



Centro Universitário de Brasília - UniCEUB
Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais - FAJS
Curso de Bacharelado em Direito

AUTOR: ADILSO JOSÉ DE CARVALHO

**PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA E SUA REPERCUSSÃO NA
JURISPRUDÊNCIA DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
REFERENTE AOS PROCESSOS DE LICITAÇÃO PARA
CONTRATAÇÃO DE BENS, OBRAS E SERVIÇOS PELOS ENTES
DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL.**

BRASILIA/DF

2018

ADILSO JOSÉ DE CARVALHO

PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA E SUA REPERCUSSÃO NA JURISPRUDÊNCIA DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO REFERENTE AOS PROCESSOS DE LICITAÇÃO PARA CONTRATAÇÃO DE BENS, OBRAS E SERVIÇOS PELOS ENTES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL.

Artigo científico apresentado como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito pela Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais – FAJS do Centro Universitário de Brasília (UniCEUB).

Orientadora: Dra. Karla Margarida Martins Santos.

Brasília/DF

2018

ADILSO JOSÉ DE CARVALHO

PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA E SUA REPERCUSSÃO NA JURISPRUDÊNCIA DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO REFERENTE AOS PROCESSOS DE LICITAÇÃO PARA CONTRATAÇÃO DE BENS, OBRAS E SERVIÇOS PELOS ENTES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL.

Artigo científico apresentado como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito pela Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais – FAJS do Centro Universitário de Brasília (UniCEUB).

Orientadora: Dra. Karla Margarida Martins Santos.

Brasília, 27 de Agosto de 2018.

BANCA AVALIADORA

Professora Orientadora

Professor(a) Avaliador(a)

RESUMO

A Emenda Constitucional 19, promulgada em 4 de junho de 1998, inseriu no texto da Constituição Federal do Brasil, o conceito de eficiência como um dos princípios basilares da Administração Pública. Esse princípio reflete diretamente na atuação do gestor público, notadamente, quanto à boa administração na aplicação dos recursos públicos. O Tribunal de Contas da União (TCU), como auxiliar do controle externo, exercido pelo poder legislativo, desempenha importante papel perante os entes da Administração Pública Federal, na consecução deste relevante princípio constitucional.

As jurisprudências exaradas pelo TCU, em relação ao princípio da eficiência, têm vindo ao encontro do que prescreve o texto constitucional, permitindo, inclusive, a flexibilização das regras estabelecidas nos procedimentos de licitação e contratação, quando o objetivo for a obtenção de maior retorno dos recursos em prol do interesse público, sem olvidar, no entanto, quanto à necessidade de observância, por parte dos gestores públicos, dos demais princípios constitucionais e administrativos.

Há uma estreita correlação entre o princípio da eficiência e a Governança proposta pelo Tribunal de Contas da União, já que ambos visam à consecução das metas coletivas, com racionalização e otimização dos gastos públicos. Nesta seara, a perspectiva do TCU está relacionada à consolidação da Governança Pública por meio da boa administração do gestor público, pautada pela busca da eficiência, eficácia e efetividade.

PALAVRAS CHAVES: PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA. LEGALIDADE. JURISPRUDENCIAS DO TCU. LICITAÇÃO. CONTRATAÇÃO DE BENS, OBRAS E SERVIÇOS. RECURSOS PÚBLICOS.

ABSTRACT

The Nineteenth Amendment (Amendment XIX) to the Brazil Constitution, promulgated on June 4, 1998, inserted the concept of efficiency as one of the basic principles of Public Administration. This principle directly reflects the performance of the public managing, especially, regarding good administration in the application of public resources. Brazil's Federal Court of Accounts, the Tribunal de Contas da União (TCU), as an auxiliary of external control, exercised by the legislative power, plays an important role before the Federal Public Administration entities, in the achievement of this relevant constitutional principle.

The jurisprudence set forth by the TCU, in relation to the efficiency principle, is aligned with the provisions of the constitutional text, allowing for flexibility in the rules established in the bidding and contracting procedures, when the goal is to achieve better results in the public interest, without forgetting, however, the need for observance, by public managers, of other constitutional and administrative principles.

There is a correlation between the principle of efficiency and the governance, proposed by the Tribunal de Contas da União, since both aim at the achievement of collective goals, with rationalization and optimization of public spending. In this context, the TCU's perspective is related to the consolidation of Public Governance through the good administration of the public manager, based on the search for efficiency, effectiveness and efficacy.

KEYWORDS: PRINCIPLE OF EFFICIENCY. LEGALITY. JURISPRUDENCES OF THE TCU. BIDDING. CONTRACTING OF ASSETS, CONSTRUCTIONS AND SERVICES. PUBLIC RESOURCES.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	7
1. O princípio da eficiência e seus reflexos na atuação da Administração Pública.....	9
2. O Papel do Tribunal de Contas da União TCU na consecução do princípio da eficiência.....	12
3. Reflexos na jurisprudência do Tribunal de Contas da União, concernentes aos procedimentos de licitação e contratação de bens, obras e serviços pelos entes da Administração Pública Federal, em decorrência do Princípio da Eficiência.....	18
4. Perspectivas do TCU sobre as práticas de gestão pública em consonância com o princípio da eficiência.....	30
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	35
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	37

INTRODUÇÃO

Este artigo é resultado de pesquisa realizada com o objetivo de aprofundar o conhecimento acerca do princípio da eficiência, inserido no texto da Constituição Federal de 1988, bem como analisar seus reflexos na atuação dos gestores públicos, notadamente, quanto à aplicação dos recursos.

Esta pesquisa tem por objetivo, ainda, demonstrar como o Tribunal de Contas da União (TCU), responsável pela fiscalização dos gastos públicos, vem desempenhando o seu papel com vistas à consecução, pelos Entes da Administração Pública Federal, do princípio da eficiência.

No contexto dessa pesquisa foi analisado se havia possibilidade de flexibilização das regras estabelecidas em procedimentos de licitação e contratação, quando o objetivo for a obtenção de maior retorno dos recursos em prol do interesse público.

Para demonstrar a relevância desse tema, destaca-se a opinião de Lobato Neto¹ no sentido de que várias alterações ocorreram nas normas de licitações e contratos administrativos visando tornar as contratações públicas mais eficientes, e que alterações futuras devem também seguir esse mesmo objetivo.

De acordo com Lobato Neto² a análise acerca da eficiência é importante tanto para auxiliar a decisão de aprovar ou não uma nova norma, quanto para estender os impactos ou as consequências de uma norma vigente no mundo real. Essa análise ocorre pela comparação entre duas ou mais situações possíveis para um caso concreto, por meio de um indicador, que permite a escolha da opção mais adequada.

A pesquisa analisou, ainda, a orientação do TCU acerca do poder de discricionariedade do gestor público, na tomada de suas decisões.

¹ LOBATO NETO, Lucival Lage; TABAK, Benjamin Miranda. *A eficiência nas leis nacionais de licitações e contratos administrativos: uma abordagem juseconômica*. 1. ed. Curitiba, PR: CRV, 2015. p. 50.

² Idem. p. 51.

Por fim, buscou-se identificar a perspectiva do TCU em relação à aplicação do princípio da eficiência e da atuação dos gestores públicos nesse contexto.

Para elaboração deste artigo foi utilizado predominantemente a técnica de pesquisa bibliográfica, abrangendo consulta à Lei Orgânica e Acórdãos do Tribunal de Contas da União, Lei Geral de Licitações e Contratos Administrativos, livros, artigos publicados em revistas especializadas e pesquisa em *sites* oficiais, na *internet*, que versam sobre o tema pesquisado.

A organização textual desse artigo está estruturada em partes, a saber: Introdução, Desenvolvimento e Considerações Finais, sendo que a parte do Desenvolvimento foi subdividida em quatro tópicos.

No tópico 1, inicialmente, é feita uma abordagem sobre o princípio da eficiência e seus reflexos na atuação dos gestores públicos, notadamente, quanto à aplicação dos recursos públicos. O tópico 2 traz uma abordagem do papel do Tribunal de Contas da União na consecução do princípio da eficiência. No tópico 3 é feita uma análise acerca dos reflexos na jurisprudência do Tribunal de Contas da União referente aos procedimentos de licitação e contratação de bens, obras e serviços pelos entes da Administração Pública Federal em decorrência do princípio da eficiência. Finalmente, o tópico 4 traz as perspectivas do TCU sobre as práticas de gestão pública em consonância com o princípio da eficiência.

1. O princípio da eficiência e seus reflexos na atuação da Administração Pública.

Em 4 de junho de 1998 foi promulgada a Emenda Constitucional nº 19, alterando o texto do art. 37 da Constituição Federal. Este artigo tornou explícita à Administração Pública, a obrigatoriedade de obediência aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, acrescido a eles o princípio da eficiência.

Importante observar que mesmo antes da aprovação da Emenda Constitucional, Eros Roberto Grau³ já discorria que a eficiência da administração pública adquiriu uma grande importância, tornando-se um valor cristalizado, pois não interessa à sociedade a manutenção de uma estrutura ineficiente.

A sedimentação desse valor ganhou normatividade, transformando-se em um princípio a ser observado por todo o ordenamento jurídico, no que tange à administração pública. Entende-se que esse princípio preconiza à administração uma ação rápida, precisa e apta a produzir os resultados que satisfaçam às necessidades da população⁴.

O princípio da eficiência é exigência jurídica imposta à administração pública e àqueles que fazem às vezes ou, simplesmente, recebem recursos públicos vinculados à subvenção ou fomento, de atuação idônea, econômica e satisfatória na realização das finalidades públicas que lhe foram confiadas, seja por lei, por ato ou por meio de contrato de Direito Público⁵.

Embora a eficiência do Estado seja algo mais do que desejável, destaca-se que o princípio da eficiência “é juridicamente tão fluido e de tão difícil controle ao lume do Direito, que mais parece um simples adorno agregado ao art. 37 ou o extravasamento de uma aspiração dos que burilam no texto”⁶. Por outro lado, o princípio da eficiência é uma faceta de um princípio mais amplo, reconhecido há muito, no direito italiano como o princípio da “boa administração”.

³ GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na constituição de 1988*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 1991. p. 194-196.

⁴ MEDAUAR, Odete. *Direito administrativo moderno*. 11. ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007. p. 127

⁵ MODESTO, Paulo. *Notas para um debate sobre o princípio da eficiência*. Revista Interesse Público, São Paulo, n. 7, p. 75, jul./set. 2000.

⁶ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 117-118

É evidente que a eficiência na administração pública é algo desejado e esperado por todos os cidadãos. Porém, uma administração não se torna eficiente simplesmente por uma imposição legal. São necessários, portanto, que haja direcionadores e limitadores para que isso aconteça.

Nessa mesma linha de pensamento entende-se que tal princípio vincula os gestores públicos a agirem “mediante ações planejadas com adequação, executadas com menor custo possível, controladas e avaliadas em função dos benefícios que produzem para a satisfação do interesse público”⁷, ao tempo que “toda ação administrativa deve ser orientada para concretização material e efetiva da finalidade posta pela lei.”⁸

A eficiência tem especial destaque sobre a atuação do Administrador Público, pois cabe a ele atuar de forma transparente, eficaz, buscando sempre o melhor resultado possível. Neste sentido Hely Lopes Meirelles comenta:

O princípio da eficiência exige que a atividade administrativa seja exercida com presteza, perfeição e rendimento funcional. É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros⁹.

Na percepção de Lúcia Valle Figueiredo sempre coube a Administração Pública agir com eficiência administrativa.

É de se perquirir o que muda com a inclusão do princípio da eficiência, pois, ao que se infere, com segurança, à Administração Pública sempre coube agir com eficiência administrativa para seus cometimentos.¹⁰

Neste sentido, Moreira Neto¹¹ destaca que a conjugação do princípio da eficiência com o da boa administração é resultado de um trabalho de vanguarda da

⁷ PEREIRA JUNIOR, Jessé Torres; DOTTI, Marines Restelatto. *A licitação no formato eletrônico e o compromisso com a eficiência (Projeto de Lei no 7.709, de 2007)*. Revista Interesse Público, Belo Horizonte, a. 9, n. 44, p. 189, jul./ago. 2007.

⁸ FRANÇA, Vladimir da Rocha. *Eficiência administrativa*. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 220, p. 168, abr./jul. 2000.

⁹ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 96

¹⁰ FIGUEIREDO, Lúcia Valle. *Curso de Direito Administrativo*. 4 ed. São Paulo: Malheiros, 2000. p. 276.

¹¹ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *A lei de responsabilidade fiscal e seus princípios jurídicos*. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 221, p. 84, jul./set. 2000.

doutrina jurídica, desenvolvida desde meados do século XX por autores, como Raffaele Resta e Guido Falzonem, que defenderam a transcendência do conceito de poder-dever de administrar, firmado pela administração burocrática, cujo empenho principal é lograr apenas a eficácia jurídica, para estabelecer como um avanço o dever de bem administrar, que é hoje respaldado pelos novos conceitos gerenciais, voltado à eficiência da administração pública.

Nesta mesma linha de pensamento destaca-se que no direito brasileiro os princípios constitucionais que devem nortear a administração pública permitem a extração de um direito fundamental à boa administração pública¹²

Assim, a boa administração pública deve ser compreendida quando for gerida, informada e orientada por todos os princípios constitucionais que a norteiam, tanto na perspectiva de evitar excessos, que podem ser cometidos, como também no sentido de evitar as omissões praticadas pelos gestores públicos. A administração pública está sempre sujeita ao controle e à fiscalização, sendo todos os seus atos, inclusive aqueles considerados juridicamente discricionários, passíveis de controle, fiscalização e correção, quando necessário.

A ideia de ineficiência não pode ser racionalmente admitida nem legitimada, deve ser tratada, obviamente, como uma anomalia, estranha à essência e à natureza das ações e das relações sociais, seja no âmbito da vida pública ou privada.

A administração pública apresenta diferenças radicais em relação à gestão dos negócios privados. Enquanto nas relações jurídicas entre particulares o que importa é a vontade de cada um, que deve ser livre, pois são disponíveis, os interesses públicos são indisponíveis; por isso, a “atuação da administração pública como gestão de interesses, qualificados como públicos, é condicionada por uma série de fatores, cuja relevância os eleva à categoria de princípios”¹³.

A eficiência gerencial da administração privada pode ser legitimada pela aferição de lucro. A administração pública não pode pautar-se na busca do lucro, a

¹² VALLE, Vanice Lírio do. *Direito fundamental à boa administração, políticas públicas eficientes e a prevenção do desgoverno*. Revista Interesse Público, Belo Horizonte, a. 10, n. 48, p. 101-102, mar./abr. 2008.

¹³ DALLARI, Adilson Abreu. *Administração pública no estado de direito*. Revista Trimestral de Direito Público, São Paulo, n. 5, p. 35, 1994.

sua função não é essa, “o lucro não é valor justificador das funções públicas. Cabe ao Estado promover o bem comum, a dignidade da pessoa humana, a paz social”¹⁴.

Assim, na busca da eficiência administrativa, por parte do Estado, um resultado eficiente não pode limitar-se ao seu conceito no sentido econômico; devendo ser, principalmente, de acordo com os imperativos da realização efetiva das diretrizes constitucionais orientada para toda e qualquer ação ou política pública. A eficiência administrativa somente pode acontecer como resultado de uma boa administração, e esta só acontecerá pelo cumprimento dos ditames constitucionais, que determinam ao Estado Brasileiro a busca da efetivação dos princípios que informam e orientam para um estado democrático de direito.

Essas definições e entendimentos têm em comum a compreensão de que o princípio da eficiência, na administração pública, é uma norma jurídica direcionada ao Estado e aos agentes públicos, que exercem direta ou indiretamente essa função; que determina, conjugado com os demais princípios da administração pública, a busca do atendimento ao interesse público, procurando sempre a forma mais adequada para alcançar o melhor resultado com os recursos, instrumentos e mecanismos de que dispõe o gestor público.

Para avaliar a consecução do princípio da eficiência, pela administração pública federal, sob o prisma do Tribunal de Contas da União (TCU) é importante conhecer o papel daquela Corte de Contas, em relação aos princípios constitucionais, no desempenho de suas atividades. Esse tema será objeto de análise no tópico a seguir.

2. O Papel do Tribunal de Contas da União TCU na consecução do princípio da eficiência.

Com a inserção do princípio da eficiência aos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, na promulgação da Emenda Constitucional nº 19, em 4 de junho de 1998, entende-se que a atuação fiscalizatória

¹⁴ DALLARI, Adilson Abreu. *Administração pública no estado de direito*. Revista Trimestral de Direito Público, São Paulo, n. 5, p. 35, 1994.

do Tribunal de Contas da União (TCU) assumiu maior amplitude¹⁵, haja vista a responsabilidade daquele tribunal em auditar a atuação do agente público não mais com ênfase, apenas, nos aspectos da legalidade, legitimidade e economicidade, conforme preconiza o artigo 70 da Constituição Federal, mas com foco nos resultados que se quer obter com determinada licitação ou contratação, para que ela seja eficiente, eficaz e atenda efetivamente ao interesse público.

Nessa esfera, o que se tem verificado atualmente, de forma mais veemente, é a atuação do TCU em duas formas de controles inter-relacionadas que são:

a) controle de forma punitiva, sugerindo a aplicação de sanções aos agentes que agem ao arrepio da lei; e

b) controle de forma preventiva, com foco na adequação dos atos, com vista a apontar soluções para a correção de irregularidades constatadas ou relativamente aos indícios e saná-las no curso do processo.

Essa atuação, também denominada de corretiva, salvaguarda o interesse público, na medida em que preserva os atos legais e regulares praticados e afasta os vícios acometidos a ele, sem atingir todo o conteúdo, minimizando os prazos e efeitos de uma revogação ou anulação sumária e reduzindo os prazos para a retomada após devidamente saneado.

Conforme dispõe o art. 71, da Constituição Federal, o controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União.

Este, por sua vez, desempenha função fiscalizadora, consultiva, informativa, judicante, sancionadora, corretiva, normativa e de ouvidoria e, no exercício dessas funções, possui autonomia, não estando suas decisões sujeitas a referendo do Congresso Nacional.

No entanto, cabe esclarecer que a decisão do TCU, por não integrar a estrutura do Poder Judiciário, não possui força judicial, sendo meramente opinativa.

¹⁵ COSTA, Cláudia Guerra Oliveira da. *A legalidade e a eficiência nas contratações pela administração pública sob a ótica do Tribunal de Contas da União. Prevenção ou punição?* Revista do TCU. V. 120 p. 40. 2011.

A sua condição de auxiliar e orientador do Poder Legislativo, não configura qualquer relação de subordinação ao Congresso Nacional e as suas decisões não produzem coisa julgada, sendo passíveis de apreciação no que se refere ao aspecto legal, mediante a propositura de ação própria.

Por outro lado, independentemente da aplicação de sanção, o TCU pode determinar, a um órgão ou entidade que lhe seja jurisdicionado, a adoção de providências para corrigir uma falha em seus procedimentos ou sustar atos ilegais, fixando um prazo para cumprimento, conforme preconiza o art. 1º, inciso XXI, do seu Regimento Interno¹⁶, a saber: “assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade;”

O descumprimento de uma determinação, quando feita pelo TCU ao órgão fiscalizado, constatada em ocasião posterior, enseja a aplicação de multa. Pode, ainda, determinar a sustação de ato ou procedimento inquinado de ilegalidade em caráter cautelar, conforme prescreve o artigo 251 do seu Regimento Interno.

Quanto ao papel do Tribunal de Contas, Cláudia Guerra¹⁷ descreve que sua atuação é realizada por meio de exame prévio do Edital de licitação e mediante provocação de interessado, seja pessoa física ou jurídica, licitante ou não. Trata-se, portanto, de atuação que se encaixa na função corretiva e preventiva do TCU, conforme se depreende do disposto no art. 113, da Lei 8.666/93¹⁸, transcrito a seguir:

Art. 113 O controle das despesas decorrentes dos contratos e demais instrumentos regidos por esta Lei será feito pelo Tribunal de Contas competente, na forma da legislação pertinente, ficando os órgãos interessados da Administração responsáveis pela demonstração da legalidade e regularidade da despesa e execução, nos termos da Constituição e sem prejuízo do sistema de controle interno nela previsto.

§ 1º Qualquer licitante, contratado ou pessoa física ou jurídica poderá representar ao Tribunal de Contas ou aos órgãos integrantes do sistema de

¹⁶ TCU. Boletim do *Tribunal de Contas da União: Regimento Interno do TCU*. Republicado em 02.jan.2015. Disponível em <<http://www.tcu.gov.br>>. Acesso em 19.abr.2018.

¹⁷ COSTA, Cláudia Guerra Oliveira da. *A legalidade e a eficiência nas contratações pela administração pública sob a ótica do Tribunal de Contas da União. Prevenção ou punição?* Revista do TCU. V. 120 p. 44. 2011.

¹⁸ BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. *Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências*. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm> Acesso em 29.abr.2018.

controle interno contra irregularidades na aplicação desta Lei, para os fins do disposto neste artigo.

§ 2º Os Tribunais de Contas e os órgãos integrantes do sistema de controle interno poderão solicitar para exame, até o dia útil imediatamente anterior à data de recebimento das propostas, cópia do edital de licitação já publicado, obrigando-se os órgãos ou entidades da Administração interessada à adoção de medidas corretivas pertinentes que, em função desse exame, lhes foram determinadas.

Ressalta-se que o Supremo Tribunal Federal (STF) já tem manifestado quanto a função preventiva do Tribunal de Contas da União, atribuindo-lhe em alguns julgados, a obtenção de maior eficiência aos processos de licitação e contratação pública. Tal situação pode ser verificada nos autos do Mandado de Segurança nº 24510-DF, a saber:

[...] o Tribunal de Contas da União possui legitimidade para a expedição de medidas cautelares, em razão da garantia de eficácia que deve ser assegurada às decisões finais por ele proferidas.

O controle preventivo exercido pelo Tribunal de Contas tem contribuído significativamente para a eficiência nas contratações por parte da Administração Pública, possibilitando aos gestores públicos uma atuação projetada para o atendimento ao interesse público por evitar que o dano se concretize em decorrência de um processo mal conduzido. Essa vertente do controle, por parte do Tribunal de Contas da União, adquiriu contornos bem definidos e explícitos na fiscalização de serviços públicos. É o que se verifica nas palavras do Ministro Benjamin Zymler¹⁹ do TCU, a saber:

[...] Ademais, com a promulgação da Emenda Constitucional nº 19/1998, o princípio da eficiência foi erigido à norma constitucional. Por conseguinte, compete também ao Tribunal verificar se as entidades sujeitas ao seu poder controlador atuam de forma eficiente. Frize-se, ademais, que a Constituição Federal expressamente atribuiu ao Tribunal o poder de realizar auditoria de natureza operacional, nos termos do art. 71, inciso IV. O objetivo deste tipo de auditoria vai muito além do mero exame da regularidade contábil, orçamentária e financeira. Intenta verificar se os resultados obtidos estão de acordo com os objetivos do órgão ou entidade, consoante estabelecidos em lei. Têm por fim examinar a ação governamental quanto aos aspectos da economicidade, eficiência e eficácia.

Nesse sentido, em se considerando a nova concepção de Estado o controle ganha preeminência. Os órgãos de controle devem verificar, além do exame da legalidade, a eficiência da gestão pública.

¹⁹ ZYMLER, Benjamin. *Direito administrativo e controle*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 201

Um aspecto importante que deve ser esclarecido está relacionado ao princípio da legalidade, haja vista que tal princípio afeta diretamente a prática dos atos administrativos, na medida em que a Administração Pública nada pode fazer senão em razão de lei. O gestor público, por força deste princípio, deve não apenas observar às leis, mas pôr em prática, ou seja, cumpri-las. Assim, diferentemente dos particulares, que podem fazer tudo o que a lei não veda, à Administração Pública cabe fazer aquilo que a lei, previamente, autoriza.

A dinâmica das demandas públicas e das necessidades sociais exige da administração pública uma atuação rápida para que a ação seja eficiente e eficaz no trato com o interesse público envolvido. Assim, a legalidade dos atos consubstanciados nos limites do princípio que a ampara, depara-se com as necessidades prementes da coletividade, exigindo do administrador público uma atuação imediata demandando para isso a necessidade de superação dos obstáculos e a identificação das oportunidades para uma atuação eficiente.

Para Marçal Justen Filho o princípio da eficiência produz obstáculo, inclusive, ao desembolso em favor da manutenção de organismos e entidades administrativas ineficientes.

A regra é a Administração desembolsar o mínimo possível para obter certa utilidade. Se a iniciativa privada dispõe de ofertas mais vantajosas para executar certo objeto, a Administração não pode realizar despesas mais elevadas, sob a única justificativa de que está recorrendo aos préstimos de entidade administrativa²⁰.

Nessa mesma linha, o princípio da eficiência vincula os gestores públicos a “agir mediante ações planejadas com adequação, executadas com menor custo possível, controladas e avaliadas em função dos benefícios que produzem para a satisfação do interesse público.”²¹

Destarte, observados os princípios constitucionais da legalidade e da eficiência, o controle preventivo ou corretivo possibilita uma nova visão do administrador no exercício de sua função, beneficiando a coletividade e colocando-

²⁰ JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. 12 ed. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 306.

²¹ PEREIRA JUNIOR, Jessé Torres; DOTTI, Marines Restelatto. *A licitação no formato eletrônico e o compromisso com a eficiência (Projeto de Lei no 7.709, de 2007)*. Revista Interesse Público, Belo Horizonte, a. 9, n. 44, p. 189, jul./ago. 2007.

se cada vez mais próximo do atendimento ao interesse público, sem se afastar da legalidade na prática de seus atos, cumprindo assim, o objetivo final do sistema de controle da atividade administrativa, qual seja, a melhoria e a eficiência na prestação dos serviços para o atendimento ao interesse público.

A atuação da Administração Pública não pode promover tratamentos aos administrados ou que expressem situações injustificáveis ou posições jurídicas contrárias à ordem legal vigente e à moral administrativa reinante. Neste sentido Juarez Freitas adverte:

[...] a Administração Pública precisa dispensar tratamento isonômico a todos, sem privilégios espúrios, tampouco manobras persecutórias, sequer as movidas por supostas boas intenções. Intenta-se a instauração, acima de sinuosos personalismos, do governo dos princípios e dos objetivos fundamentais, em lugar do idiossincrático império “emotivistas” dos projetos de cunho faccioso, antagônicos, por definição, à filosofia da boa administração²².

Uma atuação eficiente necessita, assim, racionalizar e aproveitar o máximo das potencialidades existentes e disponíveis para alcançar o resultado quantitativo e qualitativo mais satisfatório, democrático e com exercício da cidadania possível²³.

Em relação ao papel do TCU, no desiderato ao princípio da eficiência, destacam-se as palavras proferidas pelo Ministro Raimundo Carreiro²⁴, por ocasião de sua posse como presidente do Tribunal de Contas da União (TCU), em 14 de dezembro de 2016:

[...] O momento atual pede que o princípio da eficiência (...) oriente cada vez mais os agentes públicos, que é preciso fazer mais com menos. Não há mais lugar para o desperdício e burocracia [...]

Conforme exposto no presente tópico, conclui-se que a responsabilidade do Tribunal de Contas da União em auditar o agente público não se detém apenas

²² FREITAS, Juarez. *O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais*. 4 ed. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 82.

²³ KOSSMANN, Edson Luís. *A constitucionalização do princípio da eficiência na administração pública*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2015.

²⁴ Portal Planalto. *Notícia: Novo presidente do TCU defende eficiência dos serviços públicos*. Veiculada em 14.dez.2015. Disponível em < <http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-planalto/noticias/2016/12/novo-presidente-do-tcu-defende-eficiencia-dos-servicos-publicos>>. Acesso em 29.abr.2018.

aos aspectos da legalidade, legitimidade e economicidade, mas atenta, principalmente, para o foco nos resultados a que se destina o processo de contratação, para que ela seja eficiente, eficaz e atenda efetivamente ao interesse público.

Afinal, nunca é demais lembrar que a ineficiência, em alguns casos, pode ser tão nefasta quanto à improbidade, conforme asseverado por Posner “*en un mundo de recursos escasos, el desperdicio debe considerarse inmoral*”²⁵

Conhecido o papel do TCU, cabe analisar os reflexos do princípio da eficiência, em sua jurisprudência, relacionados aos procedimentos de licitação e contratação de bens, obras e serviços pelos Entes da Administração Pública Federal, que será objeto da análise consignada no próximo tópico.

3. Reflexos na jurisprudência do Tribunal de Contas da União, concernentes aos procedimentos de licitação e contratação de bens, obras e serviços pelos entes da Administração Pública Federal, em decorrência do Princípio da Eficiência.

O processo de contratação, no âmbito da Administração Pública, tem sido objeto de preocupação por partes de pesquisadores, doutrinadores e, principalmente, dos órgãos de controle e fiscalização, notadamente, o Tribunal de Contas da União quando se trata de avaliar a eficiência dos gastos nos procedimentos das licitações e contratações públicas.

A Administração Pública tem o dever de escolher a melhor proposta, em razão da sua obrigação de administrar bem os recursos públicos. A propósito, as licitações públicas representam um procedimento mais complexo e rigoroso, sobretudo por que está em jogo o interesse de toda a coletividade²⁶.

Walkiro Duarte²⁷ entende que, no intuito de fazer valer a supremacia do interesse público, as licitações, sendo muito burocratizadas, acabam distanciando a Administração Pública de seu objetivo maior: a melhor contratação. Esse distanciamento da melhor contratação em face do excesso de formalidades legais

²⁵ POSNER, Richard A. *El análisis económico del derecho*. México, DF: Fondo de Cultura Económica, 1997. p.32.

²⁶ DUARTE, Walkiro Vieira Rocha. *Licitaciones e contrataciones públicas sob os aspectos da segurança e eficiência uma análise principiológica e jurisprudencial*. artigo disponível em < <https://jus.com.br/artigos/54074/licitacoes-e-contratacoes-publicas-sob-os-aspectos-da-seguranca-e-eficiencia> > Acesso em: 02.06.2018

²⁷ Idem.

tem impedido de certa forma a concretização do princípio da eficiência no fazer administrativo do Estado.

Com isso, busca-se erradicar tais formalidades por meio de tentativas reformatórias para se tornar o procedimento mais ágil e eficiente, sem retirar-lhe a credibilidade, a transparência e a seriedade e, principalmente, garantindo a imparcialidade do ente público.

A procura para se ter maior eficiência nos serviços prestados pelo Estado está cada vez mais evidente, sendo de suma importância as mudanças em setores que apresentam problemas, como é o caso das licitações públicas, para que o ente estatal possa ter uma melhor qualidade nos serviços prestados a sociedade. O princípio da eficiência deve garantir maior celeridade ao processo licitatório, com participação de empresas e a maior visibilidade possível aos atos da administração²⁸.

Emerson Gabardo, ao analisar as reformas que pretendem a flexibilização dos procedimentos estatais, entende que seu verdadeiro objetivo é ideológico, tendo um caráter simbólico. “O novo modelo que se tem buscado implementar é bom porque é (parece) mais eficiente. Para tanto utiliza-se sabiamente a conotação repulsiva que a burocracia possui perante o imaginário popular.”²⁹

No que se refere aos contratos administrativos Walter Carvalho e Silvia Rigatto comentam que os órgãos de controle do Estado e seus agentes se pautam, quase que exclusivamente, na verificação dos aspectos da legalidade do ato administrativo, adstritos à mera legalidade (aplicação da regra) que acaba por negligenciar outros aspectos envolvidos no cotidiano da Administração Pública, tais como a boa-fé dos agentes e fiscais do contrato; a urgência e a necessidade da prestação do serviço; e a finalidade do ato administrativo – que tem como supremacia primar pelo interesse público³⁰.

²⁸ DUARTE, Walkiro Vieira Rocha. *Licitações e contratações públicas sob os aspectos da segurança e eficiência uma análise principiológica e jurisprudencial*. artigo disponível em < <https://jus.com.br/artigos/54074/licitacoes-e-contratacoes-publicas-sob-os-aspectos-da-seguranca-e-eficiencia> > Acesso em: 02.06.2018.

²⁹ GABARDO, Emerson. *Princípio constitucional da eficiência administrativa*. São Paulo: Dialética, 2002. p. 66

³⁰ CARVALHO. Walter Weider e RIGATTO, Silvia Helena. *Alterações em contratos administrativos: uma discussão da determinação do valor inicial do contrato*. Revista Jurídica da Presidência · Brasília · Edição Comemorativa 17 anos. 2016. p. 291

Nesse sentido, propõem que os argumentos normativos devem orientar os agentes públicos na tomada de decisão, com vistas ao atendimento do interesse público, à eficiência da Administração Pública e resguardá-la das penalidades dos órgãos de controle (tão presos ainda à estrita legalidade).

Sugerem ainda a renovação das interpretações dos órgãos de controle que devem considerar os fundamentos norteadores da tomada de decisão do agente na execução dos atos administrativos. Consideram que a morosidade do procedimento burocrático da licitação, exigido para o estrito cumprimento da lei, gera entrave à eficiência da gestão pública, em que a prestação do serviço pode ser interrompida com prejuízo do interesse público e podendo, ainda, ocasionar danos financeiros à Administração Pública³¹.

De acordo com Oliveira³², no Âmbito das licitações e das contratações públicas, o pluralismo demonstra que a atuação do Poder Público não pode ser pautada tão somente na economicidade, mas ao contrário, a legitimidade da atuação estatal depende da efetivação de outros princípios constitucionais. Ou seja, dentre os diversos princípios aplicáveis às licitações e contratações, o poder público não deve pautar sua decisão baseada em apenas um ou outro princípio.

A ideia de eficiência não pode ser confundida com a de economicidade, haja vista que a eficiência não pode ser analisada, exclusivamente, sob o prisma econômico, uma vez que a Administração tem o dever de considerar outros aspectos igualmente fundamentais, tais como: qualidade do serviço ou do bem, durabilidade, confiabilidade, universalização do serviço para o maior número de pessoas etc. Neste sentido, Oliveira³³ discorre que:

A atuação administrativa é eficiente quando promove de forma satisfatória os fins em termos quantitativos, qualitativos e probabilísticos. Não basta a utilização de meios adequados para promover os respectivos fins, mais do que a adequação, a eficiência exige satisfatoriedade na promoção dos fins atribuídos à administração.

³¹ CARVALHO, Walter Weider e RIGATTO, Silvia Helena. *Alterações em contratos administrativos: uma discussão da determinação do valor inicial do contrato*. Revista Jurídica da Presidência · Brasília · Edição Comemorativa 17 anos. 2016. p. 291.

³² OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *Licitações e contratos administrativos*. 3. Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014. p.163

³³ Idem. p.164.

Importante destacar que dentre os aspectos que devem ser, necessariamente, observados nos serviços públicos, com base no princípio da eficiência, estão a produtividade, a economicidade, a celeridade, a qualidade, a presteza, a sua desburocratização e flexibilização. Além disso, esse princípio se aplica às atividades internas dos entes públicos e das pessoas a elas vinculadas, que também devem ser realizadas da melhor forma possível³⁴.

Assim, o princípio da eficiência delimita a maneira de como a Administração Pública irá realizar suas condutas externas e internas. Nesse diapasão Lobato Neto *Apud* David (2010, p.93) destaca que a eficiência é um fator delimitador da discricionariedade administrativa, pois o administrador público deve, ao ponderar os vários aspectos jurídicos e fáticos aplicáveis ao caso concreto, procurar escolher a solução que melhor atenda às suas reais necessidades, e complementa que:

[...] eficiência está ligada à adequação dos meios em relação aos fins, bem como prescreve a escolha da opção que trata mais benefícios e menores custos, de modo a limitar o espectro de condutas tomadas pelo administrador público mesmo na ausência de vinculação expressa declinada por alguma regra jurídica. Portanto, é corrente a referência, seja de forma expressa ou tácita, à ligação entre eficiência e proporcionalidade.³⁵

O atual regramento para as licitações e contratos da Administração Pública carece, já faz algum tempo, de aprimoramento para compatibilizar a norma com a realidade fática vivenciada pelos gestores públicos e, também, com o atual desenvolvimento da tecnologia da informação³⁶.

A Lei nº 10.520/2002³⁷, que instituiu a modalidade licitatória denominada pregão, foi um importante passo no sentido de modernizar os procedimentos de contratação por parte da Administração. Entretanto, sua aplicabilidade restou limitada

³⁴ LOBATO NETO, Lucival Lage; TABAK, Benjamin Miranda. *A eficiência nas leis nacionais de licitações e contratos administrativos: uma abordagem juseconômica*. 1. ed. Curitiba, PR: CRV, 2015. p. 31

³⁵ LOBATO NETO, Lucival Lage; TABAK, Benjamin Miranda. *A eficiência nas leis nacionais de licitações e contratos administrativos: uma abordagem juseconômica*. 1. ed. Curitiba, PR: CRV, 2015. p. 31

³⁶ ZYMLER, Benjamin. Governança Pública na Perspectiva do TCU: *a contratação pública como instrumento de gestão*. Campo Grande. 16 jul. 2015. Slide 86. Apresentação em *Power-point*. Disponível em <<http://www.tce.ms.gov.br/portal/admin/uploads/2Palestra%20Ministro%20Benjamin%20Zymler.pdf>>. Acesso em: 29.ago.2017.

³⁷ 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. Brasília. 2002. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10520.htm>. Acesso em 28/08/2017.

somente à aquisição de bens e serviços comuns, não abrangendo, pois, um amplo espectro das contratações públicas.³⁸

Nesse contexto, a elaboração de um regime licitatório diferenciado³⁹, mesmo que para objetos restritos, inclusive incorporando diversos instrumentos introduzidos mediante a modalidade pregão, atende parcialmente aos anseios de simplificação e modernização do estatuto de licitações.

O Ministro do Tribunal de Contas da União Benjamin Zymler⁴⁰ observa que atualmente o TCU exerce uma função importantíssima no sentido de evitar que a discricionariedade vire arbitrariedade nos espaços do Estado Brasileiro.

Em razão dessa maior abstração das leis e da ampliação dos espaços discricionários, é quase uma tentação para o gestor público usar de forma desproporcional e desarrazoada o limite discricionário que lhe é dado pela lei.

Neste sentido, o Ministro Benjamin Zymler esclarece que o TCU exerce seu papel de controlador da discricionariedade sob dois prismas distintos:

a) No âmbito da legalidade: um ato discricionário que exorbite de seus limites legais é atacado pelo TCU de forma avassaladora. A Corte de Contas tem poderes para desconstituir esse ato, para determinar ao órgão que o desconstitua e para aplicar sanção a quem o praticou. Esse papel, destaca-se, também é feito pelo Poder Judiciário.

b) No âmbito da intralegalidade: ocorre quando o TCU avalia a eficiência, a eficácia e a efetividade, realizando o controle da discricionariedade sob um prisma não legal, mas sob o prisma dos resultados que serão obtidos pelo gestor.

³⁸ ZYMLER, Benjamin. *Governança Pública na Perspectiva do TCU: a contratação pública como instrumento de gestão*. Campo Grande. 16 jul. 2015. Slide 86. Apresentação em Power-point. Disponível em <<http://www.tce.ms.gov.br/portal/admin/uploads/2Palestra%20Ministro%20Benjamin%20Zymler.pdf>>. Acesso em: 29.ago.2017.

³⁹ A Lei 12.462/2011, de agosto de 2011, instituiu o Regime Diferenciado de Contratação (RDC) que diminuiu alguns entraves burocráticos para as contratações necessárias à realização da Copa do Mundo de 2014 e dos Jogos Olímpicos de 2016, incorporando, inclusive, diversos instrumentos já introduzidos na modalidade pregão. No entanto, essa lei vem sendo considerada um “balão de ensaio” para uma revisão ampla da metodologia de contratações públicas.

⁴⁰ ZYMLER, Benjamin. *Governança Pública na Perspectiva do TCU: a contratação pública como instrumento de gestão*. Campo Grande. 16 jul. 2015. Slide 86. Apresentação em Power-point. Disponível em <<http://www.tce.ms.gov.br/portal/admin/uploads/2Palestra%20Ministro%20Benjamin%20Zymler.pdf>>. Acesso em: 29.ago.2017.

Benjamin Zymler⁴¹ destaca que diferentemente do controle legal, a intralegalidade não é feita pelo Poder Judiciário.

No controle intralegal da discricionariedade, o TCU pode reconhecer que a opção discricionária foi legal, respeitou a ideia de uma eficiência e de uma economicidade médias, mas pode não ter sido a melhor opção possível – a opção ótima.

Esse segundo controle permite a otimização da opção discricionária. Dentre as várias opções legais possíveis, o TCU busca o porquê da opção adotada e que não produziu os resultados mais eficientes, eficazes e efetivos.

Considera ainda o Ministro Benjamin Zymler⁴² que é nesse plano intralegal que “o TCU atua com enorme desassombro, impondo, sugerindo e incentivando o gestor a otimizar suas opções discricionárias”. Por óbvio, essa atuação se dá por meio de recomendações, sem a força que se tem quando se está diante de um ato ilegal.

Nem a Constituição Federal de 1988, nem a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União, permitem que o TCU anule um ato legal que não tenha sido a melhor opção discricionária⁴³.

Nesses casos, a atuação do TCU se dá, de forma decisiva, no espaço do convencimento⁴⁴:

a) sugerindo que o gestor altere a sua decisão ou que explicita as razões pelas quais tomou determinada decisão;

b) sugerindo métodos para que o gestor possa fazer as melhores opções discricionárias.

⁴¹ ZYMLER, Benjamin. Governança Pública na Perspectiva do TCU: *a contratação pública como instrumento de gestão*. Campo Grande. 16 jul. 2015. Slide 107. Apresentação em Power-point. Disponível em <<http://www.tce.ms.gov.br/portal/admin/uploads/2Palestra%20Ministro%20Benjamin%20Zymler.pdf>>. Acesso em: 29.ago.2017.

⁴² Idem. Slide 109.

⁴³ Neste caso, o poder discricionário do gestor público não pode estar dissociado dos princípios gerais do direito nem dos princípios administrativos expressos, a saber: legalidade, impessoalidade, moralidade, eficiência e publicidade.

⁴⁴ ZYMLER, Benjamin. Governança Pública na Perspectiva do TCU: *a contratação pública como instrumento de gestão*. Campo Grande. 16 jul. 2015. Slide 109. Apresentação em Power-point. Disponível em <<http://www.tce.ms.gov.br/portal/admin/uploads/2Palestra%20Ministro%20Benjamin%20Zymler.pdf>>. Acesso em: 29.ago.2017.

Na experiência do TCU, em vinte anos de realização de auditoria operacional, a mudança na prática administrativa foi alcançada nas situações em que o administrador participou ativamente da auditoria. Quando isso não ocorre, os trabalhos tendem a ser fracos e sem grande poder de interferir nas práticas fiscalizadas⁴⁵.

Esse espaço de recomendação da auditoria operacional é o novo espaço que os tribunais de contas devem ocupar.

Tal entendimento advém da própria Constituição Federal de 1988⁴⁶, que em seus arts. 70 e 71 estabelece o seguinte:

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

[...]

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

Importante esclarecer que auditoria operacional é aquela que objetiva verificar, por meio de procedimentos adequados, se foi feita a coisa certa (efetividade), na forma melhor (eficiência) e de maneira mais econômica⁴⁷

Conforme previsto no Manual de Auditoria de Natureza Operacional do TCU⁴⁸ as chamadas “auditoria de natureza operacional” compreendem duas modalidades: a auditoria de desempenho operacional e a avaliação de programas.

A auditoria de desempenho operacional tem como objetivo examinar a ação governamental quanto aos aspectos da economicidade, eficiência e eficácia.

⁴⁵ ZYMLER, Benjamin. Governança Pública na Perspectiva do TCU: *a contratação pública como instrumento de gestão*. Campo Grande. 16 jul. 2015. Slide 107. Apresentação em Power-point. Disponível em <<http://www.tce.ms.gov.br/portal/admin/uploads/2Palestra%20Ministro%20Benjamin%20Zymler.pdf>>. Acesso em: 29.ago.2017

⁴⁶ BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil (1988)*. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 31.05.2018

⁴⁷ ARAÚJO, Inaldo da Paixão Santos. *Introdução à Auditoria Operacional*. 3ª edição. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2006

⁴⁸ BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Manual de Auditoria de Natureza Operacional*. Tribunal de Contas da União. Brasília: 2000. p. 15

Concentra-se no processo de gestão, investigando o funcionamento dos programas e o cumprimento das metas quantificáveis. Já, a avaliação de programas visa examinar a efetividade dos programas e projetos, priorizando os efeitos produzidos por essas ações governamentais.

Portanto, a auditoria operacional está voltada para avaliação da eficácia, eficiência, economicidade e efetividade na aplicação dos recursos públicos.

Em auditorias realizadas pelo TCU, verifica-se por meio de acórdãos exarados, como os adiante exemplificados, os reflexos em sua Jurisprudência, quanto às regras de procedimentos licitatórios, em nítida observância ao princípio da eficiência:

a) Acórdão 540/2018 – Plenário⁴⁹.

Neste Acórdão restou consignado que o TCU já havia admitido em decisão anterior, por meio do Acórdão 394/2013 – TCU Plenário, a flexibilização de critério de julgamento de proposta, no caso de produto ofertado com qualidade superior a especificada em edital, desde que não trouxesse prejuízo ao certame e o preço fosse vantajoso para a Administração.

Relator: ANDRÉ DE CARVALHO

Sumário: REPRESENTAÇÃO. CONCORRÊNCIA. POSSÍVEL DESCLASSIFICAÇÃO INDEVIDA POR INEQUILIBRIDADE DA PROPOSTA. INADEQUADA CONTRATAÇÃO SUPERVENIENTE DE PROPOSTA MENOS VANTAJOSA PARA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. CONCESSÃO DA CAUTELAR SUSPENSIVA. OITIVAS.

[...]

j) o TCU já decidiu que **é admissível a flexibilização de critério de julgamento da proposta**, na hipótese em que o produto ofertado apresentar qualidade superior à especificada no edital, **não tiver havido prejuízo para a competitividade** do certame e o preço obtido **revelar-se vantajoso para a Administração**, conforme Acórdãos 394/2013-TCU-Plenário. (grifou-se)

b) Acórdão 208/2018 – Plenário⁵⁰.

Neste Acórdão o TCU decidiu pela flexibilização do prazo para encaminhamento de anexos de documentação restante, pela licitante, por entender que aquela situação não traria prejuízo ao processo licitatório.

⁴⁹ TCU. Processo TC 001.054/2018-0. Acórdão nº 540/2018 – Plenário. Relator: André de Carvalho.

⁵⁰ TCU. Processo TC 020.659/2017-2. Acórdão nº 208/2018 – Plenário. Relator: Bruno Dantas.

Relator: BRUNO DANTAS

Sumário: REPRESENTAÇÃO. DESCLASSIFICAÇÃO INDEVIDA DE LICITANTE EM PREGÃO CONDUZIDO PELO DNIT. CONHECIMENTO. ADOÇÃO DE MEDIDA CAUTELAR PARA SUSPENSÃO DOS ATOS RELACIONADOS AO JULGAMENTO, À HOMOLOGAÇÃO E/OU À CONTRATAÇÃO DOS LOTES 4 E 16 DO PREGÃO ELETRÔNICO 168/2016. OITIVA. PROCEDÊNCIA. REVOGAÇÃO DA MEDIDA CAUTELAR. DETERMINAÇÃO.

[...]

Ademais, considerando que a licitante realizou, por meio do sistema, o envio parcial dos documentos com dois minutos de atraso, no que diz respeito ao lote 4, e tempestivamente, no que tange ao lote 16, e diante de todo o cenário relatado, **não vislumbro, no caso concreto, prejuízo que pudesse decorrer de eventual flexibilização do prazo para encaminhamento dos anexos.** (grifou-se)

c) Acórdão 2438/2017 – Plenário⁵¹

Neste Acórdão o relator aventa a possibilidade de, após a realização de diligências e oitivas, com fundamento nos princípios da economicidade e eficiência, decidir que as compras de fármacos pudessem ser efetuadas no mercado privado.

Relator: AUGUSTO NARDES

Sumário: REPRESENTAÇÃO FORMULADA POR UNIDADE TÉCNICA. INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES EM PROCEDIMENTO DESTINADO À AQUISIÇÃO DE MEDICAMENTOS, CONTRATAÇÃO DIRETA DA EMPRESA BLAU FARMACEUTICA. POSSIBILIDADE DA EXISTÊNCIA DOS PRODUTOS ADQUIRIDOS NA FUNDAÇÃO FIOCRUZ/BIO-MANGUINHOS, O QUE A PRIORI EVITARIA A NECESSIDADE DE AQUISIÇÃO JUNTO AO SETOR PRIVADO. EXISTÊNCIA DO FUMUS BONI IURIS E DO PERICULUM IN MORA. CONCESSÃO DE MEDIDA CAUTELAR. AUTORIZAÇÃO DE REALIZAÇÃO DE NOVAS OITIVAS E DILIGÊNCIAS. CIÊNCIA AOS INTERESSADOS. AGRAVO. NECESSIDADE DE APROFUNDAMENTO DAS INFORMAÇÕES COM BASE NOS ESTUDOS DETERMINADOS NA DELIBERAÇÃO RECORRIDA. CONDIÇÕES DE AQUISIÇÃO/ABASTECIMENTO DE MEDICAMENTOS, MEDIANTE CONTRATAÇÃO NO SETOR PRIVADO, DEVIDAMENTE CONSIDERADAS NA DECISÃO AGRAVADA. INEXISTÊNCIA DE RISCO DE DÉFICIT DE MEDICAMENTOS. ALTERNATIVAS DE AQUISIÇÃO JÁ DESCRITAS NO DESPACHO CAUTELAR. NEGATIVA DE PROVIMENTO AO RECURSO. RATIFICAÇÃO DAS MEDIDAS SANEADORAS.

[...]

iv) há pressupostos para adoção de medida cautelar por esta Corte, no que tange à decisão do MS de interromper a aquisição de alfaepoetina junto à Fiocruz/Bio-Manguinhos. **A fumaça do bom direito está configurada por**

⁵¹ TCU. Processo TC 014.687/2017-8. Acórdão nº 2.438/2017 – Plenário. Relator: Ministro Augusto Nardes.

permanecer o risco de afronta aos princípios da eficiência, da economicidade, assim como da soberania nacional; (grifou-se)

[...]

22. Apresentei duas deliberações [Acórdãos 1.730/2017-TCU-Plenário e 2.207/2017-TCU-Plenário], que aparentemente decidiram diferentemente sobre transferência de tecnologia (na verdade se complementam aos casos concretos), para ressaltar que estou a tomar decisão cautelosa com fundamento nos elementos ora constantes dos autos. Porém, **após as diligências e oitivas a serem realizadas, no mérito poderei até mesmo decidir em sentido contrário, ou seja, entender que a melhor solução, com fundamento nos princípios da economicidade e eficiência,** [será] que as compras dos fármacos em questão sejam realizadas no mercado privado. Para isso será essencial o estudo a ser realizado acerca do custo versus benefício da aquisição de alfaepoetina no mercado privado ou diretamente na Fiocruz/Bio-Manguinhos.” (grifou-se)

[...]

d) Acórdão 1.105/2006 – Plenário

Pelo Acórdão 1.105/2006 – Plenário⁵² o Tribunal de Contas entendeu que seria possível a contratação de empresa monopolista que estivesse em débito com o INSS e com o FGTS:

Quando a competição for inviável, por inexistirem outros prestadores de serviços essenciais ao funcionamento da Administração Pública, que não os inadimplentes, a única alternativa é realizar a contratação da empresa monopolista, estatal ou privada, ainda que ela esteja em débito com o INSS e o FGTS.

e) Acórdão 392/2006 – Plenário

O Acórdão nº 392/2006 – Plenário⁵³, admitiu a adoção de sistemática de utilização de minutas-padrão de editais e contratos sem que fossem analisados pela assessoria jurídica, conforme determina o parágrafo único do art. 38 da Lei nº 8.666/1993:

No que tange à determinação vergastada, assiste razão à recorrente no sentido de a Petrobras não ter necessariamente de submeter à aprovação de sua assessoria jurídica todas as minutas de editais de licitação, bem como as dos contratos, acordos, convênios ou ajustes, na forma do estabelecido no art. 38, parágrafo único, da Lei 8.666/93 c/c o Item 7.1.2 do Regulamento Licitatório aprovado pelo Decreto 2.745/98.

⁵² TCU. Processo TC nº 002.994/2004-8. *Acórdão nº 1.105/2006 – Plenário*. Relator: ministro Marcos Vinícios Vilaça.

⁵³ TCU. Processo TC nº 008.107/2005-4. *Acórdão nº 392/2006 – Plenário*. Relator: ministro Walton Alencar Rodrigues.

Sem dúvida, os princípios da economicidade e da eficiência recomendam a melhor gestão de recursos disponíveis, a qual resulta de adequado planejamento.

A utilização de instruções padronizadas para situações recorrentes visa impedir quaisquer equívocos ou desvios na execução de despesas, tornando transparente e célere o procedimento e diminuindo os custos do processo licitatório. Ganha a empresa com a otimização de recursos financeiros, materiais e humanos desde o início da fase interna, até a assinatura e posterior execução do contrato.

Portanto, a adoção da sistemática de utilização de minutas-padrão de editais e de contratos comuns que se repetem periodicamente no âmbito da Petrobras, que já contaram com a análise e a aprovação prévia pelo órgão jurídico, e que são inseridos em suas instruções internas, é procedimento adequado a uma administração eficiente - como deve ser para quem atua em regime de concorrência com as empresas privadas - e termina por concretizar o princípio da eficiência constitucional.

Ademais, a padronização de procedimentos que se repetem rotineiramente é um meio salutar de a Administração desincumbir-se de tarefas que, numericamente significativas, na essência referem-se sempre aos mesmos atos administrativos. **Sua adoção é desejável na medida em que libera recursos humanos e materiais para serem utilizados naquelas ações que impõem atuação individualizada.** A repetição de procedimentos licitatórios que tenham o mesmo objeto e que guardem proporção em relação às quantidades enquadram-se nessa hipótese. (grifou-se)

f) Informativo de Licitações e Contratos 142/2013, do TCU.

É admissível a flexibilização de critério de julgamento da proposta, na hipótese em que o produto ofertado apresentar qualidade superior à especificada no edital, não tiver havido prejuízo para a competitividade do certame e o preço obtido revelar-se vantajoso para a administração. (grifou-se)

De modo geral, os processos licitatórios são minuciosos, burocráticos e morosos, e a Administração Pública, muitas vezes, não pode ter a prestação dos serviços interrompida e o serviço paralisado em razão das diversas consequências danosas dessa interrupção, principalmente quando se trata de serviço de natureza essencial e/ou de interesse público, ou seja, a morosidade do procedimento burocrático exigido para o estrito cumprimento da lei obsta a eficiência da gestão pública, o interesse público e pode, ainda, ocasionar danos financeiros à Administração Pública⁵⁴.

⁵⁴ CARVALHO, Walter Weider e RIGATTO, Silvia Helena. *Alterações em contratos administrativos: uma discussão da determinação do valor inicial do contrato*. Revista Jurídica da Presidência · Brasília · Edição Comemorativa 17 anos. 2016. p. 286

Um dos princípios mais importantes na Administração Pública é o da eficiência. Tal princípio tem sido enaltecido pelos tribunais pátrios, principalmente pelo Tribunal de Contas da União – TCU. A posição da Corte de Contas inclinou-se, em alguns julgados, à flexibilização do princípio da legalidade quando o objetivo era obter maior retorno dos recursos públicos em prol do interesse público⁵⁵.

Pelo exposto neste tópico, é possível verificar os reflexos do princípio da eficiência, na ótica do Tribunal de Contas da União, exteriorizada por meio da sua jurisprudência e orientações, em que permitiu a flexibilização das regras estabelecidas nos procedimentos de licitação e contratação, com vistas ao atendimento do interesse público.

Ressalta-se, no entanto, o zelo em que o TCU tem tomado no sentido de exigir do gestor público que ao tomar suas decisões obedeça aos limites legais, e que sejam pautadas em estrita observação aos princípios da legalidade, da eficiência, da moralidade, da impessoalidade e dos demais princípios administrativos, conforme exposto no tópico a seguir.

4. Perspectivas do TCU sobre as práticas de gestão pública em consonância com o princípio da eficiência.

Com a promulgação da Emenda Constitucional nº 19/1998 o conceito de eficiência foi inserido na Constituição como Princípio da Administração Pública⁵⁶. Com isso, tornou-se mais necessária, ainda, uma reflexão acerca das práticas de gestão aplicadas às diversas áreas da atuação governamental.

⁵⁵ Portal de compras públicas. *Princípio da eficiência sob a perspectiva do TCU*. Disponível em <https://www.portaldecompraspublicas.com.br/18/Noticias/PrincipioDaEficienciaSobAPerspectivaDoTcu_378> . Acesso em 28.abr.2018.

⁵⁶ Vladimir França assevera que “somente há o respeito e a observância do princípio da eficiência administrativa quando o administrador respeita o ordenamento jurídico, mesmo diante de finalidade legal efetivamente atingida. Por mais que esteja bem intencionado o administrador, este não pode afastar os preceitos do regime jurídico-administrativo sob o argumento de que os mesmos atrapalham o próprio interesse público.” Ou seja, pelo princípio da eficiência toda ação administrativa deve ser orientada para concretização material e efetiva da finalidade posta pela lei, segundo os cânones jurídico-administrativo.

Sob o prisma da ciência da administração, o termo eficiência já é bastante conhecido como importante atributo de gestão⁵⁷.

Quanto a sua aplicação no campo jurídico-administrativo Jerri Coelho⁵⁸ descreve que o princípio da eficiência ainda é bastante inexplorado. Esse princípio exige do administrador público posturas, no tratamento com a coisa pública, que não foram suficientemente debatidas. Destaca, ainda, que “não refletimos de forma adequada, por exemplo, sobre as exigências práticas e consequências legais que o Princípio de Eficiência trouxe para a gestão pública.”

Importante destacar que as finalidades para a ação de controlar do Administrador Público passam por:

- (i) aperfeiçoar processos;
- (ii) assegurar a execução mais eficiente dos serviços públicos;
- (iii) melhor utilizar o dinheiro público;
- (iv) aferir os resultados das políticas públicas do Estado;
- (v) apurar e condenar o desvio de legalidade ou o uso inadequado ou criminoso do patrimônio público; e
- (vi) participar das decisões do Estado.⁵⁹

Destarte, sobressalta um novo modelo de controle externo, no qual privilegia, sobretudo, a efetividade e a celeridade nas soluções apresentadas pelos Tribunais de Contas⁶⁰

Em uma exposição realizada pelo Ministro Benjamin Zymler⁶¹, do Tribunal de Contas da União, no Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso do Sul (TCE/MS), acerca da perspectiva do TCU, o ministro destacou o seguinte:

No contexto atual, o gestor público deve pautar sua atuação pela busca da eficiência, da eficácia e da efetividade. Com esse desiderato, deve promover um bom nível de governança na sua organização. Segundo o Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da

⁵⁷ Eficiência está relacionada aos meios, ou seja, como fazer as coisas da melhor maneira possível. Ser eficiente significa executar da melhor maneira possível, evitando desperdícios e maximizando a produtividade.

⁵⁸ COELHO, Jerri. *Princípio de Eficiência: parâmetro para uma nova gestão*. Revista do TCU. V. 122 p. 56-63. 2011.

⁵⁹ BLIACHERIENE, Ana Carla. *Controle da eficiência do gasto orçamentário*. Belo Horizonte: Fórum, 2016. p 128.

⁶⁰ CUNDA, Daniela Zago Gonçalves. *Um breve diagnóstico sobre a utilização do termo de ajustamento de gestão pelos Tribunais de Contas estaduais*. Interesse Público, Belo Horizonte, Ano 11, n.58, nov./dez. 2009. Disponível em: <<https://bdjur.stj.jus.br/jspui/handle/2011/36189>>. Acesso em: 07 ago. 2018.

⁶¹ ZYMLER, Benjamin. *Governança Pública na Perspectiva do TCU: a contratação pública como instrumento de gestão*. Campo Grande. 16 jul. 2015. Slide 13. Apresentação em Power-point. Disponível em <<http://www.tce.ms.gov.br/portal/admin/uploads/2Palestra%20Ministro%20Benjamin%20Zymler.pdf>>. Acesso em: 29.abr.2018.

Administração Pública elaborado pelo TCU, a governança no setor público compreende essencialmente os mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade.

Benjamin Zymler esclarece que gestão pública diz respeito ao funcionamento cotidiano das organizações abrangendo as estratégias, políticas, processos e procedimentos estabelecidos pela Administração. Esclarece, ainda, que por meio da gestão, busca-se implementar programas; garantir a conformidade com as regulamentações; revisar e reportar o progresso de ações; garantir a eficiência administrativa; manter a comunicação com as partes interessadas e avaliar o desempenho.

Nas últimas 3 (três) décadas a gestão das organizações do setor público vem passando por grandes transformações que propiciam o surgimento de uma nova gestão pública, que busca responder às críticas feitas ao setor público como ineficiente, burocrático e ineficaz. Assim, as diretrizes de gestão do setor privado, como a governança, migram com seus mecanismos para o setor público⁶².

A necessidade de transparência no setor público e vinculação do gestor público à eficiência da máquina estatal, à prestação de contas e da qualidade na prestação do serviço público são preocupações tanto de juristas quanto de estudiosos da gestão pública⁶³.

A administração pública deve ser desenvolvida até chegar ao nível de governança pública⁶⁴. Isto corrobora com a utilização da base conceitual da governança corporativa como modelo para se pensar e implantar a governança pública.

Diferente da gestão, a Governança direciona, monitora, supervisiona e avalia a atuação da gestão, com vistas ao atendimento das necessidades e

⁶² ALMQUIST, R., Grossi, G., van Helden, G. J. & Reichard, C. (2013). *Public sector governance and accountability*. *Critical Perspectives on Accounting*, 24 (7-8), 479 – 487.

⁶³ ARRUDA NETO, Pedro Thomé. *Reforma do Estado e evolução dos modelos de gestão pública no Brasil: a democracia deliberativa como fundamento de uma nova administração pública constitucional*. Disponível em <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/8050/6839>> p. 148. Acesso em 05.ago.2018.

⁶⁴ KICKERT, W. J. M. (1997). *Public governance in the Netherlands: An alternative to AngloAmerican managerialism*. *Public Administration*, 75 (4), 731-752.

expectativas dos cidadãos e demais partes interessadas. A Governança é uma superestrutura que analisa, supervisiona e avalia a gestão⁶⁵.

O Ministro Benjamin Zymler destaca ainda que a boa Governança é aquela que propicia o gerenciamento adequado dos recursos econômicos e sociais de forma a desenvolver o país. Nesse sentido, a boa Governança caracteriza-se pela formulação e implementação de políticas públicas que dão concretude ao interesse público, ou seja, que viabilizam a consecução das metas coletivas, em outras palavras, a boa Governança pública permite racionalizar e otimizar os gastos públicos⁶⁶.

No entanto, Benjamim Zymler⁶⁷ alerta que diante de uma maior abstração das leis e da ampliação dos espaços discricionários, “é quase uma tentação para o gestor público usar de forma desproporcional e desarrazoada o limite discricionário que lhe é dado pela lei.” Em contrapartida reforça que “são os princípios do direito administrativo que colocarão limites à atuação discricionária.”⁶⁸ O ministro supracitado pondera que essa atuação exige que o gestor faça opções no limite da lei e quem o guiará na escolha dessas opções são os princípios da legalidade, da eficiência, da moralidade, da impessoalidade e os diversos outros princípios não explícitos no texto constitucional.

Quanto a atuação discricionária da Administração Pública Maria Sylvia Zanella Di Pietro define que:

A atuação é discricionária quando a Administração, diante do caso concreto, tem a possibilidade de apreciá-lo segundo critérios de oportunidade e conveniência e escolher uma dentre duas ou mais soluções, todas válidas para o direito.⁶⁹

Para Flávia Silva os requisitos mínimos à discricionariedade do administrador estão ligados aos princípios da realidade e da razoabilidade, para que

⁶⁵ ZYMLER, Benjamin. Governança Pública na Perspectiva do TCU: *a contratação pública como instrumento de gestão*. Campo Grande. 16 jul. 2015. Slide 13. Apresentação em Power-point. Disponível em <<http://www.tce.ms.gov.br/portal/admin/uploads/2Palestra%20Ministro%20Benjamin%20Zymler.pdf>>. Acesso em: 29.abr.2018.

⁶⁶ Idem.

⁶⁷ Idem.

⁶⁸ Entende-se, portanto, que a discricionariedade é a liberdade de atuação do administrador, observados os limites permitidos em lei, ou seja, a lei deixa alguma margem de liberdade de decisão diante do caso concreto, de modo que a autoridade possa optar por uma, dentre várias soluções possíveis, todas, porém, válidas perante o direito.

⁶⁹ DI PIETRO, Maria Sylvia. *Direito Administrativo*. 18ª edição. São Paulo: Editora Atlas, 2005.

o ato satisfaça a sua finalidade. No que tange a realidade o objeto deve ser lícito, estar dentro do ordenamento jurídico, não podendo violar qualquer norma constitucional, sob pena de caracterizar vício de finalidade. Quanto à razoabilidade o objeto deve ser compatível com a finalidade a ser atingida. As decisões devem ser eficientes para satisfazer a finalidade da lei que é o interesse público:

A Administração está obrigada a sempre escolher os melhores meios para satisfazer o interesse público e não pode arriscar, devem escolher a melhor maneira para práticas tais atos. A eficiência deve ser considerada um limite da discricionariedade.⁷⁰

Por fim, destaca-se o posicionamento do Ministro Benjamin Zymler de que o direito, nem sempre, é a melhor forma de induzir o ser humano a um dado comportamento, o controle de gestão busca trazer o administrado para junto de si, estabelecendo uma regra de cooperação para a adoção de melhores práticas administrativas. Isso significa divulgar os trabalhos do TCU pela mídia; incentivar o controle social para que a Administração Pública tenha que justificar suas escolhas discricionárias que não sejam ótimas; e trazer o administrador para participar do processo de auditoria, entre outras medidas.

Diante ao exposto neste tópico, conclui-se que a sedimentação do princípio da eficiência, na Administração Pública, passa por diversos desafios. No entanto, não se trata de um conceito etéreo, de difícil aplicação, mas de prática já disseminada na ciência da administração. Ressalta-se que o atendimento a esse princípio exige que o gestor público tome decisões no limite da lei e essas decisões devem ser tomadas em estrita observância aos princípios da legalidade, da eficiência, da moralidade, da impessoalidade e dos demais princípios administrativos.

Por fim, verifica-se uma estreita correlação entre o princípio da eficiência e a Governança proposta pelo Tribunal de Contas da União, haja vista que ambos visam à consecução das metas coletivas, com racionalização e otimização dos gastos públicos. Portanto, conclui-se que a perspectiva do TCU está relacionada à

⁷⁰ SILVA, Flavia Martins André. *Poder discricionário da Administração Pública*. Disponível em <<https://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/2635/Poder-discricionario-da-Administracao-Publica>>. Acesso em 08.ago.2018.

consolidação da Governança Pública por meio da atuação do gestor público pautada pela busca da eficiência, eficácia e efetividade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo é resultado de pesquisa bibliográfica realizada sobre o princípio da eficiência e seus reflexos na atuação da Administração Pública, notadamente, quanto à aplicação dos recursos públicos. Considerando a promulgação da Emenda Constitucional 19, de 1998, que inseriu o mencionado princípio no art. 37, da Constituição Federal de 1988, foi realizada pesquisa acerca do Papel do Tribunal de Contas da União na consecução do princípio da eficiência pela Administração Pública.

Além disso, o escopo desse artigo abrangeu também pesquisa sobre os reflexos na jurisprudência do TCU referente aos procedimentos de licitação e contratação de bens, obras e serviços pelos entes da Administração Pública Federal em decorrência do princípio da eficiência. Por fim, foram identificadas, por meio de levantamentos bibliográficos, as perspectivas daquela Corte de Contas sobre as práticas de gestão pública em consonância com o princípio da eficiência.

Os resultados obtidos nesta pesquisa levam ao entendimento de que o princípio da eficiência é uma norma jurídica direcionada ao Estado e seus agentes públicos, que exercem direta ou indiretamente função pública. Esse princípio, conjugado com os demais princípios da administração pública, visam ao atendimento do interesse público, procurando sempre a forma mais adequada para alcançar o melhor resultado com os recursos, instrumentos e mecanismos de que dispõe a Administração Pública.

A responsabilidade do Tribunal de Contas da União em auditar o agente público não se detém apenas aos aspectos da legalidade, legitimidade e economicidade, mas atenta para o foco nos resultados a que se destina a licitação e contratação, para que ela seja eficiente, eficaz e atenda efetivamente ao interesse público, no entendimento de que a ineficiência pode ser tão nefasta quanto à improbidade administrativa.

Nesse contexto, é possível verificar os reflexos do princípio da eficiência exteriorizada por meio de jurisprudências exaradas pelo TCU, na medida que permitem a flexibilização das regras estabelecidas nos procedimentos de licitação e

contratação, quando o objetivo for a obtenção de maior retorno dos recursos empregados em prol do interesse público.

Ressalta-se, no entanto, o zelo do Tribunal de Contas da União em exigir que o gestor público, ao tomar suas decisões, obedeça aos limites legais e que elas sejam pautadas em estrita observância aos princípios da legalidade, da eficiência, da moralidade, da impessoalidade e dos demais princípios administrativos.

Por fim, verifica-se uma estreita correlação entre o princípio da eficiência e a Governança Pública proposta pelo Tribunal de Contas da União, haja vista que ambos visam à consecução das metas coletivas, com racionalização e otimização dos gastos públicos.

Portanto, conclui-se que a perspectiva do TCU está relacionada à consolidação da Governança Pública por meio da boa administração do gestor público, pautada pela busca da eficiência, eficácia e efetividade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMQUIST, R., Grossi, G., van Helden, G. J. & Reichard, C. (2013). *Public sector governance and accountability*. *Critical Perspectives on Accounting*, 24 (7-8), 479 – 487.

ARRUDA NETO, Pedro Thomé. Reforma do Estado e evolução dos modelos de gestão pública no Brasil: a democracia deliberativa como fundamento de uma nova administração pública constitucional. Disponível em <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/8050/6839>> p. 148. Acesso em 05.ago.2018.

BLIACHERIENE, Ana Carla. *Controle da eficiência do gasto orçamentário*. Belo Horizonte: Fórum, 2016. 252p.

BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. *Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências*. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm> Acesso em 29.abr.2018.

_____. 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*. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10520.htm>. Acesso em 28/08/2017.

CARVALHO. Walter Weider e RIGATTO, Silvia Helena. *Alterações em contratos administrativos: uma discussão da determinação do valor inicial do contrato*. Revista Jurídica da Presidência · Brasília · Edição Comemorativa 17 anos. 2016.

COELHO, Jerri. *Princípio de Eficiência: parâmetro para uma nova gestão*. Revista do TCU. V. 122. 2011.

COSTA, Cláudia Guerra Oliveira da. *A legalidade e a eficiência nas contratações pela administração pública sob a ótica do Tribunal de Contas da União. Prevenção ou punição?* Revista do TCU. V. 120. 2011.

CUNDA, Daniela Zago Gonçalves. *Um breve diagnóstico sobre a utilização do termo de ajustamento de gestão pelos Tribunais de Contas estaduais*. Interesse Público, Belo Horizonte, Ano 11, n.58, nov./dez. 2009. Disponível em: <<https://bdjur.stj.jus.br/jspui/handle/2011/36189>>. Acesso em: 07 ago. 2018.

DALLARI, Adilson Abreu. *Administração pública no estado de direito*. Revista Trimestral de Direito Público, São Paulo, n. 5. 1994.

DUARTE, Walkiro Vieira Rocha. *Licitações e contratações públicas sob os aspectos da segurança e eficiência uma análise principiológica e jurisprudencial*. artigo disponível em <<https://jus.com.br/artigos/54074/licitacoes-e-contratacoes-publicas-sob-os-aspectos-da-seguranca-e-eficiencia>> Acesso em: 02.06.2018

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. *Curso de Direito Administrativo*. 4 ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

FRANÇA, Vladimir da Rocha. *Eficiência administrativa*. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 220, abr./jul. 2000.

FREITAS, Juarez. *O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais*. 4 ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

GABARDO, Emerson. *Princípio constitucional da eficiência administrativa*. São Paulo: Dialética, 2002.

GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na constituição de 1988*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 1991.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. 12 ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

KICKERT, W. J. M. (1997). Public governance in the Netherlands: *An alternative to AngloAmerican managerialism*. *Public Administration*, 75 (4), 731-752.

KOSSMANN, Edson Luís. *A constitucionalização do princípio da eficiência na administração pública*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2015.

LOBATO NETO, Lucival Lage; TABAK, Benjamin Miranda. *A eficiência nas leis nacionais de licitações e contratos administrativos: uma abordagem juseconômica*. 1. ed. Curitiba, PR: CRV, 2015.

MEDAUAR, Odete. *Direito administrativo moderno*. 11. ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2005.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

MODESTO, Paulo. *Notas para um debate sobre o princípio da eficiência*. *Revista Interesse Público*, São Paulo, n. 7, jul./set. 2000.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *A lei de responsabilidade fiscal e seus princípios jurídicos*. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 221, jul./set. 2000.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *Licitações e contratos administrativos*. 3. Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

PEREIRA JUNIOR, Jessé Torres; DOTTI, Marines Restelatto. *A licitação no formato eletrônico e o compromisso com a eficiência (Projeto de Lei no 7.709, de 2007)*. *Revista Interesse Público*, Belo Horizonte, a. 9, n. 44, jul./ago. 2007.

PORTAL DE COMPRAS PÚBLICAS. *Princípio da eficiência sob a perspectiva do TCU*. Disponível em <https://www.portaldecompraspublicas.com.br/18/Noticias/PrincipioDaEficienciaSobAPerspectivaoTcu_378>. Acesso em 28.abr.2018.

PORTAL PLANALTO. *Notícia: Novo presidente do TCU defende eficiência dos serviços públicos*. Veiculada em 14.dez.2015. Disponível em <<http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-planalto/noticias/2016/12/novo-presidente-do-tcu-defende-eficiencia-dos-servicos-publicos>>. Acesso em 29.abr.2018.

POSNER, Richard A. *El análisis económico del derecho*. México, DF: Fondo de Cultura Económica, 1997.

SILVA, Flavia Martins André. *Poder discricionário da Administração Pública*. Disponível em <<https://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/2635/Poder-discricionario-da-Administracao-Publica>>. Acesso em 08.ago.2018

TCU. *Boletim do Tribunal de Contas da União: Regimento Interno do TCU*. Republicado em 02.jan.2015. Disponível em <<http://www.tcu.gov.br>>. Acesso em 19.abr.2018.

_____. Processo TC nº 008.107/2005-4. Acórdão nº 392/2006 – Plenário. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.

_____. Processo TC nº 002.994/2004-8. Acórdão nº 1.105/2006 – Plenário. Relator: Ministro Marcos Vinícios Vilaça.

_____. Processo TC 014.687/2017-8. Acórdão nº 2.438/2017 – Plenário. Relator: Ministro Augusto Nardes.

_____. Processo TC 020.659/2017-2. Acórdão nº 208/2018 – Plenário. Relator: Ministro Bruno Dantas.

____. Processo TC 001.054/2018-0. *Acórdão nº 540/2018 – Plenário*. Relator: Ministro André de Carvalho.

VALLE, Vanice Lírio do. *Direito fundamental à boa administração, políticas públicas eficientes e a prevenção do desgoverno*. Revista Interesse Público, Belo Horizonte, a. 10, n. 48, mar./abr. 2008.

ZYMLER, Benjamin. *Direito administrativo e controle*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

ZYMLER, Benjamin. Governança Pública na Perspectiva do TCU: *a contratação pública como instrumento de gestão*. Campo Grande. 16 jul. 2015. Apresentação em Power-point. Disponível em <<http://www.tce.ms.gov.br/portal/admin/uploads/2Palestra%20Ministro%20Benjamin%20Zymler.pdf>>. Acesso em: 29.ago.2017.