



## Boletim Técnico Btec - 2020/009

### ENGENHARIA LEGAL APLICADA A PROVA PERICIAL DE ENGENHARIA EM OBRAS FISCALIZADAS PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS

Autor: Eng. José Eduardo Guidi

O IBAPE – Instituto Brasileiro de Avaliações e Perícias de Engenharia, Entidade Federativa Nacional, instituição sem fins lucrativos, congrega entidades atuantes nas áreas de Engenharia de Avaliações e Perícias de Engenharia em diversas Unidades da Federação. Dentre seus objetivos destacam-se ações visando o aprimoramento, divulgação e transmissão do conhecimento técnico.

É filiado às mais importantes entidades internacionais dedicadas ao segmento de avaliações: UPAV<sup>1</sup> – União Pan-americana de Associações de Avaliação e o IVSC<sup>2</sup> Conselho Internacional de Normas de Avaliação, organismos voltados para a difusão do conhecimento técnico e normalização nos âmbitos continental e global.

Os **BTec - Boletins Técnicos** têm por finalidade apresentar temas de alta relevância para as Avaliações e Perícias de Engenharia, sempre elaborados por autores que são referências nos assuntos.

Os boletins representam portanto a visão dos autores sobre o assunto, não se constituindo como um Estudo ou uma norma do IBAPE.

---

1. Unión Panamericana de Asociaciones de Valuación.

2. International Valuation Standards Council.



## APRESENTAÇÃO

O excelente Boletim Técnico ora publicado pelo Instituto Brasileiro de Avaliações e Perícias de Engenharia – IBAPE Nacional, trata de tema muito oportuno e de excepcional relevância.

O cenário que o Brasil atravessa, em muito agravado por uma inusitada pandemia que vem afetando a todo o planeta, é extremamente preocupante pelo baixíssimo nível da atividade econômica, com o desemprego batendo recordes históricos. Estamos encerrando mais uma década perdida com uma taxa de crescimento médio anual do PIB praticamente nula. A renda per capita do brasileiro em 2020 será inferior à de 2010<sup>3</sup>.

O destravamento da economia e a busca pelo crescimento sustentável, sem sombra de dúvida, passa pelo setor de infraestrutura e, por conseguinte, pela construção civil. A retomada de uma grande quantidade de obras paralisadas é fundamental sob todos os aspectos que se analise a situação.

Ao destacar a relevância da prova pericial de engenharia – no âmbito de procedimentos em curso em tribunais de contas – como elemento crucial para a tomada de decisões fundamentadas em bases técnicas consistentes, o Engenheiro Civil José Eduardo Guidi defende a eliminação da subjetividade opinativa e o resgate da segurança jurídica tão importante para a retomada de investimentos privados e para a eficiência dos agentes públicos envolvidos na contratação de projetos e obras de engenharia.

O trabalho de perito, determinante para a solução de disputas envolvendo discussões de natureza técnica, é destacado como ferramenta que pode oferecer uma grande contribuição para atenuar um ambiente complexo que está assumindo contornos que desestimulam a ação de um segmento sem o qual a estagnação não será superada.

Boa leitura.

Eng. Civil Octavio Galvão Neto  
**Membro do Conselho Consultivo IBAPE Nacional**

3. Pedro S. Malan em O Estado de São Paulo, edição de 13 de setembro de 2020



## SUMÁRIO

<b>1. PREFÁCIO</b> .....	<b>4</b>
<b>2. O FENÔMENO DO “APAGÃO DAS CANETAS”</b> .....	<b>5</b>
2.1. EVIDÊNCIAS DA INSEGURANÇA JURÍDICA EM FACE DAS CARACTERÍSTICAS DE ATUAÇÃO DO CONTROLE EXTERNO .....	6
2.2. A QUESTÃO DA FALTA DE ASSISTÊNCIA JURÍDICA EM OBRAS PÚBLICAS E A RELEVÂNCIA DA ENGENHARIA LEGAL APLICADA .....	8
<b>3. A PROVA PERICIAL NO ÂMBITO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS</b> .....	<b>9</b>
3.1. SOBRE A PRODUÇÃO DE PROVAS PERICIAIS EM PROCESSOS ADMINISTRATIVOS DE PRESTAÇÃO DE CONTAS.....	10
3.2. BREVE TRATADO CONCEITUAL ÀS PROVAS PERICIAIS .....	12
3.2.1. TEORIA DO CONHECIMENTO, O MÉTODO E O CONCEITO DE PROVA PERICIAL .....	14
3.2.2. APRECIÇÃO E NECESSÁRIA VALORAÇÃO DAS PROVAS PERICIAIS ...	15
3.3. PRINCIPAIS TEMAS, APLICAÇÃO E EFEITO DAS PROVAS PERICIAIS NO ÂMBITO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS.....	16
<b>4. CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	<b>18</b>
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>19</b>

## 1 - PREFÁCIO

A infraestrutura brasileira passa por um período conturbado. No recente ano de 2017 o Tribunal de Contas da União iniciou um esforço para identificação da real situação das obras inacabadas em nosso país, providência que identificou existirem 14.403 empreendimentos paralisados dentre os 38.412 que foram analisados, ou seja, aproximadamente 37,5% dos contratos<sup>4</sup>.

Para além das questões de ordem técnica, o impacto desse cenário vindo sendo continuamente potencializado por um motivo há muito conhecido pelos investidores, empreendedores e gestores públicos: a *insegurança jurídica*.

Diversos autores e instituições de renome já produziram esforços no sentido de contribuir à solução da insegurança jurídica, a exemplo da Confederação Nacional da Indústria, para quem “... o problema provoca o aumento de custos com litigância e com provisões para defesa, em razão da incerteza causada pela obscuridade das leis e das normas, ou de falhas em sua aplicação ...”<sup>5</sup>.

O governo brasileiro tem plena consciência da gravidade do problema, conforme se verifica pela informação prestada pelo então Secretário do Programa de Parcerias de Investimentos ao dar conta que 42% das obras paradas são consequência da insegurança jurídica<sup>6</sup>.

Nesse contexto, as linhas seguintes enfrentarão a tormentosa relação dos gestores públicos, empresas construtoras e engenheiros projetistas com os órgãos de controle e fiscalização da administração pública, naquilo que terminou conhecido como “O Apagão das Canetas”.

Sequencialmente, a *engenharia legal* será apresentada como disciplina indispensável a integrar os esforços por soluções adequadas. O destaque especial fica por conta das importantes aplicações da *prova pericial* nos processos de prestação de contas que incidem às obras públicas de engenharia, bem como os motivos pelos quais a prova pericial é deveras subutilizada.

O artigo encerra demonstrando o amplo mercado para *experts* que pretendem atuar nas questões relacionadas aos procedimentos administrativos de prestação de contas, campo onde as provas periciais têm o condão de produzirem efeitos decisivos na busca da verdade dos fatos, bem como contribuir fortemente à solução da insegurança jurídica que assola a infraestrutura brasileira.

4. Acórdão Nº 1.079/19-P Min. Rel. Vital do Rêgo.

5. Segurança jurídica e governança na infraestrutura / Confederação Nacional da Indústria. – Brasília : CNI, 2018.

6. Disponível em: <https://www.fiesp.com.br/noticias/setor-da-construcao-tem-bom-prognostico-em-investimentos-mas-e-preciso-evitar-desperdicio-de-recursos/> (acesso em 25.04.2020).

## 2 - O FENÔMENO DO “APAGÃO DAS CANETAS”

Em janeiro de 2018 o sítio eletrônico de “O Globo” publicou artigo intitulado “O risco de ‘infantilizar’ a gestão pública”<sup>7</sup> cuja autoria remete ao Ministro Bruno Dantas do Tribunal de Contas da União. A reflexão carregava um misto de crítica e auto crítica que rapidamente ganhou destaque nos círculos da administração pública e nos mais diversos veículos de imprensa<sup>8</sup>.

Tempos depois o Ministro retornou aos meios de comunicação e ratificou sua análise em um novo artigo que foi publicado no sítio eletrônico Consultor Jurídico, ocasião onde descreveu a insegurança dos gestores públicos em tomar decisões que adiante poderão ser objeto de questionamento e sanções por parte dos órgãos de controle, de modo que, frente ao risco percebido, preferem nada decidir.

Assim, o Ministro apresentou o termo conhecido como “Apagão das Canetas”<sup>9</sup>.

Ocorre que as consequências dessa dinâmica alcançaram níveis alarmantes para o país e terminaram por atingir em cheio um dos principais motores do nosso desenvolvimento: o setor da infraestrutura.

A bem da realidade, o problema alcançou proporções tão grandes que durante o evento “*E agora, Brasil?*” ocorrido em 27.07.18, o então Secretário Especial do *Programa de Parcerias Público Privadas*, Adalberto S. Vasconcelos, chegou ao ponto de defender um pacto entre os três Poderes e respectivos órgãos de controle externo para “*destravar a infraestrutura*”<sup>10</sup>.

7. <https://oglobo.globo.com/opiniao/o-risco-de-infantilizar-gestao-publica-22258401>

8. DIÁRIO de PERNAMBUCO: “... Criou-se tantas regras e os órgãos de controle se tornaram tão eficientes em obstaculizar o desenvolvimento e condenar todos os cidadãos brasileiros igualmente de forma democrática e universal, atingindo tanto quem quer gerar progresso como quem quer assaltar os cofres públicos, que **hoje ninguém quer se responsabilizar ou pôr sua assinatura em nada mais de consequências relevantes** ...” <https://www.diariodepernambuco.com.br/app/noticia/opiniao/2018/07/28/3433111/o-apagao-das-canetas.shtml>

PODER 360: “... Sob suspeita, a agência mergulhou numa fase de paralisia decisória, um fenômeno conhecido como “apagão das canetas”. **Receando punições, técnicos deixaram de autorizar coisas que deveriam ser corriqueiras**, como elevar tarifas de pedágio rodoviário para compensar a realização de obras que não estavam previstas no contrato original, mas se mostraram necessárias ao longo do tempo <https://www.poder360.com.br/economia/lei-das-agencias-reguladoras-restringe-aparelhamento-e-voluntarismo/>

9. “**São gestores**, políticos ou não, **que têm medo de tomar algum tipo de decisão e acabar responsabilizados** por ela, condenados por improbidade ou até por algum crime. O resultado são licitações que não são feitas, obras que não saem do papel e pessoas que ficam sem o serviço público a que têm direito. No jargão brasileiro, **é o “APAGÃO DAS CANETAS”**. Têm ficado cada vez mais comum a cena de prefeitos ou ordenadores de gastos que preferem não contratar um serviço, com **receio de ser cobrados pelo Ministério Público ou pelo tribunal de contas** depois”. <https://www.conjur.com.br/2019-mai-30/incompetencia-nao-improbidade-ministro-tcu>

10. <https://www.valor.com.br/brasil/5691757/apagao-das-canetas-trava-infraestrutura>

Contudo, a iniciativa para um esforço coletivo não é inédita, eis que as principais causas desse cenário têm sido amplamente discutidas em inúmeras oportunidades, dentre as quais, merecem destaque: a decretação da Lei N° 13.655/2018<sup>11</sup>, a publicação do livro dos professores Floriano A. Marques e Rafael V. Freitas<sup>12</sup> e a iniciativa para formação do *Grupo de Trabalho COINFRA-CBIC/TCU*, oportunidade na qual o presidente Dr. Carlos Eduardo Lima Jorge revelou os dois principais motivadores do fenômeno do *Apagão das Canetas* como sendo<sup>13</sup>:

- I. o rigor das ações do controle externo sobre as atividades-meio e
- II. a falta de assistência jurídica aos atos praticados pelos administradores.

## 2.1 - EVIDÊNCIAS DA INSEGURANÇA JURÍDICA EM FACE DAS CARACTERÍSTICAS DE ATUAÇÃO DO CONTROLE EXTERNO

O tópico em destaque é inconteste e reconhecido pelos próprios controladores. É o que se vê nas palavras do já citado artigo do Ministro Bruno Dantas ao concluir que o modelo de controle externo praticado no país conduz os gestores públicos a uma cautela por demais exagerada, transferindo para os órgãos de fiscalização a incumbência de decidir até mesmo as questões mais simples<sup>14</sup>.

Essa ‘estratégia’ dos gestores públicos é mais bem compreendida à luz de dados concretos, tal qual o recente estudo promovido pelo Instituto Brasiliense de Direito Público (IDP). A partir da pesquisa de 800 acórdãos do Superior Tribunal de Justiça, o estudo constatou que menos de 10% das ações de improbidade contra prefeitos têm relação com enriquecimento ilícito<sup>15</sup>.

Desse modo, a proporção capturada pelo estudo demonstra que o Poder Judiciário é sistematicamente acionado por questões que não tem a mesma relevância quando comparadas àquelas altamente reprováveis. Ocorre que, independente da relevância das irregularidades apontadas, todas as acusações terminam por impor aos gestores um significativo esforço para comprovarem a regularidade de seus atos, de forma que o cotidiano dos agentes públicos acabou se tornando uma prática contínua de resposta aos inúmeros questionamentos e processos dos órgãos controladores.

11. Inclui no Decreto-Lei n° 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público.

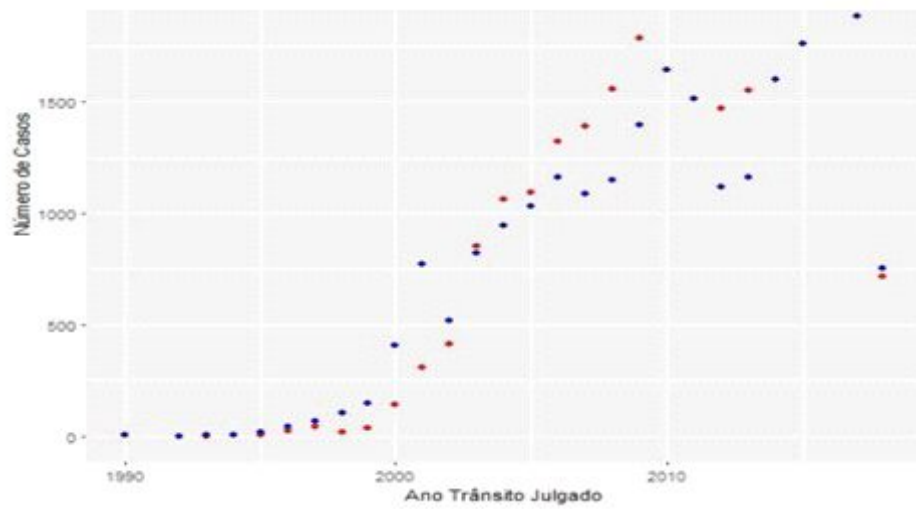
12. Comentários à Lei N° 13.655/2018 (Lei da Segurança para a Inovação Pública).

13. <https://cbic.org.br/infraestrutura/2018/08/31/grupo-de-trabalho-cbic-tcu-analisara-sete-pontos-que-influenciam-elaboracao-de-orcamentos-de-obras-publicas/>

14. Ibidem. “... A hipertrofia do controle gera a infantilização da gestão pública. Agências reguladoras e gestores públicos em geral têm evitado tomar decisões inovadoras por receio de terem atos questionados. Ou pior: deixam de decidir questões simples à espera de aval prévio do TCU. ...”

15. [https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca/Cartilha\\_Probidade%20Administrativa.pdf](https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca/Cartilha_Probidade%20Administrativa.pdf)

Análise mais profunda pode ser verificada no artigo intitulado “*Segurança Jurídica na Gestão: A Influência dos Órgãos de Controle na Tomada de Decisão por Gestores Públicos*”, estudo produzido pelos Drs. Breno Zaban Carneiro e Liana Claudia Hentges Cajal. A pesquisa analisou aproximadamente 38.000 casos de agentes públicos e/ou privados condenados em pagamentos de multas e ressarcimento de débitos entre os anos de 1990 e 2018<sup>16</sup>. Os resultados estão ilustrados no gráfico abaixo e demonstraram o significativo salto no número de sanções pecuniárias impostas pelo TCU, que passou de aproximadamente 200/aa (duzentas ao ano) na década de 90, para mais de 1500 a partir do novo milênio.



Para além das evidências estatísticas, o nível de usurpação do poder decisório por parte dos controladores pode ser sentido a partir da exposição trazida pelo M.e André de Castro O. P. Braga, que em recente artigo apontou emblemático Acórdão N° 2488/18-P onde o TCU realizou minudente revisão das cláusulas de contrato firmado pela Telebrás, chegando ao ponto de estabelecer o que deveria ser o “*lucro normal*” do parceiro privado, e, ao final, determinando a renegociação do contrato<sup>17</sup>.

Os fatos, números e dados apresentados justificam a percepção dos gestores no sentido que grande parte de suas decisões serão alvo de questionamentos dos órgãos de controle, motivo pelo qual cada vez mais estão “*decidindo por não decidir*”. Essa realidade nos permite concluir que o imbróglio do ‘Apagão das Canetas’ está muito distante de uma solução satisfatória, o que nos conduz ao segundo ponto suscitado pelo Grupo de Trabalho COINFRA-CBIC/TCU, qual seja, a falta de assistência jurídica aos atos praticados pelos administradores.

16. [https://159146a3-f37e-4128-a17e-52af8299c800.filesusr.com/ugd/63fe2f\\_d645374be53a426e8383a5d0aa1f80e6.pdf](https://159146a3-f37e-4128-a17e-52af8299c800.filesusr.com/ugd/63fe2f_d645374be53a426e8383a5d0aa1f80e6.pdf)

17. <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/controle-publico/o-conforto-espiritual-do-tcu-17042019>

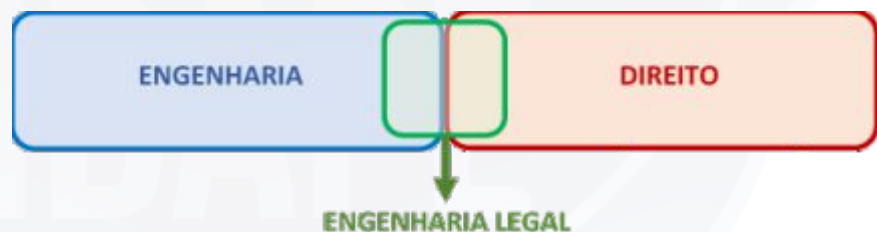
## 2.2 - A QUESTÃO DA FALTA DE ASSISTÊNCIA JURÍDICA EM OBRAS PÚBLICAS E A RELEVÂNCIA DA ENGENHARIA LEGAL APLICADA

Conforme apontado no tópico anterior, para além do rigor das ações do controle externo sobre as atividades-meio da administração pública, a falta de assistência jurídica aos atos praticados pelos gestores é causa deveras relevante e que terminou por contribuir para o cenário caótico pelo qual passa a infraestrutura brasileira.

Contudo, em se tratando de obras públicas de engenharia, as questões relacionadas à assistência jurídica não repousam tão somente na esfera de atuação dos operadores do direito, eis que são inúmeros os aspectos de ordem absolutamente técnica relacionados ao tema.

É por essa razão que as soluções dos conflitos inerentes à infraestrutura brasileira não são alcançadas tão somente pelo trabalho característico dos operadores do direito, necessitando de forte contribuição de área outra do conhecimento. Nesse sentido, há muito tempo a legislação brasileira reconheceu a área de estudo denominada *engenharia legal*<sup>18</sup>:

**3.4.1 - Engenharia Legal.** Ramo de especialização da engenharia dos profissionais registrados nos CREA<sup>19</sup> que atuam na interface direito-engenharia, colaborando com juízes, advogados e as partes, para esclarecer aspectos técnico-legais envolvidos em demandas<sup>20</sup>.



Em leitura à definição acima, é imperioso o destaque dado à palavra “*colaborando*”, pois a engenharia legal pode ser compreendida como um canal de comunicação entre o mundo objetivo da engenharia e o mundo subjetivo do direito, muito distintos e com suas próprias linguagens. Dessa maneira, a engenharia legal aplicada possibilita que tais mundos coexistam de modo mais harmônico, mitigando e/ou até mesmo neutralizando os conflitos inerentes às obras de engenharia.

18. A Engenharia Legal está taxativamente prevista no Decreto Nº 23.569 de 11 de dezembro de 1933. Confira-se os Art. 28, “j”, Art. 31, “e”, Art. 32, “i”, Art. 33, “i” e Art. 34, “e”.

19. CREA – Conselhos Regionais de Engenharia e Agronomia.

20. Definição dada pela NBR 13752 - Perícias de engenharia na construção civil, ABNT



Não por outra razão, o próprio Código Civil brasileiro traz a *perícia* como um dos cinco tipos de prova do fato jurídico<sup>21</sup>. No mesmo tom, o Código de Processo Civil contém seção específica para o rito de produção da prova pericial<sup>22</sup>, bem como para a escolha e deveres dos auxiliares peritos do juízo<sup>23</sup>.

Art. 156. O juiz será assistido por perito **quando a prova** do fato **depende de conhecimento técnico ou científico**.

Porém, embora seja recepcionada com muita naturalidade no âmbito das discussões judiciais, quando o juízo está posicionado na esfera administrativa dos tribunais de contas a prova pericial não observa o mesmo grau de prestígio. Tal ocorre, seja por desconhecimento do grau de sua importância, seja pelo custo não reembolsável de sua produção, seja pelas características unilaterais dos procedimentos de prestação de contas.

Assim, temos associadas as razões que induziram à elaboração deste artigo, quais sejam, a importância da engenharia legal às soluções do atual cenário das obras públicas em contraste com a pouca produção de provas periciais no âmbito dos processos dos tribunais de contas.

As linhas seguintes tratarão da dinâmica de produção das provas periciais no âmbito dos processos administrativos de prestação de contas, bem como apontarão os aspectos mais sensíveis que permeiam o tema.

### 3 - A PROVA PERICIAL NO ÂMBITO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS

Conforme relatado nas linhas anteriores, o fenômeno conhecido como “*Apagão das Canetas*” pode ser sintetizado no receio de grande parte dos gestores públicos em tomar algum tipo de decisão que futuramente seja reprovada pelos órgãos de controle externo, gerando, ao final, responsabilizações, sanções pecuniárias e até mesmo processos criminais.

Não sem razão os gestores, pois nas últimas décadas os tribunais de contas adquiriram impressionante influência nos processos decisórios, concentrando não apenas o controle técnico em si, mas também utilizando largamente o poder de impor interpretações próprias aos procedimentos de gestão, desenvolvimento de projetos, contratação de parceiros privados, realização de obras públicas e respectivas manutenção e conservação dos empreendimentos.

21. Lei Nº 10.406/02. Art. 212. Salvo o negócio a que se impõe forma especial, o fato jurídico pode ser provado mediante: I - confissão; II - documento; III - testemunha; IV - presunção; V - perícia.

22. Lei Nº 13.105/15. Parte Especial. Livro I. Título I. Capítulo XII. Seção X. Da Prova Pericial. Arts. 464-480.

23. Lei Nº 13.105/15. Livro III. Título IV. Capítulo III. Seção II. Do Perito. Arts. 156-158.

No limite, suspendem licitações e paralisam obras em andamento.

Grande poder foi conferido pela legislação brasileira quando atribuiu aos tribunais de contas total competência para **julgar e aplicar sanções** aos agentes públicos e/ou privados que, sob a óptica particular do controlador externo, venham cometer ilegalidades de despesas e/ou irregularidades de contas, independentemente da ocorrência de danos ao erário.

Ocorre que o *modus operandi* do controle externo é distinto do rito conhecido pelos peritos auxiliares do Poder Judiciário. Os processos de prestação de contas têm dinâmica diferenciada e seguem os procedimentos descritos no seu próprio regimento. Ao final, essas distinções irão se revelar decisivas para imposição de sanções aos agentes públicos e/ou privados que não detêm o conhecimento necessário para se defender nesse tipo de processo.

De modo análogo, ao tratarmos de perícias de engenharia no âmbito dos tribunais de contas, o domínio das normas técnicas correlatas e da legislação típica dos embates no Poder Judiciário não serão suficientes para o profissional *expert* atuar da melhor forma, necessitando conhecimentos adicionais relativos aos ritos processualísticos e da jurisprudência construída pelos próprios controladores<sup>24</sup>.

### 3.1 - SOBRE A PRODUÇÃO DE PROVAS PERICIAIS EM PROCESSOS ADMINISTRATIVOS DE PRESTAÇÃO DE CONTAS

Para além do Tribunal de Contas da União, o país dispõe de 26 Tribunais de Contas Estaduais<sup>25</sup>, do Tribunal de Contas do Distrito Federal e de mais 2 Tribunais de Contas Municipais<sup>26</sup>, cada qual com seus próprios regimentos e decisões que não raras vezes conflitam com as interpretações de seus pares. Assim sendo, o presente boletim não comporta análise individual de cada órgão de controle externo existente, razão pela qual é dado ênfase às normas vigentes no TCU.

A Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União está segmentada em quatro títulos assim nominados: *Natureza, Competência e Jurisdição*; ***Julgamento e Fiscalização***; *Organização do Tribunal* e *Disposições Gerais e Transitórias*.

Ao tratar do *Julgamento e Fiscalização*, a Lei Nº 8.443/92 determina que o controlador acompanhe os editais de licitação, contratos, convênios, acordos, ajustes, bem como outros instrumentos congêneres, assim prevendo:

24. Cabe reforçar a lição de Simone F. Deutsch, para quem “Os conhecimentos específicos para atuar nessa especialidade, que está intrinsecamente ligada ao Direito, exigem conhecimentos de ambas as áreas. É uma parte da engenharia ligada diretamente à área jurídica.”

DEUTSCH, Simone Feigelson. PERÍCIAS DE ENGENHARIA – A Apuração dos Fatos. 2 ed. Atual e ampl. – São Paulo. Liv. e Ed. Universitária de Direito. 2013, pg. 19.

25. Os Estados do Pará, Goiás, Ceará e Bahia, contam com Tribunais de Contas dos Municípios, aos quais competem a verificação exclusiva das contas dos respectivos municípios.

26. Relativos aos municípios de São Paulo e Rio de Janeiro.

Art. 41. Para assegurar a eficácia do controle e para instruir o julgamento das contas, **o Tribunal efetuará a fiscalização dos atos de que resulte receita ou despesa**, praticados pelos responsáveis sujeitos à sua jurisdição, competindo-lhe, para tanto, em especial:

Art. 43. ...

II - **se verificar a ocorrência de irregularidade** quanto à legitimidade ou economicidade, **determinará a audiência do responsável para**, no prazo estabelecido no Regimento Interno, **apresentar razões de justificativa**.

Parágrafo único. **Não elidido** o fundamento da impugnação, o Tribunal **aplicará ao responsável a multa** prevista no inciso III do art. 58 desta Lei.

Portanto, diferentemente dos processos judiciais onde estamos diante de uma disputa entre litigantes munidos de relativa '*paridade de armas*', no âmbito dos tribunais de contas estaremos diante de um procedimento de fiscalização onde a parte acusada necessitará defender-se de acusação lançada por aqueles que, adiante, serão seus próprios julgadores.

Assim, não se trata de vencer ou perder uma disputa na qual a parte vencida deverá ressarcir os custos e prejuízos suportados pela parte vencedora. Aqui, o ônus probatório não é reembolsável e correrá integralmente a cargo da parte acusada, seja ela agente público ou privado, pessoa física ou jurídica<sup>27</sup>.

Também é importante reforçar que as fiscalizações e julgamentos abrangem desde irregularidades apuradas na fase de estudos até a identificação de vícios revelados no período de garantia das obras públicas, podendo, inclusive, paralisarem obras em pleno andamento. Desse modo, o custo da produção probatória por aqueles acusados pode alcançar valores significativos, não raras vezes sendo mais vantajoso o pagamento de uma eventual multa/débito em contraponto ao custo de provar o descabimento da acusação.

Como se não bastasse, vez em quando o próprio TCU produz decisões obtusas, a exemplo do desafortunado Acórdão N° 2491/16-1C:

**O processo de controle externo não admite a produção de prova pericial**, não cabendo aplicação analógica das disposições referentes à prova do processo civil, pois a Lei 8.443/1992 e o Regimento Interno do TCU dispõem, exhaustivamente, acerca dos meios de prova disponíveis aos responsáveis.

27. "... a jurisprudência desta Corte de Contas e a do Supremo Tribunal Federal têm se mantido coerentes no sentido de considerarem **responsabilidade PESSOAL do gestor** a comprovação do bom e regular emprego dos valores públicos que, nessa condição, tenha recebido, **cabendo-lhe**, em consequência, **o ônus da prova**." (AC N° 1194/09-1C)

"Em direito financeiro, **cabem ao ordenador de despesas provar** que não é responsável pelas infrações que lhe são imputadas, ...." (AC N° 1823/08-2C)

"Nos processos relativos ao controle financeiro da Administração Pública, **a culpa dos gestores** por atos irregulares que causem prejuízo ao erário **é legalmente presumida**, ainda que não se configure ação ou omissão dolosa, **admitida prova em contrário, a cargo do gestor**. Na fiscalização dos gastos públicos, privilegia-se, como princípio básico, a inversão do ônus da prova. Cabe ao gestor demonstrar a boa aplicação dos dinheiros e valores públicos sob sua responsabilidade." (AC N° 1895/14-2C)



Resta, pois, evidente os motivos pelos quais as provas periciais não observam a mesma utilidade quando comparadas aos processos judiciais, eis que, para além dos custos e características inerentes à sua produção, sua aplicabilidade e pertinência às vezes escapa do conhecimento dos próprios julgadores.

Felizmente, a jurisprudência majoritária do TCU recepciona todos os meios lícitos de prova, inclusive a prova pericial. Contudo, em face da legislação que rege os processos de prestação de contas, a iniciativa para sua produção caberá ao próprio acusado, não havendo necessidade de autorização por parte dos controladores.

O processo de controle externo, disciplinado pela Lei 8.443/1992 e pelo Regimento Interno do TCU, não prevê ao Tribunal competência para determinar a realização de perícia para a obtenção de provas. **É da iniciativa do responsável trazer** aos autos as provas de sua defesa, inclusive **laudos periciais**, **prescindindo de autorização do Tribunal** para tanto. (AC Nº 80/20-P)

**O TCU pode conceder prazo ao responsável para apresentar laudo de perícia técnica**, em respeito ao princípio da ampla defesa, desde que não prejudique a duração razoável do processo. (AC Nº 9993/16-P)

**A prova pericial**, apesar de não vincular o julgador na formação de seu convencimento, **tem fé pública e presunção de veracidade**, podendo ser considerada pelo julgador em questões técnicas. (AC Nº 269/16-P)

Enfim, a leitura do sobre citado Acórdão Nº 269/16-P nos permite compreender a real dimensão da importância de uma prova pericial corretamente formulada, a qual, dependendo da situação concreta, poderá ser imprescindível para o convencimento dos julgadores, hipótese na qual seu custo-benefício merecerá apreciação cuidadosa por parte dos acusados.

### 3.2 - BREVE TRATADO CONCEITUAL ÀS PROVAS PERICIAIS

A Resolução nº 246/11 estabeleceu o *Regimento Interno do Tribunal de Contas da União*, documento que disciplina a Lei Orgânica do TCU e norteia os ritos processualísticos para os procedimentos de prestação de contas.

Em seu artigo 162, e tão somente neste dispositivo, o regimento discorre de forma demasiadamente sucinta acerca da dinâmica de produção das provas, restando tão somente determinação para que: ***“As provas que a parte quiser produzir perante o Tribunal devem sempre ser apresentadas de forma documental, mesmo as declarações pessoais de terceiros.”***

Complementarmente, o texto informa que “§ 1º São inadmissíveis no processo provas obtidas por meios ilícitos” e “§ 2º O relator, em decisão fundamentada, negará a juntada de provas ilícitas, impertinentes, desnecessárias ou protelatórias”, finalizando, assim, todo o arcabouço normativo acerca das provas.

De toda sorte, o regulamento foi taxativo em determinar que as provas juntadas pelas partes não poderão ser sumariamente desentranhadas, sendo obrigatório que eventual descarte seja devidamente fundamentado. É por essa razão que as provas periciais ganham relevo, pois são munidas de fé pública e presunção de veracidade reconhecidas pela própria corte de contas.

Contudo, o regimento é omissivo quanto à forma de apreciação e respectiva valoração da prova pericial, fato que implica o socorro aos postulados do Código de Processo Civil, nos exatos termos da Súmula Nº 103 do próprio TCU:

SÚMULA TCU 103: **Na falta de normas legais regimentais específicas, aplicam-se, analógica e subsidiariamente, no que couber, a juízo do Tribunal de Contas da União, as disposições do Código de Processo Civil.**

Importa anotar que, para ser válida, a prova pericial deverá ser produzida e apresentada conforme as premissas estampadas no CPC, sob pena de impossibilitar sua apreciação e conseqüente valoração. Nesse passo, o seguinte protocolo é indispensável:

Art. 473. O laudo pericial deverá conter:

I - a exposição do objeto da perícia;

II - a **análise técnica ou científica** realizada pelo perito;

III - a **indicação do MÉTODO** utilizado, esclarecendo-o e demonstrando ser **predominantemente aceito pelos especialistas da área do conhecimento** da qual se originou;

...

§ 1º No laudo, o perito deve apresentar sua **fundamentação** em linguagem simples e com coerência lógica, indicando como alcançou suas conclusões.

Com relação às diferenças entre análise técnica e científica, aprofundarmos o tema extrapolaria o objetivo central do presente trabalho, sendo suficiente alinharmos raciocínio com vários autores que defendem o conhecimento de caráter técnico e o conhecimento de caráter científico serem espécies do conhecimento especializado.

Com relação à necessária fundamentação, trata-se de atributo constante na própria definição de 'laudo' exposta na NBR 13752<sup>28</sup>, não carecendo de maiores comentários tendo em vista o propósito do presente boletim.

Contudo, ao tratarmos de provas periciais no âmbito dos tribunais de contas, a questão do **MÉTODO** utilizado é da mais alta relevância.

28. ABNT, NBR 13752:96 – Perícias de engenharia na construção civil.

Item 3.50. Peça na qual o perito, profissional habilitado, relata o que observou e dá as suas conclusões ou avalia, fundamentadamente, o valor de coisas ou direitos.

### 3.2.1 - TEORIA DO CONHECIMENTO, O MÉTODO E O CONCEITO DE PROVA PERICIAL

Apesar de concisa, a redação contida no Art. 162, § 2º, do *Regimento Interno do Tribunal de Contas da União* é perfeita para enfrentarmos o conceito de *prova pericial*, razão pela qual cumpre reproduzir o excerto novamente:

O relator, em decisão fundamentada, **negará a juntada de provas** ilícitas, impertinentes, **DESNECESSÁRIAS** ou protelatórias.

De fato, sendo desnecessária, não há motivo sequer para se produzir uma prova pericial, quiçá juntá-la aos autos. Desta sorte, a questão que se coloca é: quando a prova pericial será necessária?

A resposta imediata é dada pelo próprio CPC, Art. 156, ao determinar que *o juiz será assistido por perito quando a prova do fato depender de conhecimento técnico ou científico*, o que conduz à inferência acaciana que o julgador carece da expertise necessária para extrair, ele mesmo, a prova do fato.

Bom exemplo pode ser emprestado a partir dos processos de verificação de paternidade onde a prova do fato necessita de exame do DNA. Nesse caso, o julgador não detém o conhecimento necessário à produção da prova, nem tampouco está habilitado à leitura de um exame científico<sup>29</sup>, necessitando, pois, da assistência profissional dos peritos da disciplina em questão.

Enfim, o que permite aos *experts* das diversas áreas preencherem as lacunas que os julgadores não dão conta pode ser resumido no **domínio do método**, essa a razão da exigência categórica trazida pelo Art. 473, Inc. III, CPC.

Evidente, o método que estamos a tratar é o *método científico* ou *método do conhecimento*<sup>30</sup>, o qual, de forma bastante resumida, pode ser definido como um conjunto de regras com o objetivo de produzir novos conhecimentos, ou, corrigir/aperfeiçoar os conhecimentos já disponíveis.

Entre os diversos autores de destaque, Henri Poincaré demonstrou a indispensável função da linguagem para a tradução dos fenômenos cientificamente analisados, sustentando que, se a ciência serve como regra de ação, indispensável que suas regras e princípios adotem uma linguagem uniforme, **o método**<sup>31</sup>.

De fato, o método é imprescindível justamente para evitar subjetividades e arbitrariedades, direcionando os esforços à produção de conhecimentos válidos, ou seja, científicos, o cerne da prova pericial.

29. De modo resumido, a prova científica é aquela que produzirá um novo elemento de prova para o processo, enquanto a prova técnica se destina a "traduzir" uma prova que já consta no processo.

30. CIÊNCIA. ETIM lat. scientia, ae 'conhecimento, saber, ciência, arte, habilidade'.

31. "A ciência prevê, e é porque prevê que pode ser útil, e servir de regra de ação ...". POINCARÉ, Henri. O valor da ciência. Rio de Janeiro: Contraponto, 1995. p. 140.  
Confira-se também a obra "*Ciência e método*", do mesmo autor.

O *expert*, portanto, será aquele apto a compreensão da linguagem científica e qualificado para aplicar corretamente o método adequado, assim, o profissional estará livre de opiniões pessoais, eis que seu mister é demonstrar e empregar, no caso concreto, o conhecimento humano acumulado naquela área específica.

Assim, seja na esfera judicial ou administrativa, seja na iniciativa pública ou privada, o conceito de **prova pericial** pode ser sintetizado na **aplicação do conhecimento cientificamente comprovado em um caso concreto**.

### 3.2.2 - APRECIÇÃO E NECESSÁRIA VALORAÇÃO DAS PROVAS PERICIAIS

Conforme narrado nas linhas anteriores, a prova pericial não carrega (não deve carregar) opiniões pessoais, de modo que a desconsideração de suas conclusões somente poderá ser efetuada, total ou parcialmente, no caso de ter sido elaborada à margem do conhecimento consagrado, por equívoco na escolha da metodologia ou por falhas na aplicação do método.

Assim sendo, vez que o método científico necessita de adequada qualificação profissional para ser aplicado, de igual modo, a apreciação da prova pericial exigirá idêntico requisito dos profissionais incumbidos de criticá-la.

Quando estivermos a tratar de processos judiciais, essa incumbência recairá sobre os assistentes técnicos das partes litigantes, enquanto nos processos administrativos de prestação de contas essa tarefa recairá sobre os profissionais das unidades técnicas dos próprios tribunais<sup>32</sup>.

Em outras palavras, não bastará aos analistas puramente discordarem das conclusões do laudo pericial. No caso de entenderem de modo oposto, a impugnação total ou parcial do laudo está condicionada à demonstração científica dos equívocos eventualmente cometidos pelo *expert*. Eis o comando do CPC:

Art. 479. O juiz apreciará a prova pericial de acordo com o disposto no art. 371, **indicando** na sentença **os motivos que o levaram** a considerar ou **a deixar de considerar as conclusões do laudo, levando em conta o método utilizado** pelo perito.

Por fim, fica reforçada a jurisprudência do TCU trazida pelo já citado Acórdão Nº 269/16-P ao expressamente apontar que: “*a prova pericial, ... tem fé pública e presunção de veracidade*”. Portanto, uma vez necessária e tendo sido adequadamente formulada, a prova pericial traz para o processo o conhecimento humano aplicável ao caso concreto, sendo essa a medida de sua inevitável valoração.

32. RITCU. Art. 69. São partes essenciais das deliberações do Tribunal:

I – o relatório do relator, de que constarão, quando houver, o teor integral da parte dispositiva da deliberação recorrida quando se tratar de recurso, as conclusões da equipe de fiscalização, ou do servidor responsável pela análise do processo, bem como as conclusões dos pareceres das chefias da unidade técnica e do Ministério Público junto ao Tribunal

### 3.3 - PRINCIPAIS TEMAS, APLICAÇÃO E EFEITO DAS PROVAS PERICIAIS NO ÂMBITO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS

De acordo com o Regimento Interno do TCU, os instrumentos que o controle externo dispõe para suas atividades de fiscalização são: *levantamentos*, *auditorias*<sup>33</sup>, *inspeções*, *acompanhamentos* e *monitoramentos*, sendo a esmagadora maioria das fiscalizações realizadas por meio das auditorias. Com esses instrumentos em mãos, no ano de 2019 o TCU realizou 243 fiscalizações que resultaram em mais de 2.000 condenações em débito e/ou multa<sup>34</sup>.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias para o ano de 2020 traz capítulo específico em que classifica as *irregularidades graves*<sup>35</sup> perseguidas pelas fiscalizações das obras e serviços de engenharia, assim subdivididas: *indícios de irregularidades graves com recomendação de paralisação* (IGP), *indícios de irregularidades graves com recomendação de retenção parcial de valores* (IGR) e *indício de irregularidades graves que não prejudique a continuidade* (IGC).

A partir da classificação retro exposta e com base no relatórios do *Sistema de Fiscalização de Obras* (FISCOBRAS), os principais achados de auditoria que conduzem às diversas sanções impostas pelo tribunal de contas repousam nos seguintes tópicos: restrição à competitividade dos certames licitatórios, erros, falhas e omissões em estudos de viabilidade, projetos básicos e/ou executivos, sobrepreços, má qualidade das obras contratadas e superfaturamentos.

Sem prejuízo de outros, todos os tópicos ilustrados são passíveis de análise pericial que poderá ser produzida a pedido daqueles que eventualmente sejam responsabilizados pelo tribunal de contas, em que pese o ofício do auditor do controle externo não se confundir com o ofício do perito. Na auditoria, os achados e evidências se destinam a fundamentar a *opinião particular* do auditor e não necessariamente estão ancorados em método científico. Na perícia, a aplicação do método científico é obrigatória e representa o conhecimento humano acumulado na matéria.

Assim, uma vez convocado, caberá ao perito verificar se as acusações promovidas pelo controle externo fluíram de aplicação adequada do método científico, e, em caso positivo, concluir seu laudo de modo convergente à exposição dos auditores. Mas, caso negativo, o *expert* deverá aplicar adequadamente a metodologia e demonstrar as incorreções da auditoria, hipótese em que a prova pericial, naquilo que lhe compete, tem efeito preponderante sobre a opinião particular dos auditores, revelando, assim, a verdade dos fatos fiscalizados. Exemplos:

33. PORTARIA-SEGCEX Nº 27/17: Glossário de Termos do Controle Externo:

AUDITORIA: Processo sistemático de obtenção e avaliação objetiva de *evidência de auditoria* para determinar se as informações ou as condições reais de um objeto estão de acordo com os critérios aplicáveis.

EVIDÊNCIA DE AUDITORIA: informações utilizadas pelo auditor para chegar às conclusões em que se fundamentam a sua *opinião*.

ACHADO DE AUDITORIA: fato relevante, digno de relato pelo auditor, constituído por quatro atributos essenciais: *situação encontrada* (ou condição), *critério de auditoria* (como deveria ser), *causa* (razão do desvio em relação ao critério) e *efeito* (consequência da condição). Decorre da comparação da situação encontrada com o critério de auditoria e deve ser comprovado por evidência de auditoria.

34. <https://portal.tcu.gov.br/tcu-em-numeros/>

35. "Fato indicativo de que a obra está sendo contratada ou executada de forma irregular, podendo causar danos à sociedade". Fiscobras : 2019 : fiscalização de obras públicas pelo TCU : 23º ano / Tribunal de Contas da União. – Brasília : TCU, Secretaria-Geral de Controle Externo, 2019. Pg. 06.



Não é raro auditorias entenderem que determinado objeto deveria ser parcelado para possibilitar licitações com ampliação do universo de competidores, terminando por acusar agentes públicos de restrição à competitividade. Nesse cenário, a prova pericial poderá demonstrar que o parcelamento seria inviável técnica e economicamente, superando a interpretação dos auditores<sup>36</sup>.

Com relação aos erros, falhas e omissões em estudos de viabilidade, projetos básicos e/ou executivos, é bastante comum as auditorias manifestarem como irregular qualquer imperfeição verificada nessas peças técnicas, assim, opinando pela reprimenda aos responsáveis. Nesses casos, a prova pericial poderá demonstrar que as incorreções apontadas pela auditoria não alcançam grau de violação das normas correlatas, termos do Acórdão N° 1.608/15-P<sup>37</sup>:

Com relação às acusações de má qualidade das obras contratadas, cabe lembrar que os construtores têm responsabilidade objetiva, de modo que os auditores não necessitam investigar o mecanismo de causa-efeito dos vícios construtivos que venham se manifestar. Esse mister é próprio da prova pericial.

Por sua vez, os sobrepreços<sup>38</sup> e superfaturamentos<sup>39</sup> são os temas que mais redundam em sanções aos jurisdicionados do controle externo, em especial pelo fato de sua análise ser, via de regra, muito mais objetiva, contando com instrumentos de análise estatística<sup>40</sup>, normas legais<sup>41</sup> e publicações especializadas<sup>42</sup>.

Com relação aos sobrepreços, as análises de auditoria tendem a concluir com base nos parâmetros generalistas das normas e publicações oficiais, não se debruçando sobre às realidades do caso concreto. Por sua vez, a prova pericial poderá demonstrar que na situação específica os parâmetros de mercado são distintos dos parâmetros oficiais.

Com relação aos superfaturamentos, são danos ao erário que podem decorrer dos pagamentos de itens com sobrepreços, de pagamentos por serviços não executados e de pagamentos por serviços executados com qualidade inferior ao contratado. Podem também decorrer de superdimensionamentos de materiais e/ou serviços, bem como de alterações de cláusulas financeiras e desequilíbrios econômicos em desfavor da administração pública.

Nesses casos as condenações alcançam valores milionários, tal qual ocorrido nas obras do *Canal Adutor do Sertão Alagoano* em que o TCU responsabilizou diversos agentes por danos ao erário na ordem de R\$ 216 milhões.

36. Acerca do tema, confira-se o artigo laureado com Menção Honrosa no XX COBREAP "A Súmula N° 247 do TCU e o dilema do parcelamento do objeto nas contratações de obras públicas de engenharia".

37. "Não é qualquer omissão ou modificação de itens contratuais que conduz à conclusão de que o projeto básico foi deficiente. **A grave violação** ao art. 6º, inciso IX, da Lei 8.666/93, necessária à aplicação da multa do art. 58, inciso II, da Lei 8.443/92, **requer evidenciação de materialidade, impacto e aderência** das modificações à concepção inicial **do projeto como um todo**, caracterizando transfiguração do objeto."

38. "quando os preços orçados para a licitação ou os preços contratados são expressivamente superiores aos preços referenciais de mercado, ..."; (Lei N° 13.303, Art. 31, § 1º, Inc. I)

39. "... quando houver dano ao patrimônio da empresa pública..." (Lei N° 13.303, Art. 31, § 1º, Inc. II)

40. Princípio de Pareto, Lei de Benford, Curva S, Histogramas, etc.

41. Decreto N° 7.983/13, Acórdão N° 2622/13-P, entre outras normas aplicáveis.

42. SINAPI - Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil  
SICRO - Sistema de Custos Referenciais de Obras  
Manual Orientações para Elaboração de Planilhas Orçamentárias de Obras Públicas, etc.



Frente a vultuosidade dos valores envolvidos, a prova pericial poderá ser decisiva para sobrevivência de uma empresa, bem como a continuidade ou não de uma obra.

Finalmente, outra seara apta à produção de provas periciais no âmbito da fiscalização dos tribunais reside nos imbróglis conectados às desapropriações necessárias aos mais diversos tipos de obras públicas. Caso o controle externo entenda terem ocorrido indenizações para além do preços usuais de mercado, os responsáveis serão acusados de dano ao erário. Nesses casos, a prova pericial poderá demonstrar a regularidade das indenizações.

#### 4 - CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir da exposição do problema alcunhado como “*Apagão das Canetas*”, o artigo apresentou a *engenharia legal* como disciplina indispensável à solução da paralisia experimentada pela infraestrutura brasileira.

Isso porque as provas periciais afastam os riscos inerentes às convicções dos particulares e iluminam as diversas demandas a partir do conhecimento científico acumulado pela humanidade. Assim, têm o condão de evitar subjetivismos e arbitrariedades, ao tempo em que qualificam as análises e permitem aos julgadores apreciarem informações com alto grau de objetividade.

Nesse sentido, o principal atributo da prova pericial é permitir parâmetros comuns às análises dos prestadores e tomadores de contas, assim, minimizando conflitos, estabilizando os processos da administração pública e contribuindo significativamente para o aumento da segurança jurídica.

Ao fim, o investimento na formação e capacitação contínua de profissionais à disciplina da *engenharia legal* é providência que urge em nosso país, não sendo razoável imaginarmos soluções que desconsiderem a interface direito-engenharia.

#### REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. NBR 13752: Perícias de engenharia na construção civil. Rio de Janeiro. 1996.

BRASIL. Decreto n. 23.569 de 11 de dezembro de 1933. Regula o exercício das profissões de engenheiro, de arquiteto e de agrimensor. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1930-1949/D23569.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/D23569.htm)>. Acesso em: 25 abr. 2020.

BRASIL. Decreto n. 7.983 de 8 de abril de 2013. Estabelece regras e critérios para elaboração do orçamento de referência de obras e serviços de engenharia, contratados e executados com recursos dos orçamentos da União, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2013/Decreto/D7983.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Decreto/D7983.htm)>. Acesso em: 25 abr. 2020.



BRASIL. Lei n. 8.443 de 16 de julho de 1992. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8443.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8443.htm)>. Acesso em: 25 abr. 2020

BRASIL. Lei n. 10.406 de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/l10406.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406.htm)>. Acesso em: 25 abr. 2020.

BRASIL. Lei n. 13.105 de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm)>. Acesso em: 25 abr. 2020.

BRASIL. Lei n. 13.303 de 30 de junho de 2016. Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/lei/l13303.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13303.htm)>. Acesso em: 25 abr. 2020.

BRASIL. Lei n. 13.655 de 25 de abril de 2018. Inclui no Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2018/Lei/L13655.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Lei/L13655.htm)>. Acesso em: 25 abr. 2020.

BRASIL. Lei n. 13.898 de 11 de novembro de 2019. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2020 e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/lei/L13898.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13898.htm)>. Acesso em: 25 abr. 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Administrativo. Conclusão dos estudos desenvolvidos pelo grupo de trabalho interdisciplinar constituído por determinação do acórdão n. 2.369/2011 - Plenário. Adoção de valores referenciais de taxas de benefício e despesas indiretas - BDI para diferentes tipos de obras e serviços de engenharia e para itens específicos para a aquisição de produtos. Revisão dos parâmetros que vêm sendo utilizados pelo Tribunal de Contas da União por meio dos acórdãos ns. 325/2007 e 2.369/2011, ambos do Plenário. Acórdão nº 2.622/2013-Plenário. Min. Relator: Marcos Bemquerer.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Auditoria operacional com o objetivo de elaborar um diagnóstico sobre as obras paralisadas no país financiadas com recursos da União. Acórdão nº 1.079/2019-Plenário. Min. Relator: Vital do Rêgo.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Auditoria realizada na Secretaria de Estado da Infraestrutura de Alagoas (Seinfra/AL), no âmbito do Fiscobras 2010, com o objetivo de fiscalizar licitações realizadas nas obras do Canal do Sertão Alagoano para contratação de empresas para execução dos Trechos 3, 4 e 5 do canal adutor. Análise das oitivas e das inspeções. Min. Relator: Raimundo Carreiro.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Orientações para elaboração de planilhas orçamentárias de obras públicas / Tribunal de Contas da União, Coordenação-Geral de Controle Externo da Área de Infraestrutura e da Região Sudeste. – Brasília : TCU, 2014.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Portaria-SEGECEX Nº 27 de 24 de outubro de 2017. Atualiza o documento “Glossário de Termos do Controle Externo”. Disponível em: <[file:///C:/Users/JOS%C3%89%20EDUARDO%20GUIDI/Downloads/Glossario\\_termos\\_controleexterno%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/JOS%C3%89%20EDUARDO%20GUIDI/Downloads/Glossario_termos_controleexterno%20(1).pdf)>. Acesso em: 25 abr. 2020.



BRASIL. Tribunal de Contas da União. Prestação de contas anual. Secretaria Executiva do Ministério da Cultura. Exercício de 2010. Irregularidades na execução de contrato celebrado entre o Ministério da Cultura e o Instituto Euvaldo Lodi no Distrito Federal - IEL/DF. Pagamento por serviços com execução não comprovada. Citação dos gestores responsáveis e da entidade contratada. Pedido para a apresentação de laudo de perícia técnica. Necessidade de saneamento dos autos em respeito ao princípio da ampla defesa. Deferimento do pedido. Prosseguimento do feito. Acórdão nº 9.993/2016-Segunda Câmara. Min. Relator: André de Carvalho.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Recurso de reconsideração contra Acórdão que julgou as contas das recorrentes irregulares e as condenou em débito e ao pagamento de multa em razão de irregularidades em convênio destinado a apoiar o evento "Circuito Goiano de Rodeio - Temporada 2009". Acórdão nº 80/2020-Plenário. Min. Relatora: Ana Arraes.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Relatório de auditoria em contratos de repasse. Construção de unidades prisionais. Supostas irregularidades no planejamento das licitações, realização dos certames, execução contratual e fiscalização dos contratos de repasse. Audiência. Acolhimento parcial das razões de justificativa de parte dos responsáveis. Rejeição das de outros. Multa. Expedição de ofícios de ciência. Acórdão nº 1608/2015-Plenário. Min. Relatora: Benjamin Zymler.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Representação em face de possíveis irregularidades na celebração de acordo de parceria entre as empresas TELEBRAS e VIASAT, prevendo o compartilhamento de receitas oriundas da prestação de serviços de conexão à internet, com utilização do Satélite Geoestacionário de Defesa e Comunicação. Acórdão nº 2.488/2018-Plenário. Min. Relator: Benjamin Zymler.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Resolução-TCU Nº 246, de 30 de novembro de 2011. Altera o Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, aprovado pela Resolução TCU nº 155, de 4 de dezembro de 2002.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Súmula Nº 103. Na falta de normas legais regimentais específicas, aplicam-se, analógica e subsidiariamente, no que couber, a juízo do Tribunal de Contas da União, as disposições do Código de Processo Civil. Ata nº 84/1976-Plenário. Min. Relator: Octávio Gallotti.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Tomada de contas especial. Cobrança irregular de AIHS procedimentos hospitalares cobrados e não realizados. Regularidade com ressalva das contas do ente federado. Quitação. Irregularidade das contas dos gestores. Débito. Multa. Acórdão nº 1.194/2009-Primeira Câmara. Min. Relator: Valmir Campelo.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Tomada de contas especial. Convênio. Implantação do Museu do Café. Não-comprovação da boa e regular aplicação dos recursos. Inidoneidade e/ou falsidade da documentação de despesa. Contas irregulares. Condenação em débito. Multa. Acórdão nº 1.823/2008-Segunda Câmara. Min. Relator: Augusto Sherman.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Tomada de contas especial. Convênio. Inexecução parcial do objeto acordado. Não comprovação da regular aplicação dos recursos. Irregularidade das contas, débito e multa. Acórdão nº 1.895/2014-Segunda Câmara. Min. Relatora: Ana Arraes.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Tomada de contas especial. Município de Monte Alegre, Pará. Convênio 193/PCN/2006. Execução parcial dos serviços. Obra incompleta e inservível à população. Ausência de nexo de causalidade entre os serviços supostamente realizados após o término da vigência e os recursos repassados ao município. Contas irregulares. Débito. Multa. Acórdão nº 2.491/2016-Primeira Câmara. Min. Relator: Walton Alencar Rodrigues.

CARNEIRO, Breno Z. CAJAL, Liana C. H. Segurança Jurídica na Gestão: A Influência dos Órgãos de Controle na Tomada de Decisão por Gestores Públicos. Brasília. 2019. Disponível em: < [https://159146a3-f37e-4128-a17e-52af8299c800.filesusr.com/ugd/63fe2f\\_d645374be53a426e8383a5d0aa1f80e6.pdf](https://159146a3-f37e-4128-a17e-52af8299c800.filesusr.com/ugd/63fe2f_d645374be53a426e8383a5d0aa1f80e6.pdf) > Acesso em: 25 abr. 2020.

CNI. Confederação Nacional da Indústria. Segurança jurídica e governança na infraestrutura (Propostas da indústria eleições 2018; v. 2) – Brasília: CNI, 2018.

CNM. Confederação Nacional de Municípios / Instituto Brasiliense de Direito Público – IDP. Cartilha Informativa – Probidade Administrativa. – Brasília: CNM, 2019. Disponível em: <[https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca/Cartilha\\_Probidade%20Administrativa.pdf](https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca/Cartilha_Probidade%20Administrativa.pdf)> Acesso em: 25 abr. 2020.

COINFRA/CBIC. Grupo de Trabalho CBIC/TCU analisará sete pontos que influenciam elaboração de Orçamentos de Obras Públicas. CBIC. 31 ago. 2018. Disponível em: <<https://cbic.org.br/infraestrutura/2018/08/31/grupo-de-trabalho-cbic-tcu-analisara-sete-pontos-que-influenciam-elaboracao-de-orcamentos-de-obras-publicas/>> Acesso em: 25 abr. 2020.

DANTAS, Bruno. O risco de 'infantilizar' a gestão pública. O Globo Opinião. Editora Globo S/A. 06 jan. 2018. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/opiniao/o-risco-de-infantilizar-gestao-publica-22258401>> Acesso em: 25 abr. 2020.

DEUTSCH, Simone Feigelson. Perícias de Engenharia: A apuração dos fatos. 2 ed. Atual e ampl. – São Paulo. Liv. e Ed. Universitária de Direito. 2013.

GUIDI, José E. A Súmula Nº 247 do TCU e o dilema do parcelamento do objeto nas contratações de obras públicas de engenharia. Disponível em: <<https://ibape-nacional.com.br/biblioteca/wp-content/uploads/2020/02/AO-03-Engenharia-Legal-Aplicada-A-Sum%C3%BA1a-N%C2%BA-247-do-TCU.pdf>> Acesso em: 25 abr. 2020.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. FREITAS, Rafael Vêras. Comentários à Lei Nº 13.655/2018 (Lei da Segurança para a Inovação Pública). Ed. Fórum, 2018. Belo Horizonte.

POINCARÉ, Henri. O valor da ciência. Rio de Janeiro: Contraponto, 1995.



### **Eng. Eng. José Eduardo Guidi**

Eng. Civil graduado pela UFPR. Especialista em Gestão Pública pelo INSPER/SP com anotação de mérito acadêmico. Perito Técnico Judicial TRF-1/TJRO. Consultor com Certificação Profissional em *Compliance* Anticorrupção pela *Legal Ethics Compliance*. Coord/Dir. Operacional do DER/RO (2011/14). Instrutor contratado por entes/órgãos da Administração para ministrar capacitações na área de gestão pública. Autor premiado no XX Congresso Brasileiro de Engenharia de Avaliações e Perícias (*A Súmula Nº 247 do TCU e o Dilema do Parcelamento do Objeto nas Contratações de Obras Públicas de Engenharia*). Autor da publicação “*O Labirinto das Obras Públicas*”, disponível no sítio eletrônico da Câmara Brasileira da Indústria da Construção – CBIC. Proferiu Aula Magna à 4ª turma de pós-graduação em gestão pública do INSPER/SP. Membro do Instituto Brasileiro de Avaliações e Perícias de Engenharia do Paraná – IBAPE/PR.