

## **Controle das contratações públicas em tempo de escassez**

Control of public contracts in scarcity time

**Morgana Bellazzi de Oliveira Carvalho<sup>1</sup>**

### **RESUMO**

Este artigo analisou o controle realizado pelo Tribunal de Contas sobre as licitações e contratos. A questão central que guiou a pesquisa foi entender como a Corte de Contas deve realizar o controle das contratações públicas no Estado contemporâneo, em que uma das tônicas é a escassez e a contenção dos gastos públicos. Neste contexto, o trabalho discorreu sobre: i) temas relativos aos atuais desafios do Estado; ii) alguns prismas em que se pode situar a escassez, correlacionando-os com as escolhas fundamentais da sociedade; iii) dimensão jurídica do princípio da eficiência; e iv) o modo como o controle externo pode contribuir com a boa governança das licitações e contratos. Em conclusão defendeu-se que, em tempos de escassez, o Estado deve ser convocado a realizar o máximo com mínimo de recursos disponíveis e os Tribunais de Contas devem auxiliar nisso, combatendo o desperdício de recursos públicos e os desvios.

**Palavras-Chave:** Estado. Escassez. Eficiência. Controle. Contratos Públicos.

### **ABSTRACT**

This paper analyzed the control carried out by the Court of Auditors on bids and contracts. The central question that guided the research was to

---

<sup>1</sup> Doutoranda em Direito pela Universidade de Coimbra. Mestre em Direito Público pela Universidade Federal da Bahia. Auditora de Contas Públicas do Tribunal de Contas do Estado da Bahia. Professora de Direito Administrativo. E-mail: morgana@tce.ba.gov.br

understand how the Court of Auditors should carry out the control of public procurement in the contemporary State, where one of the tonic is the scarcity and containment of public expenditures. In this context, the work covered: i) themes related to the current challenges of the State; ii) some prisms in which the scarcity can be located, correlating them with the fundamental choices of society; (iii) the legal dimension of the efficiency principle; and iv) how external control can contribute to the good governance of bids and contracts. In conclusion, it was argued that, in times of scarcity, the state should be called upon to make maximum with minimum resources available and the Audit Courts should assist in this by combating waste of public resources and deviations.

**Keywords:** State. Scarcity. Efficiency. Control. Public Contracts.

Recebido: 02-11-2018

Aprovado: 14-12-2018

## 1 INTRODUÇÃO

O presente ensaio insere-se na linha de pesquisa “Governança nas licitações e contratos” e se concentra em sugerir pistas acerca dos parâmetros de controle das contratações públicas, o que poderá servir para fixar os limites da atuação do Estado de Direito em tempos de escassez na elaboração de políticas públicas.

Trata-se de trabalho teórico, cuja abordagem é ancorada na doutrina especialmente jurídica, mas construída, também, sob uma perspectiva prática em que se defende a busca da eficiência na gestão pública em tempo de escassez de recursos, especialmente por meio das licitações e contratos, o que deve ser objeto de controle pelos Tribunais de Contas.

As licitações e contratos ocupam área sensível na aplicação dos recursos públicos, razão pela qual os controles incidentes sobre ela devem

ser objeto de constante reflexão e aperfeiçoamento em nome, inclusive, da efetivação e da eficiência de políticas públicas.

Dessa forma, o objetivo desse ensaio é estudar o controle realizado pelos Tribunais de Contas sobre as licitações e contratos, dentro da perspectiva do Estado da escassez e a fim de realizar o princípio da eficiência na administração pública.

A metodologia científica utilizada para elaboração desse trabalho foi a pesquisa bibliográfica. Assim, o trabalho consistiu na coleta de informações a partir de textos, livros, artigos e demais materiais de caráter científico que foram usados no texto sob forma de citações, servindo de embasamento teórico para o desenvolvimento do assunto pesquisado.

Foram utilizados autores nacionais e estrangeiros como referenciais teóricos, a exemplo de: Gustavo Amaral, Jacques Chevallier, Odete Medaunar, Marçal Justen Filho, Fernanda Paula Oliveira, Ana Paula Barcelos, Lucas da Rocha Furtado, Paulo Nogueira da Costa, Fernando Vernalha, Jorge Ulisses Jacoby, Maria Sylvia Zanella di Pietro, Paulo Modesto, Hely Lopes Meirelles, José dos Santos Carvalho Filho, Fernanda Marinela, Irene Nohara, dentre outros, todos citados em referências.

O objetivo dessa pesquisa é produzir um conhecimento que possa ser efetivamente aplicado na vida real, ajudando a aperfeiçoar o controle externo realizado no Brasil pelos Tribunais de Contas sobre as contratações públicas.

## **2 ATUAIS DESAFIOS DO ESTADO PÓS-MODERNO**

Mesmo considerando o contexto de crise econômica que atualmente passa a economia mundial, cuja globalização tem papel significativo, ainda hoje é possível verificar o funcionamento eficaz de Estados sociais em países nórdicos (Suécia, Dinamarca, Noruega e Finlândia). Igual não ocorre,

por exemplo, nos Estados Unidos e Inglaterra, cuja visão neoliberal tem predominado, sob a defesa de um modelo de Estado que deve intervir minimamente na economia, sendo, apenas, um regulador das questões econômicas e sociais, deixando ao terceiro setor o papel assistencialista. Tal visão tem fomentado em outros países (a exemplo do Brasil) grande discussão, jurídica inclusive, sobre a necessidade de renovação do Estado social.

Nas palavras de Jean-Claude Juncker<sup>2</sup> (apud SILVA, 2016, p. 14), “A renovação do Estado social significa uma evolução política e econômica do Estado de *Wohlfahrt für alle* (previdência para todos) para o Estado de *Wohlstand für alle* (prosperidade para todos para citar o famoso lema da Economia Social de Mercado de Ludwig Erhards”. Para ele, um elemento concreto de renovação do Estado social “pode ser o que o economista político belga Philippe Van Parijs chama rendimento básico, de modo a evitar uma tragédia social”. Porém, é preciso buscar consenso quanto à proteção social, ultrapassando os conflitos entre Estados e mercados, trabalho e capital, coletivismo e individualismo, trabalhadores e empresários, pois o mais importante, para Juncker (apud SILVA, 2016, p. 15): “já não é o Estado ou a economia: é o ser humano! E ainda todas as comunidades humanas: casais, famílias com filhos, amigos, comunidades locais, regiões, nações e até mesmo a humanidade como comunidade última de um conjunto de comunidades”.

Conforme se extrai da leitura de Jacques Chevallier, o Estado, na atualidade, luta contra os ataques a si próprio, decorrentes do neocapitalismo/neoliberalismo, da globalização econômica, da verticalização da economia que gera o impacto negativo nas fontes de custeio, e de outros fatores que limitam os investimentos como a crise econômica e a escassez de recursos. Além disso, o Estado precisa superar a crise de legitimidade democrática. Eis o primeiro desafio vislumbrado.

Como um segundo desafio, o Estado precisa cumprir as promessas

<sup>2</sup> Jean-Claude JUNCKER é um político luxemburguês, foi primeiro-ministro do Luxemburgo, de 20 de janeiro de 1995 até dezembro de 2013, em um governo de grande longevidade.

da pós-modernidade (precisa ser eficiente para dar as prestações à sociedade com cada vez menos recursos); e promover o desenvolvimento da sociedade garantindo a sustentabilidade (econômica, ambiental e social) e (re)distribuindo riquezas e oportunidades para combater as desigualdades e a pobreza (CHEVALLIER, 2009).

Portanto, resistir à retomada do liberalismo e da ideia de Leviatã são missões vitais do Estado contemporâneo. Para ter êxito nessas missões, é preciso atenuar as distâncias entre Estado e sociedade (MEDAUAR, 2015, p. 46). Estado e sociedade devem se aproximar cada vez mais e firmar inter-relações e parcerias, do que são exemplos as parcerias público-privadas no âmbito das obras de infraestrutura e de serviços<sup>3</sup> e a cooperação cada vez mais estreita entre as organizações do terceiro setor e a administração pública<sup>4</sup> (na educação, assistência social e saúde), tudo isso em busca de uma satisfação dinâmica, eficaz e eficiente do interesse público (OLIVEIRA; DIAS, 2016, p. 35).

Por essa razão não é crível que a sociedade prescindirá algum dia do Estado. Talvez, em algum futuro, o Estado – como realidade social e política – possa ser superado por outra forma de estruturação da sociedade e do interesse coletivo, mas a verdade é que a História já mostrou que tanto o projeto capitalista (superação do Estado pelo mercado), quanto o comunista (superação do Estado pela coletividade) não conseguiram provar a desnecessidade do Estado; ao revés, as estruturas estatais ficaram cada vez maiores e mais poderosas em ambas as realidades.

A História também já mostrou que o mercado não é capaz de garantir condições mínimas de igualdade tanto moral quanto material, ou de resolver o problema do mínimo social ou das parcelas distributivas

<sup>3</sup> Cf. FARIAS, 2008; FILHO; SCHWIND, 2015; MARTINS, 2015; SUNDFELD, 2005; ZYMLER; ALMEIDA, 2005.

<sup>4</sup> Para maior compreensão do alcance dessa relação com as instituições particulares de solidariedade social, Cf. MARTINS, 2009.

(RAWLS, 1997).<sup>5</sup>

E não é só. A proliferação de interesses coletivos e difusos, cuja característica é exatamente não possuírem ou possibilitarem uma apropriação ou tutela individual, ampla, ou melhor, clama pela titularidade de um ente que atue em nome da sociedade. Neste sentido, é difícil imaginar a defesa, por exemplo, do meio ambiente sem a tutela atuante do Poder Público.

Assim, deve ser imperativo que o Estado se transforme, se refunde. E essa refundação requer não o retorno das ideias liberais, mas, sim, a criação de um novo modelo de políticas públicas que garanta a redescoberta da igualdade como condição de justiça (KUNTZ, 2002),<sup>6</sup> que seja adequado à capacidade limitada de recursos e aos padrões de sustentabilidade, e que reafirme os valores essencialmente democráticos.

Além disso, é preciso criar critérios seguros de controle dessas políticas, a fim de garantir a eficiência e evitar o desvio de recursos públicos, o desperdício e a corrupção.

Como um terceiro desafio posto ao Estado, aponta-se a discussão sobre o orçamento, que deve estabelecer diretrizes políticas compatíveis com as prioridades constitucionais. Com efeito, as discussões sobre o orçamento são importantes no Estado atual e impõem a necessidade do Legislativo dialogar com o Executivo sobre as alocações orçamentárias. Além disso, a sociedade também deve participar dessas discussões, seja para conhecer quais as prioridades eleitas, seja para opinar sobre quanto está disposta a pagar para garantir determinadas condições mínimas para cada indivíduo.

Por fim, para completar o elenco dos atuais desafios do Estado pós-moderno, cita-se como um quarto desafio a necessidade de aperfeiçoamento dos mecanismos de governança dos gastos públicos, fator determinante para controle da alocação dos recursos e da concretização dos direitos sociais em tempos de escassez.

<sup>5</sup> Na obra citada, o autor faz alguns comentários sobre os sistemas econômicos e sobre o papel dos mercados e tenta mostrar que a análise das parcelas distributivas pode explicar o lugar dos preceitos da Justiça ditados pelo senso comum.

<sup>6</sup> O título do artigo de Rolf Kuntz (2002) foi utilizado como expressão neste texto.

### **3 A ESCASSEZ COMO UMA DAS TÔNICAS DA CONTEMPORANEIDADE**

A ideia de escassez em sentido genérico é o oposto da abundância ou fartura. Significa a falta de um bem ou um serviço em relação à sua procura. É escasso tudo aquilo que não existe para satisfazer as demandas de todos, sejam elas básicas, econômicas ou mesmo psicológicas.

Gustavo Amaral classifica a escassez como natural (severa e suave), quase-natural e artificial. A escassez natural severa aparece quando não há nada que alguém possa fazer para aumentar a oferta (exemplo a escassez de sol em determinados períodos e em partes do planeta). A escassez natural suave ocorre quando não há nada que se possa fazer para aumentar a oferta a ponto de atender a todos. As reservas de petróleo e a disponibilização de órgãos para transplante são exemplos (há oferta, mas não para todos os que desejam/precisam).

A escassez quase-natural ocorre quando a oferta pode ser aumentada, talvez a ponto da satisfação, apenas por condutas não coativas (espontâneas) dos cidadãos. O interesse de pais para adoção e de homens para doação de espermatozoides para inseminação artificial são exemplos.

A escassez artificial surge nas hipóteses em que o governo pode, se assim decidir, tornar o bem acessível a todos, a ponto da satisfação. A oferta de vagas suficientes em creches é exemplo (Cf. AMARAL, 2013, p. 87-88).

Com efeito, a escassez nas sociedades complexas, afora estar associada à falta de recursos econômicos e financeiros, está delimitada pelas expectativas individuais e coletivas, locais e gerais da comunidade, afinal também existe a escassez de produção cultural e artística, de atividades de desporto, de liberdade de expressão, de informação qualificada e isenta, de leitos, de aparelhos médicos avançados, de profissionais de saúde habilitados, de liberdade religiosa, de igualdade material, inclusive de oportunidades etc.; caso seja considerado que tais expectativas são reconhecidas

como direitos sociais relevantes.

Logo, se para determinada sociedade ou grupo a escassez é, aparentemente, apenas de comida, para outros pode ser de políticas públicas capazes de viabilizar a igualdade substantiva do acesso à educação, superando obstáculos de gênero, raça, classe social ou situação econômica.

Num outro giro, o problema da escassez de recursos naturais não diz respeito apenas à inexistência de recursos renováveis na natureza em quantidade de reposição igual ou superior às utilizadas pela humanidade pelos padrões atuais de consumo, mas também à necessidade de repensar e reconstruir outro modelo de produção e consumo ecologicamente sustentável, pois, se a sociedade prosseguir com o padrão atual de consumo, em breve haverá escassez de produtos recicláveis ou de espaço para o descarte, como alertado no documento intitulado “Nosso Futuro Comum” (*Our Common Future*) do Relatório Brundtland, publicado pela Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento em 1987.

Esse relatório faz parte de uma série de iniciativas anteriores à Agenda 21, as quais reafirmam uma visão crítica do modelo de desenvolvimento adotado pelos países industrializados e reproduzido pelas nações em desenvolvimento, e que ressaltam os riscos do uso excessivo dos recursos naturais sem considerar a capacidade de suporte dos ecossistemas. O Relatório aponta para a incompatibilidade entre desenvolvimento sustentável (expressão popularizada por meio desse documento) e os padrões de produção e consumo vigentes.

Nesta seara, o direito ambiental intervém firmando conceitos como o de “responsabilidade intergeracional” que visa regular ou restringir o acesso a bens, no sentido de ser estabelecido não só um limite mínimo de bem-estar para a sociedade, mas também um limite máximo para a utilização dos recursos naturais, de modo que os mesmos sejam preservados para as próximas gerações.

Afinal, como defendido no Relatório Brundtland, o desenvolvi-

mento sustentável deve ser aquele que satisfaz as necessidades presentes, sem comprometer a capacidade das gerações futuras de suprir suas próprias necessidades.

Assim, o alcance do conceito de escassez e de seu tratamento pelo Direito, pressupõe um mínimo de consenso acerca do que é necessário para o presente e para o futuro, pois a responsabilidade intergeracional não é uma variável facultativa ou descartável, ao contrário, constitui mais um componente nas complexas fórmulas de extração das normas individuais que afetam o patrimônio jurídico dos sujeitos de direito.

#### **4 OS DILEMAS DA SOCIEDADE ATUAL E A GESTÃO DA ESCASSEZ**

Dentre os dilemas da sociedade atual que ameaçam o futuro harmônico da humanidade, já que corroem os alicerces do Direito, cabe destacar a disputa entre individualistas e coletivistas. É fato que as perspectivas individuais e coletivas representam uma escolha difícil para a sociedade contemporânea e, por via de consequência, para o Direito.

A sedução da ótica individualista com sua promessa de liberdade (poder escolher todos os desejos, todas as possibilidades, todas as opções etc.) não consegue esconder que toda e qualquer liberdade de escolha somente pode existir em comunidade (inclusive a liberdade de escolher a vida). Por outro lado, o homem isolado – mera abstração utilizada para argumentos de retórica, porque despojado das relações intersubjetivas e, portanto, de direitos e deveres – inexistiria juridicamente. Afinal, o Direito só floresce no cotejo de relações intersubjetivas entre humanos e esta condição pressupõe a vida em sociedade.

Já a concepção essencialmente coletivista, com seus acenos utópicos de harmonia plena, não é capaz de superar a realidade de que toda

transformação somente ocorre pela mão do homem, ainda que, muito rara e esporadicamente, o homem aja sozinho. Dessa forma, ignorar o indivíduo em suas dimensões é desconhecer a história da humanidade e ser condenado a repeti-la – outro caminho sem saída para o Direito.

O problema é que a vida do gênero humano gira, perpetuamente, em torno de dois valores: indivíduo e coletividade, como descreve Marcus Acquaviva (2000), que defende que o equilíbrio entre eles ainda não foi alcançado: ora predomina um, ora outro. E esse predomínio reflete na feição do Estado, pois, na prática, se aplicam os conceitos de individual e de coletivo como opostos que se hostilizam, como se a liberdade excluísse a igualdade ou ampliasse a desigualdade e, ainda, como se não pudessem coexistir.

Por este aspecto, a concepção individualista excessiva ensejaria a eliminação dos mais fracos pelos mais fortes, acentuaria as desigualdades naturais ou artificiais e, conseqüentemente, as desigualdades sociais e a concepção coletivista exacerbada chegariam a extremos de supressão de individualidades. Assim, é possível concluir neste artigo que ambos os caminhos não revelam saídas para que o Direito possa cumprir sua missão na sociedade.

Como demonstrado, individualismo e coletivismo isoladamente acarretariam males para a vida em sociedade, não constituindo alternativas válidas e eficazes para a construção do significado jurídico, razão pela qual devem coexistir para sopesarem-se/limitarem-se em prol da realização do bem comum.<sup>7</sup> Afinal, ninguém existe por si próprio, como tampouco através de si mesmo, pelo contrário, cada um vive através dos outros e, ao mesmo tempo, pelos outros.

A vida humana gira em torno do individual e do todo e a natureza tem como finalidade a existência da humanidade (as realizações do in-

<sup>7</sup> Cada sociedade, em diferentes épocas, adota uma tábua de valores para os bens e a altera conforme novas circunstâncias/necessidades (a exemplo do valor dado, historicamente, aos bens: conchas do mar, sal, especiarias, açúcar, café, ouro, petróleo, tecnologia da informação, velocidade de comunicação...), no entanto, quando se trata de bem comum embora não se possa atemporal e universalmente exemplificar o que seja, para toda sociedade e a qualquer tempo significará os interesses de todos convergindo para um mesmo ponto.

divíduo e da coletividade). “Toda a nossa cultura, toda a nossa história repousa na valorização da existência humana individual para os fins da coletividade. Não há vida humana que exista meramente para si” (JHERING, 2002, p. 35) e, como denuncia o título da obra de Jhering (2002), não há como dissociar esta dimensão da compreensão do Direito, por sua vinculação à sua finalidade, mais relevante critério para buscar o sentido e o significado de sua essência.

O que se quer demonstrar com esta breve análise é que a gestão da escassez é relevante e de responsabilidade de todos, inclusive do Estado, mas não só dele. É uma questão a ser enfrentada pelo Direito com toda a legitimação que puder alcançar por meio do diálogo entre os atores. No entanto, na divergência entre critérios individuais ou coletivos, a gestão da escassez se torna ainda mais visível, a exemplo da definição e aplicação de políticas públicas em que é preciso fazer opções que, diuturnamente, enfrentam escolhas entre visões individualistas e coletivistas que no enquadramento do público não podem ser dissociadas, sendo um grande desafio para o Estado solucionar, afinal, não há liberdade pessoal sem segurança pública e não há bem-estar individual sem justiça social.

Por outro lado, é indiscutível que a concretização de direitos está associada à disponibilidade de recursos financeiros que, ao revés das necessidades e vontades humanas, são limitados. Assim, a escassez relativa – inexistência de recursos públicos para atender a todos e a todas as demandas – constitui limite fático à efetivação de qualquer direito, independentemente da classificação, seja negativo ou positivo,<sup>8</sup> mas especialmente dos direitos sociais, os quais implicam maiores custos prestacionais na implementação de políticas públicas.<sup>9</sup>

Neste contexto, apropriado é o comentário de Ana Paula Barcellos (2008, p. 271) quando sustenta que não se pode ignorar a contingência

<sup>8</sup> Apesar de se reconhecer que há doutrina que entende que a escassez de recursos é inerente apenas às prestações positivas do Estado, a exemplo de Gustavo Amaral (2001, p. 180).

<sup>9</sup> Corroboram com esta linha de raciocínio: BREUS (2007, p. 231) e SARLET (2007, p.

da limitação de recursos, “sob pena de divorciar o discurso jurídico da prática, de tal forma que o jurista pode até prosseguir confiante por quilômetros de distância, mas quando olhar para trás e para os lados perceberá que está sozinho”.

Por esta razão, para evitar o risco apontado pela autora citada – de o jurista dissociar-se da vida real, vagando sozinho no mundo da fantasia – é que a escassez de recursos públicos precisa ser enfrentada como realidade (ASSIS, 2007),<sup>10</sup> não como escudo ou justificção para não realização de direitos ou para a não implementação de políticas públicas, mas como elemento que deve ensejar maior planejamento e racionalização nas escolhas alocativas e na eleição de prioridades, harmoniosas com os direitos amparados na Constituição, ou seja, buscando os caminhos juridicamente sustentáveis para que a solução seja construída em conformidade com o Direito, suas normas e princípios.

Para exercício de suas funções, o Estado não poucas vezes precisa impor restrições à iniciativa privada/indivíduos, por exemplo quando uma fábrica que causa poluição é obrigada a minorar o mal causado ou encerrar suas atividades; quando por conta de risco de epidemia ou para controlar a proliferação de doenças o Estado impõe a vacinação obrigatória; ou quando surgem restrições à fruição irrestrita do direito de propriedade, em nome da função social. Isso ocorre porque o Estado precisa garantir os interesses individuais e ao mesmo tempo atender os interesses coletivos, conciliando a autonomia privada com as exigências de solidariedade e humanismo em prol de realizar a justiça social.

A gestão da escassez, portanto, não trata apenas da produção ou distribuição de recursos, mas também das escolhas fundamentais da sociedade. Há escassez quando: a) os recursos (em si) não podem atender à demanda (escassez natural na classificação de Gustavo Amaral); b) não há disponibilidade financeira suficiente; e c) é preciso optar entre demandas. Nas duas

<sup>10</sup> Este autor, na obra indicada, descreve o *princípio da realidade*, segundo o qual não se pode pretender o impossível na execução, sendo os recursos orçamentários escassos.

últimas hipóteses mencionadas, o Poder Público deve atuar enfrentando a escassez com maior planejamento e racionalização das escolhas.

Mas não é só.

É preciso compreender constantemente as prioridades porque elas têm de estar atreladas à necessidade de cada momento e essas necessidades são dinâmicas e muitas vezes imprevisíveis, a exemplo do aumento da microcefalia em razão dos efeitos do Zika Vírus ou o aumento da necessidade de compra de colchonetes, ou de água mineral ou comida para desabrigados vítimas de desastres naturais (enchentes, furacões, inundações, desabamentos, tsunamis etc.).

De outro lado, é preciso que o Poder Público atue de forma a estabelecer harmonia entre objetivos e métodos racionais das escolhas, dirimindo aparentes conflitos entre: a) sustentabilidade X desenvolvimento econômico; b) economia X qualidade; c) investimento público X investimento privado.

E vale ressaltar que a atuação do Estado não deve perder de vista que em tempo de escassez de recursos a prioridade é garantir a melhor utilidade social de cada unidade monetária pública gasta. Pelo que se justifica, neste ponto da construção do texto, tratar da dimensão jurídica do princípio da eficiência.

## **5 O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

Desde o século passado, ante os questionamentos da manutenção do Estado social, tendo em vista: crescimento das tendências de liberalização da economia, privatização do setor público, protagonismo do mercado e tentativa de diminuir o tamanho do Estado e, sobretudo, com o quadro de escassez de recursos disponíveis – inclusive com medidas significativas de austeridade financeira como leis de teto de gastos públicos e decretos

de contingenciamentos – (OLIVEIRA; DIAS, 2016), o Estado passou a dar maior atenção à ideia de *value for money*, que convoca os critérios de economia, eficiência e eficácia e que, por sua vez, concretizam o princípio da racionalidade das despesas (COSTA, 2014).

A exigência de racionalização das despesas se impõe como verdadeiro desafio para o Estado contemporâneo, que precisará guiar as escolhas de onde e como gastar, analisando os custos e os respectivos benefícios dos gastos efetivados, em nome do dever da boa gestão financeira.<sup>11</sup> Esse dever passou a incluir, também, aspectos de otimização, celeridade e simplificação de procedimentos em prol de realizar gastos de acordo com padrões de eficiência.

Essa tendência de enfatizar a análise de custo-benefício na gestão financeira, deflagrada inicialmente no modelo gerencial de Estado entre as décadas de 1980 e 1990 nos Estados Unidos, com a gestão do Presidente Regan, e no Reino Unido, com a Primeira Ministra Margaret Thatcher, espalhou-se por muitos países europeus e sul-americanos, designadamente Portugal e Brasil, inclusive em nível constitucional, com o princípio da eficiência, implícito ou explícito.

Em Portugal, a Constituição não traz expressamente no art. 266º, nº 1 a eficiência como princípio fundamental da administração pública; porém, há uma referência implícita ao princípio no art. 81º, quando inclui entre os deveres do Estado assegurar a plena utilização das forças produtivas designadamente zelando pela eficiência do setor público. E, de outro lado, pode se interpretar de maneira sistêmica que uma conduta administrativa ineficiente viola a opção lusitana de Estado, consagrada no art. 2º da Constituição Portuguesa. Logo, inadmissível no Estado democrático de direito, baseado na soberania popular, no pluralismo de expressão e organização político-democráticas, no respeito e na garantia de efetivação dos direitos e liberdades fundamentais e na separação e interdependência de

<sup>11</sup> No quadro da governança europeia, a boa gestão financeira é designada como princípio e está consagrada no art. 27º do Regulamento Financeiro (CE, Euratom) nº 1605/2002 do Conselho, de 25 de junho de 2002.

poderes e que visa a realização da democracia econômica, social e cultural e o aprofundamento da democracia participativa, a gestão financeira ineficiente, posto que contrário à proteção dos direitos e interesses legalmente dos cidadãos.

Fernanda Oliveira e José Eduardo Figueiredo Dias, em obra intitulada *Noções fundamentais de direito administrativo* (2016), complementam a perspectiva da eficiência no ordenamento jurídico português, salientando a introdução no novo Código de Processo Administrativo (artigo 5º) do princípio da boa administração, segundo o qual a administração deve pautar-se por critérios de eficiência, senão vejamos:

A eficiência tem precisamente a ver com a relação entre os custos de uma determinada ação (os meios ou recursos utilizados) e o fim perseguido (o benefício esperado com a ação), procurando alcançar-se o máximo benefício com a menor quantidade possível de meios empregues. [...] Nestes termos, deve entender-se que o princípio da eficiência faz hoje parte do “bloco de juridicidade” que constitui o princípio da juridicidade, que exprime de uma forma mais geral a submissão da Administração à lei e ao Direito, não podendo o direito administrativo renunciar ao critério da eficiência. (OLIVEIRA; DIAS, 2016, p. 33)

Complementando essa ideia, Paulo Nogueira da Costa, em seu livro *O Tribunal de Contas e a boa governança* (2014, p. 296) pontua que: “a problemática da eficiência não pode ser compreendida de forma isolada; ela tem de ser perspectivada à luz da unidade constitucional”. Para ele, o princípio da eficiência indica que a atuação do Estado deve resultar no máximo de utilidade social, a qual se pode traduzir, designadamente, na otimização da garantia dos direitos e liberdades fundamentais dos cidadãos, bem como da igualdade material e da justiça. Porém, cabe a ressalva de que essa otimização deve ser conseguida com o menor custo social possível.

No Brasil, a eficiência foi positivada a partir da Emenda Constitucional nº 19/98 como princípio constitucional ao lado dos outros princípios

norteadores da ação da administração pública, enunciados no art. 37, *caput*, da CF. Isso quer dizer que o conteúdo jurídico da eficiência é de um valor prezado pelo Direito administrativo (VERNALHA, 2013, p. 227). Com isso, o compromisso do Estado brasileiro com a eficiência passou a ser exigência constitucional, o que não significa que antes da positivação não o fosse.

Com efeito, a eficiência já era tida como valor do ordenamento jurídico brasileiro desde o Decreto-Lei nº 200/67, que a consagrava como dever funcional dos agentes públicos e obrigação de controle dos resultados da ação administrativa (artigos. 13 e 25, V). Afora isso, como destacado por Jorge Ulisses Jacoby (2012), antes da consagração em nível constitucional do princípio da eficiência, já havia no Brasil outras leis apontando para o dever de eficiência, a exemplo da Lei 8.078/1990 (código de defesa do consumidor) e Lei 8.987/1995 (lei de concessões e permissões de serviços públicos), quando fixavam que os serviços públicos devem ser contínuos, adequados, atuais, eficientes e seguros.

Assim, é possível definir eficiência<sup>12</sup> como aptidão para obter o máximo ou o melhor resultado ou rendimento, com a menor perda ou o menor dispêndio de esforços. Eficiência liga-se à ideia de ação, de produção de resultados da melhor forma possível (mais rapidamente, mais economicamente e de forma mais assertiva). Traduzindo para a seara da administração pública, significa que o administrador público, além de pautar sua conduta de escolhas de prioridades nos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade, terá de demonstrar que produziu resultados que satisfaçam as demandas dos administrados de maneira célere, econômica e precisa.

Paulo Modesto conceitua o princípio da eficiência como a “exigência jurídica imposta à administração pública e àqueles que lhes fazem as vezes, de atuação idônea, econômica e satisfatória na realização das fi-

12 Eficiência não se confunde com eficácia nem com efetividade no Direito administrativo. A eficiência está relacionada exatamente ao modo pelo qual se adota determinada decisão administrativa, diz respeito à conduta dos agentes; eficácia tem relação com os meios e instrumentos utilizados pelos agentes; e efetividade liga-se aos resultados obtidos com a decisão administrativa.

nalidades públicas que lhe forem confiadas por lei ou por ato ou contrato de direito público” (MODESTO, 2001, p. 45). Lucas da Rocha Furtado (2007, p. 112) afirma que “a eficiência requer que a atuação administrativa procure a melhor relação custo/benefício”. Fernanda Marinela (2005, p. 41) entende que “a eficiência requer a procura de produtividade e economicidade e que esses devem ser balizas para o emprego de recursos públicos”. Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2009, p. 83) pondera que “a eficiência é princípio que se soma aos demais princípios impostos à Administração, não podendo sobrepor-se a nenhum deles, especialmente o da legalidade, sob pena de causar sérios riscos à segurança jurídica e ao próprio Estado de Direito”.

De fato, em nome da eficiência, a legalidade não deve ser sacrificada, como defendido por Eduardo Azeredo Rodrigues (2012). A legalidade deve ser resguardada, ela é a baliza e limite para aplicação do princípio da eficiência. Ambos os princípios devem conciliar-se, buscando atuação com eficiência sem desbordar da legalidade que, para a administração pública, significa fazer o que a lei permitir, não sendo admitida a noção de que os fins justificam os meios, ou a justificativa de que a atuação administrativa pode ser contrária à lei, desde que seja eficiente.

Nesta perspectiva, Fernando Vernalha Guimarães pontua que a noção de eficiência se prende com a maximização de resultados, é um valor prezado pelo Direito Administrativo. Ao agente público não é dado contentar-se com a mera utilidade dos meios com vistas ao atingimento da finalidade normativa. Deve perseguir o melhor resultado possível, pois “o Estado tem o dever de atuar eficientemente na condução dos interesses da coletividade, agindo de molde a atingir melhores resultados a partir da racionalização dos meios” (VERNALHA, 2013, p. 227-228).

Como defendido por Paulo Modesto (2001, p. 45), “eficiência não é apenas o razoável ou correto aproveitamento dos recursos e meios disponíveis em função dos fins prezados, mas também diz respeito tanto à

otimização dos meios quanto à qualidade do agir final”.

Daí tem-se que a eficiência não é mera opção administrativa, é um dever que o Estado está obrigado a atender (ao lado do dever de prestar contas e do dever de probidade, como defendia Hely Lopes Meirelles)<sup>13</sup>, principalmente quando realiza gastos públicos em tempo de recursos escassos. Afinal, a eficiência traduz não apenas considerações de ordem técnica, mas pressupõe uma racionalidade econômica da gestão pública e é uma diretriz da boa governança,<sup>14</sup> especialmente na área das licitações e contratos, o que implica aprimoramento constante, especialmente pelo controle realizado pelos Tribunais de Contas, como defendido por Gustavo Massa Ferreira Lima (2010).

## 6 ASPECTOS DO CONTROLE DAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS

Excetuando a folha de pessoal, a maior parte da aplicação dos recursos públicos se dá por meio de contratações públicas decorrentes, em regra, de procedimentos licitatórios. Entre os países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), a média de gastos com as contratações públicas é 13% do Produto Interno Bruto (PIB) por ano, mas, para alguns membros, como Coreia do Sul e Japão, esse número chega a 35% do PIB. Estima-se que o mercado global de compras governamentais movimente US\$ 4,4 trilhões por ano. No Brasil, em 2017, as despesas com contratações públicas da União, Estados e Municípios significou 15% do PIB ou R\$ 900 bilhões, segundo publicação eletrônica do Banco Mundial intitulada “Um ajuste justo: análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil” (novembro de 2017).

Com efeito, o Poder Público é um grande comprador, afinal seu

<sup>13</sup> MEIRELLES, 1999, p. 91.

<sup>14</sup> Hoje, governança é a “ponte conceitual inter e transdisciplinar de quase todos os esquemas referenciais do direito, da economia e das finanças”, como afirma Canotilho (2008, p. 29).

objetivo não é a produção de bens. Portanto, o Estado adquire, cotidianamente, bens e serviços em grande quantidade, seja para atender demandas sociais seja para manter em funcionamento a máquina administrativa; razão pela qual muitos documentos, inclusive legislativos – a exemplo da exposição de motivos da MP 495/2010 – indicam ser essencial a ação do Estado para a geração do desenvolvimento econômico e de incentivos à pesquisa e à inovação por meio do poder de compra governamental, com o intuito de promover a indústria e os serviços nacionais e resolver problemas na balança comercial. Nesta linha, tem-se também a Lei 12.349/2010 que alterou o art. 3º da Lei 8.666/1993, indicando que a administração pública deve também considerar a promoção do desenvolvimento nacional sustentável como uma das finalidades do processo licitatório.

Com efeito, o paradigma, ainda vigente no Brasil em relação às contratações públicas, apesar de se notar recentemente uma mudança de postura,<sup>15</sup> é o da figura do Estado como provedor e indutor do desenvolvimento e da inovação, por meio de políticas de compras governamentais, não sendo considerado tão-somente como um consumidor de bens e serviços, interessado em ofertas com preços baixos e alta qualidade.

Ainda que se mude o paradigma da posição do Estado brasileiro quanto às aquisições públicas, não há como negar que as políticas públicas são implementadas por meio de contratações públicas. A política pública de saúde pode, por exemplo, muitas vezes implicar a necessidade de construção de um hospital ou de um posto de saúde (contratação de empresa de construção civil); a compra de medicamentos e de diversos equipamentos

15 Em 2016, Brasil e Peru assinaram o Acordo de Ampliação Econômico-Comercial, que inclui compras públicas (MDIC 2018). Em abril de 2018, Brasil e Chile assinaram um Acordo de Compras Governamentais de modo a possibilitar que os fornecedores de bens e serviços chilenos concorram nos processos licitatórios em igualdade de condições com os empresários brasileiros, e vice-versa. Ainda no âmbito bilateral, o país negocia com Colômbia e México, o que pode significar acesso a um mercado de US\$ 100 bilhões além de imprimir mais concorrência ao mercado interno. No âmbito regional, os países-membros do Mercosul recentemente decidiram acelerar as negociações sobre compras governamentais iniciadas em 2004, tendo o Protocolo de Contratações Públicas do bloco sido assinado em dezembro de 2017. Por fim, no âmbito multilateral, o Brasil aderiu ao GPA na condição de país observador, fato que confirma a mudança de preferência e o interesse do país sobre o tema. A candidatura para a adesão à OCDE, formalizada pelo Brasil em julho de 2017, também pode ser considerada como uma alteração de posição sobre o tema.

e materiais necessários (ex: bisturis, linha cirúrgica, tesouras, próteses, órteses, algodão, gaze, soro, fraldas, lençóis, toalhas, macas, cadeiras de rodas, colchões, tomógrafo, aparelhos de raio X, desfibriladores etc.; a contratação de empresas de higienização e limpeza, de esterilização de roupa etc.). Assim, se a contratação pública falhar, além disso implicar desperdício de recursos públicos, pode significar que a política pública não será implementada.

E não é demais frisar que, em tempo de recursos escassos, é imperativo executar políticas públicas e efetuar compras administrativas de forma racional e econômica, a fim de evitar que a má contratação ou a desídia do contratado provoquem prejuízos irreversíveis ou de difícil ou onerosa reparação para os cofres públicos. Como exemplo da agenda de controle, racionalização e redução orçamentária e de gastos públicos, tem-se a Emenda Constitucional n. 95 (EC/1995) – Novo Regime Fiscal –, aprovada em dezembro de 2016 e que objetiva estabelecer teto para as despesas primárias do governo federal para os próximos anos. Outras medidas que seguem o mesmo objetivo são a prorrogação da Desvinculação das Receitas da União (DRU) até 2023 ou mesmo a substituição da Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP) pela Taxa de Longo Prazo (TLP).

Portanto, ante o significativo volume de gastos públicos realizados por meio das licitações e contratos, ante a importância das contratações públicas para a implementação de políticas públicas e ante o cenário de crise de sustentabilidade fiscal, se mostra necessário, atual e relevante tratar do controle das contratações, seja quanto à legalidade seja quanto à eficiência.

E quanto aos aspectos de controle que podem ser realizados pelos Tribunais de Contas sobre as contratações públicas podem ser destacados: a falta de justificativa para o modelo de contratação adotado, como pode ocorrer nos contratos de Parceria Público Privada (PPP); a falta de adequação, criatividade e inovação na elaboração do objeto da contratação e da equação econômico-financeira do contrato, como pode ocorrer

nos contratos de coleta de lixo urbano; e a falta de atenção aos padrões técnicos de análise do ciclo de vida dos produtos adquiridos pelo Estado, em absoluto descompromisso com os imperativos de sustentabilidade, o que pode ser corrigido por meio de editais de licitação que valorizem essa preocupação. Itens que serão a seguir abordados.

#### 6.1 A justificativa do modelo de contratação

A PPP deve ser a última opção do Poder Público, quando não existirem recursos para a implantação de serviços e obras fundamentais para o país e não for viável a transferência para o contratado do risco econômico dos empreendimentos de interesse público por meio de contratos administrativos comuns de concessão. De acordo com Fernando Vernalha:

A diretriz que impõe à administração pública eficiência no cumprimento das missões de Estado e no emprego dos recursos da sociedade a propósito da celebração de PPPs talvez (inciso I do art. 4º da Lei nº 11079/2004) seja a norma que melhor traduza a vocação desse modelo de contrato. (VERNALHA, 2013, p. 220)

Com efeito, a PPP surgiu fundamentalmente como forma de permitir à administração pública novas vias contratuais que alcançassem maior eficiência tanto no cumprimento das demandas estatais como no emprego de recursos públicos.

Assim, deve estar presente nos processos de contratação de PPP o estudo de viabilidade econômico-financeira que fundamente a opção e o Tribunal de Contas deve apontar a irregularidade quando este estudo não existir ou for insuficiente, pois a contratação sem a demonstração da viabilidade econômico-financeira pode estar encobrindo o fato de a contratação via PPP não ser a melhor opção (mais eficiente), podendo, com a má escolha, gerar prejuízo ao Estado, expor desnecessariamente em risco o erário e causar desperdício de recursos que poderiam ser alocados em

outras prioridades públicas.

Esta, porém, é uma análise formal e procedimental de controle externo, cuja correção, a princípio, requer apenas a inclusão pela administração pública do necessário estudo de viabilidade.

Porém, ainda que esteja presente no processo de contratação, o estudo pode não ser suficiente, pois o atendimento do requisito formal não implica no atendimento do interesse público no plano material, notadamente em termos de eficiência, razão pela qual o Tribunal de Contas pode e deve também avaliar a consistência econômica de tal estudo, pois desta análise pode surgir tanto a inadequação do modelo proposto, quanto a existência de outros modelos de negócio ou relação entre o público e o privado mais adequados ou apropriados, aspectos a serem abordados pela ótica da eficiência, inclusive com o aproveitamento da experiência adquirida nas contratações anteriores.

A eficiência da administração pública demanda também o aperfeiçoamento de sua ação, motivo pelo qual a atuação do Tribunal de Contas deve ater-se aos aspectos formais e materiais dos atos administrativos, para identificar não conformidades, mas também a busca da aprendizagem com os acertos e erros, de forma que cada nova contratação de PPP aproveite o *know-how* adquirido nas anteriores, que pode ser consolidado em recomendações do Tribunal de Contas aos gestores.

O controle do Tribunal de Contas nas contratações, neste exemplo, deve valer-se da oportunidade oferecida pelos requisitos formais da pactuação para alcançar a eficiência administrativa, coibindo contratações inadequadas e gerando o *feedback* em tecnologia institucional para a melhoria da gestão.

## 6.2 O objeto da contratação e a remuneração do contratado

O controle do Tribunal de Contas também deve se ocupar das con-

tratações públicas dos objetos definidos; um dos maiores desafios ao gestor público que, via de regra, adquire bens e serviços cuja essência e suas implicações sobre a eficiência não domina. A experiência dos Tribunais de Contas demonstra que grande parte dos problemas da administração em contratação advém da imprecisão ou inadequação do objeto, das quais resultam preços altos por bens de qualidade inferior, à revelia das regras de mercado.<sup>16</sup> O controle, por esta razão, deve examinar a relação do objeto com o interesse público real, seja para apontar irregularidades, seja para orientar situações futuras.

Por outro lado, como comenta Onofre Batista Júnior (2004, p. 229), “intrínseco à noção de eficiência, proveniente dos domínios das Ciências Econômicas e da Administração, reforça-se a noção de economicidade pelo art. 70 da CRFB/1988, que o coloca como verdadeiro vetor para a sindicância da boa ou má administração”, em termos de verificação da regular gestão dos recursos públicos, sob o ângulo e enfoque econômico-financeiro.

O conteúdo do princípio da economicidade deriva da noção de eficiência: uma gestão econômica traduz um comportamento eficiente dos gestores. E, dentro dessa perspectiva, deve-se buscar a maximização dos resultados nas alocações de recursos públicos, ampliando ganhos e reduzindo o desperdício por meio das contratações públicas.

Por este prisma, o controle dos Tribunais de Contas pode – e deve – estender-se até sobre a forma de remuneração pactuada, pois, caso mal definida, esta pode gerar não apenas ineficiência, como resultados opostos aos pretendidos pela contratação e antieconômicos. Um exemplo disso pode ser visto no âmbito da contratação pelo Estado de empresas para coleta de resíduos sólidos, que é remunerada muitas vezes com base no peso em toneladas dos resíduos transportados.

<sup>16</sup> De fato, seguindo as regras de mercado, o Estado – comprando em maior quantidade quase todos os bens – deveria obter melhores produtos, preços e condições de pagamento, isto sem nem mesmo se valer da prerrogativa de ditar unilateralmente os termos dos contratos administrativos. Todavia, ocorre exatamente o oposto, não necessariamente pela corrupção do procedimento, mas, em diversas ocasiões, pela dificuldade de o Estado saber definir adequadamente o que quer, premissa de uma boa contratação.

Tal critério de pagamento não viola nenhum aspecto formal da contratação, mas é ineficiente, pois se o lixo for molhado no trajeto da coleta (pela chuva ou pelo homem), o custo da mesma carga e do mesmo serviço variará significativamente gerando distorção no equilíbrio do contrato pela inadequada forma de remunerar o particular.

Mas não é só isso.

Este tipo de remuneração coloca em polos diametralmente opostos os interesses: público e privado, pois a empresa não terá o menor interesse em reduzir (promovendo a reciclagem, por exemplo) o material transportado e o Estado pagará por mais resíduos, quando lhe interessa menos lixo nas ruas. Dessa forma, a política pública de redução de resíduos sólidos urbanos não será prestigiada. Afinal, se o contrato visa à limpeza urbana, esse é o seu objeto e não o peso de lixo transportado/coletado.

Não há dúvida que simplesmente pesar os resíduos transportados é mais simples para aferição do *quantum* devido pelo Estado à empresa contratada, mas seja pela imprecisão do valor da própria contratação (sujeito a variações decorrentes da intensidade pluviométrica, entre outros), seja pela necessidade de obter-se com a contratação o que efetivamente interessa ao Poder Público – uma cidade limpa – é de todo recomendável que a contratação se dê por outros critérios de remuneração. O que demonstrará que o contrato está sendo eficiente não é a tonelagem de lixo, mas, sim, o resultado alcançado: ruas limpas.

Logo, o controle externo realizado pelo Tribunal de Contas nos contratos de limpeza urbana deve analisar não só o objeto da contratação como, também, e principalmente, a forma de remuneração pactuada com o particular, a fim de verificar se o contrato está sendo realmente eficiente e se a política pública está sendo respeitada com a opção realizada.

Com efeito, saber escolher a forma de remuneração do particular em um contrato (que envolve serviços de grande relevância social e ambiental e que exigem grandes aportes de recursos em longo prazo) faz

parte da governança das licitações e contratos e da boa gestão de recursos públicos em tempos de escassez.

### 6.3 A exigência de padrões de sustentabilidade nos editais <sub2>

O art. 3º da Lei nº 8.666/93 já traz como princípio norteador das licitações o desenvolvimento nacional sustentável, senão vejamos:

Art. 3º. A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

A compra pública sustentável contribui para a promoção do desenvolvimento nacional sustentável, mediante a inserção de critérios sociais, ambientais e econômicos nas aquisições de bens, contratações de serviços e execução de obras, gerando benefícios socioambientais ao reduzir os impactos ambientais. Segundo o Ministério do Meio Ambiente, no processo de aquisição de bens deve-se observar:

- a) Custos ao longo de todo o ciclo de vida: é essencial ter em conta os custos de um produto ou serviço ao longo de toda a sua vida útil – preço de compra, custos de utilização e manutenção, custos de eliminação;
- b) Eficiência: as compras e licitações sustentáveis permitem satisfazer as necessidades da administração pública mediante a utilização mais eficiente dos recursos e com menor impacto socioambiental;
- c) Compras compartilhadas: por meio da criação de centrais de compras é possível utilizar produtos inovadores e ambientalmente adequados sem aumentar os gastos públicos;
- d) Redução de impactos ambientais e problemas de saúde:

grande parte dos problemas ambientais e de saúde a nível local é influenciada pela qualidade dos produtos consumidos e dos serviços que são prestados;

e) Desenvolvimento e Inovação: o consumo de produtos mais sustentáveis pelo poder público pode estimular os mercados e fornecedores a desenvolverem abordagens inovadoras e a aumentarem a competitividade da indústria nacional e local.

Além disso, deve ser considerada a análise do ciclo de vida dos produtos, que deve englobar a análise dos impactos ambientais das aquisições desde a produção até o descarte do bem. Muitos órgãos públicos já se preocupam com as licitações sustentáveis a exemplo do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, da Advocacia Geral da União e da Justiça do Trabalho.

No Tribunal de Contas da União (TCU), a política institucional de sustentabilidade foi formalizada mediante a Resolução-TCU nº 268, de 04 de março de 2015. Tal política compõe-se de iniciativas institucionais nas dimensões logística sustentável e gestão de pessoas, abrangendo aspectos físicos, tecnológicos e humanos da organização e orienta-se pelas seguintes diretrizes:

- Promoção e adoção de práticas de consumo sustentável, considerando o ciclo de vida dos produtos adquiridos pela instituição;
- Aderência aos padrões internacionais e nacionais de sustentabilidade, bem como ao sistema de gestão socioambiental;
- Aplicação de critérios socioambientais em toda a cadeia de valor da organização, para controlar e mitigar eventuais impactos socioambientais negativos advindos das atividades institucionais, bem como para promover as devidas compensações;
- Preferência pela utilização de tecnologias não nocivas ao meio ambiente, com uso e aplicação de materiais e equipamentos recicláveis ou reutilizáveis;
- Estímulo ao desenvolvimento contínuo de tecnologias eficientes em termos socioambientais, com vistas à otimização dos recursos naturais;

- Participação institucional em iniciativas de outras entidades ou esferas de governo que contribuam para a preservação do meio ambiente; e
- Escolha, sempre que possível, pela execução da ação institucional mais aderente aos requisitos de sustentabilidade.

Conforme consta do Portal do TCU, na Sessão Transparência, a sustentabilidade na dimensão gestão de pessoas visa atender as necessidades dos servidores e demais colaboradores do TCU no que se refere à acessibilidade, à qualidade de vida no ambiente de trabalho e ao desenvolvimento pessoal e profissional, de modo a aumentar a produtividade e o bem-estar no trabalho. A política de gestão de pessoas, definida pela Resolução-TCU nº 187, de 5 de abril de 2006, alinha-se à política institucional de sustentabilidade, em especial, para promover a qualidade de vida no ambiente de trabalho, o desenvolvimento pessoal e profissional. A política institucional de sustentabilidade e a de gestão de pessoas integram-se e harmonizam-se com a política de acessibilidade do tribunal, disposta pela Resolução-TCU nº 283, de 21 de setembro de 2016.

Quanto à compatibilidade dos contratos às normas aplicáveis de desenvolvimento sustentável é preciso destacar que os Tribunais de Contas, ao realizarem auditorias nos contratos públicos, devem recomendar, na medida do possível e no que couber, que a administração pública observe as normas que tratam das aquisições sustentáveis quando da elaboração dos editais de licitação e realização das contratações, a fim de contribuir para o processo coletivo de conscientização do cidadão, dos servidores e dos gestores públicos diante do imperativo do desenvolvimento ecológico e socialmente sustentável.

Nesta linha, os Tribunais devem sugerir a inserção de ações que prestigiem a sustentabilidade no planejamento estratégico e plano de diretrizes anuais do Tribunal, seja na dimensão da logística (preocupação com o ciclo de vida dos produtos adquiridos), seja na dimensão de gestão de pessoas (melhoria na qualidade de vida).

## 7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Estado contemporâneo enfrenta muitos desafios, dentre os quais a administração da escassez de recursos públicos para atendimento das necessidades sociais básicas. Não se trata de uma opção aperfeiçoar a governança das aquisições garantindo melhores resultados no atendimento das políticas públicas por meio das licitações e contratos, se trata de um dever!

Nesta circunstância, revela-se inadmissível que a administração pública, por conta de deficiências nas suas estruturas e mecanismos de controle interno ou por falta de planejamento na utilização de recursos, realize despesas que poderiam ser evitadas (ou racionalizadas) por não trazerem nenhum proveito ao interesse social a ser perseguido pelo Estado no desempenho da função administrativa ou por significarem desperdício ou prejuízo ao erário.

Por outro lado, a consagração do princípio da eficiência da administração pública em sede constitucional impõe que todos estejam comprometidos e empenhados: Estado, agentes públicos, entidades de controle e comunidade. E, nesse sentido, a eficiência das contratações públicas é requisito indispensável para se garantir a boa governança.

As compras públicas impactam substancialmente na eficiência dos gastos públicos, razão pela qual devem ser controladas não só sob os aspectos quantitativos e de legalidade, mas também qualitativamente em relação aos resultados alcançados e à forma com que foram alcançados.

No atual contexto de recessão econômica e crise fiscal do Estado, a adoção de medidas por parte dos órgãos públicos competentes para que sejam implementados mecanismos que possibilitem o controle dos gastos públicos é a única via aceitável para a boa gestão financeira, pelo que os controles dos Tribunais de Contas devem incidir, dentre outros aspectos, sobre: justificativa do modelo de contratação; o objeto da contratação e a remuneração do contratado; e a exigência de padrões de sustentabilidade

nos editais como sugerido no texto. Afinal, o controle das contratações públicas realizado pelos Tribunais de Contas deve ser realizado sempre com foco na maximização do princípio da eficiência, sem perder de vista o fim precípua de alcançar o interesse público.

Os Tribunais de Contas, como visto, podem e devem contribuir com o aperfeiçoamento do controle das contratações públicas a partir da exigência de maior racionalidade na utilização dos recursos, objetivo que deve ser vencido da forma mais ampla, sustentável e criativa possível.

Dessa forma, os exemplos trazidos neste trabalho têm o objetivo de servir tanto de base para a verificação da conformidade da gestão fiscalizada como de inspiração para gestões futuras adotarem comportamentos mais eficientes, inovadores, responsáveis e comprometidos com a qualidade substantiva dos gastos públicos, conduta imprescindível às decisões estatais em tempos de escassez.

## REFERÊNCIAS

ACQUAVIVA, M. C. **Teoria geral do Estado**. São Paulo: Saraiva, 2000.

AMARAL, G. **Direito, escassez e escolha**: uma busca de critérios para lidar com a escassez de recursos as decisões trágicas. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

AMARAL, G.; MELO, D. Há direitos acima dos orçamentos? In: SARLET, I. W. (Org.). **Direitos Fundamentais**: orçamento e reserva do possível. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013.

ASSIS, A. **Manual da execução**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

BANCO MUNDIAL. **Um ajuste justo**: análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil, v. 1, 2017. Disponível em: <<https://bit.ly/2hRpnHj>>. Acesso em: 23 out. 2018.

BARCELLOS, A. P. **A eficácia jurídica dos princípios constitucionais**: o princípio da dignidade humana. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Resolução nº 187, de 5 de abril de 2006**. Dispõe sobre a política de gestão de pessoas no Tribunal de Contas da União. Brasília, TCU, 5 abr. 2006.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. **Resolução nº 283, de 21 de setembro de 2016**. Dispõe acerca da Política de Acessibilidade do Tribunal de Contas da União e altera a Resolução nº 266, de 30 de dezembro de 2014. Brasília, TCU, 21 set. 2016.

\_\_\_\_\_. Secretaria Especial de Assuntos Estratégicos. Breves notas de políticas públicas, v. 1, mai. 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/2sbacdr>>. Acesso em: 24 out. 2018.

BREUS, T. L. **Políticas públicas no Estado constitucional**. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

CANOTILHO, G. O Tribunal de Contas como instância dinamizadora do princípio republicano. **Revista do Tribunal de Contas**, Lisboa, n. 49, p. 29, jan.-jun. 2008.

CHEVALLIER, J. **O Estado pós-moderno**. Trad. de Marçal Justen Filho. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO (CMMAD). **Nosso futuro comum**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1988

COSTA, P. N. **O Tribunal de Contas e a boa governança**: contributo para a reforma do controlo financeiro externo em Portugal. Dissertação (Doutoramento em Direito), Universidade de Coimbra, Portugal, 2014.

FARIA, J. E. F. (Org.). **Direitos Humanos, Direitos Sociais e Justiça**. São Paulo: Malheiros, 2002.

FARIAS, L. C. **O Controle extrajudicial das parcerias público-privadas**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

FILHO, M. J.; SCHWIND, R. W. (Coord.). **Parcerias público-privadas**: reflexões sobre os 10 anos da Lei 11.079/2004. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

FILHO, J. S. C. **Manual de Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2017.

FURTADO, L. R. **Curso de direito administrativo**. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

JACOBY, J. U. **Tribunal de Contas do Brasil**. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

JHERING, R. **A finalidade do direito**. Trad. de Heder Kofmann. Campinas: Bookseller, 2002.

JÚNIOR, O. A. B. **Princípio constitucional da eficiência administrativa**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2004.

KUNTZ, R. A redescoberta de igualdade como condição de justiça. In: FARIAS, José Eduardo (Org.). **Direitos humanos, direitos sociais e Justiça**. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 144-155.

LIMA, G. M. F. **O princípio constitucional da economicidade e o controle de desempenho pelos Tribunais de Contas**. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

MARINELA, F. **Direito Administrativo**. Salvador: Jus Podivm, 2005.

MARTINS, L. L. **As instituições particulares de solidariedade social**. Coimbra: Almedina, 2009.

\_\_\_\_\_. **Empreitada de obras públicas: o modelo normativo do regime do contrato administrativo e do contrato público**. Coimbra: Almedina, 2015.

MEDAUAR, O. **Direito administrativo moderno**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

MEIRELLES, H. L. **Direito administrativo brasileiro**. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 1999.

MODESTO, P. Notas para um debate sobre o princípio da eficiência. **Revista de Direito Administrativo e Econômico**. Curitiba: Juruá, 2001.

NOHARA, I. P. **Direito Administrativo**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

OLIVEIRA, F. P.; DIAS, J. E. F. **Noções fundamentais de direito ad-**

**ministrativo**. 4. ed. Coimbra: Almedina, 2016.

PIETRO, M. S. Z. **Direito administrativo**. 22. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

RAWLS, J. **Uma Teoria da Justiça**. Trad. por Almiro Pisetta e Lenita Esteves. São Paulo: Martins Fontes, 1997.

RODRIGUES, E. A. **O princípio da eficiência à luz da teoria dos princípios**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012.

SARLET, I. W. **A eficácia dos direitos fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

SILVA, F. C. **O futuro do estado social**. Lisboa: Editora Cáritas, 2016.

SUNDFELD, C. A. (Coord.). **Parcerias público-privadas**. São Paulo: Malheiros, 2005.

VERNALHA, F. **Parceria público-privada**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

ZYMLER, B.; ALMEIDA, G. R. **O controle externo das concessões de serviços públicos e das parcerias público-privadas**. Belo Horizonte: Fórum, 2005.