



EXÉRCITO BRASILEIRO
ESCOLA DE FORMAÇÃO COMPLEMENTAR DO EXÉRCITO
Curso de Gestão e Assessoramento de Estado-Maior - CGAEM



TC INF ANTONIO LUIS DOS SANTOS FILHO

**O AMPARO JURÍDICO NA GESTÃO DOS CONTRATOS
ADMINISTRATIVOS DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇO: CONDITION SINE
QUA NON PARA A EFICIÊNCIA DA OPERAÇÃO CARRO-PIPA DO
EXÉRCITO BRASILEIRO**

Salvador
2019

TC INF ANTONIO LUIS DOS SANTOS FILHO

O AMPARO JURÍDICO NA GESTÃO DOS CONTRATOS
ADMINISTRATIVOS DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇO: CONDITION SINE
QUA NON PARA A EFICIÊNCIA DA OPERAÇÃO CARRO-PIPA DO
EXÉRCITO BRASILEIRO

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à
Escola de Formação Complementar do
Exército/Centro Universitário do Sul de Minas –
UNIS-MG como requisito parcial para a obtenção
do Grau Especialização de Gestão em
Administração Pública.

Orientadora: Prof^ª. Ma. Djanira Helena

Salvador
2019

TC INF ANTONIO LUIS DOS SANTOS FILHO

O AMPARO JURÍDICO NA GESTÃO DOS CONTRATOS
ADMINISTRATIVOS DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇO: CONDITION SINE
QUA NON PARA A EFICIÊNCIA DA OPERAÇÃO CARRO-PIPA DO
EXÉRCITO BRASILEIRO

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à
Escola de Formação Complementar do Exército /
Centro Universitário do Sul de Minas – UNIS-MG
como requisito parcial para a obtenção do Grau
Especialização de Gestão em Administração
Pública.

COMISSÃO DE AVALIAÇÃO

Prof^ª. Ma Letícia Veiga Vasque – Membro 1
UNIS

Prof^ª. Ma. Alessa Montalvão Oliveira Denega – Membro 2
UNIS

Prof^ª. Ma. Thyara Ferreira Ribeiro – Membro 3
UNIS

SUMÁRIO

1.	INTRODUÇÃO.....	06
2.	<u>OPERAÇÃO CARRO-PIPA</u>.....	08
2.	GESTÃO DE CONTRATO DA OPERAÇÃO CARRO-PIPA	09
1		
2.	INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO DOS CONTRATOS DA OPERAÇÃO	
2	CARRO-PIPA	14
2.	PECULIARIDADES À GESTÃO DOS CONTRATOS DA OPERAÇÃO CARRO-	
3	PIPA.....	16
3.	MATERIAL E MÉTODO.....	20
4.	FUNDAMENTOS CONSTITUCIONAIS E INFRACONSTITUCIONAIS À	
	GESTÃO DE CONTRATOS DA OPERAÇÃO CARRO-PIPA.....	21
5.	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	25
	REFERÊNCIAS.....	27

O AMPARO JURÍDICO NA GESTÃO DOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇO: CONDITION SINE QUA NON PARA A EFICIÊNCIA DA OPERAÇÃO CARRO-PIPA DO EXÉRCITO BRASILEIRO

Antonio Luis dos Santos Filho¹
Prof^a. Djanira Helena Ferreira de Andrade²

RESUMO

O presente artigo se propõe a responder quais são os amparos jurídicos existentes na legislação brasileira que dão às autoridades militares a tranquilidade para realizar a gestão dos contratos dos prestadores de serviço da Operação Carro-Pipa com legalidade, eficiência e funcionalidade. O desígnio dessa pesquisa é analisar se há previsão normativa, entendimento jurisprudencial e doutrinário que garantam ao Exército Brasileiro *condition sine qua non* para a eficiência da gestão organizacional e pública dessa Operação. Emprega-se como antídoto metodológico a coleta dos argumentos por intermédio da pesquisa bibliográfica e documental. Também, o caráter exploratório na exposição do posicionamento dos autores e das leis presentes no cerne do trabalho para atingir o escopo da temática. Salienta-se, ainda, a abordagem qualitativa para examinar se o gerenciamento praticado por essas autoridades militares cumprem de forma inexorável o que presume as normas constitucionais e infraconstitucionais desse Estado-nação. Portanto, esta ação proativa brinda a administração pública com a hipótese que pode ser colocada em prática, visando contribuir para desburocratizar o processo, proporcionar economicidade, produtividade e efetividade. Por fim, assevera respaldo a decisão dos agentes militares de adotar medidas – no feito de capacitar recursos humanos, de credenciar, de contratar os prestadores de serviço – para minimizar as dificuldades e potencializar as serventias da Operação Carro-Pipa no contexto da falta de acesso à água no sertão brasileiro.

Palavras-chave: Operação Carro-Pipa. Amparo jurídico. Gestão de Contratos. Exército Brasileiro

ABSTRACT

The article proposes to answer which are the legal supports existing in the Brazilian legislation that give the military authorities peace of mind to perform the management of the contracts of the service providers of Water Truck Operation with legality, efficiency and functionality. The purpose of this research is to analyze whether there is normative prevision, jurisprudential and doctrinal understanding that guarantee the Brazilian Army sine qua non condition for the efficiency of the organizational and public management of this Operation. The collection of arguments through bibliographic and documentary research is used as a methodological antidote. Also, the exploratory character in the exposition of the authors' position and the

¹ Graduado em Ciências Militares pela Academia Militar das Agulhas Negras (1999), pós-graduação nível *latu sensu* em Planejamento Estratégico pela Universidade Católica Dom Bosco - MS (2008), pós-graduação nível *lato sensu* pela Escola de Aperfeiçoamento de Oficiais- RJ (2008), especialização nível *lato sensu* em Bases Geo-Históricas para Formulação Estratégica pela Escola de Comando e Estado Maior do Exército - RJ (2013), mestrando em Direito Constitucional pela Unifor – CE e mestrando em Segurança Pública pela UEA –AM, E-mail: capsfi@hotmail.com

² Mestre em Direito pela Unincor. Graduada em Direito pela Fativa e Gestão Comercial pelo Unis. E-mail: djahelena@gmail.com.

laws present at the core of the work to achieve the scope of the theme. The qualitative approach to examining whether the management practiced by these military authorities complies inexorably with the constitutional and infra-constitutional norms of this nation state is also emphasized. Therefore, this proactive action provides the public administration with the hypothesis that can be put into practice, aiming to contribute to reduce bureaucracy in the process, provide economy, productivity and effectiveness. Finally, it affirms its support for the military agents' decision to adopt measures - in the form of training human resources, accreditation, and hiring service providers - to minimize the difficulties and enhance the services of Operation Carro-Pipa in the context of the lack of access to water in the Brazilian backlands.

Key Words: Water tanker Operation. Legal protection. Management of contracts. Brazilian Army

1. INTRODUÇÃO

A Operação Carro-Pipa é uma missão subvencionária, do Poder Público, que atua em um tema de projeção social do país, a falta de água na região semiárida. Esta peculiaridade impõe aos integrantes do Exército Brasileiro a realizarem com zelo e atenção os processos administrativos a fim de conquistarem todos os objetivos estabelecidos na gestão do Programa, fomentando, ainda, a investigação das melhores práticas para alocar os recursos financeiros.

Nesse contexto, é importante salientar que a civilização vive no mundo globalizado e interligado o que impõe um programa emergencial – de coleta, transporte e distribuição de água potável – que satisfaça as necessidades e as expectativas dos cidadãos arruinados pela estiagem e seca. Da mesma forma, o caráter duradouro e incessante da Operação, com temporalidade de aproximadamente vinte anos, torna-a complexa o que requer acompanhamento e fiscalização ininterrupta, com a meta de que os contratos de prestadores de serviços sejam executados com excelência.

Nesse sentido, o tema propõe a seguinte inquietude: quais são os amparos jurídicos existentes na legislação brasileira que dão às autoridades militares a tranquilidade para realizar a gestão dos contratos dos prestadores de serviço da Operação Carro-Pipa com legalidade, eficiência e funcionalidade?

Nessa senda, também, aponta a hipótese de que a Carta Magna, as Leis infraconstitucionais, a doutrina e a jurisprudências dão segurança jurídica aos Órgãos gestores dos contratos administrativos do programa, permitindo aos agentes públicos buscarem, cada vez mais, potencializar competência e produtividade em prol do interesse público.

Para tal, o objetivo geral é analisar se há previsão normativa, entendimento jurisprudencial e doutrinário que garantam ao Exército Brasileiro *condition sine qua non* para a eficiência da gestão organizacional e pública da Operação Carro-Pipa. Nesse cenário, na busca de alcançar o propósito global é preciso de início apresentar essa missão subsidiária e motivar a adoção da inexigibilidade de licitação. Depois, estudar as peculiaridades existentes na gestão e nos contratos administrativos da Operação. Por último, analisar os fundamentos constitucionais e infraconstitucionais que viabilizam o gerenciamento do programa. Tudo isso, sem deixar de ressaltar a importância de cada respaldo jurídico na solução de óbices e no aumento da potencialidade dos efeitos.

Por isso ao desenvolver o trabalho, empregou-se a pesquisa básica, teórica, bibliográfica, com base em material já elaborado, como livros, artigos científicos, periódicos e teses atualizadas. Agregaram-se consultas eletrônicas a sites de autores que contribuam na coleta de dados que respondam o problema, bem como pesquisa documental, por meio das fontes de documentos de órgãos públicos. Com foco no objetivo do estudo, trata-se de uma pesquisa exploratória, no qual o pesquisador irá descrever o posicionamento da doutrina, dos pareceres jurídicos e dos Órgãos de controle sobre o tema. Já quanto à natureza, escolheu-se a abordagem qualitativa, no sentido de serem investigados significado, origem, relações e mudanças das informações diversas a respeito do tema, tudo na intenção de se desvendar a realidade e poder intuir possíveis consequências.

Nesse panorama, o supedâneo para o assunto é obtido em dados do Tribunal de Contas da União (TCU), da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), da Lei Nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que regula o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal de 1988, além dos autores Hely Lopes Meirelles com a sua obra, Direito Administrativo Brasileiro, mais Paulo Affonso Leme Machado; Zulmar Fachin e Deise Marcelino da Silva com seus respectivos livros de temas de direito de acesso à água, ademais, Calil Simão, com a obra Elementos do Sistema de Controle de Constitucionalidade e de outros livros, normas e documentos.

Portanto, o estudo é justificado, no aspecto pessoal, por manifestar a visão científica a qual gera conhecimento que balizam os entendimentos e pacificam discordâncias. Da mesma forma, profissionalmente, por se nortear de forma segura do modelo de Administração Pública Gerencial, fundamentado seus atos e procedimentos na defesa do interesse do bem comum. Já na ótica social, por assegurar amparo que proteja a administração e o interesse público – priorizar o cidadão vulnerável que vive na área crítica do semiárido brasileiro e necessita da Operação Carro-Pipa – sem a insegurança de vir a ser responsabilizado por crime nas esferas civil, penal e administrativa.

2. OPERAÇÃO CARRO-PIPA

A Operação Carro-Pipa é uma importante ação de defesa civil em caráter de emergência realizada pelo Exército Brasileiro que abrange o semiárido nordestino e a região norte dos Estados de Minas Gerais e do Espírito Santo –. O emprego da Força Terrestre neste Programa tem a legalidade e legitimidade garantida no que prevê, explicitamente, a Constituição Federal de 1988, a Lei Complementar de Nº 97 de 1999 e outras leis, decretos e portarias. Observa-se que esse pensamento está em conformidade com que defende a doutrina ao ler “[...] a inconstitucionalidade decorre da violação de normas jurídicas de natureza constitucional, a ilegalidade decorre da violação de normas jurídicas previstas pela legislação infraconstitucional.” (SIMÃO, 2014, p. 69).

Neste contexto, a Portaria Interministerial nº1/MI/MD, de 25 de julho de 2012, em vigor, regula a mútua cooperação técnica e financeira entre os Ministérios da Integração Nacional e da Defesa para a execução da Operação. Além disso, o Relatório de Auditoria do Tribunal de Contas da União, TC 043346/2012-0, deixa translúcido os óbices no planejamento, coordenação, execução e fiscalização dessa missão, ao afirmar que em 2012, esta intervenção complementar já atendia 782 municípios, em uma área de atuação de mais de 688 Km², com cerca de 70.000 pontos de abastecimento, para garantir água à aproximadamente 3.800.000 cidadãos, por meio da contratação de 4.474 carros-pipa, contando com o investimento, no exercício, de R\$ 402.238.506,03. Pode-se notar que as medidas adotadas no país são defendidas ao ler sobre o direito à água que “[...] procura-se a positivação de um direito natural para que ninguém - pessoa

física ou jurídica de direito público ou privado – fique indiferente à situação de carência vital da água [...]” (MACHADO, 2018, p. 21).

Segundo a Constituição Federal brasileira e a Lei nº 10638, de 2013, que instituiu o Programa Permanente de Combate à Seca – PROSECA, a implantação da Operação Carro-Pipa se justifica paliativamente, já que é uma maneira que o Governo Federal utiliza para cumprir a atribuição constitucional do Estado de prover o direito à vida e à água potável, ainda que extremamente reduzido, 20 litros/dia por pessoa. É categórico o consentimento de que “[...] a escassez da água potável, bem essencial da vida do e no Planeta, é um dos problemas mais graves que afligem a sociedade contemporânea mundial, comprometendo a existência de vidas humanas [...]” (FACHIN, 2012, p.2).

Assim, pode-se constatar que os moradores, atualmente, sobrevivem nessas áreas insalubres devido à situação de adversidade e de calamidade ocasionadas pela seca e, principalmente, por falta de atitudes públicas perenes, salutar, duradouras e sustentáveis que possibilitem água durante todo ano, em quantidade e qualidade suficiente para favorecer a cidadania e outros fatores socioeconômicos nessa região afetada que compõe o território brasileiro. O governo brasileiro, nesse caso, cria ações para minimizar a segregação regional, caso contrário irá de encontro com o entendimento “[...] que a água e seus serviços devem estar acessíveis a todos, de fato e de direito, com inclusão dos setores mais vulneráveis e marginalizados da população, [...] em relação ao acesso da água em termos quantitativos e qualitativos [...]”. (VIEIRA, 2016, p.28).

Portanto, o próximo item busca salientar aspectos pertinentes à gestão de contratos e ressalta que o receio de ter ação de comando cria barreiras na prestação de serviço da Operação Carro-Pipa, sendo obstáculo para otimizar procedimentos e produzir resultados.

2.1 GESTÃO DE CONTRATO DA OPERAÇÃO CARRO-PIPA

A gestão de contratos da Operação Carro-Pipa deve ocorrer em harmonia com a imposta a qualquer Órgão Público. Dessa maneira, visa-se potencializar o resultado, aumentando o êxito em todas as fases do processo. Enfatiza-se que o contrato é um ato de gestão na Administração Pública e sobre isso Meirelles (1990, p. 79-80) redigiu:

[...] *ato de gestão* é todo aquele que ordena a conduta interna da Administração e de seus servidores, ou cria direitos e obrigações entre ela e os administrados, tais como despachos que determinam a execução de serviços públicos, os atos de provimento de cargo e movimentação de funcionários, as autorizações e permissões, os contratos em geral; [...] (MEIRELLES, 1990, p.79-80).

Fica claro, portanto, que é delegado aos agentes da administração pública o privilégio de fiscalizar a prática do contrato como previsto no inciso III do Art.58 da Lei 8.666, de 21 de junho de 1993, ou seja, este é um ato obrigatório, com previsão legal expressa (BRASIL, 1993). Dessa maneira, o gestor de contrato é a pessoa que age em nome da Administração Militar, devendo ser minuciosamente selecionado, orientado, instruído e designado para função, quer de forma abrangente ou específica. O importante é perceber que a Lei de licitações e contratos, supramencionada, deu o poder de fiscalizar a execução do contrato e ao mesmo tempo, impôs ao gestor a responsabilidade de agir por iniciativa própria, com a intenção de coibir e evitar erros, omissões, danos e prejuízos à Administração Pública e ao público atendido.

Nesse contexto, é notório que o legislador, não deixou amarrado a imposição dos administradores elegerem emissários com atribuições distintas, como: Gestor e Fiscal. Contudo, o *caput*, do Art. 67 da Lei 8.666, de 21 de junho de 1993, determina o cumprimento das duas tarefas, acompanhar e fiscalizar, deixando a decisão de como fazer, de acordo com a discricionariedade e interpretação da autoridade competente mediante a necessidade do caso real (BRASIL, 1993).

Em sintonia, reitera-se, mais uma vez, a importância da seleção do gestor de contrato da Operação de distribuição de água. Inicialmente, pela grandeza e influência da função. Em seguida, pelo mérito da ação que visa garantir direitos a brasileiros que subsistem em uma região com severa falta de água. Depois, mais não menos salutar, por ser assessor e preposto da autoridade que o escolheu, a qual poderá ser responsabilizada solidariamente pelas incoerências legais e morais que o gestor escolhido vier a cometer durante a vigência do contrato.

Por tudo isso, cabe ao escalão superior, na administração militar, definir e elencar, com base no caso real, as atribuições, critérios e padronizações ao gestor de contrato. Deve, assim, enumerar as incumbências que precisam ser cumpridas de forma tempestiva e oportuna, com o intuito de cumprir fielmente o instrumento contratual, conforme recomenda o Art. 66 da Lei 8.666, de 21 de junho de 1993, conforme diz: “[...] O contrato deverá ser executado fielmente

pelas partes, de acordo com as cláusulas avençadas e as normas desta Lei, respondendo cada uma pelas consequências de sua inexecução total ou parcial. [...]” (BRASIL, 1993).

Nesse sentido, ressalta-se que os militares designados para esta função, gestor e fiscal de contrato, que não cumprirem os deveres impostos formalmente por lei e outras normas, poderão sofrer responsabilização civil, penal e administrativa. O grau de repreensão será proporcional a natureza e gravidade da infração cometida, bem como, do dano causado a Administração Militar e as populações beneficiadas com o Programa. Dessa maneira, o escritor Cleber Olympio (2015, p.278), aborda sobre as sanções administrativas ao redigir que:

As sanções administrativas serão aplicadas sem prejuízo das disciplinares – conforme os Regulamentos disciplinares –, cíveis e criminais que se fizerem cabíveis. Sendo, ainda, o agente da Administração Militar qualificado como agente público, entendemos como plena a aplicabilidade, nesses casos, da Lei de Improbidade Administrativa [...]. (OLYMPIO, 2015, p. 278).

Com isso, a fim de diminuir os efeitos da relutância da Operação Carro-Pipa é imprescindível à designação de gestores com encargos diferenciados no acompanhamento e na fiscalização dos diversos contratos de prestação de serviços acordados com as empresas e as pessoas físicas. Estes gestores assumem a responsabilidade de emissário da Administração Pública Militar com o propósito de escortar a execução do contrato. Dessa maneira, possuem a responsabilidade de proceder com atitudes dinâmicas que preservem os interesses públicos, examinando o fiel cumprimento das imposições contatuais aceitas pelos prestadores de serviços.

Nessa senda, é salutar exprimir que a gestão, no âmbito contratual, requer como o próprio nome já diz o gerenciamento macro de todos os negócios jurídicos firmados com terceiros, sejam pessoas físicas ou jurídicas. Por outro lado, a fiscalização é estanque, ou seja, relativo ao cuidado com o cumprimento das cláusulas de cada contrato. Contudo, percebe-se que ambos os encargos possuem o intuito de atender as necessidades da Operação Carro-Pipa. Tudo isso está em concordância com que escrita por Barral (2016, p.61), na Apostila da Escola Nacional de Administração Pública (Enap), ao redigir que:

[...] A doutrina sustenta haver dois importantes núcleos de atuação na atividade de fiscalização de contratos, quais sejam, a gestão e a fiscalização propriamente dita. Contudo, esta diferenciação não está adequadamente refletida na legislação de regência. [...] (BARRAL, 2016, p.64).

Com o intuito de cumprir o previsto no inciso III do Art. 58, e no Art. 67, ambos da Lei de 8.666, de 21 de junho de 1993, os Órgãos e Unidades do Exército envolvidas no programa, devem acompanhar e fiscalizar todos os contratos assumidos, ou seja, realizar a gestão dos contratos. Em conformidade com o Enap, devido à complexidade dessa missão, o ideal para isso, seria implantar um serviço específico de gestão de contratos, podendo ser designado um militar ou uma seção. Para minimizar a dificuldade de falta de efetivos nas Organizações Militares Executoras a instituição, Exército Brasileiro, pode estimular a contratação de militares de carreiras que já passaram para a reserva remunerada, os Prestadores de Tarefa por Tempo Certo (PTTC).

Nessa lógica, o gestor faria a observação abrangente dos atos contratuais, o que viabilizaria a segregação de função e o propício acompanhamento da execução dos mesmos. Na esteira, como oportunidade de melhoria e visão de futuro, se tornaria uma função chave que requer qualificação acadêmica ou profissionalização, portanto um especialista militar na área de gerenciamento de contratos da Instituição. Assim, este gestor de contratos da Operação Carro-Pipa cuidaria de todos os assuntos administrativos, destes atos pactuados entre as partes, como: documentação, prazos, pagamentos, reajustes, controle e auditorias internas e assessoramento. Ou seja, tudo referente aos contratos do Programa, com o objetivo de asseverar à continuidade, efetividade e produtividade.

Também com base no Apostila da Enap, o fiscal de contrato, por outro lado, seria o servidor militar escolhido para função específica. Esta designação deve ocorrer em publicação transparente (Boletim Interno, portaria ou no próprio contrato), assegurando poderes para que represente a Administração Pública Militar. Destaca-se que a lei determina a obrigatoriedade de nomear um fiscal singular para cada contrato assinado. A este militar cabe fiscalizar pontualmente o cumprimento das cláusulas normatizadas pelo instrumento jurídico acordado pelas partes.

No entanto, na prática, o que ocorre muitas das vezes, na gestão de contratos da Operação Carro-Pipa, é a centralização das funções – gestão e fiscal de contratos – com um único servidor militar, cabendo a ele resolver todas as demandas administrativas e operativas de fiscalização do contrato de prestação de serviço. Apesar de ir de encontro à orientação doutrinária, e do Tribunal de Contas da União, não há nenhuma ilegalidade nisto. O ordenador de despesas apenas perde a oportunidade de ter mais um assessoramento, mais uma auditoria interna

e, principalmente, um agente com capacidade de impulsionar o êxito administrativo no combate à seca. Essa afirmação de fato é permitida no Art. 115 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993:

Art. 115. Os órgãos da Administração poderão expedir normas relativas aos procedimentos operacionais a serem observados na execução das licitações, no âmbito de sua competência, observadas as disposições desta Lei.

Parágrafo único. As normas a que se refere este artigo, após aprovação da autoridade competente, deverão ser publicadas na imprensa oficial. [...] (BRASIL, 1993).

Por outro lado, em conformidade com o Tribunal de Contas da União no TC 043346/2012-0, observa-se a inquietude do Alto Comando da Força Terrestre com a gestão de contrato da Operação Carro-Pipa, ao investir e utilizar o Gestor de Controle de Distribuição de Água – GCDA. Salienta-se que esse é um sistema de processamento de dados com capacidade de apoiar e complementar automaticamente algumas necessidades das Organizações Militares Executoras. Esse instrumento tecnológico contribui para aferir vários afazeres das pessoas físicas e jurídicas contratadas para distribuir água potável – “pipeiros”. De fato, tudo isso salvaguarda a Instituição e imprime credibilidade das informações geradas e apuradas no com o auxílio do sistema.

Contudo, devido à magnitude da Operação Carro-Pipa cabe ainda mais investimento em Tecnologia de Informação (TI) na gestão dos contratos de prestadores de serviço. Esse procedimento tem a finalidade de melhorar as deficiências e sanar os problemas de infraestrutura de todo o sistema que orbita a missão. Além disso, os gestores militares tem o objetivo de seguir a orientação do Relatório de Auditoria do Tribunal de Contas da União, TC 043346/2012-0, que aposta no avanço tecnológico suficiente “[...] de modo a aumentar o nível de segurança das informações, garantindo maior integridade, confidencialidade, autenticidade e disponibilidade das informações processadas pelas organizações militares [...]” (BRASIL, 2012, p. 15).

Da mesma maneira, concerne, principalmente, as Organizações Militares Executoras a terceirização do encargo de gestor de contrato, reduzindo o efetivo de militares da ativa envolvidos nesta atividade administrativa. Isso está autorizado no *caput* do Art. 67 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, quando o legislador afirmou o que é “[...] permitida a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo de informações pertinentes a essa atribuição [...]” (BRASIL, 1993).

Nesta atividade gerencial, seguindo o que diz o parágrafo 2º do Art.67 da Lei 8.666, de 21 de junho de 1993, o militar conta com o livre arbítrio e o bom senso, para perceber que as decisões e ações que forem além da sua competência deverão ser conduzidas aos superiores hierárquicos, com tempestividade e oportunidade, para que sejam tomadas as medidas cabíveis ao caso concreto. Com isso, a decisão por unir ou dividir as atribuições na gestão dos contratos é do Comandante e Ordenador de Despesas, selecionando os agentes da administração com valores éticos e, no mínimo, conhecimento técnico acerca do contrato.

Arremata-se elencando que de fato, está expresso no Art. 57 da Lei 8.666, de 21 de junho de 1993, que o gestor do contrato tem autoridade para verificar periodicamente o desenvolvimento desse instrumento assinado e acordado entre as partes. Por esse motivo, o militar incumbido com essa atribuição deve conhecer com profundidade o edital da licitação e todas as cláusulas contratuais, para que possa ser proativo, corrigindo os erros e falhas dos prestadores de serviço, assim como, circunstanciais irregularidades ou distorções existentes.

Assim, será abordado no próximo item generalidades que tornam peculiar a gestão do contrato desse Programa, principalmente, os firmados com os prestadores de serviços que irão de fato captar, transportar e distribuir a água potável por meio dos carros-pipa.

2.2 INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO DOS CONTRATOS DA OPERAÇÃO CARRO-PIPA

O Relatório do Tribunal de Contas da União no TC 043346/2012-0, expõe que a complexidade da Operação Carro-Pipa gera inúmeras particularidades à gestão dos contratos de prestação de serviços por parte das Organizações Militares Executoras (OME) do Exército. No entanto, de acordo com a previsão da Carta Magna de 1988, esses fatos não desobrigam estes Órgãos da Administração Pública a deixarem de cumprir fielmente as formalidades processuais previstas em leis. Como resguarda a Lei 10.406 de 2002, o Código Civil brasileiro, tudo isso, tem o intuito de proteger os interesses das partes. No entanto, por se tratar de um programa do poder público com o objetivo de aquinohar água potável aos arrasados pela seca deve-se observar a prioridade dos princípios da supremacia e da indisponibilidade do interesse público, conforme alerta Carvalho (2017, p.62):

[...] analisar-se-á o interesse público primário como norteador do regime jurídico administrativo, podendo-se estabelecer a presença de dois princípios basilares na

definição deste conceito, quais sejam: a supremacia do interesse público sobre o interesse particular e a indisponibilidade do interesse público pelos administradores do Estado. [...] (CARVALHO, 2017, p.62).

Por este motivo, a Lei Maior e outras Leis vigentes no país impõe ao programa a implementação de vários processos administrativos para aquisição, obras e prestação de serviços – licitação, pregão, dispensa e inexigibilidade – com empresas ou pessoas físicas, visando atender com oportunidade e continuidade os que passam sede. Isso é justificado, pelo fato das Organizações Militares Executoras não possuírem, muitas das vezes, estrutura física compatível, meios orgânicos, equipamentos e pessoal suficientes para cumprir todas as tarefas dessa subsidiária atividade. Todos estes itens são adquiridos e contratados, de acordo com a Natureza de Despesa (ND), com recursos orçamentários disponibilizados para execução da Operação. Com isso, a fiscalização e prestação de conta da execução dos contratos e da aplicação do recurso público aos Órgãos de Controle são mais uma ação peculiar para a potencialização dos efeitos da distribuição de água.

Com efeito, não há dúvida que a licitação é o mecanismo legal para a contratação com os Órgãos Públicos, conforme impõe o inciso XXI do Art. 37 da Constituição Federal, de 5 de outubro de 1988 e, ainda, a Lei 8.666, de 21 de junho de 1993. Em sintonia, está exposto que “[...] em regra, todas as vezes que a Administração Pública precisar celebrar contratos, ela o fará mediante prévia licitação. As exceções ficam a cargo das hipóteses de dispensa e inexigibilidade, [...]” (CARVALHO, 2017, p. 442).

Porém, no caso da pesquisa, existe uma situação específica onde esta regra não é seguida. Isso ocorre, uma vez que, os contratos dos prestadores de serviços que realizam a atividade fim de distribuir a água potável utilizando o carro-pipa, “pipeiros”, são firmados com o amparo no *caput* do Art. 25, da Lei 8.666, de 21 de junho de 1993, ou seja, a inexigibilidade de licitação. Dessa maneira, inerente da Operação Carro-Pipa é a impossibilidade de competição na contratação dos “pipeiros”, em decorrência do credenciamento de todos os interessados que atendem o edital, estando alinhados com os requisitos mínimos necessários à habilitação dessa tarefa de conceder água nas regiões em estado de emergência ou de calamidade pública por causa da seca. Dessa maneira, a existência de pressupostos fáticos no Programa conduziu o Tribunal de Contas da União (TCU) a se manifestar no TC 043346/2012-0, conferido a legalidade do ato ao dizer que:

[...] 45. Em maio de 2012, a Advocacia-Geral da União (AGU), submetida à controvérsia jurídica suscitada pela Consultoria Jurídica da União no Estado de Pernambuco relacionada à contratação, por unidades do Exército Brasileiro, dos serviços de coleta, transporte e distribuição de água potável, através de carros-pipa, no âmbito da OCP, se manifestou pela possibilidade jurídica da feitura das contratações de forma direta, por inexigibilidade de licitação (art. 25, caput, da Lei 8.666, de 21 de junho de 1993), através do sistema de credenciamento (vide peça 17). [...]47. Salienta-se que o TCU se manifestou positivamente acerca da sistemática de contratação via credenciamento, conforme exposto no TC 016.522/1995-2, por meio da Decisão Plenária 656/1995. [...] (BRASIL, 2012, p. 8).

Seguindo este raciocínio, ressalta-se que, esta afirmação da Advocacia-Geral da União (AGU) garantiu que a inexigibilidade, por credenciamento, é capaz de atender as reais necessidades da administração pública militar, promovendo a rapidez e a continuidade do Programa, com uma gestão operacional e administrativa eficaz. No entanto, o credenciamento obriga uma rotatividade trimestral dos participantes, por meio de sorteio, maximizando a rotatividade, isonomia e a formalização de novos contratos a serem gerenciados e fiscalizados nas Organizações Militares Executantes.

Neste sentido, cotidianamente, torna-se compreensível o fato dos Comandantes e, também, Ordenadores de Despesas das OME envolvidos se dedicarem, diariamente, quase que exclusivamente para o desenvolvimento de atividades e solução de demandas referentes ao Programa. Salienta-se que cabe ao gestor da Unidade designar, instruir, orientar, fiscalizar, corrigir, aprovar, validar, dentre outras coisas, administrar os meios, os recursos humanos e as atividades em proveito da economicidade e eficiência dessa missão. Dessa forma, a necessidade de dedicação quase que integral é um óbice ao gerenciamento dos contratos, em destaque, dos prestadores de serviços que concretizam a atividade fim, entregar água potável utilizando carros-pipa.

No próximo tópico serão justificadas outras especificidades que influem de forma direta ou indireta na gestão de contratos da Operação Carro-Pipa.

2.3 PECULIARIDADE À GESTÃO DOS CONTRATOS DA OPERAÇÃO CARRO-PIPA

É peculiar a esse Programa Emergencial a grande quantidade de contratos produzidos e que precisam ser acompanhados. O ordenamento jurídico brasileiro exige que os agentes da administração militar sigam de forma fiel o que as normas e leis determinam. Isso é asseverado pelo autor quando aponta que “[...] a doutrina costuma apontar a existência de seis fontes

principais deste ramo do Direito, quais sejam, a lei, a jurisprudência, a doutrina, os princípios gerais, os costumes e os tratados internacionais. [...]” (CARVALHO, 2017, p. 41).

No entanto, existe amparo que pode ser usado para motivar o aumento da vida útil dos contratos dos encarregados na entrega da água da Operação. Deve-se apontar que os militares querem desburocratizar o processo, inserindo cláusulas que permitam cumprir a tarefa sem afetar o cumprimento da missão principal. Para isso devem motivar e amparar as suas decisões, agindo de forma proativa na concepção e execução dos contratos de prestação de serviço pactuados para o Programa. Encontra-se esse suporte no inciso II do Art. 57 da Lei 8.666, de 21 de junho de 1993, que afirma:

Art. 57. A duração dos contratos regidos por esta Lei ficará adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários, exceto quanto aos relativos:
II - à prestação de serviços a serem executados de forma contínua, que poderão ter a sua duração prorrogada por iguais e sucessivos períodos com vistas à obtenção de preços e condições mais vantajosas para a administração, limitada a sessenta meses [...] (BRASIL, 1993).

A gestão de grandiosas montas de recursos públicos, também, é um aspecto preponderante dessa missão subsidiária de defesa civil. Os órgãos envolvidos e, principalmente, os ordenadores de despesas tem o dever de prestar conta da aplicação em conformidade com a lei do dinheiro público. Por isso, a Administração Militar potencializa as medidas preventivas quanto a fraude, corrupção e descumprimento contratual, empregando grandes efetivos nestas atividades gestão, fiscalização e controle. Enfatiza-se que a intenção dos agentes públicos militares é devolver à população atendida a dignidade e outros direitos previstos em Leis.

Em consonância, outro motivo é a importância da distribuição de água potável pelo Exército. Apesar de ser uma atividade complementar os Órgãos e Organizações Militares da Força Terrestre envolvidas são responsáveis por atender com celeridade as áreas urbanas e rurais em que o povo sofre com a falta de água. No entanto, os trâmites burocráticos devem ser plenamente atendidos devido à longevidade do Programa que vigora de forma contínua por quase duas décadas.

Por esse motivo, os servidores militares buscam harmonizar a rapidez e continuidade de suas ações humanitária com as exigências que legitimam os seus atos administrativos de boa-fé, com implementos gerenciais que asseguram o direito à vida, à saúde e a outros direitos sociais no semiárido brasileiro. Isso foi citado pelo Tribunal de Contas da União (TCU) no TC 043346/2012-0, exaltando o benefício da ação quando diz:

160. A presença do Exército, com seus militares fardados, assegurando o socorro a uma necessidade vital da população – distribuição de água para beber, produz, como a equipe pôde observar, nos beneficiários a sensação de que existe um Estado de fato; de que não estão desamparados pelo poder público central; de que são, ao menos em certa medida, cidadãos brasileiros de fato. [...] (BRASIL, 2012, p. 20).

Além disso, a própria seca é um fator intrínseco da Operação. Atualmente, com o aquecimento global, as mudanças climáticas potencializam o efeito do calor e da estiagem não só no sertão, mas também em outras regiões circunvizinhas. Consequentemente, são mais áreas afetadas e em condições de adversidades, exigindo do Poder Público a intervenção federal e a distribuição de uma nova frente em perigo eminente, por falta de água, que requer um atendimento ágil e em conformidade com as leis e princípios da Administração Pública.

Da mesma forma, a amplitude do Exército brasileiro possibilita uma atuação mais precisa e presente, mesmo na extensa e insalubre área atendida. Em contrapartida, o grande número de municípios atendidos potencializa as denúncias, os processos administrativos, as fiscalizações e as dificuldades de auditorias internas, ocasionando sérias dificuldades na gestão do Programa. É notório, que esses fatores refletem no dia a dia da caserna, levando a inquietudes quanto a necessidade de mais efetivos, meios, tempo e de especialização vocacionada especialmente para esta nobre atividade de prestação de serviço técnico, de gestão e operacional. Mais uma vez, o Relatório de Auditoria do Tribunal de Contas da União, TC 043346/2012-0, apontou essa limitação apesar do esforço dos militares em cumprir a missão, ao expressar que:

163. Não obstante o empenho dos integrantes do Exército na condução da operação, cumpre lembrar que existe uma limitação quantitativa de contingente mobilizável para tal mister, dado que, paralelamente à execução do programa, as diversas atividades normais da caserna necessitam de continuidade, ademais de outras operações subsidiárias emergenciais que eventualmente surjam. [...] (BRASIL, 2012, p. 20).

Soma-se a isso, o fato da formação acadêmica nas Escolas Militares – Escola de Comando e Estado Maior do Exército, Academia Militar das Agulhas Negras e Escola de Sargentos das Armas – não fornecerem aos discentes o conhecimento técnico e científico na extensão necessária para tomada de decisões seguras quanto ao assunto gestão administrativa e orçamentária no grau de exigência cobrados pelos Órgãos de Controle Externo. Mesmo assim, não há uma obrigatoriedade que estimule esta capacitação dos recursos humanos, em

estabelecimentos de ensino civis ou militares, habilitados, com o grau de instrução doutrinário e jurídico imprescindível para o exercício da função.

Esse deficiente investimento na capacitação intelectual dos recursos humanos do Exército, em administração pública, proporciona tensões, preocupações e até recusas por parte dos militares que são designados com os encargos de Ordenador de Despesas, Chefe da Divisão Administrativa e Fiscal Administrativo, Chefe da Operação Carro-Pipa, além dos gestores e fiscais de contratos do Programa, nas Organizações Militares Executoras. Sabe-se que legalmente, não ser voluntário, não é impedimento para ocupar a função ou cargo, mas desmotiva o escolhido, o que pode influenciar negativamente no rendimento, alcance e efetividade da missão subsidiária. É possível verificar esse respaldo na Apostila da Escola Nacional de Administração Pública (Enap) quando afirma que “[...] é obrigação da Autoridade superior conferir condições adequadas de trabalho, sob pena de atrair para si a responsabilidade por eventuais prejuízos advindos da fiscalização deficiente. [...]” (BARRAL, 2016, p. 64).

Não menos importante é o fato de todos os Órgãos, Diretorias, Comando de Áreas, Regiões Militares e Organizações Militares do Exército ser guarnecidos com militares dos diversos níveis hierárquicos de acordo com os efetivos existentes no Quadro de Cargo Previsto. Por conseguinte, não há previsão de efetivo para execução exclusiva de missão subsidiária, como requer a Operação Carro-Pipa. Assim, todos os níveis de Comando e Controle da Força Terrestre sofrem com os encargos de controle, gestão e fiscalização dessa Operação.

É importante dizer que há previsão legal para contratação de terceiros como prestadores de serviço, por tempo determinado, no serviço público, conforme facultado pelo Art. 67 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Mas, nas Organizações Militares que executam todo processo administrativo do Programa de distribuição de água, isso é inexpressível ou quase inexistente. Portanto, é de bom alvitre analisar a possibilidade de fazer uso deste dispositivo legal, contratando terceiros para a gestão e fiscalização de contratos de prestação de serviço da Operação em todos os níveis hierárquicos de gerenciamento, se for o caso. Esta afirmação, também, encontra-se registrada documento da Enap, formulada por Barral (2016, p.65), ao afirmar que:

[...] Terceiro é a pessoa física ou jurídica contratada para auxiliar o fiscal na sua tarefa, conforme facultado pelo art. 67 da Lei nº 8.666/93. A contratação do terceiro não é obrigatória, cabendo à Administração verificar se a complexidade do contrato exige a assistência desse terceiro. Trata-se de uma atividade assistencial, cabendo a

responsabilidade pela fiscalização à Administração Pública, [...] (BARRAL, 2016, p. 65).

Afere-se que o efetivo que, de certa forma, está habilitado a exercer essas atribuições na gestão administrativa e orçamentária nos quartéis, é muito pequeno, pois abrange apenas os oficiais, subtenentes e sargentos. Isso, também, reflete na gestão e fiscalização de contratos das Unidades, uma vez que, essas funções, muitas das vezes, são unificadas em um único servidor, indo de encontro com o entendimento doutrinário e as orientações dos Órgãos de Controles competentes. Por tudo isso cresce de importância o próximo tópico, que citará os amparos previstos no ordenamento jurídico da nação que asseveram a gestão neste Programa Complementar que salva vidas.

3. MATERIAL E MÉTODO

O presente trabalho, portanto, é oriundo de uma pesquisa de natureza básica, com o intuito de oferecer um melhor entendimento sobre o tema. A análise focou os esforços em entender, descrever e explicar os amparos que legitimam a gestão de contratos da Operação Carro-Pipa, no contexto da situação emergencial da população atendida.

A presente pesquisa é subjetiva, não experimental, e de cunho bibliográfico para analisar os fatos. Também é um trabalho qualitativa baseada em análise documental para confrontar a visão teórica com a realidade, buscando identificar e obter o suporte teórico de estudo com base nos posicionamentos de doutrinadores, nas Leis Constitucionais e infraconstitucionais vigentes na República Federativa do Brasil.

De abordagem fundamentalmente qualitativa, trabalhando com descrições, comparações, interpretações e atribuição de significados. Inicialmente, foi conduzida uma pesquisa bibliográfica para a construção do texto, dialogando com autores tudo com o desígnio de construir um escopo teórico para fundamentar a legalidade e a legitimidade do gerenciamento contratual das Organizações Militares Executoras da Operação Carro-Pipa.

O foco do estudo é demonstrar, por meio de análise, valendo-se dos métodos histórico e comparativo, e dos instrumentos de pesquisa bibliográfica e documental, que a Administração Militar, como representante do Estado, tem um papel relevante para na proteção dos direitos constitucionais dos cidadãos, devendo contribuir de forma efetiva para a preservação da dignidade da pessoa humana e o desenvolvimento social e econômico do semiárido nordestino.

Em relação ao método de abordagem, a pesquisa foi qualitativa, de modo que as questões de estudo fornecessem soluções parciais que possibilitem a compreensão e resolução do problema da pesquisa. De acordo com NEVES e DOMINGUES (2007, p.56), este método se presta melhor quando se consideram relevantes os fatores políticos, ideológicos e sociais. Dessa forma, buscou-se apreender dimensões como a subjetividade e a individualidade, características nem sempre presentes em estudos quantitativos.

Por fim, em relação ao objetivo geral, foi empregada a modalidade exploratória e analítica. Dessa maneira foi analisado indutivamente a gestão de contrato da Operação Carro-Pipa. Dessa ótica utilizou-se os dados obtidos, aduzindo os reflexos que contribuam para o amparo das decisões tomadas pelas autoridades militares competentes acerca da gestão do instrumento contratual, com será apresentado na próxima subdivisão.

4. FUNDAMENTOS CONSTITUCIONAIS E INFRACONSTITUCIONAIS À GESTÃO DE CONTRATOS DA OPERAÇÃO CARRO-PIPA

A Operação Carro-Pipa é conduzida por uma Instituição que integra a Administração Pública Federal. Dessa maneira, todos os atos e procedimentos tomados devem estar balizados no ordenamento jurídico, pois só assim, haverá segurança jurídica. Por este motivo os servidores militares devem respaldar as suas ações por meio do texto Constitucional, das leis infraconstitucionais e de outros diplomas normativos.

Nesta senda, cabe buscar o supedâneo, para as ações adotadas pela Força Terrestre com o objetivo de gerenciar os processos administrativos indispensáveis para combater as estiagens e a seca da região assolada.

Neste contexto, independentemente do clamor social do Programa Emergencial, a o inciso XXI do Art. 37 da Constituição Federal, de 1988, deixa claro a obrigatoriedade do tramite legal para contratação com Órgãos Públicos.

No mesmo sentido, a Lei 8.666, de 21 de junho de 1993, traz explicitamente a imposição aos agentes públicos quanto a gestão dos processos e da aplicação de recursos públicos, demonstrando uma preocupação quanto a economicidade, isonomia, transparência e eficiência.

Não menos significativa como previsão normativa para gerenciamento de contratos do Programa de distribuição de água, é o [Decreto Nº 5.450, de 31 de maio de 2005. Essa norma](#)

regulamenta ferramenta capazes de maximizar os resultados esperados com a contratação de prestadores de serviços, impondo que no termo de referência deve conter a previsão de fiscalização e gerenciamento do contrato, além de outras informações imprescindíveis para eficácia do termo firmado entre as partes. Portanto, a Administração Militar deve homologamente seguir o que segue:

Art. 9º Na fase preparatória do pregão, na forma eletrônica, será observado o seguinte:
§ 2º O termo de referência é o documento que deverá conter elementos capazes de propiciar avaliação do custo pela administração [...], procedimentos de fiscalização e gerenciamento do contrato, prazo de execução e sanções, de forma clara, concisa e objetiva. [...] (BRASIL, 2005)

Além disso, reforça o embasamento jurídico para a fiscalização contratual da Operação Carro-Pipa, o Decreto 6.170, de 25 de julho de 2007. Ele prevê respaldo à utilização de sistema de informação como o (Programa de Gestão e Controle de Distribuição de Água – GCDA), para o gerenciamento contratual com transparência e eficiência nos atos dos servidores militares. De forma afim as autoridades militares poder seguir esse exemplo, que amarrou:

Art. 13. A celebração, a liberação de recursos, o acompanhamento da execução e a prestação de contas de convênios, contratos de repasse e termos de parceria serão registrados no SICONV, que será aberto ao público, via rede mundial de computadores - Internet, por meio de página específica denominada Portal dos Convênios [...] (BRASIL, 2007).

E ainda, correlativamente, a Operação Carro-Pipa pode se espelhar no Decreto Nº 7.174, de 12 de maio de 2010. Uma vez que, essa norma impõe que a administração pública pode investir em meios capazes de mensurar o desempenho e a qualidade dos contratos realizados. Dessa maneira, cede à Força Terrestre, mais um respaldo para o investimento em ferramentas de gestão de contratos para o seu Programa, orientado pelo que imprimir o ato governamental:

Art. 3º Além dos requisitos dispostos na legislação vigente, nas aquisições de bens de informática e automação, o instrumento convocatório deverá conter, obrigatoriamente:
IV - as ferramentas de aferição de desempenho que serão utilizadas pela administração para medir o desempenho dos bens ofertados, quando for o caso. [...] (BRASIL, de 2010)

De forma correspondente, a Operação Carro-Pipa encontra outro respaldo à gestão de contratos na Instrução Normativa Nº 02, de 30 de abril de 2008. Neste caso, além de definir a atribuição do gestor do contrato esta norma assegura a previsão legal das distintas funções que podem ser estabelecidas – gestor e fiscal, com o objetivo de atingir a qualidade total na execução dos contratos. Com isso, cede aos militares superiores amparo e as seguintes regras e diretrizes para a contratação de serviços, ao afirmar que:

Art. 31. O acompanhamento e a fiscalização da execução do contrato consistem na verificação da conformidade da prestação dos serviços e da alocação dos recursos necessários, de forma a assegurar o perfeito cumprimento do contrato, devendo ser exercido pelo gestor do contrato, que poderá ser auxiliado pelo fiscal técnico e fiscal administrativo do contrato.

§ 2º Para efeito desta Instrução Normativa, considera-se:

I - gestor do contrato: servidor designado para coordenar e comandar o processo da fiscalização da execução contratual;

II - fiscal técnico do contrato: servidor designado para auxiliar o gestor do contrato quanto à fiscalização do objeto do contrato; e

III - fiscal administrativo do contrato: servidor designado para auxiliar o gestor do contrato quanto à fiscalização dos aspectos administrativos do contrato. [...] (BRASIL, de 2008).

De forma similar, a Instrução Normativa Nº 4, de 19 de maio de 2008, serve de respaldo para a gestão de contrato do Programa conduzido pelo Exército Brasileiro. Ao explicar a finalidade da ação de gerenciar, essa norma complementar ratifica a importância em acompanhar e fiscalizar da execução do contrato em todas as fases para a eficiência da prestação do serviço não só à Administração Pública Federal, mas principalmente, a sociedade. Isso fica claro ao observar o que prevê o Art. 20 da norma acima citado: “[...] fase de Gerenciamento do Contrato visa acompanhar e garantir a adequada prestação dos serviços durante todo o período de execução do contrato [...]”. (BRASIL, de 2008).

Ainda nesta direção, se percebe a importância da gestão de contratos na administração pública ao se deparar com a Instrução Normativa Nº 57, de 2008, do Tribunal de Contas da União. Através dela as autoridades militares tem o amparo para inserir os gestores de contrato da Operação Carro-Pipa no Rol dos Responsáveis, para fim do controle interno e externo, demonstrando a estes servidores o grau de responsabilidade e importância da função. Deixa isso registrado ao dizer que:

Art. 10. Serão considerados responsáveis pela gestão os titulares e seus substitutos que desempenharem, durante o período de que tratam os relatórios de gestão e os processos

de contas ordinárias, as seguintes naturezas de responsabilidade, [...] (BRASIL, Instrução Normativa Nº 57, de 2008).

Outro embasamento normativo para a gestão de contratos, da Operação de distribuição de água potável da Força Terrestre, é proporcionado pela Portaria Ministerial Nº 305, de 24 de maio de 1995. Isso por de forma clara dá o amparo jurídico à gestão de contrato da Operação Carro-Pipa, quer de forma unificada ou com funções distintas. Além disso, favorece a eficiência por expressar a finalidade, obrigações e responsabilidades desses agentes escalados como acompanhantes e fiscais, ao dizer que:

Art. 94 – O acompanhamento e a fiscalização de execução do contrato serão feitos por Comissão ou elemento qualificado e credenciado, nos termos do ato convocatório ou do contrato.

§ 1º - O acompanhamento e a fiscalização da execução do contrato, tem por fim verificar se, no seu desenvolvimento, estão sendo observadas as especificações e os demais requisitos nele previstos.

§ 2º - A fiscalização exercida não exclui nem reduz as responsabilidades do contratado, inclusive perante a terceiros, por qualquer irregularidade na execução do contrato.

§ 3º - A possível ocorrência de irregularidade na execução do contrato não implicará em corresponsabilidade do Órgão Contratante ou de seus agentes e prepostos, salvo, quanto a estes, a apuração da ação ou omissão funcional, na forma e para os efeitos legais; [...] (BRASIL, de 1995).

De forma similar, a Portaria Interministerial Nº 1, de 25 de julho de 2012, que regula de forma direta a Operação Carro-Pipa garante embasamento jurídico e homologa o respaldo para o emprego de tecnologia de informação (Programa de Gestão e Controle de Distribuição de Água – GCDA) vocacionado para o gerenciamento dos contratos na prestação de serviço de coleta transporte e distribuição de água do Exército, ao afirmar que:

Art. 6º - São atribuições do Ministério da Defesa, por intermédio do Comando do Exército:

[...] VI - operar e manter atualizado o Programa de Gestão e Controle de Distribuição de Água (GCDA), permitindo o acesso de qualquer órgão, via rede mundial de computadores (Internet), para fins de acompanhamento e emissão de relatórios gerenciais em tempo real;

[...] XVII - monitorar e fiscalizar o rastreamento dos carros-pipa por meio de GPS e enviar os dados ao MI, conforme especificações definidas pela Sedec. [...] (BRASIL, de 2012).

Na mesma ótica, seguem os apontamentos do Tribunal de Contas da União sobre o assunto, tornando-se uma jurisprudência no assunto. O posicionamento deste órgão de controle externo, favorece a eficiência do Programa, já que transmite segurança jurídica à decisão da

Administração Militares em cada vez mais implantar instrumentos e mecanismos para gerenciar todas as fases da prestação de serviço com o intuito de privilegiar o bem comum e a coletividade. Na revista deste Órgão de Controle Externo isso fica expresso ao destacar que:

É dever da Administração acompanhar e fiscalizar o contrato para verificar o cumprimento das disposições contratuais, técnicas e administrativas, em todos os seus aspectos, consoante o disposto no art. 67 da Lei nº 8.666/1993. Acompanhamento e fiscalização de contrato são medidas poderosas colocadas à disposição do gestor na defesa do interesse público. (BRASIL, de 2010)

Finda-se parcialmente com os argumentos justificativos da autoridade competente a respeito da cabal necessidade do gestor de contrato para o desenvolvimento à luz da normas e orientações dos Órgãos de Controle. Isso serve, também, para petrificar a segurança jurídica da designação desses representantes da Administração Militar no acompanhamento e fiscalização do instrumento que firma o acordo entre as partes, sempre com destaque ao princípio da supremacia do interesse público e ao embasamento legal vigente.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os agentes da Administração Militar devem interpretar e aplicar o Direito na concepção do gerenciamento contratual da Operação Carro-Pipa, buscando a pacificação das regalias estatais e particulares. Devem, ainda, estar atentos à supremacia do Poder Público por pender à supervivência e a ascensão de toda gente castigada pela falta de água.

É necessário, neste momento, retroceder a questão norteadora da pesquisa que problematiza sobre quais são os amparos jurídicos existentes na legislação brasileira que dão às autoridades militares a tranquilidade para realizar a gestão dos contratos dos prestadores de serviço da Operação Carro-Pipa com legalidade, eficiência e funcionalidade? Nesse percurso, fica explícito que há previsão normativa, entendimento jurisprudencial e doutrinário que garantam ao Exército Brasileiro *condition sine qua non* para a eficiência da gestão organizacional e pública do Programa.

Desta maneira, os servidores militares imbuídos de suas prerrogativas e da ascensão inerente da Administração pública tem a legação de conduzir a Operação Carro-Pipa, com a meta

de fazer chegar ao semiárido nordestino a água potável para amenizar a sede e a indignação dos cidadãos que tanto precisam.

Afere-se dessa maneira, que as decisões dos servidores militares nos exercícios de suas funções possuem a presunção de legitimidade cabendo ao prestador de serviço provar que a Administração Pública abusou ou excedeu do seu privilégio de agir e supervisionar, promovendo uma sociedade mais justa e solidária a todos. Ainda, devem os gestores deste Programa de distribuição de água, a discricionariedade em favor do bem comum e do corpo social, com o objetivo de fornecer água tratada e salvar vidas.

Além de tudo isso, o trabalho elencou que o amparo jurídico realmente é uma condição fundamental à eficiência nessa ação governamental, por meio da Operação Carro-Pipa, beneficiando à administração pública e potencializando, essencialmente, os efeitos positivos à população atendida. Assim, podem-se relacionar algumas oportunidades de melhorias que estão inertes, aguardando serem implantadas nesse Programa Social, já que existe um arcabouço que o protege. Destacam-se os seguintes:

A primeira é a possibilidade de minimizar a burocratização, criado pela inexigibilidade de licitação, que aumentou o número de contratos, devido o credenciamento de todos habilitados; e a exigência de sorteios de três em três meses, dando isonomia ao processo. Isso pode ser alcançado inserindo-se cláusulas contratuais que minimize este fato, aumentando a vigência do ato, com o amparo no inciso II do Art. 57 da Lei 8.666, de 1993.

Destaca-se na sequência, que a Administração Militar deve criar normas específicas com as atribuições dos gestores de contratos e outras regulações razoáveis que possam agilizar e tornar mais efetivo os resultados, com suporte no Art. 115 da Lei nº 8.666, de 1993. Além disso, assegura a possibilidade Exército Brasileiro implantar no Programa a segregação de função, gestor e fiscal de contrato, dando encargos e responsabilidades distintas aos designados. Isso com certeza será uma evolução na sistemática do Exército, aumentando as medidas de coordenação e segurança, com respaldo na Instrução Normativa Nº 02, de 2008 e na Portaria Ministerial Nº 305, de 1995.

A outra oportunidade, não menos significativa, é o incentivo as Organizações Militares Executoras, quando necessário for, à terceirização da função de gestor e fiscal de contrato. Essa oportunidade resolveria um grande problema da Força Terrestre que é o efetivo de recursos humanos para todas as incumbências constitucionais, com acolhimento no Art. 67 da Lei nº

8.666, de 1993 e na doutrina em Barral (2016, p.65). Também de grande valia à Operação Carro-Pipa é o fomento ao investimento em Tecnologia de Informação (TI) e de sistemas informatizados para o gerenciamento e controle da prestação de serviço como o GCDA. Essa ferramentas de TI permitem maior controle, transparência e economia, com esteio no [Decreto 6.170, de 2007](#) e na Portaria Interministerial Nº 1, de 2012.

Finalizando, o fator preponderante é a sinalização de que as autoridades militares podem selecionar (gestor e fiscal) e incluir os gestores de contratos no Rol dos responsáveis. Essa medida oferece certa tranquilidade aos Comandantes e Ordenadores de Despesas da Força Terrestre, pois assevera que os servidores militares designados poderão ser responsabilizados pelos excessos e omissões cometidos, com guarida na Instrução Normativa Nº 57, de 2008, do Tribunal de Contas da União.

Assim, o conjunto de procedimentos utilizados na obtenção do conhecimento do trabalho que uma contribuição para a Instituição e a sociedade será a realização de uma nova pesquisa com o intuito de redigir uma norma reguladora com todas as orientações, diretrizes, atribuições, indicações de legislações, condutas e procedimentos inerentes do gestor de contrato de prestação de serviço da Operação Carro-Pipa, propiciando aos militares selecionados um roteiro a ser seguido que lhe assegurará sucesso e bom rendimento no exercício da função. Esta medida sem sombra de dúvida evitará problemas disciplinares, administrativos, cíveis e penal. Além disso, agregará qualidade e competência aos serviços prestados pelo amplo universo de oficiais e sargentos que podem ser designados para tal função.

Por fim, foram apresentados apontamentos que aglutinam amparos e prestam tutoria à Operação Carro-Pipa, legitimando a gestão de contrato quer de forma unificada ou separadamente. Dessa forma, possibilita a inclusão de novas medidas que impulsionam a eficiência e a eficácia na intervenção humanitária das Forças Armadas no problema da falta de água em áreas que sofrem com a seca do território brasileiro.

REFERÊNCIAS

BARRAL, Daniel de Andrade Oliveira. **Gestão e fiscalização de contratos administrativos** / Daniel de Andrade Oliveira Barral. – Brasília: Enap, 2016. 117 p.

BRASIL. Constituição Federal da República Federativa do Brasil de 1988.

BRASIL. **Código Civil Brasileiro**, LEI N° 10.406, DE 10 DE JANEIRO DE 2002.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Licitações e contratos : orientações e jurisprudência do TCU / Tribunal de Contas da União. – 4. ed. rev., atual. e ampl. – Brasília : TCU, Secretaria-Geral da Presidência : Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração e Publicações, 2010. 910 p.

_____. LEI N° 8.666, DE 21 DE JUNHO DE 1993, Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.

CARVALHO, Matheus, **Manual de Direito Administrativo** ,4 ed. Ver. Ampl e atual. Salvador: JusPODIVM, 2017.

D'ONOFRIO, Salvatore. **Metodologia do trabalho intelectual**. 2ª. Ed. São Paulo: Atlas, 2000.

FACHIN, Zulmar. **Acesso à água potável: direito fundamental de sexta dimensão** / Zulmar Fachin e Deise Marcelino da Silva. 2ª. Ed. Campinas, SP: Millennium Editora, 2012.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica**. 4ª. Ed. São Paulo: Atlas, 2001.

LAKATOS, Eva; MARCONI, Marina de Andrade. **Metodologia Científica**. 5ª edição. 4ª reimpressão, São Paulo: Atlas, 2010.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito de acesso à água**. São Paulo: Malheiros, 2018.

MARCONI, M. D. A.; LAKATOS, E. M. **Fundamentos da Metodologia Científica**. São Paulo: Atlas, 2003.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 24 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1990.

MITCHELL, M. **Complexity: a guided tour**. Nova York: Oxford University Press, 2009.

NEVES, Eduardo Borba e DOMINGUES, Clayton Amaral. **Manual de metodologia da pesquisa científica**. Centro de Estudos do Pessoal, Rio de Janeiro/RJ, 2007.

_____. Manual de compras direta do TCU. Pdf Disponível em:
<<http://www.portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId...> > Acesso em: 24 nov. 2016

OLYMPIO, Cleber, **Vade Mecum Síntese Objetivas: Área Militar**. 2 ed. São Paulo: Rideel, 2015.

SIMÃO, Calil, **Elementos do Sistema de Controle de Constitucionalidade**. 2 ed. rev. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2014.

VIEIRA, Andréia Costa. **O direito humano à água**. Belo Horizonte: Arraes editores, 2016.

_____ Lei nº 10.638, de 06.01.2003 (instituiu o Programa Permanente de Combate à Seca-PROSECA);

_____ Decreto nº 2.271, de 7.07.1997 (Dispõe sobre a contratação de serviços pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional e dá outras providências);

_____ Decreto nº 5.450, de 31.05.2015 (Regulamenta o pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências);

_____ Decreto nº 6.170, de 25.07.2007 (dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União, mediante convênios e contratos de repasse);

_____ Decreto nº 7.174, de 12.05.2010 (Regulamenta a contratação de bens e serviços de informática e automação pela administração pública federal, direta ou indireta, pelas fundações instituídas ou mantidas pelo Poder Público e pelas demais organizações sob o controle direto ou indireto da União);

_____ Instrução Normativa Nº 2, de 26.05.2017 (Dispõe sobre regras e diretrizes para a contratação de serviços, continuados ou não);

_____ Instrução Normativa Nº 4, de 19.05.2008 (Dispõe sobre o processo de contratação de serviços de Tecnologia da Informação pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional);

_____ Instrução Normativa Nº 57, de 27.08.2008 (Estabelece normas de organização e apresentação dos relatórios de gestão e dos processos de contas da administração pública federal);

_____ Portaria Ministerial nº 305, de 24.05.1995 (Aprova as Instruções Gerais para a Realização de Licitações e Contratos no Ministério do Exército (IG12-02));

_____ Portaria Interministerial nº 1, de 25.07.2012, baixada pelos Srs. Ministros de Estado da Integração Nacional e do Ministério da Defesa (dispõe sobre a mútua cooperação técnica e financeira entre o Ministério da Integração Nacional e o Ministério da Defesa, para a realização de ações complementares de apoio às atividades de distribuição de água potável às populações atingidas por estiagem e seca na região do semiárido nordestino e região norte dos Estados de Minas Gerais e do Espírito Santo, denominada Operação Pipa);

_____ Manual de compras direta do TCU. Pdf Disponível em:
<<http://www.portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId...> > Acesso em: 24 nov. 2016.

_____ GRUPO I – CLASSE V – Plenário. TC 043.346/2012-0. Natureza: Relatório de Auditoria. Órgão: Ministério da Defesa/Comando do Exército. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO AC-1722-24/13-P - TCU11 - de jul de 2013 Disponível em: <https://www.tcu.gov.br/consultas/juris/docs/judoc/acord/20130711/ac_1722_24_13_p.doc> Acesso em: 1 out. 2017.