade Fiscal
- MPOG** – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
- NBR ISSO 9000** – Sistema de Gestão de Qualidade
- OCDE** – Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
- PAC** – Plano/Programa de Aceleração do Crescimento
- PBQP-H** – Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade do Habitat
- SEAP** – Secretaria de Estado da Administração e do Patrimônio
- SEDU/PR** – Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano da Presidência da República
- SINDUSCON** – Sindicato da Indústria da Construção Civil
- SIQ-C** - Sistema de Qualificação de Empresas de Serviços e Obras
- TCU** – Tribunal de Contas da União
- TV** - televisão

SUMÁRIO

Introdução

1 – Fases do Procedimento Licitatório	12
1.1. Preparatória – Estudos Preliminares	13
1.2. Interna – Edital de Licitação	16
1.3. Externa – Habilitação, Julgamento, Homologação e Adjudicação	21
1.4. Contratual – Assinatura do Contrato	27
1.5. Posterior à contratação	33
2 – Irregularidades Cometidas nas Licitações Públicas	35
2.1. Irregularidades graves no procedimento licitatório	35
2.1.1. Importância da Qualidade	38
2.2. Irregularidade no Contrato de Prestação de Serviço	41
2.3. Irregularidade na Execução Orçamentária	44
2.6. Irregularidade nas Medições e nos Pagamentos	44
2.5. Irregularidade Durante o Recebimento da Obra	45
3 – Competências e Responsabilidades do TCU e do Senado Federal ---	47
4 – A Importância da Fiscalização dos Recursos pelo TCU	57

Conclusão

Bibliografia

Introdução

O presente Trabalho de Conclusão de Curso de Especialização abordará o tema da fiscalização realizada pelo Tribunal de Contas da União – TCU, a fim de verificar possíveis irregularidades em obras públicas. Assunto que, apesar de amplamente discutido, de forma empírica, e de ser matéria diária nos tablóides de notícia, com as excêntricas opiniões dos políticos e administradores públicos, ainda existe um desconhecimento sobre como é realizada a fiscalização e, como são feitas as recomendações para paralisação de obras públicas irregulares.

Nesse passo, o presente visa discutir questões acerca das críticas atuais formuladas por autoridades políticas (presidente e membros do Congresso Nacional) sobre a competência do TCU em recomendar a paralisação de obras públicas, apresentando subsídios para um correto entendimento sobre os ônus e bônus dessas paralisações.

Tais críticas giram em torno da indagação a respeito do trabalho realizado pelo Congresso Nacional na glosa de verbas orçamentárias, com o auxílio do TCU e, a grande repercussão na imprensa, sobre as obras com indícios de irregularidades graves. Sobre quem recai a competência para paralisá-las?

Pela necessidade de delimitação do tema, escolheu-se investigar os fundamentos dessas críticas. Ou seja, investigar se são procedentes, se estão calcadas em fatos ou se apenas veiculam argumentos difusos, de natureza subjetiva ou opinativa, que acabam por criar imagem negativa junto à opinião pública da atuação das instituições envolvidas.

Para tanto, impõe-se durante o discorrer do presente Trabalho, a feitura de algumas considerações e análises comparativas entre as competências e atribuições do Tribunal de Contas da União e do Congresso Nacional, além do estudo das Leis de Diretrizes Orçamentárias dos exercícios de 2011 e 2012, buscando diferenciar as alterações e a evolução do tema antes de adentrarmos na apresentação de nossas conclusões.

Nos últimos anos, o Brasil galgou importantes avanços em matéria de orçamento público, licitações, auditorias e fiscalizações. Na prática, porém, a experiência do processo de fiscalização e controle das irregularidades, considerando sua concepção, planejamento, instrumentos de execução e controle, tem sido recheada de críticas e opiniões diversas.

Durante a elaboração do trabalho, serão demonstradas as reais competências do TCU quanto à fiscalização de obras públicas, além de como são apresentadas e recomendadas ao Congresso Nacional.

Serão descritas questões inquietantes sobre o que são indícios de irregularidade grave e, como o TCU age quando detecta obras com tais indícios.

Importante esclarecer e discorrer, também, sobre os contratos bloqueados, os recursos e verbas para obras possivelmente irregulares, assim como o prazo para liberação das obras e seus recursos orçamentários.

E, ao final deste trabalho, serão apresentadas conclusões relativas aos principais aspectos do tema *sub examine*, destacando-se a competência auxiliar do TCU ao Congresso Nacional, com recomendações de paralização de obras públicas com irregularidades.

1 – Fases do Procedimento Licitatório

Analisa-se, no presente trabalho, a figura jurídica mais e conhecida e discutida do Direito Administrativo, qual seja o processo licitatório. Trata-se, em verdade, da espécie mais utilizada e socialmente difundida de processo, consistindo, sem sombra de dúvidas, na força motriz das engrenagens socioeconômicas da Administração Pública.

Feitas essas observações, pode-se conceituar, preliminarmente, alguns institutos jurídicos muito utilizados quando da existência de licitações de obras públicas, conforme legislação pertinente (art. 6º, da Lei nº 8.666/93) e à luz do entendimento do Tribunal de Contas da União. Anotamos:

Processo Licitatório: é o procedimento administrativo formal em que a Administração Pública convoca, mediante condições estabelecidas em ato próprio (edital ou convite), empresas interessadas na apresentação de propostas para o oferecimento de bens e serviços;

Obra Pública: é toda construção, reforma, fabricação, recuperação ou ampliação de bem público. Pode ser realizada de forma direta, quando a obra é feita pelo próprio órgão ou entidade da Administração por seus próprios meios, ou de forma indireta, quando a obra é contratada com terceiros por meio de licitação ou, em casos excepcionais, dispensa ou inexigibilidade de licitação.¹

Além do entendimento do TCU, é predominante o entendimento dos diversos estudiosos quanto ao conceito de licitação, *in verbis*:

“Licitação é um certame que as entidades governamentais devem promover e no qual abrem disputa entre os interessados em com elas travar determinadas relações de conteúdo patrimonial, para escolher a proposta mais vantajosa às conveniências públicas”.²

“É o procedimento administrativo mediante o qual a Administração Pública seleciona a proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse”.³

“É o procedimento administrativo vinculado por meio do qual os entes da Administração Pública e aqueles por ela controlados selecionam a melhor proposta entre as oferecidas pelos vários interessados, com dois objetivos – a celebração de contrato, ou a obtenção do melhor trabalho técnico, artístico ou científico.”⁴

¹ Manual de Orientações para Execução e Fiscalização de Obras Públicas. Abril/2011. **Controladoria Geral do Estado do Piauí**. www.cge.pi.gov.br

² BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de Direito Administrativo. p. 517.

³ MEIRELLES, Hely Lopes, Direito Administrativo Brasileiro. p. 260.

⁴ CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. p. 225.

Analisando os conceitos doutrinários, entendemos que para a conclusão de uma obra pública se faz necessária à aglomeração de atos da Administração Pública, que geram diversos eventos e fases antes mesmo da licitação propriamente dita, sendo tais atos fundamentais para a perfeita contratação de prestação de serviços.

O ordenado cumprimento desses atos geram à Administração Pública índices bastante reduzidos de prejuízos ou contratações inadequadas que dignam-se a refletir no bom andamento dos órgãos, bem como dos cofres públicos.

Vê-se, portanto, na importante missão de relatar considerações básicas a serem rigorosamente cumpridas para o adequado processo de contratação de serviços especializados em execução de uma obra pública, a observância das fases preliminares, internas, externas, contratuais e as posteriores a licitação.

1.1. Fase Preparatória – Estudos Preliminares

Por ser o processo licitatório uma das principais matérias estudadas pelo Direito Administrativo, as espécies de licitação, bem como as fases para sua perfeita execução, devem ser bem fundamentadas e seguidas.

Do ponto de vista formal, as etapas preparatórias da licitação de qualquer obra realizada pela Administração Pública devem, obrigatoriamente, ser cumpridas, pois terão papel determinante na tomada da decisão de licitar. Assim, tais etapas compõem um propósito de reconhecer necessidades, avaliar e ter em conta recursos, bem como optar pela melhor alternativa para atender os anseios da sociedade, seguindo as disposições contidas na Seção III, art. 7º e demais da Lei nº 8.666/93.

Diariamente nos deparamos com tais etapas sendo parcialmente descumpridas, esquecendo que, quando da realização das demais fases, essas não seguiram a sinalização positiva da viabilidade do empreendimento, resultando em despesas inúteis de recursos públicos, haja vista a impossibilidade de execução da obra, por dificuldades em sua conclusão ou por ineficiência das instalações quando de sua utilização.

Sem embargo ao que já foi esclarecido, a Administração Pública, na fase anterior à licitação, realiza estudos sobre as reais necessidades da contratação, com a elaboração de estudo de viabilidade e posterior elaboração de anteprojeto, também conhecido como estudo preliminar, conforme determina o inciso I, do art. 13, da Lei de Licitações e Contratos.

O processo será iniciado com estudo sobre o programa de necessidade, tendo como principal objetivo aguçar e tracejar as necessidades do órgão contratante, além de narrar as ações que serão depreendidas para a perfeita conclusão do estudo de viabilidade

Ulteriormente, a Administração Pública irá determinar clara e precisamente o fim a que se destina tal contratação, especificando a sua dimensão, os equipamentos a serem utilizados, os reais usuários do empreendimento, a qualidade dos produtos a serem contratados ou até mesmo o padrão de acabamento do empreendimento a ser construído.

Nessa linha de raciocínio, é correto afirmar que se faz necessário a elaboração de um orçamento estimado (alínea “f”, inciso IX, art. 6º, da Lei nº 8.666/93), que se dará através de uma avaliação minuciosa dos custos, obtendo-se, assim, o total dos recursos a serem despendidos durante a execução.

Desta forma, em uma objetiva definição, segundo Maria Sylvia Di Pietro, o estudo de viabilidade trata-se daquele trabalho preliminar que se origina em um relatório com a narração pormenorizada dos elementos integrantes da licitação que se enquadram ao caso concreto e suas principais características, bem como os critérios a serem adotados, os índices e parâmetros empregados na sua definição, as demandas que serão atendidas com a execução e, por fim, o pré-dimensionamento dos elementos, isto é, a estimativa do tamanho de seus componentes⁵.

De acordo com o Manual de Obras Públicas - Edificações da Secretaria de Estado da Administração e do Patrimônio (Práticas SEAP), o estudo preliminar, ou estudo de viabilidade visa à análise e escolha da solução que

⁵ DI PIETRO, Maria Sylvia, **Direito Administrativo**. p. 350

melhor resposta ao programa de necessidades do certame sob os aspectos legal, técnico, econômico e ambiental do empreendimento⁶.

Além de estudos e desenhos que assegurem a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental, o Estudo Preliminar será constituído por um relatório justificativo, contendo a descrição e avaliação da alternativa selecionada, as suas características principais, os critérios, índices e parâmetros utilizados, as demandas a serem atendidas e o pré-dimensionamento dos sistemas previstos. Serão consideradas as interferências entre estes sistemas e apresentada a estimativa de custo do empreendimento.

O desenvolvimento do estudo de viabilidade não se confunde com o projeto básico, ocorrendo uma grande diferença entre eles, pois somente o estudo de viabilidade não é suficiente para licitar, pois apenas possibilita uma melhor definição e conhecimento da obra a ser licitada, enquanto o projeto básico é o portador de todas as informações necessária para a execução e construção do Empreendimento.

Depois de realizados todos os estudos e definidos o tamanho e as condições para cumprir com as etapas da obra pública, os preparativos para a contratação se iniciam, preferencialmente, pela licitação. Em casos apartados e em grau de exceção, a lei prevê hipóteses em que a licitação não ocorrerá ou poderá não ocorrer, criando-se assim, o instituto da inexigibilidade e da licitação dispensável, respectivamente, e nestas situações o rigor e a atenção do Poder Público deverão ser ainda maiores que nas situações comuns.

Importante esclarecer que tais exceções, contidas no art. 37, XXI, da Constituição Federal, não se enquadram ao presente trabalho, haja vista tratar-se aqui de estudo sobre a licitação de obras públicas de grande porte e não de modalidades previstas no rol taxativo do art. 24 (dispensa de licitação) e no art. 25 (inexigibilidade de licitação), ambos da Lei nº 8.666/93.

É bom que se diga, nesse ponto, que o objeto a ser contratado é indicado, pormenorizadamente, durante a elaboração do projeto básico. Assim, a partir daí, são definidas as condições indispensáveis para o recebimento das

⁶ COSTIN, Cláudia, **Manual de Obras Públicas** - Edificações da Secretaria de Estado da Administração e do Patrimônio.

propostas, observando sempre o princípio da isonomia, ou igualdade entre os licitantes, que costuma, quando se trata de licitações, ditar as regras que possibilitam a máxima competitividade entre os participantes, com o fim de alcançar a proposta mais vantajosa para a administração.

As licitações podem, então, ser divididas em duas etapas: a primeira - dita fase interna da licitação, que envolve as etapas preparatórias para a publicação do edital de licitação; e a segunda - a fase externa da licitação, que se inicia com a publicação do edital e termina com a homologação do resultado da licitação.

1.2. Fase Interna - Edital de Licitação

Embora esse tópico possa parecer idêntico ao tópico anterior, não se pode confundir, ainda, a fase anterior, com a fase interna, por somente se configurar essa última quando do início da formalização do processo de licitação, conforme orientação do MPOG – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

O procedimento administrativo da licitação é sempre um procedimento formal, principalmente pelo fato de proceder contratações que implicarão em despesas à Administração Pública.

Essa fase, também, é elaborada internamente pela Administração, sendo, portanto, de fundamental importância para o perfeito sucesso do processo.

Resumidamente, o departamento técnico demandante fica responsável pela elaboração ou contratação do projeto básico e, se for o caso, do projeto executivo.

Em seguida, faz-se necessária a análise da existência e disponibilização dos recursos orçamentários, com parecer pela continuidade do trâmite por parte da autoridade máxima do órgão licitante.

Aprovadas tais etapas, a área administrativa elabora o edital de licitação na modalidade pertinente ao caso concreto. Nesse sentido, Alexandre Mazza⁷ dispõe

⁷ MAZZA, Alexandre. **Manual de Direito Administrativo**. Ed. Saraiva. 2011, p. 319

que as “modalidades licitatórias são os diferentes ritos previstos na legislação para o processamento da licitação”.

Não obstante, as modalidades de licitação estão elencadas no artigo 22 da Lei n. 8.666/93, sendo elas: concorrência, tomada de preços, convite, concurso e leilão. Já a Lei n. 10.520/02 veio para disciplinar outra modalidade licitatória existentes no direito positivo brasileiro: o pregão.

Estando o processo devidamente instruído, seguirá para a Consultoria Jurídica do órgão para análise e emissão de parecer sobre a viabilidade jurídica processual.

O departamento competente, normalmente o da Comissão de Licitação ou, quando não houver, a própria Assessoria Jurídica do órgão licitante, deve ater-se à regra de anexar ao processo, todos os documentos gerados ao longo do procedimento licitatório, tais como: projeto básico e executivo, bem como as licenças e autorizações formais para o início da obra.

Cabe ressaltar que as definições de projeto básico e executivo estão melhores definidas e exemplificadas no Manual de Obras Públicas - Edificações da Secretaria de Estado da Administração e do Patrimônio (Práticas SEAP)⁸, que é um documento público federal de grande utilidade e que, apesar de ser de uso obrigatório, é pouco utilizado pelos Administradores Públicos envolvidos em licitações de obras.

Conforme descrito no Manual acima citado, diferencia-se Projeto Básico de Projeto Executivo, sendo cada um, respectivamente:

“Projeto Básico

Conjunto de informações técnicas necessárias e suficientes para caracterizar os serviços e obras objeto da licitação, elaborado com base no Estudo Preliminar, e que apresente o detalhamento necessário para a perfeita definição e quantificação dos materiais, equipamentos e serviços relativos ao empreendimento.

Projeto Executivo

Conjunto de informações técnicas necessárias e suficientes para a realização do empreendimento, contendo de forma clara, precisa e completa todas as indicações e detalhes construtivos para a perfeita

⁸ COSTIN, Cláudia, **Manual de Obras Públicas - Edificações da Secretaria de Estado da Administração e do Patrimônio**, disponível gratuitamente no sítio eletrônico do ComprasNet: www.comprasnet.gov.br/publicacoes/.../manual_manutencao.pdf *Similares*

instalação, montagem e execução dos serviços e obras objeto do contrato.”⁹

Importante salientar que qualquer ausência documental ou falha no projeto básico, descumprindo com os requisitos estabelecidos pela Lei nº 8.666/93, como por exemplo, inexistências e/ou inconsistências de elementos essenciais, conduziria a sérias dificuldades para a obtenção do resultado almejado pela Administração Pública, gerando futuros problemas de significativa magnitude ou, até mesmo, invalidando todo o certame.

A título de exemplificação, citamos alguns problemas consequentes às falhas no projeto básico, tais como: 1) alterações contratuais em função da insuficiência ou inadequação das plantas e especificações técnicas, envolvendo negociação e preços; 2) alteração de especificação técnica, em razão da falta de estudos geotécnicos ou ambientais adequados; 3) utilização de materiais inadequados, por deficiência das especificações e; 4) falta de efetividade ou alta relação custo/benefício do empreendimento, devido à inexistência de estudo de viabilidade adequado.

Tais vícios podem baldar o procedimento licitatório, haja vista as diversidades entre o objeto previsto e o que será realmente executado, levando à responsabilização dos gestores que aprovaram o projeto básico inadequado.

Alcançados os requisitos fundamentais, exigidos no inciso IX, do art. 6 da Lei de Licitações e Contratos, de caracterização e condições locais, impacto ambiental, segurança, funcionalidade e adequação ao interesse público, possibilidade de emprego de mão-de-obra, facilidade e economia na execução, adoção de normas técnicas de saúde e segurança do trabalho, infra-estrutura de acesso, além de aspectos relativos à iluminação e ventilação do empreendimento, outros pontos particulares que devem ser exigidos no processo licitatório são as providências quanto à expedição dos alvarás de construção e sua aprovação pelos órgãos competentes, seja pelo órgão contratante, seja pelo contratado.

Por outro lado, mas não menos importante, existe a necessidade da presença do estudo sobre o orçamento detalhado. O estudo orçamentário

⁹ COSTIN, Cláudia, **Manual de Obras Públicas - Edificações da Secretaria de Estado da**

exigido no projeto básico de uma licitação tem como central objetivo servir de parâmetro para a Administração Pública definir os critérios de aceitabilidade de preços unitários e global no edital. Ou seja, o orçamento detalhado (alínea “f”, inciso IX, art. 6, da Lei n. 8.666/93) nada mais é do que o pilar que permite a Administração Pública, na fase externa da licitação, analisar minuciosamente as propostas das empresas particulares quanto à sua viabilidade econômica, exigência do inciso II, § 2, do art. 7, da Lei de Licitações.

Em verdade, não se poder deixar de reconhecer que qualquer falha ou ausência destas parcelas conduziria a um desequilíbrio financeiro do contrato, seja pelo desperdício de recursos públicos, seja pela queda da remuneração esperada pela empresa contratada, todos sairiam no prejuízo.

De fato, podemos afirmar que os custos unitários de um serviço, os custos diretos da obra, as taxa de benefício e despesas indiretas, bem como o orçamento sintético global, constituem os principais elementos para a elaboração do orçamento de obras públicas.

Posto isso, passemos a fase mais complexa e, por que não dizer, a mais árdua, dentre as etapas internas dos processos licitatórios, qual seja a elaboração do edital de licitação.

Parte respeitável da doutrina entende que “o *edital de licitação é o documento que contém as determinações e posturas específicas para determinado procedimento licitatório e deve obedecer à legislação em vigor*”¹⁰.

Em prol da melhor elucidação da criação do edital de licitação vale elucidar, de forma resumida e exemplificativa, as partes essenciais de um edital, sendo elas: o preâmbulo do edital, com dados da contratante e a modalidade de licitação, o regime de execução e o tipo da licitação.

Há também a necessidade de se fazer menção sobre a legislação que regerá a licitação (Lei n° 8.666/93, impreterivelmente, e legislações adicionais), o local, o dia e hora para recebimento da documentação de qualificação da empresa e suas respectivas propostas, bem como o local, o dia e a hora para

Administração e do Patrimônio.

¹⁰ ALEXANDRINO Marcelo **Direito Administrativo Descomplicado**. 18ª Edição, Revista e Atualizada 2010, p. 555.

início da abertura das propostas, além de indicar, obrigatoriamente, o disposto nos incisos do artigo 40 da Lei de Licitações e Contratos.

Dentre os conceitos trazidos, resta importante esclarecer que as informações contidas no edital devem ser previamente analisadas e justificadas, pela autoridade competente. E que, existindo a necessidade de emitir uma errata, essa deverá ser publicada, abrindo-se para tanto novo prazo ou até mesmo dilação do prazo original para que os licitantes realizem as devidas alterações e ajustes em suas propostas.

O atual ordenamento jurídico destaca, inclusive, que todos os editais confeccionados pela Administração Pública devem, sem restringir o número de concorrentes, afastar aquelas empresas sem qualquer condição técnica e financeira de concluir com perfeição o objeto contratado¹¹.

Para que restrição não ocorra, a Lei de Licitações e Contratos prevê que todas as minutas dos editais de licitação, bem como as dos contratos, acordos, convênios ou ajustes, devem ser previamente examinados e aprovados pela assessoria jurídica da Administração Pública, diminuindo-se, assim, a existência de irregularidades.

Nesse sentido, a assessoria jurídica tem como fundamental objetivo avaliar as peculiaridades do respectivo procedimento ou do objeto do futuro contrato administrativo a ser celebrado, definindo, por conseqüente, a modalidade de licitação correta a ser seguida.

Assim, o edital deve fixar claramente qual a modalidade que está sendo utilizada, a fim de deixar claro quais as regras a serem seguidas. A Lei de Licitações e Contratos, em seu artigo 22 - que prevê a existência de cinco diferentes modalidades - bem como a Lei nº 10.520/02 destacam as seguintes modalidades, senão vejamos: concorrência, tomada de preços, convite, concurso, leilão e pregão.

As modalidades de licitação possuem características próprias que as distinguem umas das outras, sendo cada qual apropriada a determinados tipos de contratação. Assim, além da modalidade de licitação, o edital deve revelar

¹¹ ALEXANDRINO Marcelo, **Direito Administrativo Descomplicado**. 18ª Edição, Revista e Atualizada 2010, p. 551.

se a contratação se dará por meio de empreitada por preço global, empreitada por preço unitário, empreitada integral ou por meio de tarefas.

Além de esclarecer qual o regime de execução dentre os elencados na Lei de Licitações e Contratos, a Administração Pública deve obrigatoriamente estabelecer o tipo de licitação que pretende seguir, ou seja, menor preço, melhor técnica e técnica e preço, conforme determina o §1º, do artigo 45, da Lei nº 8.666/93, lembrando que licitações para obras públicas são usualmente julgadas segundo o tipo menor preço.

E assim, com o edital devidamente concluído, revisado e aprovado pela Assessoria Jurídica, o próximo ato do procedimento licitatório a ser observado pela Comissão é o de publicação do edital, passando-se assim, a fase externa da licitação.

1.3. Externa – Habilitação, Julgamento, Homologação e Adjudicação

Após analisarmos criteriosamente as fases preliminares e a interna da licitação, passando em revista os elementos e requisitos que compõem as suas estruturas, cuidaremos, a seguir, da fase externa da licitação.

Com habitual acuidade e, de posse dos elementos essenciais da fase interna da licitação, afirma-se que a Administração Pública deve publicar o edital, passando-se, assim, para a fase externa da licitação.

É bom que se diga, nesse ponto, que, como regra, os autores dos projetos ou as empresas responsáveis pela elaboração destes e os servidores ou dirigentes de órgãos ou entidades contratantes ou responsáveis pela licitação não devem participar, direta ou indiretamente, da licitação ou da execução da obra ou serviços e do fornecimento de bens a eles necessários.

Ainda no estudo da publicação do Edital, devemos observar que a Lei de Licitações e Contratos (Lei nº 8.666/93), com o objetivo de alcançar o maior número de licitantes, ordena a publicação de avisos com resumo dos editais das concorrências, no mural do órgão licitante, pelo menos por uma vez no Diário Oficial da União - D.O.U. e prevê, ainda, a publicação em jornais de grande circulação.

Após a publicação do edital de licitação, os órgãos que não possuem uma Comissão de Licitação permanente constituirão a sua Comissão Especial de Licitação – composta por 3 membros, dois deles servidores da Casa. Essa comissão de licitação deve ser composta por membros capazes de promover o correto andamento de todo o procedimento licitatório, como por exemplo: elaborar, publicar e divulgar o edital, prestar esclarecimentos aos licitantes, conduzir a sessão de julgamento, bem como receber e analisar as propostas.

De acordo com as orientações e jurisprudência do TCU, definem-se como responsáveis pela licitação:

“Consideram-se responsáveis pela licitação os agentes públicos designados pela autoridade competente, por ato administrativo próprio (portaria, por exemplo), para integrar comissão de licitação, ser pregoeiro ou para realizar licitação na modalidade convite.

Comissão de licitação e criada pela Administração com a função de receber, examinar e julgar todos os documentos e procedimentos relativos a licitações públicas nas modalidades concorrência, tomada de preços e convite.

Nas pequenas unidades administrativas e na falta de pessoal disponível, em caráter excepcional e só em convite, a comissão pode ser substituída por servidor designado para esse fim.

Pode ser permanente ou especial.

Será permanente quando a designação abranger a realização de licitações por período determinado e especial quando for o caso de licitações específicas.

E constituída por, no mínimo, três membros, sendo pelo menos dois deles servidores qualificados pertencentes aos quadros permanentes dos órgãos da Administração responsáveis pela licitação.”¹²

Vale lembrar que o mandato de cada membro da Comissão de Licitação não pode ultrapassar 1 (um) ano, sendo vedada a designação de todos os membros para a mesma comissão no período subsequente, conforme dispõe o § 4º, art. 51, da Lei nº 8.666/93.

Por fim, os membros da Comissão de Licitação, por serem os únicos responsáveis pelos atos concernentes à licitação - análise de propostas, publicações, divulgação de resultados, homologações e contratações – respondem solidariamente pelos atos praticados pela Comissão, salvo se posição individual divergente estiver devidamente fundamentada e registrada em ata

¹² TCU. Tribunal de Contas da União, **Licitações & Contratos**, 4ª Edição, Revista e Comentada, 2011, p. 36

lavrada na reunião em que tiver sido tomada a decisão.

Retornando ao estudo das etapas a serem cumpridas dentro da fase externa da licitação, os próximos passos a serem observados pela Administração Pública ligam-se à habilitação dos licitantes e ao recebimento e julgamento das propostas, que serão apresentadas no prazo estipulado no edital, conforme a modalidade de licitação.

Preceitua o TCU, em Manual de Orientações de Licitações e Contratos que:

“É dever da Administração, ao realizar procedimentos licitatórios, exigir documentos de habilitação compatíveis com o ramo do objeto licitado, especialmente aqueles que comprovem a qualificação técnica e a capacidade econômico-financeira dos licitantes.

Exigências habilitatórias não podem ultrapassar os limites da razoabilidade, além de não ser permitido o estabelecimento de cláusulas desnecessárias e restritivas ao caráter competitivo. Devem restringir-se apenas ao necessário para o cumprimento do objeto licitado.

Deve o gestor abster-se de fazer exigências desnecessárias, irrelevantes e que não estejam relacionadas diretamente com a execução do objeto.

Cumprimento de exigências de habilitação deve ser comprovado na data prevista para recebimento da proposta, por meio dos documentos contidos no envelope “Documentação”.

Em licitações com diferentes itens, etapas, parcelas etc, exigências de habilitação devem estar diretamente relacionadas e proporcionais a cada parte da divisão efetuada.

Exigências de habilitação estão subordinadas especialmente aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade. Portanto, devem adequar-se aos itens, etapas ou parcelas licitados.”¹³

Após o recebimento dos envelopes, esses são abertos e é analisada a documentação relativa à habilitação, para somente depois ser exposta a lista com as empresas habilitadas à próxima fase – abertura das propostas de preços.

A respeito da hora em que deve ocorrer a habilitação dos interessados, vale transcrever o pensamento de Diogenes Gasparini, quando afirma que *“para a habilitação nas licitações deve-se exigir dos interessados, exclusivamente, documentação relativa a habilitação jurídica, qualificação técnica, qualificação econômica-financeira e regularidade fiscal”¹⁴.*

¹³ TCU, Tribunal de Contas da União. **Licitações & Contratos - Orientações e Jurisprudência do TCU**, Revista e Comentada 4ª Edição,, 2011, p. 332.

¹⁴ GASPARINI DIOGENES, **Comissão de Licitação e demais órgãos colegiados referidos na Lei nº 8.666/93**. 2ª Edição Revista e Atualizada. Ed. NDJ LTDA. 2002. p.15.

Advertimos aí para a importância da matéria, uma vez que a Comissão de Licitação deve seguir à risca os critérios a serem utilizados no julgamento das propostas, de acordo com a Lei nº 8.666/93.

Na fase de habilitação, a Comissão de Licitação avalia as documentações ofertadas pelos licitantes, a fim de verificar o cumprimento dos requisitos explicitados no Edital. E, assim, é considerada habilitada a competir no certame a empresa licitante que apresentar, corretamente, documentação relativa a habilitação jurídica, qualificação técnica, qualificação econômico-financeira, regularidade fiscal e trabalhista, além de atestar que não descumpra as regras constitucionais sobre a capacidade laboral de menores.

Tentando visualizar um exemplo de tal verificação, podemos elencar alguns requisitos a serem cumpridos, tais como: presença de certidões e suas validades, responsáveis pela empresa, devidamente qualificados, propostas de acordo com os requisitos exigidos no edital, balanço e análise de índices de liquidez do SIAFI e SICAF, bem como qualquer outro documento que comprove sua condição econômica-financeira, etc.

O objetivo final dessa etapa é promover a classificação, ou não, das empresas, a fim de tornar o processo licitatório o mais isonômico possível, sempre dentro das regras contidas no Edital.

Já no que tange à fase de julgamento, vale lembrar que, diferentemente da habilitação, a Comissão de Licitação é responsável pela apreciação das propostas técnica e de preços. Ou seja, aqui a Comissão fica responsável em realizar uma análise dos preços globais e unitários ofertados pelas empresas licitantes, não permitindo que tais valores ultrapassem os valores orçados pela Administração, constantes dos documentados de estudos preliminares.

Esta solenidade, realizada pela Comissão de Licitação, tem como primordial objetivo o estudo sobre as propostas dos licitantes já considerados habilitados, desclassificando os interessados que não cumprirem as premissas legais e editalícias.

O TCU orienta, em seu manual de licitações e contratos, que o julgamento das propostas deve estar estritamente vinculado a critérios e fatores estabelecidos no ato convocatório. Devendo ser objetivo e realizado em

conformidade com as normas e princípios estabelecidos na lei de Licitações, a fim de garantir transparência aos atos processuais, sendo esse o momento para a verificação da exequibilidade e aceitabilidade das propostas.

O critério mais comum de julgamento baseia-se na avaliação do preço global da proposta, não sendo este, porém, plenamente suficiente para garantir a escolha da proposta mais vantajosa.

Ou seja, para garantir a proposta mais vantajosa, se faz necessário o controle dos preços unitários de cada item da planilha, além da existência de critério de aceitabilidade desses valores.

Para que esse controle seja exercido de forma eficaz é prudente que, em todos os itens das cotações, os preços unitários e globais, bem como os percentuais de bonificações e despesas indiretas, não ultrapassem aqueles orçados pelo órgão contratante – objeto do estudo orçamentário detalhado – evitando assim, restarem incluídas parcelas indevidas ou itens em duplicidade, o que pode conduzir ao superfaturamento.

Nada impede, todavia, que, devido a desclassificação, os interessados, no prazo legal, interponham recursos da decisão.

Finalmente, as últimas etapas a serem obrigatoriamente cumpridas na fase externa da licitação, respeitando o prazo constante da Lei nº 8.666/93, são conhecidas como homologação e adjudicação ao licitante vencedor. E, assim, para uma compreensão sistemática da matéria, vale fazer um breve resumo conceitual.

Nas palavras de Bandeira De Mello ¹⁵, homologação é o ato vinculado, unilateral, pelo qual a Administração concorda com o ato jurídico já praticado, uma vez verificada a consonância dele com os requisitos legais condicionadores de sua válida emissão. Ainda segundo o autor, percebe-se que se diferencia da aprovação a posteriori em que a aprovação envolve apreciação discricionária ao passo que a homologação é plenamente vinculada.

Assim, entende-se por homologação todo e qualquer ato administrativo que visa declarar o vencedor e o sucesso da contratação, bem como reconhecer a legalidade e veracidade do processo licitatório realizado.

¹⁵ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. p. 600.

Note-se que, para tal homologação ser considerada válida, os atos aqui realizados são de responsabilidade única e exclusiva da autoridade superior do órgão contratante. Conforme disposto no manual de licitações e contratos do TCU, Homologar licitação é ato intransferível e indelegável, a qual cabe exclusivamente à autoridade competente para esse fim.¹⁶

Cabe a autoridade competente pela homologação verificar a legalidade dos atos praticados na licitação e a conveniência da contratação do objeto licitado para a Administração.

Já no que diz respeito à adjudicação, podemos classificá-la como todo e qualquer ato administrativo posterior à homologação, de modo que a autoridade competente, após o reconhecimento da legalidade e veracidade do procedimento licitatório, concede ou entrega ao vencedor o objeto licitado. Sendo definido tal ato como Adjudicar o objeto da licitação. Tal ato praticado é geralmente pela autoridade competente ou responsáveis pela licitação ou por outro servidor designado para esse fim.

Hely Lopes Meirelles, didaticamente, apontava os seguintes efeitos jurídicos da adjudicação homologada: (i) aquisição do direito de contratar com a Administração nos termos em que o adjudicatário venceu a Licitação; (ii) a vinculação do adjudicatário a todos os encargos estabelecidos no edital e aos prometidos na proposta, (iii) sujeição do adjudicatário às penalidades previstas no edital se não assinar o contrato no prazo e condições estabelecidas; e (iv) impedimento de a Administração contratar o objeto licitado com qualquer outro que não seja o adjudicatário.

O TCU orienta que em casos de existência de recurso contra atos do pregoeiro, adjudicação e homologação, caberão a autoridade competente, após o deferimento ou indeferimento do recurso interposto e divulgação do resultado.¹⁷

Após procedida a homologação e adjudicação do certame, ressalte-se que tais atos, conforme disposto pela legislação e normativos do MPOG e TCU, não conferem ao licitante vencedor direito a execução do objeto. Esses

¹⁶ TCU, Tribunal de Contas da União. **Licitações & Contratos - Orientações e Jurisprudência do TCU**, Revista e Comentada 4ª Edição., 2011, p. 205.

¹⁷ Revista TCU, **Licitações e Contratos**, 4ª Edição, Revista e Comentada, 2011, p. 59.

atos geram, apenas, expectativa de direito, que somente serão confirmados com a assinatura do contrato.

Por tudo isso, concluídos com os requisitos e finalizadas as etapas da fase externa da licitação, passe-se à etapa seguinte ao processo licitatório.

1.4. Contratual – Assinatura do Contrato

Após analisarmos o objeto da contratação, passando em revista os elementos, requisitos e fases a serem cumpridas para sua correta execução, cuidaremos, neste capítulo, da fase final, ou o que podemos chamar de fase contratual.

Uma vez homologado o resultado e a própria licitação, presume-se que a Administração tem interesse na atividade a ser contratada. Desse modo, o posicionamento de José Dos Santos Carvalho Filho¹⁸ é de que é correto considerar-se que o vencedor tem inafastável direito à adjudicação, e, conseqüentemente, ao próprio contrato.

Segundo o referido autor, se toda a licitação e o resultado final foram homologados, a Administração está vinculada à prática da adjudicação e à celebração do negócio contratual. Ensina, ainda, que:

“homologado o resultado, confirma-se o interesse do Estado na obra, serviço ou compra previstos como objeto do contrato. A despeito de algumas opiniões contrárias, entendemos que essa hipótese converte a mera expectativa de direito do vencedor em direito afetivo à realização do contrato, eis que aplicáveis aqui os princípios da boa-fé e da presunção de legalidade dos atos administrativos.”

Opinião semelhante é a do autor Adilson Dallari que leciona que *“a licitação, no momento em que é aprovada, aperfeiçoa uma promessa de contrato, um compromisso de contratar, emergindo daí um direito ao contrato.”*

¹⁹ Da mesma corrente de pensamento também é Diógenes Gasparini que

¹⁸ CARVALHO FILHO, José dos Santos, **Manual de Direito Administrativo**, 12ª Ed., pg 271.

¹⁹ DALLARI, Adilson, **Manual de Direito Administrativo**, 2ª Ed., pg. 186.

enumera dentre os efeitos da adjudicação a aquisição, pelo vencedor do certame, do direito de contratar com a pessoa licitante.

Para reforçar tal entendimento, cabe ainda ressaltar os ensinamentos de Sebra Fagundes para quem a administração não pode desistir de entregar em adjudicação o objeto da licitação. Conclui ele que o fato de ser possível ao administrador anular a concorrência em seu todo, como medida de caráter geral – admissível apenas se houver justa causa, exposta em despacho motivado:

*“longe de excluir, como regra, o deferimento necessário da adjudicação ao licitante de melhor proposta, vem corroborá-lo. Se somente razões de interesse público autorizam a anular a concorrência é que, na generalidade dos casos, o licitante classificado em primeiro lugar tem direito à adjudicação”.*²⁰

A Lei nº 8.666/93, em seu artigo 38º, Parágrafo único, dispõe:

Parágrafo único. As minutas de editais de licitação, bem como as dos contratos, acordos, convênios ou ajustes devem ser previamente examinadas e aprovadas por assessoria jurídica da Administração. (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

Sendo assim, a minuta do contrato deve ser publicada na fase de publicidade do instrumento convocatório, e em momento posterior, com o resumo do objeto contrato, conforme disposto no artigo 61, conforme segue:

Parágrafo único. A publicação resumida do instrumento de contrato ou de seus aditamentos na imprensa oficial, que é condição indispensável para sua eficácia, será providenciada pela Administração até o quinto dia útil do mês seguinte ao de sua assinatura, para ocorrer no prazo de vinte dias daquela data, qualquer que seja o seu valor, ainda que sem ônus, ressalvado o disposto no art. 26 desta Lei. (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

Sendo, então, o contrato definido como a lei entre as partes contratantes,

²⁰ FAGUNDES, Seabra, **Concorrência Pública- Idoneidade dos concorrentes – direito de petição – atribuições administrativas do Presidente da República – atos administrativos – motivação e anulação**, Editora RDA, 2011 p. 34:404 e s

conforme entende Celso Antonio Bandeira de Mello²¹, que demonstra outras distinções nos contratos da Administração Pública. Isso porque a Administração Pública exerce o poder de alterar unilateralmente os contratos em que fizer parte, assim como outras peculiaridades incompatíveis com o regime de direito privado.

Consoante já vimos, todo processo licitatório objetiva licitar um objeto e, para que tal ato de contratação se torne legal, há a necessidade de se firmar um contrato com a empresa vencedora. Nesse sentido, é correto afirmar que a fase contratual nada mais é do que a assinatura de um instrumento hábil e necessário para dirimir quaisquer dúvidas, elencar direitos, atribuir responsabilidades e firmar outras cláusulas necessárias ao bom andamento da obra.

Nesse sentido, o contrato escrito para se tornarem válidos, devem conter, dentre outros, os nomes das partes e os de seus representantes, a finalidade, o ato que autorizou a sua lavratura, o número do processo da licitação – regra que também será utilizada em casos de dispensa ou inexigibilidade – e a sujeição dos contratantes às normas da Lei de Licitações e às cláusulas contratuais.

Os contratos administrativos, normalmente firmados entre duas partes, sendo uma impreterivelmente a Administração Pública e a outra a empresa vencedora do certame, devem ordenar as condições para a correta execução do objeto contratado, sem fugir dos termos explicitados no edital de licitação e da proposta ofertada.

Nessa linha de intelecção, outra importante observação deve ser feita, no que diz respeito ao artigo 55, da Lei nº 8.666/93, que estipula cláusulas obrigatórias a serem observadas pela Administração Pública no momento da confecção dos Contratos, sendo elas: do Objeto, do Regime de Execução, do Preço, do Prazo, da Garantia etc.

Destaque-se, ainda, que a Administração Pública, no momento da confecção do contrato e, conseqüentemente, seu objeto, deve seguir a risca o princípio constitucional de imparcialidade.

²¹ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**, 14ª ed. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 557

Note-se que a Administração poderá, respeitando sempre o que dispõe o instrumento convocatório, exigir da contratada cauções em dinheiro ou em títulos de dívida pública, ou seguro garantia, ou por fim, fiança bancária, isso a título de garantia nas contratações de obras e serviços.

Importante esclarecer que, como regra, tal garantia não pode exceder a 5% (cinco por cento) do valor do contrato, salvo as hipóteses de obras e serviços de grande vulto que envolvam alta complexidade e riscos financeiros consideráveis, as quais, mediante fundamentação e autorização da autoridade competente, podem ensejar garantia de até 10% (dez por cento) do valor do contrato.

Outra importante observação, entretanto, deve ser feita quanto à garantia prestada pelo particular contratado, que será totalmente liberada ou restituída quando da execução do contrato. Nos casos de garantias prestadas em dinheiro, os valores serão restituídos com a devida atualização monetária.

Outra regra a ser observada é a do aditamento de contratos. O contrato e seus aditamentos devem ser registrados em arquivos cronológicos no processo que lhe deu origem, além de serem lavrados nas repartições interessadas.

Parece-nos, a bem da verdade, que, nessas hipóteses de aditamento, nasce outra obrigação a ser observada, qual seja: os contratos oriundos de processo licitatório só podem ser alterados ou aditados se presente a devida fundamentação e justificativa técnica para o caso de alteração por interesse unilateral da Administração (artigo 65, inciso I), ou mediante acordo entre as partes (artigo 65, inciso II), respeitadas as limitações legais de acréscimo e ou supressão.

Frequentemente, nos deparamos com acórdãos do TCU que detectam erros recorrentes de aditivos de valores, pois, mesmo a Administração tendo ciência de que as alterações contratuais são possibilidades admitidas somente para situações eventuais, ou seja, imprevistas ou imprevisíveis, observam-se casos de alterações que disfarçadamente desrespeitam essa regra.

Ainda tratando-se dos Termos Aditivos e, como já discutido anteriormente, ao discorrer sobre a fase externa, a Administração Pública também fica obrigada a publicar, em imprensa oficial, resumo do instrumento, ressalvadas as exceções legais.

Seguindo essa linha de raciocínio, o contrato deve ser executado fielmente pelas partes, de acordo com as cláusulas avençadas e as normas da Lei nº 8.666/93, respondendo cada uma das partes pelas conseqüências de sua inexecução total ou parcial.

Cabe destacar que, a despeito de o contrato ser fielmente executado entre as partes, ficam a Administração e o particular obrigados de formas diferentes.

É responsabilidade da Administração Pública contratante, designar fiscal do contrato - facultada à Administração a possibilidade de contratação de terceiros para auxiliá-la no acompanhamento das atividades de fiscalização - para atuar no local da obra ou serviço, representando o órgão no que diz respeito à necessidade de a contratada reparar, corrigir, remover, reconstruir ou substituir, às suas expensas, no total ou em parte, o objeto do contrato em que se verificarem vícios, defeitos ou incorreções resultantes da execução ou de materiais empregados.

Fica o fiscal do contrato obrigado a tomar nota em registro próprio, também conhecido como "Diário de Obras", de todos os trabalhos realizados, no qual, ao final, constarão as assinaturas de todos os envolvidos no contrato, observando que a fiscalização exercida pela Administração, mediante o agente público responsável, não reduz a responsabilidade do contratado pela execução da obra ou por possíveis danos causados à Administração ou a terceiros.

Já a empresa vencedora fica contratualmente responsável por danos causados à Administração Pública ou a terceiros, decorrentes de sua culpa ou dolo na execução do contrato, pois a fiscalização não o redime desta responsabilidade, sendo, ainda, responsável pelos encargos trabalhistas, previdenciários, fiscais e comerciais resultantes da execução do contrato.

Tendo em vista tal situação, a Lei de Licitações e Contratos autoriza que o Contratado, ora vencedor da licitação, subcontrate empresas (apenas parcialmente) para a realização de parte das obras, sempre respeitando os limites e condições para a subcontratação que, impreterivelmente, estarão estabelecidas no instrumento convocatório.

Em tal hipótese, verifica-se que a subcontratação não é aconselhável para a execução do objeto principal, mas sim para partes e parcelas da obra.

No mesmo sentido, a subcontratação deve ser proporcional à parcela integral da obra, evitando assim, a existência de vários responsáveis técnicos por um único tipo de serviço.

Haja vista a subcontratação não eximir o contratado das suas obrigações contratuais, deve-se buscar apresentar somente um responsável técnico.

Utilizando-se da precisão terminológica de conclusão da obra ou dos serviços prestados, afirmamos que existem regras a serem cumpridas pela Administração Pública. Ou seja, concluídos os trabalhos, a empresa contratada entrega o objeto ao responsável pelo acompanhamento e fiscalização da obra no âmbito da Administração Pública, devendo este dar recebimento provisório, no prazo de 15 (quinze) dias, pois o recebimento definitivo é dado no prazo de até 90 (noventa) dias, caso seja necessário, ou após vistoria feita por servidor ou por comissão designada pela autoridade competente.

Importante observar, ainda, que ambos os recebimentos - provisório e definitivo - não afastam as responsabilidades civis da empresa contratada pela solidez e segurança da obra, e nem ético-profissional pela perfeita execução do contrato, sempre observado o prazo de garantia legal de 5 (cinco) anos, contados a partir do recebimento definitivo da obra.

Aferindo-se qualquer tipo de defeito e/ou vício, durante os 5 (cinco) anos de garantia, a Administração tem o prazo de 180 (cento e oitenta) dias para reclamar, sob pena de preclusão de seus direitos. No mesmo sentido, se o defeito e/ou vício for reconhecido durante a execução do objeto, a empresa contratada é obrigada a repará-lo.

Noutra toada, importante se faz esclarecer que o pagamento dos serviços prestados, bem como da obra realizada, só será realizado quando da vistoria e posterior elaboração de laudo de medição, ambos elaborados pela área fiscalizadora da Administração.

Destaque-se, por fim, que, sendo cumpridos todos os requisitos aqui estudados, passa-se para a última fase do procedimento licitatório.

1.5. Posterior à Contratação

Tal fase é por demais singela, o que demonstra, ainda mais, sua importância.

A fase posterior à contratação, nada mais é do que o real recebimento definitivo do empreendimento, encerrando, portanto, a execução da obra.

A regra, assim, deve ser compreendida no sentido de que, se finalizada a fase contratual, dá-se início ao uso e/ou usufruto do objeto contratado, caindo à Administração a responsabilidade em arcar com a correta manutenção técnica definitiva do projeto, haja vista a prolongação da vida útil do imóvel.

Como é sabido, deve-se, nessa fase, observar o prazo legal exigido como garantia, onde fica responsabilizada a empresa a reparar qualquer dano decorrente de má-fé, ou até mesmo vícios inerentes à construção.

O mais relevante dessa fase, porém, é que, ofertado o recebimento definitivo, o empreendimento entra em funcionamento, tornando-se fundamental a execução de atividades técnicas e administrativas a fim de garantir a preservação das características de desempenho técnico dos seus componentes e/ou sistemas.

Há, portanto, duas formas de se garantir tal cumprimento. A primeira se dá com o fato da Administração contratar os serviços de manutenção da própria empresa vencedora da licitação. Outra hipótese é, ela mesma, através de profissionais competentes e habilitados para tanto, realizar a manutenção – preventiva e/ou corretiva - no empreendimento.

Para melhor elucidar, importante se faz destacar os conceitos de ambas as formas de manutenção.

A manutenção preventiva incide em atividades prévias ao surgimento dos problemas, enquanto a manutenção corretiva é realizada após o aparecimento das falhas a serem corrigidas.

Encerrando esta breve análise geral dos procedimentos licitatórios, é sugestão majoritária de grandes estudiosos que todo órgão público contratante

desenvolva um programa de manutenção periódica, com comissões especializadas, que contemplem um conjunto de inspeções realizadas rotineiramente, para evitar o surgimento de problemas futuros. Este programa deve levar em conta as especificidades do empreendimento e seguir as orientações técnicas dos fabricantes e fornecedores dos materiais e equipamentos instalados.

2 - Principais Irregularidades em Obras Públicas

Após traçar, no capítulo anterior, um panorama geral da disciplina administrativa que rege os procedimentos licitatórios, faz-se *mister*, neste momento, apresentar uma visão estrutural das principais irregularidades observadas neste instituto jurídico – licitação pública.

Assim, passaremos a analisar nesse capítulo o acompanhamento das etapas das obras públicas e a correta utilização dos recursos públicos, além de elencar e discutir as principais irregularidades com presença constante nas auditorias de obras públicas.

Para melhor elucidar tal trabalho, buscamos, junto à diversos órgãos fiscalizatórios da Administração, jurisprudências e entendimentos, tanto no âmbito federal, como no estadual e distrital, a fim de verificar-se as irregularidades mais cometidas pelos órgãos licitantes.

Apresentam-se aqui um rol das principais irregularidades encontradas em obras públicas.

2.1. Tipos de Irregularidades encontradas nos procedimentos licitatórios

Conforme vimos acima, os órgãos responsáveis pelas fiscalizações e auditorias – TCU e CGU - realizadas nos entes administrativos, tem plena convicção de que as irregularidades estão sempre ligadas a não observância dos princípios constitucionais, em especial o princípio da isonomia e aquele conhecido, vulgarmente, como a escolha da proposta mais vantajosa aos interesses da Administração Pública, além da ausência de verificação da aplicação de sistemas de controle de qualidade na execução das obras públicas.

A nossa tarefa, pois, é extrair, em breve relato, as irregularidades mais cometidas pela Administração Pública, durante o processo licitatório.

Após breve introdução, temos que, o Projeto Básico, instituto essencial à perfeita execução da licitação, é o que apresenta maior índice de vício ou erro material grave.

Especialmente nos últimos anos, o primeiro vício e irregularidade encontrada é a regular aparição de Projeto Básico impróprio, truncado ou incompleto, ou seja, projeto elaborado sem a devida consistência ou imposição de exigências necessárias à perfeita execução da obra ou serviço. É comum a observação de projetos elaborados por pessoa não especializada, que deixa de observar requisitos básicos e fundamentais, requisitos indispensáveis para a correta descrição do objeto que se pretende adquirir – aqui diga-se tanto nos casos de obras, quanto nos casos de serviços.

Para que tudo isso se torne legal e com plena eficiência prática, necessita-se de projeto básico de qualidade, que permita vislumbrar riscos, vantagens e responsabilidades a quem de direito.

A segunda irregularidade mais encontrada decorre da inexistência de fundamentação e aprovação expressa da autoridade competente. Autorização essa inexistente, tanto antes, quanto depois da elaboração do processo licitatório.

A fundamentação, bem como a autorização, ambas emanadas pela autoridade competente, são de suma importância para a correta instauração do processo licitatório. Uma vez que não observadas, torna todo o procedimento nulo de pleno direito, haja vista serem requisitos essenciais e indispensáveis.

Nessa mesma linha de intelecção, entremostrando ainda mais as nítidas irregularidades cometidas pela Administração Pública, temos o que chamamos de ausência de critérios de aceitabilidade de preços globais e unitários no Edital Convocatório.

Discorrendo a respeito desse importante critério e, como já estudado na fase externa da licitação, a Comissão de Licitação é obrigada a observar, durante a avaliação das propostas, os valores globais e unitários, mantendo um critério único de avaliação, baseado nos preços orçados em estudos preliminares.

Com isso, quer-se dizer que não se poderia, obviamente, na fase de análise das propostas, ocorrer a falta de conformidade entre a proposta e os requisitos do edital.

Outra forma irregular de se licitar é aquela encontrada em Editais que restringem empresas, através de requisitos capacitatórios de técnicas que não serão utilizadas na execução do objeto, bem como a exigência de participação de representantes técnicos e técnico operacional.

Não é incomum que órgãos públicos incorram em erro durante a confecção de seu processo licitatório, sendo fiscalizados pelo órgão de controle competente e tendo suas contas julgadas irregulares ou regulares com ressalvas, pelo simples fato de não terem utilizado a modalidade de licitação corretamente.

Assim, antes de aprofundarmos nos contornos deste importantíssimo requisito, exemplifica-se situação em que não foi utilizada a modalidade correta quando, por exemplo, é feita a opção pela modalidade de dispensa de licitação – seja ela de qualquer tipo – sem a devida fundamentação e justificativa adequada. Caso não exista tal justificativa, ou essa se tratar de justificativa incompatível, acarreta o que temos tratado como irregularidade grave.

No mesmo sentido, incorre em irregularidade grave aquela obra dividida em parcelas que, por qualquer motivo, não observou a correta modalidade de licitação, quando da execução total do objeto contratado. Caso contrário, mas de igual forma, insta em irregularidade o fato de um certame para a execução de uma obra não dividida ser concluído com mais de um vencedor.

Também percebemos irregularidades graves em duas situações que a princípio não daria importância uma pessoa leiga, sendo elas: a falta de exame e aprovação preliminar dos atos e documentos anexos ao processo licitatório, bem como a inexistência de publicidade de todos os atos praticados pela Comissão de Licitação – e demais responsáveis autorizados.

Outra irregularidade muito averiguada nos processos fiscalizatórios é o desequilíbrio financeiro, sem contar o atraso na conclusão do objeto licitado, haja vista o inadequado cronograma físico-financeiro apresentado pela vencedora.

Tal irregularidade é comprovada quando da existência de manipulação de valores unitários iniciais, tornando o início da execução do objeto extremamente caro à Administração Pública. E, mais adiante, no decorrer das etapas finais da obra, por conta do baixo preço dos serviços remanescentes, as partes venham a desistir dos serviços, incorrendo nas penalidades estipuladas em contrato.

Por fim, resta exemplificar, a irregularidade mais grave e, diga-se de passagem, a mais cometida no âmbito público – os inúmeros aditivos contratuais.

A forma mais fácil de se adulterar um processo licitatório é na etapa conhecida como aditamento, ou seja, na execução daquele reajuste autorizado pelo Edital. Para sua correta aplicação, deve-se observar os índices específicos ou setoriais de reajuste, desde a apresentação da proposta até a data do cumprimento de cada parcela.

Não bastasse as irregularidades aqui estudadas, existem aquelas encontradas somente na confecção e execução dos contratos, ou seja, já na fase contratual, o que será estudado posteriormente.

2.1.1. Importância da Qualidade

Outro aspecto que deve ser observado com rigor nos certames é o quesito qualidade.

Segundo Limmer²², três aspectos devem ser atingidos em um empreendimento: prazo, custo e qualidade. O prazo e o custo são relativamente fáceis de serem mensurados e definidos, pois derivam das atividades a serem realizadas, suas seqüências e inter-relacionamentos. Porém, *"almejada por todos, a qualidade varia de acordo com as aspirações de cada um, sendo por isso difícil defini-la"*.

Podem-se citar definições de diversos autores para qualidade, por exemplo: *"qualidade se entende como o estado de um conjunto de atributos do empreendimento, com relação a um determinado referencial, imposto no processo de planejamento para o seu desenvolvimento"*.²³

Mas, de acordo com a NBR ISO 9000, qualidade é *"a totalidade das características de uma entidade, que lhe confere a capacidade de satisfazer às necessidades explícitas e implícitas"*.²⁴

²² Limmer, **Direito Administrativo**. 1997, p. 186

²³ Rocha Lima Jr., **Manual de Direito Administrativo**, 1995, p. 81.

²⁴ NBR ISO 9000

Apesar da baixa qualidade da obra pública ser um aspecto muito criticado por todos, a legislação atual pode ser um obstáculo para exigências licitatórias e contratuais no que diz respeito à qualidade. Mas, é importante a implementação de um modelo que permita a busca da qualidade na elaboração de propostas e cumprimento dos contratos.

O tema Contratos e Licitações Públicas é de grande interesse para a Sociedade, pois a União, os Estados, os Municípios e empresas públicas aplicam anualmente quantias substanciais em obras. O cidadão quer uma construção que atenda suas necessidades; a construtora contratada almeja um contrato que permita a execução de uma obra bem feita e por um preço justo e a Administração Pública deseja pagar o menor preço pela máxima qualidade. Para se atender às três partes interessadas, os processos licitatórios e os instrumentos contratuais devem ser estudados e bem conhecidos, tanto pelos licitantes como pelos funcionários públicos envolvidos no processo.

Os sistemas de qualidade, por não constar na legislação vigente, não são diretamente incorporados ao processo licitatório no Brasil. Buscando soluções para os problemas gerados pelas falhas no processo licitatório de obras e, em busca da completa satisfação das partes envolvidas, pode-se sugerir a aplicação de sistemas de gestão da qualidade. Dentre os sistemas conhecidos atualmente, destaca-se a ISO 9000 (International Standard Organization) e, mais especificamente na construção civil, o PBQP-H (Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade do Habitat).

O Governo Federal desenvolveu um sistema de qualidade baseado na ISO 9000 e instituído pela Portaria nº 134, de 18 de dezembro de 1998, do Ministério do Planejamento e Orçamento, que tem como objetivo:

Apoiar o esforço brasileiro de modernidade pela promoção da qualidade e produtividade do setor da construção habitacional, com vistas a aumentar a competitividade de bens e serviços por ele produzidos, estimulando projetos que melhorem a qualidade do setor.²⁵

²⁵ Portaria nº 134, de 18 de dezembro de 1998, do Ministério do Planejamento e Orçamento

A condição básica para o sucesso do programa está na parceria do Governo com o Setor Privado, sendo que a adesão é voluntária e dividida em 04 (quatro) categorias: agentes da cadeia produtiva do setor privado - por meio de programas setoriais da qualidade; agentes do setor público e privado - por meio de Termo de Adesão firmado entre o representante da entidade e o representante da coordenação geral do programa; agentes financiadores e de fomento - pela participação em projetos que busquem utilizar o poder de compra como indutor da melhoria da qualidade e aumento da produtividade e, agentes de fiscalização e de direito econômico - através da promoção da isonomia competitiva do setor.

O PBQP-H se tornou um instrumento capaz de permitir a aplicabilidade de um sistema de gestão da qualidade em Obras Públicas, pois, através de acordos setoriais, viabiliza exigências contratuais de certificação sem ferir o princípio constitucional da isonomia.

Seus objetivos específicos constam no próprio documento que o criou e são eles:

Coletar e disponibilizar informações do setor e do PBQP-H; Fomentar a garantia de qualidade de materiais, componentes e sistemas construtivos; Estruturar e animar a criação de programas específicos visando à formação e a requalificação de mão-de-obra em todos os níveis; Promover o aperfeiçoamento da estrutura de elaboração e difusão de normas técnicas, códigos de práticas e códigos de edificações; Combater a não conformidade intencional de materiais, componentes e sistemas construtivos; Apoiar a introdução de inovações tecnológicas; Promover a melhoria da qualidade de gestão nas diversas formas de projetos e obras habitacionais.

Um exemplo da eficácia do Programa é retratado no crescente número de empresas certificadas. E a importância do Programa se reflete nos acordos setoriais, como o acordo entre a Caixa Econômica Federal, o SINDUSCON (Sindicato da Indústria da Construção Civil) nos diversos estados da Federação e a ADEMI (Associação de Dirigentes de Empresas do Mercado Imobiliário), também nos estados, onde o objetivo é a melhoria da qualidade e o aumento da produtividade na execução de obras financiadas pela Caixa Econômica, em particular na produção habitacional.

Conforme o acordo setorial, as empresas da construção civil deverão atingir níveis de qualificação para obter financiamentos pela Caixa Econômica Federal - CEF (PBQP-H. Acordo, 2002).

A Caixa Econômica Federal (CEF), a Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano da Presidência da República (SEDU/PR) e a Câmara Brasileira da Indústria da Construção (CBIC) firmaram acordo, no âmbito do PBQP-H, com o objetivo de estabelecer critérios e prazos para implantação gradual do processo de qualificação das empresas construtoras, de acordo com Sistema de Qualificação de Empresas de Serviços e Obras – Construção (SiQ-C).

2.2. Irregularidades no Contrato de Prestação de Serviço

É consabido que conceituar não é tarefa fácil mas, segundo entendimento do grande mestre ORLANDO GOMES, contrato é *“um negócio jurídico por meio do qual as partes declarantes, limitadas pelos princípios da função social e da boa-fé objetiva, autodisciplinam os efeitos patrimoniais que pretendem atingir, segundo a autonomia das suas próprias vontades”*²⁶.

Em linguagem mais simples, posto não menos jurídica, o contrato seria a manifestação de vontades, emitida em obediência aos seus pressupostos de existência, validade e eficácia – requisitos descritos no edital de licitação – com o único propósito de produzir efeitos admitidos pelo ordenamento jurídico, pretendidos pelo agente.

A esse conceito, pois, perfeitamente se subsume a noção de contrato.

Nesse aspecto, a primeira irregularidade grave encontrada em contratos, percebidas pelos órgãos de fiscalização e auditoria, se perfaz nas divergências descritivas do objeto a ser contratado. Ou seja, observa-se que no Edital de Licitação o objeto licitado é um, mas no contrato de execução, o objeto está descrito de forma diferente, abrindo-se margem para conclusão ineficáz do objeto tanto para mais, quanto para menos.

²⁶ GOMES Orlando, **Introdução ao Direito Civil**, 10. ed., Rio de Janeiro: Forense, 1993, p. 280.

Na mesma linha de raciocínio já defendida em itens anteriores, um Projeto Básico irregular, ou até mesmo incompleto, gera à Administração uma série de prejuízos, muitas vezes irreversíveis, haja vista o projeto básico desencadear os demais projetos.

Nessa perspectiva, grandes são as chances do contrato – lei entre as partes – incorrer em graves irregularidades.

Havendo disparidades entre o Projeto Básico e o Projeto Executivo, os órgãos de fiscalização tem o dever de sugerir a paralisação das obras ou dos serviços que estão sendo prestados, incorrendo, assim, em possíveis perdas de recursos.

Outra irregularidade grave encontrada, e agora estudada, é a falta de vinculação do contrato com o edital de licitação. No mesmo sentido, incorre em irregularidade grave o fato do contrato não seguir os valores estipulados na proposta vencedora.

Ainda neste capítulo, cumpre-nos estudar sobre os Termos Aditivos, os chamados aditamentos. Ocorre que a ausência desse instrumento contratual, que tem como único objetivo oficializar as alterações despendidas durante o procedimento licitatório gera vícios e defeitos difíceis de serem reparados. Vícios esses também conhecidos, pelo TCU, como irregularidades graves.

Importante destacar que a ausência de tal instrumento incorre em irregularidade grave, também quando as alterações devem ser formalizadas em projetos ou cronogramas, indispensáveis ao bom andamento do processo licitatório.

Ao instrumento contratual, deve ser juntado o Termo Aditivo. Esse Termo é a expressão escrita, composta por cláusulas contratuais, sempre com as justificativas plausíveis para tanto e, por vezes, por um ou mais anexos.

Tal entendimento é bastante utilizado pela Administração quando do acréscimo e/ou supressão de serviços. Ocorrendo a primeira hipótese, a Administração deve observar as regras para o reajustamento financeiro. Explico: é sabido que, sobre os serviços contratados, pode ocorrer o reajuste dos valores iniciais até o montante de 25% – e 50% em casos de obras.

Porém, ocorrendo a supressão de serviços, seus valores devem ser suprimidos do valor global do contrato e, somente após, deve incidir o acréscimo do percentual estipulado em lei. De fato, a extrapolação desses valores incorreria em irregularidade gravíssima.

No mesmo sentido, observam-se grandes chances de irregularidade grave quando a alteração de quantitativos não resultar de uma justificativa técnica lógica, principalmente nos casos de supressão de determinados serviços, podendo acarretar, assim, em sobrepreço e/ou superfaturamento.

Muito importante, aliás, é o fato das maiores irregularidades serem cometidas quando o assunto é reajuste financeiro do contrato. Ou seja, caracteriza-se como irregularidade grave o fato dos serviços serem acrescidos e o valor a ele estipulado é um valor unitário em dissonância com a planilha orçamentária já apresentada e aprovada.

Outra irregularidade detectada pelo TCU, dentro da sua atividade fiscalizatória, é o fato dos valores acrescidos em prol do aumento de serviço estar presente na planilha orçamentária apresentada e aprovada, porém, os preços ali constantes estarem em total desconformidade com os preços de mercado.

Aqui, a Administração deve comparar todos os valores apresentados nas propostas com os estudos de mercado preliminarmente contratados.

Voltando à irregularidade grave decorrente da má confecção dos projetos, podemos afirmar que outra falta grave cometida pela Administração é o fato desta permitir a execução de serviços não previstos no edital, contrato original, bem como em seus termos aditivos.

Por fim, com o objetivo de elencar o máximo de exemplos possíveis, ainda encontramos irregularidades gravíssimas quando do pagamento de medições após a extinção do contrato, do encerramento do contrato com a execução incompleta do objeto contratado, ou até mesmo quando da prorrogação de prazo sem a devida justificativa.

Registramos, finalmente, que, todos os casos discutidos no presente item nada mais são do que exemplos de irregularidades graves, fiscalizadas pelo TCU. Sendo assim, servem como base para a elaboração do parecer sugerindo, ou não, a paralisação das obras públicas contratadas.

2.3. Irregularidades na Execução Orçamentária

Em relação às irregularidades encontradas no âmbito da execução orçamentária, podemos afirmar que a não inclusão, no Plano Plurianual, da obra que ultrapassa o exercício financeiro vigente – plano responsável pela aprovação das futuras obras – gera a primeira irregularidade que permitirá ao TCU, durante sua avaliação, sugerir a paralisação.

No mesmo sentido, gera ao TCU a chance de sugerir a paralisação de obras que não apresentarem previsão de pagamento das etapas que serão executadas durante o ano financeiro vigente, ou seja, com os devidos recursos orçamentários consignados.

2.4. Irregularidades nas Medições e nos Pagamentos

Nesse tópico iremos estudar sobre as irregularidades constantes das medições e pagamentos que incorram em irregularidade grave quando do pagamento de serviços não executados efetivamente ou, até mesmo, dos serviços executados, mas não aprovados pela comissão de fiscalização.

Ainda sobre os pagamentos irregulares, há irregularidade grave quando o órgão da Administração Pública continua despendendo recursos a fim de atender contratos de supervisão, mesmo quando a obra está embargada e/ou paralisada.

Em outra toada, também comete irregularidades a Administração que, durante a execução da obra, deixa de comprovar, documentalmente, a sua fiscalização e acompanhamento.

As obras que apresentarem divergências entre as medições atestadas e os valores efetivamente pagos, bem como medições e pagamentos executados com critérios divergentes dos estipulados no edital de licitação, contrato e termos aditivos, também podem estar sujeitas às recomendações dos órgãos fiscalizatórios, como, por exemplo, o Tribunal de Contas da União.

Por fim, outros dois tipos de irregularidades que, diga-se de passagem, são bastante comuns e fáceis de perceber, são as inconsistências e incoerências nos relatórios de fiscalização – que não fiscalizam de forma efetiva o superfaturamento.

2.5. Irregularidades Durante o Recebimento da Obra

Neste item, estudaremos as irregularidades graves encontradas na fase posterior à contratação, quando do recebimento da obra contratada.

Como se sabe, o recebimento da obra se dará em duas etapas distintas, sendo elas: o recebimento provisório e o recebimento definitivo.

Nesse diapasão, as principais irregularidades encontradas nessa fase giram em torno da ausência do recebimento provisório, pelo preposto responsável pela fiscalização e acompanhamento da obra, por meio de termo circunstanciado devidamente assinado.

No mesmo sentido, outra irregularidade grave pode ser configurada quando da ausência de recebimento definitivo da obra. Tal hipótese ocorre quando, após o prazo de observação ou a realização de vistoria, os representantes da comissão não oferecem o recebimento definitivo da obra, através de termo circunstanciado. Este deve comprovar o real cumprimento do que foi contratado, bem como, o cumprimento das solicitações de correções exaradas no termo de recebimento provisório.

Ainda nessa linha, outra irregularidade muito comum, quando o assunto é recebimento definitivo, é aquela referente ao total descumprimento do prazo de conclusão, entrega e cumprimento das exigências registradas que, dependendo do caso, estão previamente definidos em contrato e seus possíveis termos aditivos e documentos afins.

Assim como os vícios encontrados quando do recebimento provisório e definitivo, também incorrem em erro as obras com falhas visíveis de execução que, por qualquer motivo, foram recebidas pelos representantes da Administração Pública de forma inequívoca.

Note-se, portanto, que diversas são as formas do órgão contratante ficar sujeito às irregularidades graves e, quando da fiscalização ou auditoria, ter que responder pela possível paralisação das obras sugerida pelo Tribunal de Contas da União. Paralisação essa que, para ser concluída, deve ser aprovada pelo Senado Federal.

Consoantes já tivemos oportunidade de observar, no que diz respeito aos requisitos essenciais que compõem os Editais de Licitação e instrumento contratual advindos do certame, o descumprimento das condições estabelecidas geram as piores e, muitas vezes, irremediáveis irregularidades apontadas pelos órgãos fiscalizatórios.

Sobre esse aspecto, oportuno é apresentar outro vício extremamente comum nas relações jurídicas, fiscalizadas pelos órgãos responsáveis e que, na maioria dos casos, tem recebido ressalvas dos órgãos de controle.

Como já dito acima, incorrem em ressalvas as obras que, por qualquer motivo, não foram construídas seguindo as exigências das legislações locais, sem obter, portanto, o Habite-se, ato emanado por autoridades competentes que autorizam o início da utilização de construções ou edificações destinadas à habitação, bem como sua conclusão. Ou ainda que não cumpram os aspectos de qualidade e viabilidade técnica e econômica.

Finalmente, uma última irregularidade se nos impõe, para aguçar ainda mais a curiosidade dos órgãos fiscalizatórios e dos demais estudiosos sobre o tema, são as chamadas omissões cometidas pela Administração quando o assunto são defeitos ou vícios construtivos. Ou seja, o órgão contratante/licitante que tomar conhecimento de defeito, deve, imediatamente, comunicar a empresa vencedora e executora, formalmente, para que essa, dentro do seu período de responsabilidade legal, possa reparar tais danos.

Caso não ocorra o já discutido acima, incorre em irregularidade passível de paralisação sugerida pelo TCU.

3 - Competências e Responsabilidades do TCU e do Senado Federal

Para complementar o presente estudo, faz-se necessário demonstrar quais as competências formais do TCU quanto à fiscalização de obras públicas, o que vêm a ser indícios de irregularidade grave, partindo-se, então, para as grandes críticas que assolam tanto as autoridades públicas quanto a população.

Tendo em vista o alcance da atividade constitucional de controle externo da Administração, o que nos chama a atenção é a evolução constitucional dos Tribunais de Contas no Brasil; ressaltando o novo papel concedido pela Constituição de 1988 e pela Lei de Responsabilidade Fiscal; mostrando os limites de suas atribuições ante a atividade de controle realizada pelo Poder Legislativo e; por fim, ressaltando sua competência para apreciar a constitucionalidade de leis ou atos normativos que fundamentam as contas dos gestores públicos.

O TCU possui competências reguladas por Lei Orgânica própria e, atua como prestador de informações ao Congresso Nacional no mecanismo de controle de obras irregulares.

Os principais objetivos do TCU são os de fiscalização dos serviços públicos federais, bem como aqueles que visam assegurar que os investimentos sejam corretamente aplicados e que beneficiem o cidadão. Para tal, o Tribunal conta com cerca de 2.700 (dois mil e setecentos) colaboradores distribuídos em secretarias especializadas no Distrito Federal e em todos os Estados do país.

Afirma-se como responsabilidade do Tribunal de Contas da União a análise da materialidade dos recursos envolvidos, ou seja, o volume de recursos envolvidos em cada despesa e atividade pública. Também é responsável pela verificação da relevância para a população de cada projeto, analisando-se os riscos no caso de órgãos que já tem histórico de irregularidades e privilegiando a sua auditoria externa.

Durante a elaboração da auditoria externa, a comissão constituída de auditores se desloca ao órgão a ser auditado para que procedam todas as investigações pertinentes à destinação dos recursos gastos.

A Constituição Federal, ao atribuir ao TCU a competência para auxiliar o Congresso Nacional no exercício do Controle Externo, afirma que os processos passam pela área técnica com o objetivo de serem realizadas as auditorias e fiscalizações. Após essa primeira etapa, ocorre o julgamento pelos 09 (nove) Ministros, entre eles estão o presidente e vice-presidente, que também exercem a função de corregedor. O Tribunal também possui 04 (quatro) auditores que trabalham como Ministros Substitutos.

Por tais motivos, afirma-se que o TCU é o órgão de fiscalização a serviço da comunidade.

Segundo Elke Andrade Soares De Moura Silva²⁷, o Tribunal de Contas é uma instituição autônoma, não integrando nenhum dos poderes, uma vez que a todos fiscaliza, exercendo suas atividades com independência e sem nenhuma vinculação com o Poder Legislativo. Ainda segundo a autora, o controle externo pode ser efetuado sob dois aspectos: o político, atribuído aos órgãos do Poder Legislativo; e o técnico, que compreende a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, de responsabilidade de órgão especializado, qual seja, o Tribunal de Contas.

De fato, pode-se concluir que o Tribunal de Contas fiscaliza, também, o Poder Legislativo. Entretanto, isso não significa dizer que ele seja desvinculado desse Poder, haja vista as contas dos Tribunais de Contas serem apresentadas juntamente com a dos outros órgãos do Legislativo.

No mesmo sentido, Carlos Ayres Britto sustenta que o Tribunal de Contas da União não é um órgão do Poder Legislativo, mas um Tribunal Judiciário pelo fato da Constituição Federal estabelecer, nos art. 44, e 73, §3º, que:

Art. 44. O Poder Legislativo é exercido pelo Congresso Nacional, que se compõe da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

Art.73 [...]

§3º Os Ministros do Tribunal de Contas da União terão as mesmas garantias, prerrogativas, impedimentos, vencimentos e vantagens dos Ministros do Superior Tribunal de Justiça, aplicando-lhes, quanto à aposentadoria e pensão, as normas constantes do artigo 40.

²⁷ SILVA, Elke Andrade Soares de Moura. **Os Tribunais de Contas e o Controle de Constitucionalidade das Leis**. Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. V.52. n. 3. Belo Horizonte, 2004. p. 67-120

Desse modo, a função do Tribunal de Contas é de auxiliar o Congresso Nacional. As Comissões de Fiscalização e Controle do Congresso Nacional não têm como exercer todo o controle interno de contas, sendo necessário e imprescindível o auxílio do Tribunal de Contas da União. Mas, essas comissões podem, com total autonomia, sem a interferência do Tribunal de Contas da União, realizar as fiscalizações contábeis, financeiras, orçamentárias, operacionais e patrimoniais através de iniciativa própria ou a partir de denúncias, representações, petições a elas apresentadas, em conformidade com o art. 58, §2º, inc. IV, da Constituição Federal e com as normas regimentais pertinentes.

Porém, é importante estudar a transparência das fiscalizações realizadas pelas Comissões de Fiscalização e Controle do Congresso Nacional, haja vista esse controle não ser confiável.

É sabido que todos os entes públicos que se utilizam e estão em pleno contato com recursos públicos devem prestar contas. Tal prerrogativa se justifica na própria necessidade de manutenção do Estado, pois caso os seus agentes confundam a instituição estatal com seu patrimônio privado, graves problemas poderão ocorrer na gestão pública. O descumprimento das normas e programas orçamentários é uma das grandes causas do *déficit* público do Estado brasileiro.

O Ministro do Tribunal de Contas da União, Ubiratan Aguiar, entende que *“a fiscalização exercida pelo controle externo representa a essência de um Estado Democrático de Direito, pois com ela completa-se um ciclo de participação popular (por meio de seus legítimos representantes)”*.²⁸

O ciclo descrito pelo Ministro tem início com a votação do orçamento, passando pela criação das leis que disciplinam a aplicação dos recursos e concluindo-se com a fiscalização dos órgãos de controle de sua regular execução e aplicação.

²⁸ AGUIAR, Ubiratan. **A Ação Preventiva e Corretiva dos Tribunais de Contas**. Revista do Tribunal de Contas da União. V.32. n. 90. Brasília: 2001. p. 239-252.

Importante esclarecer que essa fiscalização exercida pelo controle externo, realizada pelo Tribunal de Contas da União, tem como principal objetivo tutelar o patrimônio público. Ou seja, pelo TCU é realizada uma tarefa de tutela preventiva e não repressiva.

Sempre que pelo TCU forem detectadas falhas e eventuais indícios de irregularidades, este órgão fiscalizador analisará as prerrogativas e competências para exercer o controle corretivo/punitivo ou, quando nos casos de obras públicas, sugerirá a paralisação aos órgãos competentes, conforme afirma o Presidente do TCU, Benjamin Zimler, em transcrição de entrevista à TV Globo:

“Sempre que nós detectamos falhas e eventuais indícios de irregularidade, nós comunicamos... ou nós temos competência para exercer nosso controle corretivo ou punitivo ou nós determinamos para os órgãos competentes”.²⁹

Assim, pode-se resumir que, o TCU por meio das auditorias, aponta as irregularidades diagnosticadas em obras públicas. Com base em tais constatações, sugere ao Congresso Nacional a paralisação de obras, bem como o bloqueio dos recursos orçamentários destinados. Sendo, portanto, o Congresso Nacional o responsável para determinar a paralisação, ou não.

Nada impede, portanto, que, concomitantemente às ações de tutela, o Tribunal de Contas da União exerça uma função pedagógica ou orientadora, haja vista sua missão prioritária de prevenir desvios ou irregularidades, muito mais do que punir responsáveis pela prática de atos ilegais³⁰.

Apronfundando-se ao tema, ensina Ubiratan Aguiar que *“preventivas são aquelas ações que possibilitam, ao Tribunal de Contas, a detecção de pontos fracos que vulnerabilizam a atuação dos órgãos e entidades auditadas, favorecendo a existência de irregularidades nos procedimentos adotados pelos entes jurisdicionados”*³¹.

²⁹ Jornal Nacional do dia 29/07/2011 - Auditoria do TCU indica problemas nos contratos do governo e falhas na fiscalização. <http://www.youtube.com/watch?v=YRWrtAtUJes>

³⁰ Cf. SILVA, Elke Andrade Soares de Moura. **Os Tribunais de Contas e o Controle de Constitucionalidade das Leis**. Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. V. 52. n. 3. Belo Horizonte, 2004. p. 67- 120

³¹ AGUIAR, Ubiratan. **A Ação Preventiva e Corretiva dos Tribunais de Contas**. Revista do Tribunal de Contas da União. V.32. n. 90. Brasília: 2001. p. 239-252

A função primordial dos Tribunais de Contas é a de apoiar e orientar aqueles que manejam o capital público, elucidando a interpretação da legislação e o cumprimento dos planos governamentais. Entretanto, é essencial a fiscalização para a apuração de possíveis irregularidades daqueles que derem causa à perda, ao extravio ou a outra irregularidade de que resulte dano ao erário.

Assim, importante esclarecer que nem todos os danos ao erário advêm de desvios ou corrupção, mas sim de atos administrativos viciados e equivocados que se revelam antieconômicos ou incorretos/irregulares.

Os Tribunais de Contas, desde que não transcendam as suas competências e as leis, podem expedir normas de controle externo para exercer, com eficiência, as atividades para as quais foram designados³².

As despesas públicas têm freios constitucionais legais, devendo sempre estar submetidas aos princípios da legalidade, legitimidade, economicidade, motivação e eficiência³³.

Os princípios constitucionais conhecidos como “legitimidade” e “economicidade” foram determinantes para a fixação do atual papel dos Tribunais de Contas, pois, com eles, passou-se a introduzir um novo mecanismo de controle do patrimônio público.

Ao averiguarem a economicidade das contas do governo, os Tribunais de Contas devem verificar se os investimentos feitos trouxeram melhoria à atividade estatal.

Já a análise da legitimidade das contas busca apontar se as despesas realizadas pelos gestores públicos estão indo ao encontro do interesse do povo. Não seria legítimo, por exemplo, se num município com carência de leitos no hospital, fosse construído, pela prefeitura, um estádio de futebol. Assim, a fiscalização, sob o enfoque da legitimidade, busca examinar o mérito do ato praticado pelo agente público, para detectar possível desvio de finalidade³⁴.

³² MACHADO, José Teixeira Jr. e REIS, Heraldo da Costa. **A Lei 4.320 Comentada: com a introdução de comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal**. 30.ed. Rio de Janeiro: IBAM, 2001. p. 176

³³ MACHADO, José Teixeira Jr. e REIS, Heraldo da Costa. **A Lei 4.320 Comentada: com a introdução de comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal**. 30.ed. Rio de Janeiro: IBAM, 2001. p. 176

³⁴ HARADA, Kiyoshi. **Direito Financeiro e Tributário**. 7.ed. São Paulo: Atlas, 2001. p. 104

Deve-se ressaltar que a aplicação dos princípios constitucionais de legitimidade e economicidade está moldada à análise e relato das mudanças sofridas pelo patrimônio da entidade auditada, a fim de serem geradas informações quantitativas e qualitativas sobre ela, expressas tanto em termos físicos, quanto monetários.

A Lei nº 8.443/92 ressalta o atual papel do TCU, muito mais dinâmico que no clássico modelo de finanças, em fiscalizar tão somente a aplicação técnica da receita e despesa³⁵. É a nova visão da fiscalização, agora não só quantitativa, mas, também e principalmente, a fiscalização *qualitativa* da execução dos recursos públicos. Os novos critérios para o julgamento de contas, segundo a Lei nº 8.443/92, exigem uma apresentação de contas de forma clara e objetiva, com exatidão dos demonstrativos contábeis, legalidade, legitimidade e a economicidade dos atos de gestão do responsável. E, principalmente, com a demonstração de indicadores que norteiam a análise qualitativa do gasto público (art.16).

Humberto Guimarães Souto analisando a atuação do TCU e as principais tendências de controle em todo o mundo ensina:

“Em primeiro lugar, todas as entidades fiscalizadoras realizam monitoramento sistemático do cumprimento de suas deliberações, por meio, principalmente, da realização de auditorias. Essa atividade, realizada de forma autônoma ou em conjunto com o Parlamento, aumenta a pressão para implementação das orientações do órgão de controle e possibilita avaliar a eficácia de tais orientações (...). Outra tendência é a importância crescente das auditorias operacionais e das avaliações de programas, que, ao contribuírem para melhoria de desempenho dos entes públicos e para aproveitamento mais racional dos recursos, permitem resgatar o papel do controle como uma das funções da Administração e atendem ao anseio social por funcionamento mais eficiente do poder público (...). Uma terceira constatação foi a forte publicidade dos resultados das ações de fiscalização, considerada estratégica pelos órgãos de outros países para estimular o controle social e para aumentar a efetividade das deliberações (...). A quarta constatação foi a de que os sistemas de controle procuram, cada vez mais, atuar de forma preventiva, por meio da realização sistemática de fiscalizações (...). Por último, as entidades fiscalizadoras, de maneira geral, procuram divulgar as boas práticas administrativas. O objetivo é obter um efeito multiplicador, que irradie para outros órgãos e entidades³⁶.”

³⁵ Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União - TCU

³⁶ SOUTO, Humberto Guimarães. **O Tribunal de Contas da União e a Defesa do Patrimônio Público e Social**. Revista do Tribunal de Contas da União. V.33. n.94. Brasília: 2002. p. 342-356

Por fim, deve-se destacar que os Tribunais de Contas devem pautar suas ações, principalmente, no que se refere à orientação no cumprimento de metas governamentais, com os instrumentos e técnicas das ciências de finanças. A teoria financeira auxilia aqueles que querem alocar recursos, ao longo do tempo, na implementação de suas decisões³⁷.

A transparência na gestão fiscal não é só de responsabilidade dos Tribunais de Contas, mas também dos gestores dos três poderes. Nesse sentido o art. 48, da LRF especifica:

Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos. Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e de discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos.

Assim, o ambiente onde se aplica a presente pesquisa é a máquina Estatal brasileira, no âmbito da Administração Pública Direta, em especial o Tribunal de Contas da União, seu órgão de controle e fiscalização.

Em outra esfera de estudo, pode-se observar que, anualmente, o TCU, sempre com base nos critérios definidos na Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO realiza as atividades de fiscalização em determinadas obras públicas de inúmeras entidades e órgãos privilegiados com recursos federais.

Essa fiscalização é consolidada em um relatório encaminhado à Comissão Mista de Orçamento – CMO do Congresso Nacional, que pode recomendar a paralisação da obra ou não, iniciando-se, a partir daí, as críticas de autoridades do Poder Executivo acerca do trabalho de fiscalização do TCU.

A alegação central dessas críticas é o errôneo entendimento de que membros do Tribunal de Contas, preocupados em seguir requisitos formais, estariam “determinando” a paralisação de uma grande quantidade de obras do Governo Federal, causando assim elevado prejuízo para o País, com o atraso na conclusão de infraestrutura vital para acelerar o crescimento da economia.

³⁷ BODIE, ZVI; MERTON, Robert C. **Finanças**. Tradução de James Sudelland Cook. Porto Alegre:

É dentro desse contexto que a responsabilidade do TCU em fiscalizar obras públicas, recomendando a paralisação, só deve ser analisada quando do cumprimento de sua obrigação legal de realizar auditorias, para que, ao encontrar irregularidades sugira ao Congresso Nacional que não destine verbas no orçamento federal para aquela obra específica.

A título de marco histórico, vale esclarecer que em 1994 foram criados procedimentos próprios capazes de barrar a destinação e desembolso de verbas orçamentárias em casos de detecção de indícios de irregularidades.

Para que esses mecanismos institucionais pudessem funcionar, o Congresso Nacional passou a incluir na LDO um capítulo prevendo que o TCU deveria recomendar a não alocação de verbas para obras com indícios de irregularidades, e que o Congresso deveria bloquear no orçamento a sua execução física e financeira, até a correção das irregularidades.

Como se vê, a lei realça que tal procedimento é um fiel utilitário para o Poder Público, a fim de acabar ou tentar dirimir as irregularidades graves antes, durante e, até mesmo, depois de licitações e contratações de empreitadas públicas.

Diante desses fatos, as recomendações do TCU em paralisar obras que recebem recursos federais, paira sobre o argumento de que a paralisação é um meio correto de se agir ao se deparar com irregularidades graves, acarretando uma apuração mais minuciosa, com a punição dos culpados e com possível aplicação de multas, quando for o caso.

Ora, é natural que autoridades, tanto do Poder Executivo quanto do Legislativo e Judiciário, que tentam, a qualquer custo, acelerar o ritmo e dar andamento ao crescimento do Brasil, indaguem sobre as recomendações do TCU. Mas, será que o motivo é o correto? Será que, de fato, o TCU é o real responsável por todas as paralisações? Será que o TCU atrapalha realmente?

Assim, apresentam-se duas questões para debate: a detecção de irregularidades pelo TCU tem sido um termômetro da existência de problemas de gestão mais sérios? E, os bloqueios preventivos têm servido como forma de minimizar prejuízos ao erário, ou é apresentado como um problema em si mesmo.

A resposta é clara ao afirmar que não. Ao contrário. Se não houver as paralisações para correção de irregularidades, as obras não terão conclusão satisfatória, com prejuízo para a sociedade que, além de correr o risco de receber empreendimentos com baixo nível de qualidade, poderá arcar com preço superior ao razoável.

Assim, a determinação da paralisação de qualquer obra visa exatamente garantir que o contrato firmado seja ajustado sob os aspectos técnicos e econômicos e que o empreendimento seja construído de forma correta, evitando, contudo, problemas de saúde e bem estar da população.

Já se tratando das responsabilidades do Senado Federal, faz-se importante observar que o artigo 46 da Constituição estabelece que o Senado Federal compõe-se de representantes dos estados e do Distrito Federal, eleitos segundo o princípio majoritário. Cada estado e o Distrito Federal elegerão três senadores, com mandato de oito anos.

De acordo com o artigo 59 da Constituição, o processo legislativo compreende a elaboração de emendas à Constituição, leis complementares, leis ordinárias, leis delegadas, medidas provisórias, decretos legislativos e resoluções. Lei complementar disporá sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis.

Já as atribuições de competência exclusiva do Senado são descritas no artigo 52 da Constituição, a saber:

- I - processar e julgar o presidente e o vice-presidente da República nos crimes de responsabilidade, bem como os ministros de estado e os comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica nos crimes da mesma natureza conexos com aqueles;
- II - processar e julgar os ministros do Supremo Tribunal Federal, os membros do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público, o procurador-geral da República e o advogado-geral da União nos crimes de responsabilidade;
- III - aprovar previamente, por voto secreto, após arguição pública, a escolha de magistrados, nos casos estabelecidos na Constituição; ministros do Tribunal de Contas da União indicados pelo presidente da República; governador de território; presidente e diretores do Banco Central; procurador-geral da República; e titulares de outros cargos que a lei determinar;
- IV - aprovar previamente, por voto secreto, após arguição em sessão secreta, a escolha dos chefes de missão diplomática de caráter permanente;

V - autorizar operações externas de natureza financeira, de interesse da União, dos estados, do Distrito Federal, dos territórios e dos municípios;

VI - fixar, por proposta do presidente da República, limites globais para o montante da dívida consolidada da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios

VII - dispor sobre limites globais e condições para as operações de crédito externo e interno da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, de suas autarquias e demais entidades controladas pelo poder público federal;

VIII - dispor sobre limites e condições para a concessão de garantia da União em operações de crédito externo e interno;

IX - estabelecer limites globais e condições para o montante da dívida mobiliária dos estados, do Distrito Federal e dos municípios;

X - suspender a execução, no todo ou em parte, de lei declarada inconstitucional por decisão definitiva do Supremo Tribunal Federal;

XI - aprovar, por maioria absoluta e por voto secreto, a exoneração, de ofício, do procurador-geral da República antes do término de seu mandato;

XII - elaborar seu regimento interno;

XIII - dispor sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços, e a iniciativa de lei para a fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias

XIV - eleger os membros do Conselho da República;

XV - avaliar periodicamente a funcionalidade do Sistema Tributário Nacional, em sua estrutura e seus componentes, e o desempenho das administrações tributárias da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios.

Importante observar que, em momento algum, ao Senado Federal foi atribuída a atividade exclusiva de controle e fiscalização das contas públicas, restando claro que tais atividades de controle e fiscalização podem ser exercidas pelos Tribunais de Contas, em auxílio ao Congresso Nacional.

Assim, resta-nos saber o que dirá, agora, o Senado Federal sobre a balbúrdia legislativa que comprova que ao Tribunal de Contas da União só resta a recomendação de paralisação frente às irregularidades cometidas pelos órgãos públicos da União.

4 - A Importância da Fiscalização dos Recursos pelo TCU

O TCU, como órgão fiscalizador, deve verificar se os recursos Federais destinados às obras públicas estão sendo aplicados dentro dos princípios da economicidade, legalidade e impessoalidade, além de avaliar o lado qualitativo do emprego dos recursos públicos, de forma a gerar benefícios à sociedade. Além disso, o Egrégio Tribunal deve encaminhar informações ao Congresso Nacional para subsidiar a elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA).

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) determina que o TCU encaminhe informações ao Congresso sobre os recursos e, em especial, sobre as obras fiscalizadas, até 30 de setembro – anualmente.

Com vistas a estabelecer um acompanhamento mais efetivo dos gastos públicos com obras, as leis de diretrizes orçamentárias e as leis orçamentárias anuais contêm, desde 1997, dispositivos específicos com tal finalidade. Após efetuadas as fiscalizações, o TCU encaminha ao Congresso Nacional suas recomendações sobre a regularidade dos gastos públicos.

Quando o TCU encaminha as informações sobre a situação das obras fiscalizadas, o Congresso pode decidir pelo bloqueio de recursos e paralisação para aquelas obras com indício de irregularidade grave.

Tão importante quanto a fiscalização da execução dos recursos financeiros, faz-se imperiosa a fiscalização de todo o processo licitatório, bem como as partes essenciais ao certame, tais como os respectivos projetos básicos e executivos, os documentos de chamamento, os contratos, as licenças ambientais e outros aspectos que podem afetar a legalidade do empreendimento – conforme já vastamente detalhado no presente trabalho.

Existem vários questionamentos sobre se a recomendação de paralisação pelo TCU ao Congresso Nacional prejudica a sociedade e/ou o andamento dos processos em curso na Administração Pública.

De acordo com o que avaliamos no presente trabalho, tais recomendações fazem parte do processo fiscalizatório e de correição, sem nenhum tipo de prejuízo ao erário. Muito pelo contrário.

Caso não sejam efetuadas as recomendações e futuras paralisações para correção de irregularidades, as obras não terão conclusão satisfatória, com prejuízo de diversos tipos à sociedade que, além de correr o risco de receber empreendimento com baixo nível de qualidade, poderá arcar com preços superiores ao razoável e aceitável.

A determinação de paralisação de qualquer obra visa, exatamente, garantir que o contrato firmado seja ajustado sob os aspectos técnicos e econômicos e que o empreendimento seja realizado de forma correta e zelosa.

De forma a melhor elucidar a questão em análise, um indício de irregularidade grave é considerado quando, após as auditorias e exames processuais, são detectados fatos indicativos de que o empreendimento pode causar prejuízo aos cofres públicos ou a terceiros; nulidade do procedimento licitatório ou do contrato; ou quando se detecta graves desvios aos princípios a que está submetida à Administração Pública, como o da moralidade.

Com a constatação de indícios de irregularidades graves, o TCU deve comunicar o fato ao Congresso Nacional, recomendando que os recursos sejam bloqueados. A possibilidade de bloqueio de recursos para obras em situação de irregularidade grave, o que por si só recomenda sua paralisação, é prevista pela LDO.

Entretanto, existe muita confusão sobre quem é o responsável pelo efetivo bloqueio dos recursos e conseqüente paralisação das obras, recaindo, por muitas vezes, sobre o TCU – órgão fiscalizador. De fato, o responsável pela determinação da paralisação é o Congresso Nacional. O documento do TCU com as constatações e aferições é que norteia e subsidia a tomada de decisão pelo Congresso Nacional. Os congressistas avaliam a conveniência do bloqueio de recursos orçamentários e inserem na LOA, em quadro específico que relaciona as obras e/ou os empreendimentos que não devem receber recursos federais até que as irregularidades sejam sanadas ou contra ordem.

Assim, o bloqueio de verbas para obras com indícios de irregularidade grave é determinado pela LOA, por intermédio do Anexo de Obras com Irregularidades Graves.

Depois de adotadas todas as medidas saneadoras determinadas pelo TCU, mediante documento específico chamado de acórdão, é informado que o empreendimento pode ser liberado, ou não, para voltar a receber recursos públicos.

Em seguida, o Congresso Nacional, por meio de decreto legislativo, pode autorizar a liberação de recursos, desde que as correções necessárias tenham sido efetuadas e formalmente aceitas.

Em contraponto, existem alguns gestores que, em vez de adotar as medidas corretivas de forma tempestiva, procuram protelar a conclusão dos processos por meio de recursos ou outros instrumentos jurídicos.

Além disso, é importante lembrar que, o bloqueio dos recursos recai sempre sobre contratos e não sobre os empreendimentos. Por vezes, podem ser constatados novos indícios de irregularidade em contratos diferentes que envolvam o mesmo empreendimento.

Já que a apreciação das contas do Governo é competência atribuída ao TCU, órgão que oferece suporte ao Congresso Nacional, as fiscalizações têm como premissa maior o aperfeiçoamento da gestão governamental com a correta aplicação de recursos.

Em uma boa demonstração da importância do trabalho executado pelo TCU, o ministro Benjamin Zymler apresentou relatório com as avaliações das contas ao presidente do Senado Federal, e informou que no presente exercício o citado documento será objeto de apreciação de um estudo da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), que compara o trabalho de controle das contas públicas em 15 países. Segundo ele, isso mostra o reconhecimento internacional da instituição que fiscaliza as contas governamentais no Brasil, bem como o trabalho que vem sendo desenvolvido ao longo dos anos.

Apesar de na Constituição Federal não conter textos claros que permitam responder, com segurança, quem está com a razão - o governo ou o TCU - restou claro durante todo o trabalho que não há mais como acreditar nas controvérsias e nas divergências de opiniões entre o Executivo e o TCU, uma vez que se comprovou a competência das Cortes de Contas em exercer a atividades de fiscalização externa, apenas auxiliando, portanto, o Congresso Nacional.

O certo é que o Tribunal de Contas, além de órgão auxiliar do Congresso, tem suas responsabilidades próprias, conforme explicitado nos incisos II, III, V, VI, VIII, IX, X e XI, do artigo 71, da Constituição Federal, senão vejamos:

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." (*grifo nosso*)

Porém, observa-se que as atribuições constantes nos incisos I, IV e VII são responsabilidades de órgãos com características de órgãos auxiliares do Poder legislativo.

Ocorre que, ao estudarmos o texto do inciso X e do §1º do artigo supra, verificamos que a sustação da execução do contrato só poderá ser decretada pelo Congresso Nacional, limitando-se o TCU a comunicar as irregularidades detectadas, quando da sua auditoria.

Como já amplamente explicitado e comprovado através de legislação e doutrina pertinente ao assunto, recebido parecer apontador das irregularidades, o Congresso Nacional deverá tomar as medidas cabíveis, sempre observando o princípio da independência e harmonia dos Poderes.

Observa-se que de fato os §§ 2º e 3º, do artigo 71, da Constituição Federal estão ligados ao inciso X, que cuida da sustação da execução do ato impugnado na hipótese de não atendimento das providências necessárias ao exato cumprimento da lei. Porém, mesmo o texto constitucional, visando o atendimento do princípio da razoabilidade, permitir a sustação da execução do contrato pelo TCU na omissão de atividades do Poder Legislativo e Executivo, essa é considerada a exceção, onde a regra é a suspensão do contrato pelo poder Executivo.

É sabido que mesmo depois do trabalho de fiscalização, o órgão de fiscalização continua a acompanhar a aplicação do dinheiro público. Ou seja, o veto presidencial atinge apenas a paralisação da obra, mas não a responsabilização pelos eventuais danos causados ao erário, o que após é analisado pelo TCU.

Diversas são as veiculações em notícias burocratas ou tendenciosas, que nada mais trazem a não serem críticas de autoridades do Poder Executivo, ou seja, críticas políticas de quem está sendo prejudicado com a auditoria minuciosa dos órgãos fiscalizatórios.

Senadores e Deputados afirmam que a interrupção das obras públicas tem ocasionado prejuízos ao erário público e, sobretudo, à população. Ora, as maiores irregularidades graves são aquelas oriundas do superfaturamento de obras volumosas, como a construção da Ferrovia de Integração Oeste-Leste (Fiol), o metrô de Salvador, refinaria Abreu e Lima e o perímetro de Irrigação Salitre³⁸, por exemplo.

Importante acrescentar que se corrigida a obra, após indicação do TCU, tal ato gera à Administração Pública uma economia de bilhões de reais, dependendo do caso concreto. Exemplo disso é a Ferrovia Oeste-Leste, orçada em R\$ 4.244 bilhões, no total. Após auditoria do Tribunal e indicação de sobrepreço, houve redução no orçamento de R\$ 260,2 milhões, devido a negociação com os gestores, com o objetivo de corrigir as irregularidades apontadas quando das recomendações pelo TCU ao Congresso Nacional.

Percebendo-se a existência de superfaturamento em obra de grande vulto do PAC – Plano/Programa de Aceleração do Crescimento, o TCU recomenda a sua paralisação até o saneamento do vício. Assim, pergunta-se: Quem são os reais prejudicados com a paralisação das obras superfaturadas do Brasil? A população, que direta e indiretamente, paga tais obras superfaturadas e normalmente não goza dos benefícios da construção, ou os políticos que direta e indiretamente, recebem benefícios e outras vantagens durante a obra? Longe da vontade de apontar outros tipos de suposições.

³⁸ Matéria veiculada no sítio eletrônico: <http://www.bocaonews.com.br/noticias/principal/geral/2772.tcu-tres-obras-irregulares-na-ba.html>

Conclusão

Faltam estudos monográficos sobre a responsabilidade do TCU quanto às paralisações de obras públicas com indícios de irregularidades, sendo, também, escassos tratamentos sistemáticos. Essas circunstâncias, aliadas à especificidade do processo licitatório e à falta de observância desses pelos gestores públicos, implicam a perplexidade com que é tratado pela imprensa e, mais ainda, pelos políticos e demais gestores da Administração Pública Federal.

O que aqui se propôs foi dar ao tema um enfoque revivificado pela Constituição de 1988, à luz de seus princípios e, principalmente, sob o espírito jus político atual, que prestigia o TCU como órgão auxiliar ao Congresso Nacional, mas resguardando responsabilidades exclusivas de um órgão independente.

A submissão dos órgãos públicos a atuais sistemas de controle e fiscalização anteriores, como o orçamentário e de licitações e contratações para a Administração Pública, decorre de etapas e fases burocráticas que sobreviveram durante anos e, como se demonstrou, tornou-se constitucional depois da promulgação da Constituição Federal de 1988.

Em face do exposto, conclui-se, resumidamente, que:

- a) os órgãos públicos contratantes devem obedecer, impreterivelmente, todas as fases do procedimento licitatório – Fase preliminar, fase interna, fase externa, fase contratual e a fase posterior à contratação - a fim de obter um certame legalmente bem instruído;
- b) a Administração Pública baseando-se nos princípios constitucionais vigentes e demais legislações pertinentes ao regime público, deve esquivar-se de cometer qualquer irregularidade grave que ao final acarretará danos ao patrimônio público, bem como o atraso nas obras, com possível paralisação dos serviços;
- c) agir, a Administração Pública, bem como os Tribunais de Contas, de acordo com suas responsabilidades e competências, sem interferir no trabalho dos demais entes;

- d) o TCU, agindo como órgão fiscalizador irá verificar se os recursos Federais destinados a obras públicas estão sendo aplicados dentro dos princípios da economicidade, legalidade e impessoalidade, além de avaliar o lado qualitativo do emprego dos recursos públicos, de forma a gerar benefícios à sociedade, além disso, o Egrégio Tribunal deve encaminhar informações ao Congresso Nacional **para subsidiar** a elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA).
- e) o Congresso Nacional, agindo dentro de suas responsabilidades e, após a indicação de irregularidades pelo TCU, possibilita o bloqueio de recursos para obras em situação de irregularidade grave, que recomenda sua paralisação, previsão esta contida na LDO.

Especificamente no que se refere à paralisação das obras com indícios de irregularidade, restou claro que quem é o responsável pelo efetivo bloqueio dos recursos e conseqüente paralisação das obras é o Congresso Nacional. O TCU apenas é o responsável pela elaboração do parecer que apresenta de forma clara e objetiva e pontual as irregularidades encontradas. As constatações e aferições é que norteiam o Congresso Nacional.

Assim, resta claro que o Congresso apenas é responsável pela avaliação quanto a conveniência do bloqueio dos recursos públicos orçamentários e inserção na LOA, bem como em quadro específico, que relaciona as obras e/ou os empreendimentos que não devem receber recursos federais, até que as irregularidades sejam sanadas ou contra ordem.

Após estudo minucioso sobre o tema, observa-se que as atividades do TCU são preventivas e de forma alguma repressiva. Essa tutela preventiva é realizada no momento do controle de obras, ou também chamada de auditorias externas, com auxílio das auditorias internas anteriores, executadas pela Controladoria Geral da União - CGU.

Esse Trabalho se prendeu nas alegações sobre o mecanismo de controle de obras, além de debater sobre a impossibilidade do TCU estar extrapolando a sua competência constitucional, não sendo, portanto, o responsável pela paralisação das obras públicas com indícios de irregularidade grave.

Portanto, tal pesquisa foi embasada principalmente em casos concretos oriundos de auditorias externas realizadas pelo Tribunal de Contas da União. Com isso, procuramos trazer a baila amostragem de estudos de casos específicos além de temas que estão à tona na imprensa nacional e na esfera judicial.

Para tanto, foi utilizada a pesquisa dogmática, também conhecida pelo tripé (doutrina, jurisprudência e legislação), a fim de demonstrar quais as regras primordiais para a correta execução das fases licitatórias.

Concluída tal etapa, estudamos as principais irregularidades encontradas atualmente e as formas de combatê-las.

Assim, restou-se claro que o Tribunal de Contas da União, auxiliando o Congresso Nacional, tem como primordial objetivo fiscalizar as contas públicas, a fim de averiguar a correta utilização dos recursos públicos, bem como a correta execução dos contratos oriundos das licitações públicas. Já o Congresso Nacional, é o responsável pela aprovação ou não de verbas para obras com apontamentos pela corte de contas com indícios de irregularidades graves e sua conseqüente paralisação. Não restando culpabilidade a um outro órgão pelas possíveis suspensões ou paralisações – apenas a correção do exercício de controle de ambas as Casas.

Bibliografia

ALEXANDRINO Marcelo. **Direito Administrativo Descomplicado**. 18ª Edição, Revista e Atualizada 2010, p. 555.

AGUIAR, Ubiratan. **A Ação Preventiva e Corretiva dos Tribunais de Contas**. Revista do Tribunal de Contas da União. V.32. n. 90. Brasília: 2001. p. 239-252.

AGUIAR, Ubiratan et AL. **Convênios e tomadas de contas especiais: manual prático**. Belo Horizonte: Fórum, 2005. p 435.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. Malheiros Editores, 29ª Ed. 2012.

BODIE, ZVI; MERTON, Robert C. **Finanças**. Tradução de James Sudelland Cook. Porto Alegre: Bookman, 1999. p. 26

BRASIL. Constituição (1988), Constituição da República Federativa do Brasil. Organização de Alexandre de Moraes. 16 ed. São Paulo: Atlas, 2000

BRASIL. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964: *estatuí normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal*.

BRASIL. Lei nº 5.194, de 24 de dezembro de 1966: *regula o exercício das profissões de engenheiro, arquiteto e engenheiro agrônomo, e dá outras providências*.

BRASIL. Lei nº 6.496, de 7 de dezembro de 1977: *institui a "Anotação de Responsabilidade Técnica" na prestação de serviços de engenharia, arquitetura e agronomia; autoriza a criação, pelo Conselho Federal de Engenharia, Arquitetura e Agronomia (Confea), de uma mútua de assistência profissional e dá outras providências*.

BRASIL. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981: dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências.

BRASIL. Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990: dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências.

BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 2003: regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal e institui normas para licitações e contratos da Administração Pública.

BRASIL. Lei nº 10.192, de 14 de fevereiro de 2001: dispõe sobre medidas complementares ao Plano Real e dá outras providências. Dispõe sobre correção monetária ou reajuste por índices de preços gerais, setoriais ou que reflitam a variação dos custos de produção ou dos insumos utilizados nos contratos de prazo de duração igual ou superior a um ano.

BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002: institui o Código Civil Brasileiro.

BRASIL. Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002: institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal: estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.

BRASIL. Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União – TCU.

BRASIL. Decreto nº 92.100, de 10 de dezembro de 1985. *Estabelece as condições básicas para a construção, conservação e demolição de edifícios públicos a cargo dos órgãos e entidades integrantes do sistema de serviços gerais (Sisg) e dá outras providências.*

BRASIL. Decreto nº 3.048, de 6 de maio de 1999: *aprova o regulamento da Previdência Social e dá outras providências.*

BRASIL. Ministério da Administração e Reforma do Estado. Portaria nº 2.296 de 23 de julho de 1997: *estabelece as práticas de projeto, construção e manutenção de edifícios públicos federais, a cargo dos órgãos e entidades integrantes do sistema de serviços gerais (Sisg), com exigências mínimas de aceitabilidade.*

BRASIL. Ministério da Saúde. Portaria nº 321, de 27 de maio de 1988: *aprova as normas e padrões mínimos destinados a disciplinar a construção, instalação e funcionamento de creches. Portaria alterada pela de nº 1.347 (de 9 de novembro de 1990), que incumbe às secretarias de saúde estaduais e municipais adaptar as normas e padrões mínimos à realidade local, vigorando, enquanto isso não ocorrer, as disposições da Portaria nº 321.*

BRASIL. Ministério da Saúde. Portaria nº 1.884, de 15 de dezembro de 1994: *aprova as normas e padrões sobre construções e instalações de serviços de saúde. Foi alterada pela Portaria nº 2.531 (de 6 de fevereiro de 1996).*

BRASIL. Secretaria de Serviços Gerais do Ministério da Fazenda. Instrução normativa nº 2.03.003, de 14 de dezembro de 1989: *uniformiza e disciplina os procedimentos referentes à execução de obras e serviços de engenharia no âmbito do Ministério da Fazenda.*

BRASIL. CONFEA. Decisão normativa nº 034, de 9 de maio de 1990: *dispõe quanto ao exercício profissional de nível superior das atividades de engenharia de avaliações e perícias de engenharia.*

BRASIL. CONFEA. Decisão normativa nº 063, de 5 de março de 1999: *dispõe sobre responsável técnico de pessoa jurídica que desenvolva atividades de planejamento e/ou execução de obras na área de mecânica de rochas, seus serviços afins e correlatos.*

BRASIL. CONFEA. Decisão normativa nº 064, de 30 de abril de 1999: *dispõe sobre o registro de Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) pertinente aos trabalhos que abrangem as jurisdições de diversos CREA's*

BRASIL. CONFEA. Decisão normativa nº 069, de 23 de março de 2001: *dispõe sobre a aplicação de penalidades aos profissionais por imperícia, imprudência e negligência e dá outras providências.*

BRASIL. CONFEA. Resolução nº 361, de 10 de dezembro de 1991: *dispõe sobre a conceituação de projeto básico em consultoria de engenharia, arquitetura e agronomia.*

BRASIL. CONFEA. Resolução nº 425, *dispõe sobre a Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) e dá outras providências.*

BRASIL. CONAMA. Resolução nº 001, de 23 de janeiro de 1986: *estabelece as definições, responsabilidades, critérios básicos e diretrizes gerais para o uso e implementação da Avaliação de Impacto Ambiental. Relaciona os tipos de obras que dependem de aprovação dos respectivos Relatórios de Impacto Ambiental (RIMA).*

BRASIL. Resolução CONAMA. nº 237, de 19 de dezembro de 1987: dispõe sobre a revisão de procedimentos e critérios utilizados pelo Sistema de Licenciamento Ambiental instituído pela Política Nacional do Meio Ambiente.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Súmula nº 039. A dispensa de licitação para a contratação de serviços com profissionais ou firmas de notória especialização, de acordo com alínea d do art. 126, § 2º, do Decreto-lei 200, de 25 de fevereiro de 1967, só tem lugar quando se trate de serviço inédito ou incomum, capaz de exigir, na seleção do executor de confiança, um grau de subjetividade, insuscetível de ser medido pelos critérios objetivos de qualificação inerentes ao processo de licitação. < www.tcu.gov.br >

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Súmula nº 157. A elaboração de projeto de engenharia e arquitetura está sujeita, em princípio, ao concurso ou ao procedimento licitatório adequado e obediente a critério seletivo de melhor qualidade ou de melhor técnica, que é o escopo do julgamento, independentemente da consideração de preço, que há de vir balizado no Edital. <www.tcu.gov.br >

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Súmula nº 177. A definição precisa e suficiente do objeto licitado constitui regra indispensável da competição, até mesmo como pressuposto do postulado de igualdade entre os licitantes, do qual é subsidiário o princípio da publicidade, que envolve o conhecimento, pelos concorrentes potenciais das condições básicas da licitação, constituindo, na hipótese particular da licitação para compra, a quantidade demandada uma das especificações mínimas e essenciais à definição do objeto do pregão. < www.tcu.gov.br >

CARVALHO FILHO, José dos Santos, **Manual de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Júris, 2006.

COSTIN, Cláudia, **Manual de Obras Públicas - Edificações da Secretaria de Estado da Administração e do Patrimônio**, TCU, 2011.

DALLARI, Adilson Abreu, **Aspectos Jurídicos da Licitação**, Editora Saraiva, 2ª Ed., 2010.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella, **Direito Administrativo**, Editora Atlas, 25ª Edição, 2012.

FAGUNDES, Seabra, **Concorrência Pública- Idoneidade dos concorrentes – direito de petição – atribuições administrativas do Presidente da República – atos administrativos – motivação e anulação**, Editora RDA, 2011.

FERNANDES, José Ulysses Jacobi **Tomada de Contas Especiais**, Brasília: Brasília Jurídica, 1996.

GASPARINI DIOGENES, **Comissão de Licitação e demais órgãos colegiados referidos na Lei nº 8.666/93**. 2ª Edição Revista e Atualizada. Ed. NDJ LTDA. 2002.

GOMES Orlando, **Introdução ao Direito Civil**, 10. ed., Rio de Janeiro: Forense, 1993, p. 280.

HARADA, Kiyoshi. **Direito Financeiro e Tributário**. 7.ed. São Paulo: Atlas, 2001. p. 104

Jornal Nacional do dia 29/07/2011 - **Auditoria do TCU indica problemas nos contratos do governo e falhas na fiscalização**.
<<http://www.youtube.com/watch?v=YRWrtAtUJes>>

LIMMER, Carl. (1997) **Planejamento, Orçamento e Controle de Projetos e Obras**, Rio de Janeiro. Livros Técnicos e Científicos. Editora S.A. p 168

MACHADO, José Teixeira Jr. e REIS, Heraldo da Costa. **A Lei 4.320 Comentada: com a introdução de comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal**. 30.ed. Rio de Janeiro: IBAM, 2001. p. 176

Manual de Orientações para Execução e Fiscalização de Obras Públicas. Abril/2011. **Contraloria Geral do Estado do Piauí**. www.cge.pi.gov.br

MAZZA, Alexandre. **Manual de Direito Administrativo**. Ed. Saraiva. 2011

NBR ISO 9000

MEIRELLES, Hely Lopes, **Direito Administrativo Brasileiro**, Malheiros Editores, 38ªEd. 2012.

Regimento Interno Do Tribunal De Contas Da União. (Aprovado pela Resolução nº 155 de 4de dezembro de 2002).

Revista TCU – Licitações e Contratos. 4ª Edição, Revista e Comentada, 2011.

Rocha Lima Jr., 1995, p. 8

SILVA, Elke Andrade Soares de Moura. **Os Tribunais de Contas e o Controle de Constitucionalidade das Leis**. Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. V.52. n. 3. Belo Horizonte, 2004. p. 67-120

SOUTO, Humberto Guimarães. **O Tribunal de Contas da União e a Defesa do Patrimônio Público e Social**. Revista do Tribunal de Contas da União. V.33. n.94. Brasília: 2002. p. 342-356

www.tcu.gov.br: Endereço do portal do Tribunal de Contas da União, onde podem ser pesquisadas jurisprudências e publicações relativas a obras públicas.

www.comprasnet.gov.br: Endereço do portal de compras do Governo Federal, onde podem ser pesquisadas publicações, legislação e informações acerca de licitações federais e cotações de preços relativas a obras públicas.

www.planalto.gov.br: Página da Presidência da República, onde pode ser encontrada legislação referente a licitação e contratação de obras públicas.

www.senado.gov.br: Página do Senado Federal, onde pode ser encontrada legislação referente a licitação e contratação de obras públicas.

www.camara.gov.br: Página da Câmara dos Deputados, onde podem ser encontradas informações a respeito da elaboração do Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias, Lei Orçamentária Anual, assim como sobre a execução das dotações orçamentárias aprovadas.

www.stj.gov.br Página do Superior Tribunal de Justiça, onde pode ser encontrada jurisprudência referente à interpretação de leis federais, incluindo a Lei nº 8.666/1993.

www.abnt.org.br: Página da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), onde podem ser encontradas notícias a respeito de normatização e certificação de obras.

www.caixa.gov.br: Página do Caixa Econômica Federal, onde podem ser obtidas informações sobre o Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil, evolução de índices econômicos, cartilhas e manuais técnicos de engenharia.

www.confea.org.br: Página do Conselho Federal de Engenharia, Arquitetura e Agronomia (Confea), onde pode ser consultada a legislação relativa ao exercício profissional de engenharia e arquitetura.

www.mma.gov.br/port/Conama: Página do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), onde pode ser consultada a legislação referente ao meio ambiente.

www.celaf.ibama.gov.br: Página do Centro de Licenciamento Ambiental Federal, onde podem ser encontradas informações referentes a licenciamentos ambientais e legislação correlata.