



A ANÁLISE DOS EDITAIS  
DE OBRAS OU SERVIÇOS  
DE ENGENHARIA  
REALIZADA PELO  
TRIBUNAL DE CONTAS  
DO ESTADO DO  
RIO DE JANEIRO  
ante a questão da  
economicidade *versus*  
a discricionariedade



### **Maria Clara Martins Costa Chmielewski**

Assistente da Coordenadoria de Auditoria de Obras e Serviços de Engenharia Municipal do TCE-RJ  
Especialista em Administração Pública

**RESUMO:** Este trabalho discorre sobre a análise da economicidade, realizada pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, nos editais de concorrência pública de obras ou serviços de engenharia, com o intuito de elucidar quais os limites impostos a esta análise pelo poder discricionário do gestor. Apresenta, como embasamento para as conclusões alcançadas, as pesquisas realizadas sobre os aspectos históricos a respeito da origem e evolução do controle e dos Tribunais de Contas, no âmbito da Administração Pública, assim como sobre as questões formais, técnicas, legais e principiológicas que envolvem o tema.

**ABSTRACT:** *This work discusses the economic analysis made by the Rio de Janeiro Court of Accounts about the public regulatory competition proposals of engineering works or services, with the aim of elucidating what are the limits to this analysis set by the discretionary power of the administrator. It presents, as foundation to the reached conclusions, research on the historical aspects with regards to the origin and evolution of control and the Courts of Accounts, in the context of Public Administration, as well as regarding the formal, technical, legal and principle questions involving the theme.*

**PALAVRAS-CHAVE:** análise de economicidade; concorrência pública; engenharia; poder discricionário.

**KEYWORDS:** *economic analysis; public regulatory competition; engineering; discretionary power.*

## INTRODUÇÃO

O mundo vem se modificando numa velocidade e intensidade crescentes. Sendo assim, nações, empresas, organizações e pessoas que não acompanharem esse processo estão fadadas à extinção; e os Tribunais de Contas, logicamente, também estão inseridos nesse contexto.

Como parte desse processo, o cidadão torna-se, cada vez mais, cômico dos seus direitos: não aceita mais imposições descabidas, quer participar das decisões, cobra a qualidade dos serviços prestados e exige a boa utilização dos recursos públicos e transparência na prestação de contas dos gestores. Mas como controlar o uso que os agentes administrativos fazem do dinheiro público? Quem assegura a lisura dos gastos e a sua vinculação aos legítimos interesses da sociedade? A atual Constituição Federal determina que a fiscalização da Administração Pública deve ser dividida em: controle interno, efetivada no âmbito da administração de cada órgão, nas três esferas de Poder; e controle externo, exercido pelo Legislativo com o auxílio dos Tribunais de Contas (TCs) sobre todas as unidades administrativas do Executivo, do Legislativo e do Judiciário.

Para estar à altura dos anseios da sociedade atual e das futuras gerações, o controle externo realizado pelos Tribunais de Contas vem adquirindo novas feições e realizando ações inimagináveis alguns anos atrás. Nesse sentido, o Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE-RJ), numa atitude proativa e inovadora, instituiu a prática da análise dos editais de licitação por concorrências públicas.

A análise de editais é de extrema relevância: por ser concomitante à sua realização, ela previne prejuízos antes que eles sejam consumados; e, por examinar todo o material oferecido aos licitantes, ela contribui para o aperfeiçoamento desses instrumentos, auxiliando a administração a promover licitações em conformidade com a legislação pertinente, com os aspectos técnicos adequados e com os princípios basilares da Administração Pública, dentre os quais, o da economicidade.

Este trabalho propõe-se, tão-somente, a discutir a seguinte situação recorrente, observada nos editais de concorrências de obras ou serviços de engenharia: ainda que o edital cumpra fielmente os aspectos formais e legais exigidos e que o objeto licitado seja apropriado; que o projeto básico esteja bem elaborado e perfeitamente especificado; e que os itens da planilha estimada apresentem serviços e quantitativos adequados ao projeto e valores compatíveis com os preços de mercado, algumas peculiaridades do projeto transformam a licitação, como um todo, num ato antieconômico, comprometendo o princípio da economicidade, e, por conseguinte, o interesse público.

Por outro lado, interferências no objeto de uma licitação, normalmente, são consideradas como ingerência no poder discricionário do gestor.

Ora, num país como o Brasil, onde as carências, em praticamente todas as áreas, costumam ser muito superiores aos recursos disponíveis para saná-las, é indispensável o aperfeiçoamento dos mecanismos capazes de garantir que estes recursos sejam gastos da melhor forma possível, tanto qualitativa quanto quantitativamente.

Dessa forma, este estudo busca desvendar se os analistas do TCE-RJ, no exame de editais de licitações de concorrências públicas, podem questionar certas escolhas feitas no projeto básico, que define o objeto licitado, sempre que for constatado que não foram adotadas as melhores opções dentre aquelas possíveis.

Ante assunto tão controverso, alvo das mais diversas interpretações por parte de doutrinadores de escol, este estudo, raso e modesto, não tem pretensão de ser incontestável, mas almeja, sim, proporcionar aos analistas do TCE-RJ suporte para a realização de questionamentos que envolvam o tema economicidade *versus* discricionariedade.

## BREVES DADOS HISTÓRICOS

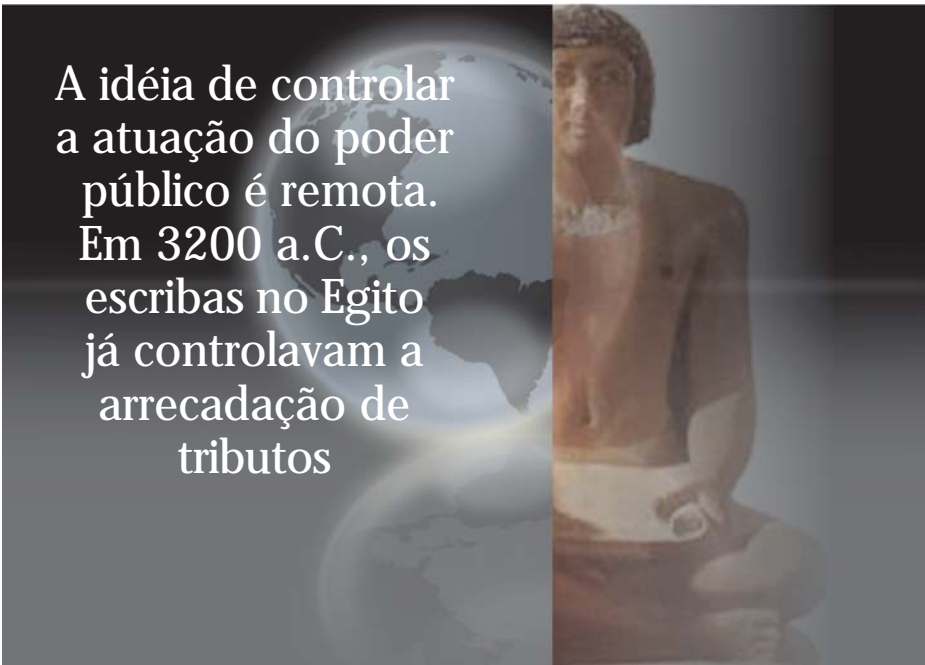
As histórias do controle e dos Tribunais de Contas confundem-se. A vida em comunidade, mesmo nas mais rudimentares, pressupõe um ordenamento de funções, tarefas e responsabilidades, a que todos estão sujeitos, que visa a nortear as ações e relações humanas no sentido de atender às necessidades básicas de sobrevivência de cada indivíduo e do grupo. Muito antes da era cristã, a humanidade já contava com mecanismos que disciplinavam a convivência social e penalizavam os infratores. A premência de um pacto organizacional é imperativa para o equilíbrio da vida em sociedade, e, como produto desse pacto, surgiram as leis, cuja complexidade é diretamente proporcional à complexidade das sociedades a que se referem.

A idéia de controlar a atuação do poder público é remota. Em 3200 a.C., os escribas no Egito já controlavam a arrecadação de tributos. Com a modernização dos Estados, este controle passa a ser realizado, sistematicamente, por um determinado órgão: o Tribunal de Contas, instituído com a finalidade específica de fiscalizar a utilização do patrimônio público, que, sendo de todos, não pertence a

ninguém em particular, nem mesmo aos gestores, que são meros agentes encarregados de promover a utilização desses recursos da melhor forma possível, em atendimento às demandas sociais.

No Brasil, desde a sua independência, em 1822, houve tentativas de se instalar um Tribunal de Contas nos moldes europeus. Em diversas oportunidades foram apresentados projetos para a sua criação que eram continuamente rejeitados. Apenas em 7 de novembro de 1890, graças aos novos ares republicanos e ao empenho de Rui Barbosa, então Ministro da Fazenda, finalmente, é instituído o Tribunal de Contas no Brasil, pelo Decreto nº 966-A.

A Constituição Federal de 1988 (CF/1988), chamada de "cidadã", traz consigo o fortalecimento do Tribunal de Contas, com o alargamento de sua jurisdição e competência. O art. 70 determina que a fiscalização passe a ser feita, também, quanto à legitimidade e economicidade, além da legalidade, e estende o controle aos entes da administração indireta. Além da União,



A idéia de controlar a atuação do poder público é remota. Em 3200 a.C., os escribas no Egito já controlavam a arrecadação de tributos

todas as unidades federativas no Brasil também possuem Tribunais de Contas.

A origem do atual Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro remonta ao antigo Tribunal de Contas do Distrito Federal, nascido em 1936. Com a mudança da Capital Federal para Brasília, em 1960, ele foi transformado em Tribunal de Contas do Estado da Guanabara; sucede que o antigo Estado do Rio de Janeiro, por sua vez, já possuía uma Corte de Contas desde 1947. Em 1975, com a fusão dos Estados da Guanabara e do Rio de Janeiro, o Decreto-Lei nº 4 extinguiu seus respectivos Tribunais de Contas e criou o Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, com sede na cidade do Rio de Janeiro e jurisdição em todo o território do novo Estado do Rio de Janeiro.

### O PAPEL DO TRIBUNAL DE CONTAS NO CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O controle da Administração Pública é dividi-

do em duas grandes vertentes: o controle interno e o controle externo, ambos de caráter constitucional.

O controle interno fundamenta-se no princípio da autotutela e é aquele realizado dentro da própria estrutura de cada entidade da administração direta e indireta, por força do art. 70 da Carta Magna de 1988, a qual, no art. 74, determina que os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário devem manter um sistema de controle interno de forma integrada.

O controle externo é efetivado por elemento apartado do órgão que sofre a fiscalização. A Constituição Federal de 1988 dispôs, no art. 70 c/c art. 75, que o controle externo, no âmbito da União, deve ser realizado pelo Congresso Nacional, estendendo esta atribuição às Assembléias Legislativas e Câmaras de Vereadores, respectivamente, nos estados e municípios. O art. 71, *caput*, então, determina que o controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com auxílio do Tribunal de Contas da União.

O Tribunal de Contas é órgão autônomo, independente e constitucionalmente constituído. Ainda que seja auxiliar do Legislativo, não é seu subordinado. Sobre essa questão, da natureza jurídica das Cortes de Contas, Medauar (1992, p. 97) entende que: "Se a sua função é de atuar em auxílio ao Legislativo, sua natureza, em razão das próprias normas da Constituição, é a de órgão independente, desvinculado da estrutura de qualquer dos três Poderes." E mais adiante, conclui: "A expressão 'instituição estatal independente' parece-nos a mais adequada à natureza que detém no ordenamento pátrio".

A lista das atribuições e funções dos Tribunais de Contas no Brasil atual é extensa, mas apenas cum-



prir, de forma repetitiva, os mesmos procedimentos burocráticos preestabelecidos, à exaustão, não conduz o Tribunal de Contas a exercer a sua função, em conformidade com as expectativas da sociedade.

Nessa vertente, ao buscar novos mecanismos para auxiliar na construção de um Estado Social, as Cortes de Contas, além das ações detectivas e corretivas, podem exercer, também, ações preventivas, informativas e pedagógicas.

### A ANÁLISE DOS EDITAIS DE LICITAÇÃO POR CONCORRÊNCIA PÚBLICA

Administrar supõe atender a uma série de necessidades que, para serem supridas, precisam contar com o auxílio de elementos exógenos. Assim, no exercício de suas múltiplas atribuições, a Administração Pública é instada, por exemplo, a realizar obras e os mais diversos serviços, a alugar imóveis e equipamentos e a adquirir toda a sorte de insumos.

O caminho para o cumprimento de sua missão, portanto, conduz à celebração de contratos com empresas especializadas, capazes de prover cada uma das necessidades inerentes à administração. Porém, entre a constatação de uma necessidade e a contratação para saná-la, existe todo um procedimento jurídico-administrativo a ser cumprido, além dos aspectos técnicos a serem solucionados. Assim, para se eleger a empresa a ser contratada, há que se realizar uma licitação.

A Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993, denominada Lei de Licitações e Contratos Administrativos, é que estabelece as regras para a realização de licitações e contratos realizados pela Administração Pública, no Brasil, especialmente no que diz respeito às obras e serviços de engenharia, para os quais é vedada a utilização do pregão.

(...) ao buscar novos mecanismos para auxiliar na construção de um Estado Social, as Cortes de Contas, além das ações detectivas e corretivas, podem exercer, também, as ações preventivas, informativas e pedagógicas

Ao longo de seus 126 artigos, a Lei nº 8.666/93 disciplina todos os meandros das licitações e contratos administrativos, incluídos aí alguns de cunho técnico. No que concerne a este trabalho, podem ser citados, especialmente, os artigos 6º, 7º, 8º, 9º, 10, 11, 12 e 13, que discorrem sobre obras e serviços de engenharia.

O Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, em 11 de julho de 1995, por meio da Deliberação 191, instituiu a análise dos editais de licitação por concorrência pública de todos os seus órgãos jurisdicionados. A referida Deliberação determina que sejam encaminhadas ao TCE-RJ cópias dos editais de licitação por concorrência pública de todos os seus órgãos jurisdicionados (art. 1º, inciso I, alínea a), num prazo máximo de cinco dias após sua publicação (art. 2º); e o art. 3º, inciso I, relata a documentação que deve acompanhar os editais de licitação por concorrência pública.

Quando um edital, cujo objeto é obra ou serviço de engenharia, dá entrada no TCE-RJ, é encaminhado imediatamente à Subsecretaria de Auditoria e Controle de Obras e Serviços de Engenharia (SSO), para exame técnico e da economicidade. Os demais editais sofrem essa apreciação por parte da Coordenadoria de Es-

tudos e Análises Técnicas (CEA).

O exame, feito na SSO, é realizado por analistas com formação em engenharia ou arquitetura e visa, basicamente, a conferir os aspectos do edital relativos à questão da boa técnica e observância ao princípio da economicidade, englobando os seguintes quesitos: projeto básico, aspectos ambientais, aspectos do instrumento licitatório e conclusão.

Os pontos relativos aos aspectos do instrumento licitatório, que a princípio podem sugerir uma análise de legalidade, buscam, na realidade, garantir que o texto editalício possibilite que tanto a licitação quanto o posterior contrato e os possíveis aditamentos atendam ao princípio da economicidade, que não se restringe à mera adequação dos valores unitários, estimados e/ou pactuados, aos preços de mercado.

A importância dessa verificação é ampliada ao ser constatado que a Lei nº 8.666/93, em diversos trechos, afirma a vinculação do contrato ao ato convocatório e a subordinação daquele às condições estipuladas no edital (art. 41 *caput* c/c art. 54, § 1º). Sobre esta vinculação, Barros (2005, p. 17) entende que:

*(...) o edital (ou convite) estipula as regras do procedimento licitatório e não pode ser modificado no curso da licitação, tampouco pelo contrato que será firmado com o licitante vencedor, salvo situações excepcionais que atendam ao interesse público, sem prejuízo para o particular (...) Havendo conflito entre as cláusulas do edital e as cláusulas do contrato, as primeiras sempre prevalecerão. O edital é lei entre as partes. (grifo nosso).*

Na conclusão, dependendo dos achados resultantes da análise, o corpo técnico pode opinar pelo conhecimento do edital; solicitar diligência externa, para que o órgão jurisdicionado



encaminhe documentos e/ou esclarecimentos sobre quaisquer dos quesitos analisados, apresentando com clareza as dúvidas suscitadas; ou sugerir determinação para que sejam corrigidos os erros ou irregularidades observadas, embasando satisfatoriamente o parecer, em observância aos parâmetros legais, inclusive aos princípios norteadores das licitações, listados no art. 3º da Lei das Licitações e Contratos Administrativos.

Por vezes, com o intuito de colaborar com a administração, o corpo instrutivo propõe recomendações para o aperfeiçoamento do edital em análise ou dos futuros editais a serem elaborados.

Após ter sido instruído pela SSO, o edital vai para a Coordenadoria de Exame de Editais (CEE), onde se dá a análise dos preceitos legais e formais contidos na Lei Federal nº 8.666/93. Em prosseguimento, o edital passa pela verificação da Secretaria-Geral de Controle Externo (SGE) e segue para receber a manifestação do Ministério Público junto ao TCE-RJ (MPE).

Após percorrer todas essas instâncias, é encaminhado ao Conselheiro-Relator, que, de posse das informações prestadas pelo corpo instrutivo e do parecer do MP, vai redigir o seu voto, que pode concluir de acordo, parcialmente de acordo ou em desacordo, tanto com o Corpo Instrutivo quanto com o Ministério Público.

Todas as etapas, segundo a Deliberação 191, devem estar concluídas num prazo de 11 dias úteis. O edital, então, vai para a Sala das Sessões, onde o parecer do Relator é apresentado ao plenário e votado por seus pares. Sendo aprovado, é encaminhado, no sentido de serem cumpridas as providências ali determinadas.

A análise de editais vem ao encontro das expectativas da sociedade atual, que, impulsionada pela revolução das tecnologias da informação, demanda a realização de uma fiscalização preventiva, no chamado "tempo real", como esclarece o Ministro Ubiratan Aguiar (2001, p. 241).

Freitas (2004, p. 346/347) compartilha com este espírito atuante, preventivo e renovador do controle, em compasso com a evolução da sociedade:

*o controle deve ser o mais preventivo e concomitante possível, sem deixar de atacar os erros e os vícios no nascedouro; (...)  
o controle deve ser transformador e propositivo, não se contentando em chegar sempre tarde; (grifos nossos).*

Fernandes (2005, p. 5361), sobre o controle das licitações, assim se posiciona:

*Uma ação do Tribunal de Contas capaz de, a um só tempo, controlar a corrupção e a malversação dos recursos públicos, resgatar a boa-fé nas relações entre particulares e os gestores públicos, reduzir volume de demandas judiciais, satisfazendo o interesse da sociedade de ver os recursos públicos bem aplicados.*

A pesquisa ora realizada advém da experiência de uma realidade vivenciada pelos analistas do TCE-RJ há mais de uma década, qual seja, a realização da análise de editais por concorrência pública, e pro-

fessa a mesma crença de Justen Filho (2005, p. 384), de que: "A maioria dos problemas práticos ocorridos em licitações deriva da equivocada elaboração do ato convocatório".

Dallari (2003, p. 191), por sua vez, acredita na "essencialidade de um controle externo" das licitações e opina: "É preciso um controle mais acentuado, que hoje é perfeitamente possível de ser feito pelo Tribunal de Contas, pois existe base constitucional para isso, além de ser função institucional desse tribunal".

Bertoli (2002, p. 10) ratifica este entendimento sobre o assunto e o enriquece com o seguinte parecer:

*A análise tempestiva do edital de concorrência é fator primordial para o bom desempenho da administração. As distorções detectadas a tempo permitem a sua correção, evitam transtornos e protelações, inclusive interposição de recursos administrativos e de ações judiciais que retardam o efetivo atendimento da necessidade pública que a administração pretendia alcançar mediante a licitação.*

Sob esse aspecto, pode-se dizer que, apesar das dificuldades envolvidas, como a exigüidade de tempo para análise, diversos bons frutos já foram colhidos em decorrência dessa prática, como por exemplo: a melhoria substancial dos projetos básicos elaborados, a qualidade das planilhas estimadas e o aperfeiçoamento das cláusulas editalícias.

Neste sentido, portanto, o TCE-RJ encontra-se perfeitamente integrado às novas tendências do controle, como explica Aguiar (2001, p. 246 e 251), quando afirma que "a função maior do controle não é reprimir ou apontar culpados, sendo premente que se evitem a ocorrência de fatos a serem reprimidos e de culpados a serem identificados". E conclui: "É certo que a realização de atividades de caráter preventivo apresen-



ta-se como padrão ideal de conduta, a ser buscado como meta pelas Entidades de Fiscalização Superior”.

## O PAPEL DOS PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS

Inicialmente, há que se ressaltar a importância dos princípios para o Direito Administrativo e para a Administração Pública: eles conferem sustentabilidade à estrutura organizacional, por serem arautos da justiça e da paz social. Representam, pois, os padrões norteadores dos atos e atividades do poder público e são, todos, revestidos de eficácia jurídica, tanto os de maior abrangência quanto os mais setorizados. Na Constituição Federal de 1988, em seu art. 37, *caput*, consta que toda a Administração Pública brasileira obedecerá aos princípios da Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência.

Segundo o Professor Hely Lopes Meirelles (2005, p. 87), além destes princípios, existem mais sete regras "de observância permanente e obrigatória para o bom administrador". Estes princípios, ainda que não estejam expressamente previstos no texto constitucional, estão nele implícitos, a saber: Razoabilidade, Proporcionalidade, Ampla Defesa, Contraditório, Segurança Jurídica, Motivação e Supremacia do Interesse Público.

O art. 70, *caput*, de nossa Carta Magna, balizador da atuação dos TCs, determina que a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial deverá ser feita com base nos seguintes parâmetros: Legalidade, Legitimidade e Economicidade. Entretanto, no âmbito mais específico das licitações, a Lei Federal nº 8.666/93, em seu artigo 3º, exige que elas sejam realizadas em conformidade com os princípios da Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Igualdade, Publicidade, Probidade Administrativa, Vinculação ao Instrumento

Convocatório, Julgamento Objetivo e dos que lhes são correlatos.

Este último item abre um extenso leque de possibilidades e representa, emblematicamente, a importância que os princípios vêm adquirindo como orientadores na interpretação das leis.

## O PRINCÍPIO DA ECONOMICIDADE

Como princípio, a economicidade entrou no vocabulário nacional corrente pelo art. 70 da CF de 1988, que determina que:

*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. (grifo nosso).*

Nessa esteira, é possível apreender que houve, por parte dos constituintes, a intenção inequívoca de valorizar a questão da boa alocação dos recursos públicos, ou seja, o dinheiro deve ser gasto de modo a render o máximo, tanto quantitativa quanto qualitativamente, sempre em função das necessidades da sociedade, como esclarece Bugarin (2004, p.117):

*O que se quer neste momento fixar é a idéia-chave de que economicidade reflete uma opção estratégica do constituinte de 1988 pela racional fundamentação das decisões politicamente motivadas concernentes à alocação do conjunto escasso de recursos públicos à disposição dos agentes delegados da sociedade, na sua primordial missão de atender, da melhor maneira possível, aos legítimos e urgentes anseios individuais e coletivos presen-*

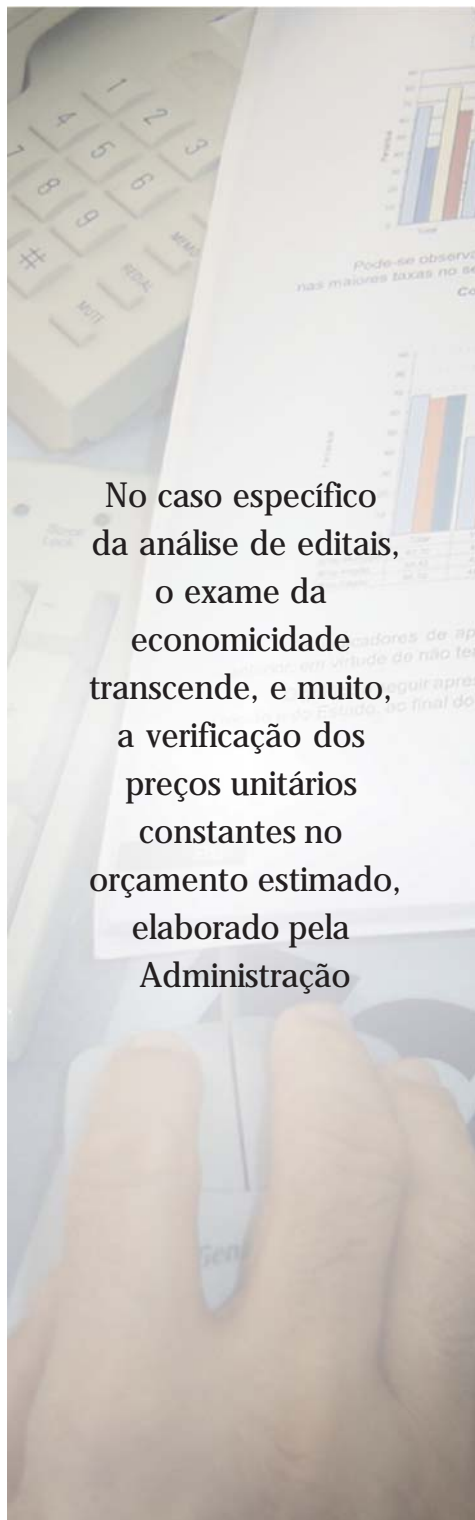
tes em nossa perversa realidade socioeconômica.

Freitas (2004, p. 72/75) associa a economicidade à otimização da ação estatal e frisa que aquele princípio está a "vedar, terminantemente, todo e qualquer desperdício dos recursos públicos ou aquelas escolhas que não possam ser catalogadas como verdadeiramente comprometidas com a busca da otimização ou do melhor". Para Justen Filho (2005, p. 249), à Administração não é permitido desperdiçar recursos, uma vez que: "A Administração e seus agentes não são 'donos' dos recursos públicos".

Como fiel representante dos "donos", na observância atenta do uso que é feito do seu patrimônio, não há, nos tempos atuais, a possibilidade de uma Corte de Contas ater-se, apenas, às questões legal e formal dos atos praticados pela Administração Pública. Com a evolução do controle, ou melhor, da demanda social por um controle mais dinâmico e efetivo, essas Casas acrescentaram ao controle do cumprimento das normas legais a verificação da observância aos princípios fundamentais, em que reside o princípio da economicidade; o que deve ser observado, não por diletantismo, mas por obrigação de cunho constitucional.

No caso específico da análise de editais, o exame da economicidade transcende, e muito, a verificação dos preços unitários constantes no orçamento estimado, elaborado pela Administração. Ele é muito mais amplo do que normalmente se imagina, uma vez que vários outros aspectos podem comprometer a economicidade, tanto da licitação quanto da futura contratação, tais como:

- Exigências descabidas nas qualificações técnicas exigidas podem restringir demais o número de candidatos aptos a concorrer, diminuindo a competitividade e, por consequên-



No caso específico da análise de editais, o exame da economicidade transcende, e muito, a verificação dos preços unitários constantes no orçamento estimado, elaborado pela Administração

cia, as chances de um contrato mais vantajoso para a Administração;

- A falta de um critério de aceitabilidade de preços unitários, aliado ao critério de aceitabilidade de preços, global, pode gerar o chamado "jogo de preços" ou "jogo de planilha". Esse é um expediente, infelizmente, bastante usual e é constatado quando, por meio de aditamentos ao contrato, os itens que foram ofertados por valores baixos, e que propiciaram ao licitante a vitória do certame, têm seus quantitativos drasticamente reduzidos, enquanto aqueles que praticavam valores superiores aos preços de mercado têm suas quantidades acrescidas. Normalmente, não há como penalizar os envolvidos, já que aparentemente foi tudo realizado "legalmente". A vantajosidade daquela contratação, entretanto, foi perdida;

- Da mesma forma há que se estar atento, também, ao critério de reajuste estipulado e à forma de medir e pagar os serviços executados, para que, sendo compatíveis com o objeto licitado, não produzam deformações danosas;

- A exigência de projeto básico elaborado por profissional credenciado, devidamente aprovado pelas autoridades competentes, e a comprovação do licenciamento ambiental, quando for o caso, além de zelarem pela boa técnica e responsabilidade ambiental, previnem prejuízos com possíveis embargos de obras e erros de projeto;

- A pertinência do prazo previsto para a conclusão dos serviços, assim como a adequação do cronograma físico-financeiro para o bom andamento da obra, são quesitos que devem constar do rol de análise na medida em que, se estiverem mal elaborados, podem ocasionar danos consideráveis quando da execução contratual, como, por exemplo, sucessivas prorrogações de prazo, com conseqüente incremento de itens relativos à administração dos serviços; e abandono da obra por parte da contratada, que, por já

ter recebido o pagamento de praticamente a totalidade do valor pactuado — mas faltando mais da metade dos serviços a serem executados —, não tem interesse em concluí-los;

- O orçamento estimativo é parte integrante do projeto básico e precisa de averiguação minuciosa, por ser o balizador do limite aceitável para as propostas e por representar, também, o valor que a Administração entende ser suficiente para obter o objeto concluído e para o qual ela possui recursos. Assim, além da verificação da compatibilidade entre os valores unitários estimados e os preços de mercado, outros aspectos de igual relevância são também examinados: a adequação dos itens planilhados com o objeto determinado no projeto básico; a descrição completa e detalhada de todos os insumos componentes de cada item de serviço; a perfeita quantificação dos serviços necessários à boa execução deste objeto; e a composição do Benefício e Despesas Indiretas (BDI) previsto. Uma planilha com vícios pode conduzir a uma contratação com valor superior ao justo preço de mercado, portanto, desvantajosa para a administração. Estes cuidados extras têm como objetivo prevenir surpresas danosas e desagradáveis durante a realização da obra ou serviço, como a necessidade de acréscimos superiores aos legalmente permitidos, a desconfiguração do objeto licitado, e, até mesmo, a interrupção da obra por falta de recursos para o seu término;

- O exame do projeto básico, em si, é o ângulo desse trabalho, pois é ele que determina o objeto a ser licitado e posteriormente realizado. Da sua perfeita adequação resultam benefícios para a população, da mesma forma que suas imperfeições podem acarretar enormes prejuízos, desde o início do processo licitatório até o final do contrato, ou até sua interrupção. Assim, nenhum cuidado é excessivo quando se trata da análise da suficiência, pertinência e exatidão do projeto básico.

Meirelles (2005, p. 275) define, com precisão, a importância da qualidade do projeto básico, já que este é o decodificador do objeto licitado: "Licitação sem caracterização de seu objeto é nula, porque dificulta a apresentação das propostas e compromete a lisura do julgamento e a execução do contrato subsequente".

O projeto básico, então, tem a obrigação de fornecer a perfeita caracterização do objeto licitado a todos os licitantes, para que estes, de posse de todas as informações técnicas pertinentes, possam oferecer propostas adequadas à realização do objeto e compatíveis com a sua exequibilidade.

É claro que o nível de detalhamento do projeto básico é diretamente proporcional à sua complexidade, e é indispensável que ele atenda integralmente às exigências do art. 6º, inciso IX e suas alíneas, da Lei nº 8.666/93. Dessa forma, o projeto elaborado, além de atender à legalidade, atende, também, à economicidade e demais princípios balizadores das licitações públicas. Sobre a função do projeto básico, dentro do contexto licitatório, Justen Filho (2005, p. 100) disserta:

*O projeto básico não se destina a disciplinar a execução da obra ou do serviço, mas a demonstrar a viabilidade e a conveniência de sua execução. Deve evidenciar que os custos são compatíveis com as disponibilidades financeiras; que todas as soluções técnicas possíveis foram cogitadas, selecionando-se a mais conveniente; que os prazos para execução foram calculados; que os reflexos sobre o meio ambiente foram sopesados, etc. (grifos nossos).*

Ciente de todos esses pontos, o Tribunal de Contas, quando realiza a análise de editais, apesar da exiguidade de tempo para fazê-lo,

procura examinar criteriosamente todos os aspectos do projeto básico.

Outra questão que merece ser considerada é a diferença existente entre o objeto licitado e o objetivo perseguido pela administração. O objetivo a ser alcançado é a solução para um determinado problema existente e o objeto licitado representa a forma pela qual a Administração pretende solucioná-lo.

Convém salientar que o aspecto ora em debate não tem a ver com falhas de projeto, preços ou quantitativos superestimados ou texto editalício viciado. Tampouco pretende questionar o objetivo almejado pela Administração. Trata-se, efetivamente, da opção escolhida pela administração, que pode não ser a melhor dentre aquelas possíveis para atingir o dito objetivo, analisado sob a ótica da economicidade, da razoabilidade e da supremacia do interesse público. Um exemplo típico dessa situação é a construção de conjuntos habitacionais em terrenos excessivamente acidentados, onde o movimento de terra é tamanho que torna o valor de cada unidade diversas vezes superior, tanto ao seu custo real quanto ao seu valor de mercado.

Não se trata de desvalidar o objeto, que é a construção de casas para a população mais carente, mas de questionar a razoabilidade da escolha do local determinado para a sua implantação.

Quando a análise da economicidade aponta situações inconsistentes, podem estar em cheque, também, outros princípios, tais como o da impessoalidade, da moralidade e da probidade administrativa, ainda que não possa ser comprovada, *a priori*, a intenção de favorecimento. Para um analista de controle externo consciente de suas obrigações como servidor do Tribunal de Contas, o qual tem como missão zelar pelo bom uso dos recursos públicos, não há como opinar pelo conhecimento de um edital cujo objeto licitado, por si só, fere o

princípio da economicidade, ainda que não tenham sido constatadas falhas legais ou formais. Teria o agente público o direito de escolher, livremente, o objeto que mais lhe aprovesse? Para Justen Filho (2005, p.55), a resposta é não:

*Por outro lado, a economicidade delimita a margem de liberdade atribuída ao agente administrativo. Ele não está autorizado a adotar qualquer escolha, dentre aquelas teoricamente possíveis. Deverá verificar, em face do caso concreto, aquela que se afigure como a mais vantajosa, sob o ponto de vista das vantagens econômicas. (grifo nosso).*

Mas outra pergunta se faz relevante: questionar a pertinência de tais escolhas seria invadir o poder discricionário do gestor? Para responder a essa questão urge que se conheça melhor esse poder.

### O PODER DISCRICIONÁRIO

Para os leigos, o significado de discricionário confunde-se com o de arbitrário. Meirelles (2005, p. 118), porém, ensina que são conceitos totalmente diversos se examinados sob o ponto de vista do Direito: "Discricionariedade é liberdade de ação administrativa, dentro dos limites permitidos em lei; arbítrio é ação contrária ou excedente da lei". Enquanto o primeiro é "legal e válido", o segundo é "ilegítimo e inválido".

A questão da discricionariedade, no direito administrativo, vem se transformando ao longo do tempo. A antiga noção de total liberdade de escolha, por parte da autoridade, vem sendo substituída por uma liberdade limitada e sujeita à legislação vigente. Medauar (2004, p. 128) afirma que "o poder discricionário sujeita-se não só às normas específicas para cada situação, mas a uma rede de princípios que asseguram a



congruência da decisão ao fim de interesse geral e impedem seu uso abusivo".

Considerando que no Estado de Direito o agente público só pode agir conforme determinação legal e considerando, também, que seria impossível prever uma lei para cada uma das infindáveis situações possíveis, a administração ver-se-ia, em diversos momentos, paralisada, por defrontar-se com situações para as quais não haveria um dispositivo legal correspondente. As leis, então, concedem às autoridades o poder de tomar a atitude que julgar mais conveniente, ante um caso concreto específico que se apresente.

A esse "poder" dá-se o nome de discricionário. Entretanto, como a função da Administração Pública é servir à sociedade, é tendência atual considerar o seu exercício mais como o cumprimento de um "dever", como pontifica Féder (1987?, p.26) sobre o assunto: "Engana-se o homem público quando pensa que tem poder. O homem público tem, primeiramente, acima de tudo, dever. O poder que lhe é confiado não o é senão para que possa cumprir o seu dever". Convém salientar que a escolha feita pela Ad-



ministração deve ser criteriosa e pautar-se não apenas pela legalidade, como afirma Freitas (2004, p. 19 e 26): "A discricionariedade administrativa, no Estado Democrático, deve estar vinculada aos princípios fundamentais, sob pena de se traduzir em arbitrariedade", aduzindo que:

Mingua o espaço da discricionariedade, substituída, a pouco e pouco, pela noção de liberdade vinculada e justificável racionalmente, sem sucumbir a particularismos contrários à idéia de universalização, de sorte que toda discricionariedade (...) resta vinculada aos princípios fundamentais, donde se extrai a inexistência de discricionariedade pura.

Nesse mesmo viés, ou seja, numa acepção mais ampla do que se costuma encarar como "legalidade", Di Pietro (2001, p. 173) assim discorre sobre o tema:

Por isso mesmo, em vez de afirmar-se

que a discricionariedade é liberdade de ação limitada pela lei, melhor se dirá que a discricionariedade é liberdade de ação limitada pelo Direito. O princípio da legalidade há de ser observado, não no sentido estrito, concebido pelo positivismo jurídico e adotado no chamado Estado legal, mas no sentido amplo que abrange os princípios que estão na base do sistema jurídico vigente, e que permitem falar em Estado de Direito propriamente dito.

Para arrematar os aspectos da discricionariedade aqui abordados, de maneira fugaz e despretensiosa, apoiados nos ensinamentos de laureados mestres, é interessante pinçar o parecer de Moreira Neto (2002, p. 43) sobre o assunto:

O dever da boa administração, portanto, impõe-se como um princípio não escrito (porque se o fora, seria até gritantemente pleonástico) de que o Estado Democrático de Direito deve bem atender ao "interesse" público, para cuja realização, enfim, existe. Os poderes do Estado, sejam quais forem, incluindo-se os necessários ao desempenho da função administrativa, estão política e juridicamente vinculados, por definição, como postulado, à satisfação do "interesse" público, não parcial ou incompleta, mas plenamente.

Assim, resta claro que a "liberdade de escolha" de que o administrador público usufrui, proporcionada pelo exercício da discricionariedade administrativa, é limitada e está atrelada à obediência às normas, observância aos princípios fundamentais e atendimento às regras da boa gestão, pois somente desse modo a Administração age de acordo com a sua missão de atender ao genuíno interesse público.

## ECONOMICIDADE versus DISCRICIONARIEDADE

Ainda que este trabalho não passe de um mergulho em águas rasas, os assuntos aqui estudados são suficientes para constatar que tanto o princípio da economicidade quanto o poder-dever da discricionariedade administrativa, apesar de serem de naturezas diversas, visam ao mesmo objetivo, que é o pleno atendimento aos interesses da sociedade.

Desse modo, é inadmissível que discricionariedade e economicidade sejam encaradas como concorrentes e não como complementares. Sobre tal convivência, Justen Filho (2005, p. 55) prescreve:

Por isso, a lei remete a escolha ao administrador, atribuindo-lhe margem de liberdade que permita a satisfação do princípio da economicidade. Sob este ângulo, a discricionariedade resulta (também) do princípio da economicidade. Ainda que outros fundamentos condicionem a instituição de discricionariedade, *é impossível considerar a liberdade do agente administrativo de modo dissociado da economicidade. Concede-se liberdade ao agente administrativo precisamente para assegurar que opte pela melhor solução possível, em face do caso concreto.* (grifo nosso).

E o mestre informa, ainda, que: "O nó da questão está no mau exercício de competências discricionárias" e que há um agravamento desta situação, motivado "pela recusa de órgãos de controle (especialmente o Judiciário) em exercer controle mais efetivo das escolhas concretas realizadas pela Administração" (Justen Filho, 2005, p. 103).

Sobre a questão específica do controle externo sobre o mérito dos atos administrativos, o Professor Justen Filho (2005, p. 655) pontifica não caber ao Tribunal de Contas investigá-lo,

alegando a questão da discricionariedade. Todavia, ele próprio abre espaço para um controle mais profundo do que a mera verificação da conformidade quando diz que: "cabe aos órgãos de fiscalização verificar se inexistiu desvio de finalidade, abuso de poder ou se, diante das circunstâncias, a decisão adotada não era a mais adequada".

Bugarin (2004, p. 136, 140, 192 e 195), em contraponto, tem outra visão sobre o mesmo tema:

*É fundamental, em síntese, afirmar-se que, no complexo exame da economicidade dos atos públicos de gestão, não se admite mais considerar o mérito do ato administrativo como empecilho à atuação do Controle Externo, em especial, nas situações em que se possa, diante do universo fático, determinar, racional e fundamentadamente, qual a alternativa que melhor atende ao interesse público. Tal constatação, destaque-se, reforça a tese de que a Constituição Federal autoriza e impõe a avaliação pelos Tribunais de Contas do conjunto amplo de questões que se referem ao chamado mérito administrativo.* (grifo nosso).

(...)

Ante todo o exposto, infere-se que o princípio constitucional da economicidade da gestão de recursos e bens público autoriza o órgão técnico encarregado do específico e peculiar afazer hermenêutico constitucional — *in casu*, o TCU — , ao exame, em especial, *pari passu*, dos elementos de fato informadores dos diversos processos subjetivos de tomadas de decisão de gastos/investimentos públicos *vis-à-vis* o conjunto objetivo dos resultados alcançáveis, qualificando-os, efetiva ou potencialmente, como ganhos ou perdas sociais, evitando-se, deste modo, a despesa pública antieconômica e a conseqüente perpetração do, muitas vezes irremediável, prejuízo social. (grifos do autor)

E o mesmo autor prossegue, sempre no intuito de valorizar a atuação do controle externo como agente inibidor de possíveis ações abusivas, por parte da Administração, esboçando-se, indevidamente, no instituto da discricionariedade (Bugarin, 2004, p. 192 e 195):

*Assim, impõe-se afirmar expressamente a tese fundamental de que o princípio da economicidade alcança o conteúdo de mérito da despesa pública, permitindo que se verifique se o juízo de conveniência e oportunidade do gestor público assegurou a melhor relação custo-benefício para a consecução dos fins almejados.*

(...)

*É inegável que a atuação do TCU, dada a ampla dimensão principiológica dos seus vetores normativos, implica e autoriza um qualificado exame quanto aos motivos ensejadores de determinada decisão administrativa de alocação de recursos públicos. (grifo nosso).*

Sob esse aspecto, são inúmeras as possibilidades de deitar um olhar crítico nos editais de licitação, a começar pela pertinência dos objetos licitados. O TCU (2007), efetivamente, vem tomando decisões que atingem frontalmente o chamado mérito do ato administrativo, como, por exemplo, no caso da construção de nova sede para o Tribunal Regional do Trabalho da 22ª Região — Piauí (TRT), quando foi considerado que o próprio objetivo a ser alcançado "contraria os princípios da economicidade e da razoabilidade". Bugarin (2004, p. 117) reconhece a relação "umbilical" entre a razoabilidade e a economicidade. O Supremo Tribunal Federal (STF),

no julgamento do Mandado de Segurança nº 24.510/DF, em 19.11.2003, reconheceu que: "O Tribunal de Contas da União tem competência para fiscalizar procedimentos de licitação, determinar suspensão cautelar (artigos 4º e 113, §§ 1º e 2º, da Lei nº 8.666/93), examinar editais de licitação publicados e, nos termos do art. 276 do seu Regimento Interno, possui legitimidade para a expedição de medidas cautelares para prevenir lesão ao erário e garantir a efetividade de suas decisões". Dallari (2003, p. 191/192 e 195) posiciona-se do seguinte modo, a respeito da economicidade e discricionariedade, ante o controle externo das licitações:

*Lamentavelmente há muito conluio em matéria de licitação, resultando daí verdadeiros absurdos em contratos celebrados pela Administração, mesmo mediante licitação. A experiência estava indicando que era preciso ir um pouco mais fundo, e o legislador constituinte de 1988 foi mais fundo: quando cuidou do Tribunal de Contas deixou bem claro que, no controle externo, deve ser examinada também a economicidade.*

(...)

*O que acontece hoje em dia em termos de controle da licitação é uma timidez fantástica do Poder Judiciário, que ainda encon-*





tra uma barreira enorme na vetusta questão da discricionariedade, da autonomia da Administração, da suposta autonomia do Poder Executivo. O Poder Judiciário, como regra geral (ressalvadas honrosas exceções), não vai fundo no exame das questões inerentes à licitação; ele se compraz em examinar a ritualística, em verificar se o edital foi obedecido. *Há uma timidez inaceitável em verificar se aquelas condições estabelecidas no edital são pertinentes, sob a alegação de que isso é campo da discricionariedade, pois a Administração é que deve saber o que é conveniente e o que não é. Mas é preciso, sim, verificar a relação de pertinência dos requisitos estabelecidos no edital.*

(...)

Em face das circunstâncias atuais, enquanto o Poder Judiciário não exorcizar o demônio de discricionariedade, *o papel preponderante deve ser exercido pelo Tribunal de Contas, que, expressamente, tem o dever-poder de examinar a legalidade e o mérito da licitação.* (grifos nossos).

No mesmo diapasão, Freitas (2004, p. 19) pronuncia-se:

A discricionariedade administrativa, no Estado Democrático, deve estar vinculada aos princípios fundamentais, sob pena de se traduzir em arbitrariedade e de minar os limites à liberdade de conformação como racional característica fundante do ordenamento. (...) Numa visão sistemática, o mérito do ato, por via reflexa, pode ser inquirido (efetuado o controle de 'demérito') e, em razão disso, o controle de adequação deve ser realizado com maior rigor, uma vez que a discricionariedade existe, presumidamente, para que o agente concretize, com

maior presteza, a vinculante finalidade pública.

O mote de toda problemática da Administração Pública é, sempre e sobretudo, o atendimento aos reais e genuínos interesses públicos. Porém, quais seriam eles? Di Pietro (2001, p. 217/218) pondera que, ainda que não seja uma tarefa das mais fáceis definir interesse público, é fato que ele se confunde com a idéia de "bem comum" e deve ser observado em toda a atividade administrativa.

É função do controle externo, portanto, observar, atentamente, se as ações propostas pela Administração visam ao benefício dos administrados e não dos administradores, o que, por si só, já é um grande elemento limitador da discricionariedade administrativa.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

No decorrer do estudo, restou claro que os seres humanos, de natureza gregária, ao mesmo tempo em que não sobreviveriam isoladamente, não conseguem conviver em harmonia sem a existência de códigos claros de comportamento, cujo objetivo, cada vez mais, é a busca do bem-estar da coletividade, aspiração maior do Estado Social.

O controle é um dos nós dessa intrincada rede, onde está inserido o Tribunal de Contas. E, atualmente, todos os governos praticam alguma forma de controle das atividades da Administração Pública, a fim de garantir que o patrimônio de todos não seja usado em benefício de apenas alguns. As formas de controle são muitas, assim como as maneiras pelas quais elas podem auxiliar no sucesso da Administração, além de cumprir a função primordial de controlar a utilização dos recursos públicos. O controle não foi criado para punir e sim para zelar pelo bom uso do patrimônio público. O controle externo, além de exercer a fiscalização sobre os atos da Administração, pode contribuir para otimizar a gestão pública. A análise de editais, sob esse aspecto, é extremamente colaborativa — e nem um pouco punitiva —, pois, além de prevenir possíveis irregularidades, ilegalidades e prejuízos antes que eles sejam perpetrados, auxilia o órgão jurisdicionado a aprimorar os seus editais e realizar licitações mais tranquilas, reduzindo, inclusive, as demandas judiciais. Enfim, reflete as aspirações dos novos conceitos de controle.

Por ser, também, concomitante, vai ao encontro das expectativas da sociedade na era da comunicação *online*, que não está interessada na caça e punição tardia de culpados, e sim em atitudes tempestivas e afirmativas. Essas análises apóiam-se, basicamente, em critérios técnicos específicos de cada licitação, nas leis pertinentes e nos princípios fundamentais, os quais vêm adquirindo um lugar cada vez mais relevante no Direito Administrativo, construindo uma ponte naquilo que os leigos costumam chamar de "abismo", entre as leis e a justiça social.

A legalidade benéfica não pode ser usada como escudo para decisões embasadas num legalismo arcaico e paralisante. Os princípios são dinâmicos, abrangentes e revigorantes e vieram para que a Administração Pública, respeitando as normas instituídas, possa utilizar, também, os valores fundamentais, representados nos princípios, como base para as suas ações que devem ter sempre como fim o bem comum.

Os princípios basilares funcionam em conjunto, permeiam-se uns com os outros e com as leis. Todos possuem eficácia jurídica e a sua inclusão na Constituição Federal de 1988 demonstra a importância que os constituintes atribuíram à sua observância pelo poder público.

No decorrer deste estudo, não foi encontrado motivo suficiente e bastante para comprovar a impropriedade da análise de editais de licitação de concorrências públicas por parte do Tribunal de Contas. As querelas a esse respeito versam sobre assuntos de somenos, especialmente quando a questão é observada pelo viés dos princípios fundamentais e dos valores que eles representam.

Por outro lado, as vantagens vislumbradas foram muitas e diversos autores renomados ratificam esse entendimento. O próprio Supremo Tribunal Federal reconhece que o Tribunal de Contas da União, órgão de referência dos demais TCs nacionais, tem competência para fiscalizar os procedimentos licitatórios e examinar os editais de licitação.

A pesquisa realizada sobre a economicidade e a discricionariedade, com vistas a desvendar se intervenções feitas pelos analistas do TCE-RJ durante o exame de editais, com base no princípio da economicidade, estariam ferindo o poder discricionário do gestor, demonstraram que esse pretenso embate inexistente.

O princípio da economicidade não foi incluído na Constituição Federal por capricho dos constituintes, mas sim para ser observado. O poder discricionário, por sua vez, mostrou-se mais como um dever do gestor, de agir com sabedoria e responsabilidade, ante situações não previstas nas leis, do que uma possibilidade de decidir aleatoriamente, a seu bel-prazer, sem ter que prestar contas de seus atos à sociedade.

Aliando essas duas premissas à missão dos Tribunais de Contas, resta claro que os analistas têm o dever de apontar qualquer situação que possa levar a Administração a pactuar um contrato desvantajoso, causador de prejuízos e que não traga benefícios compatíveis com seus custos. Não existe ingerência nessa atitude, mas omitir-se, em tal situação, seria conivência com a malversação dos recursos públicos.

Para concluir, só resta esclarecer que, da mesma forma que controle e Tribunal de Contas são indissociáveis, a Administração Pública também é parte inalienável dessa mesma associação. E, se todos têm o compromisso de chegar ao mesmo ponto, que é a plena satisfação dos legítimos interesses da sociedade, o único caminho a ser trilhado, com garantia de sucesso, é o da cooperação mútua.

Só com a colaboração e esforços de todos, o Brasil será capaz de alcançar os objetivos fundamentais gravados em nossa Carta Magna: construir uma sociedade justa, livre e solidária; garantir o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; e promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AGUIAR, Ubiratan. A ação preventiva e corretiva dos Tribunais de Contas. *Revista do TCU*, Brasília, v. 32, n. 90, p. 239-252, out./dez.2001.
- BARROS, Márcio dos Santos. *502 comentários sobre licitações e contratos administrativos*. São Paulo: NDJ, 2005.
- BERTOLI, Moacir. *Exame prévio de editais de concorrência, dispensas e inexigibilidades de licitação, acompanhamento de contratos e aditivos, responsabilização das consultoras*. Florianópolis: Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, 2002.
- BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil/constituicao/principal.htm>. Acesso em: 15 mar. 2007.
- BRASIL. *Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969*. Disponível em: < www.planalto.gov.br/ccivil/constituicao/principal.htm >. Acesso em: 15 de mar. 2007.
- \_\_\_\_\_. *Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993*. Disponível em: < www.planalto.gov.br/ccivil/leis/principal\_ano.ftm >. Acesso em: 15 mar. 2007.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Segurança nº 24.510/DF*. Disponível em: <www.stf.gov.br>. Acesso em: 15 jun. 2007.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 316/01*. Disponível em: < www.tcu.gov.br >. Acesso em: 15 jun. 2007.
- \_\_\_\_\_. *Decisão nº 245/99*. Disponível em: < www.tcu.gov.br >. Acesso em: 15 jun. 2007.
- \_\_\_\_\_. *Regimento Interno*. Disponível em: < www.tcu.gov.br >. Acesso em: 18 jun. 2007.
- BUGARIN, Paulo Soares. *O Princípio da Economicidade na Jurisprudência do Tribunal de Contas da União*. Belo Horizonte: Fórum, 2004.
- DALLARI, Adilson Abreu. *Aspectos Jurídicos da Licitação*. 6. ed. atual., ver. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2003.
- DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. *Discricionariedade administrativa na Constituição de 1988*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2001.
- FÉDER, João. *O controle do dinheiro público*. Rio de Janeiro: Âmbito Cultural Edições, [1987?].
- FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. Controle das Licitações pelo Tribuna de Contas. *Fórum Administrativo*, Belo Horizonte, ano 5, nº 50. p. 5361-5370, abr.2005.
- FREITAS, Juarez. *O Controle dos Atos Administrativos e os Princípios Fundamentais*. 3. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2004.
- JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. 11. ed. São Paulo: Dialética, 2005.
- MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo Moderno*. 8. ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.
- \_\_\_\_\_. Controle da Administração Pública pelo Tribunal de Contas. *Boletim de Direito Administrativo*, São Paulo, ano 8, nº 2, p. 83-99. fev. 1992.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 31. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2005.
- MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Legitimidade e Discricionariedade: novas reflexões sobre os limites e controle da discricionariedade*. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2002.
- RIO DE JANEIRO. Tribunal de Contas. *Deliberação nº 191, de 11 de julho de 1995*. Disponível em: < www.tce.rj.gov.br >. Acesso em: 26 maio 2007.