

O Controle Externo da Administração Pública como ferramenta para justiça social

Adriano Figueredo Carneiro

Capitão da Polícia Militar do Ceará, graduado
em Direito pela Universidade de Fortaleza e
em Ciências Contábeis pela Universidade Federal
do Ceará. Especialista em Ciências Criminais
pela Universidade Cândido Mendes.

Resumo: Historicamente, o Brasil foi alvo de aventureiros, sem princípios e sem espírito público, que dilapidaram o patrimônio público, e da má fama que tais aventureiros ajudaram a construir junto a outros países a respeito de nossa reputação moral e social, uma vez que somente pretendiam o enriquecimento ilícito à custa do Estado. Atualmente, não é diferente. Tais “hospedeiros” fazem parte da própria sociedade, são cidadãos comuns ou agentes públicos, que, sorrateiramente, dissimulam as contas públicas e geram dano ao erário. O controle externo da Administração Pública, realizado através dos Tribunais de Contas, é o meio pelo qual os contratos administrativos são postos à prova. Tal controle é feito no intuito de fiscalizar a realização das despesas públicas e a aplicação correta dos instrumentos legais previstos na Lei nº 8.666/93. Desde a Constituição Imperial de 1824, já se previa, timidamente, tribunais para a execução do controle externo da Fazenda Nacional, porém foi com o surgimento da democracia social e econômica, materializada na Constituição Federal de 1988, e nas Constituições Estaduais decorrentes, que tal ferramenta se tornou condição sine qua non para o atingimento da justiça social, da defesa social, ou seja, dar a cada cidadão o que lhe é digno. O presente trabalho visa a esclarecer que a fiscalização dos contratos administrativos realizados pela Administração Pública, direta e indireta, dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, por meio de controle externo, é o primeiro passo para alcançarmos a democracia em sua plenitude, com igualdade e distribuição de riquezas, a fim de que o cidadão e o Estado andem de mãos dadas, contribuindo, assim, para a realização do bem comum.

Palavras-chave: controle; externo; contrato; administrativo; justiça; social.

Introdução

Existem relatos históricos segundo os quais, desde a vinda da Corte Portuguesa, em 1808, o Brasil vem sendo minado no seu patrimônio natural, econômico e social. Depauperada, a família real trouxe consigo outros portugueses, que faziam parte da Monarquia Imperial Portuguesa – cerca de 2000 funcionários reais e pessoas ligadas à Corte¹ –, interessados em escapar da invasão francesa a Portugal e aumentar o patrimônio pessoal respectivo. Tais indivíduos eram destituídos de espírito público e não tinham compromisso com o território, nem mesmo com o povo brasileiro.

Os portugueses pensavam que a passagem pelo Brasil seria transitória e rápida, de maneira que a pauta do dia era a realização de empréstimos estrangeiros; pagamento, sem limites, de verbas aos funcionários reais; déficit nas contas reais; enriquecimento ilícito; corrupção²; contrabando e peculato, ou seja, uma gama de ilícitos contra a Administração Pública. Em 1829, sem credibilidade, o Banco do Brasil faliu.

A corte era responsável, financeiramente, por tudo e por todos. A corrupção era tamanha que o responsável pelas finanças públicas (Joaquim José de Azevedo), ou seja, pelos contratos e pagamentos da Corte, foi preso por enriquecimento ilícito, e, depois de solto, foi promovido pela Corte e, confortavelmente, viveu no Brasil por muitos anos.

Na República – Velha e Nova – não foi diferente, os atos de improbidade continuaram, gerando problemas estruturais no Estado brasileiro. No início, o poder político e econômico estava nas mãos de oligarcas. A figura do “coronel” fazia a intermediação entre a população e o poder estatal, uma vez que ele fazia favores à população em troca de votos, enfim, o mandato eletivo já nascia corrompido.

Foi assim do Império à República, as práticas de clientelismo³ sobre a coisa pública vingaram por vários anos na estrutura da Administração Pública brasileira. Não poderia ser diferente, pois a consciência democrática do povo era reduzida, o sufrágio não era universal, não existia transparência nos atos da Administração, bem como homens de espírito público, consequentemente, o controle e a fiscalização do Poder Público eram mínimos.

¹ GOMES, Laurentino. 1808, pag. 170.

² É o exercício do poder de maneira contrária ao interesse público ou o abuso da administração pública para obter ganhos privados, conforme consta no Glossário de Metodologia da Controladoria Geral da União, pág. 37.

³ Prática política, na qual a pessoa que exerce mandato eletivo, ou cargo público, favorece outra, em troca de recompensa política e financeira.

O cuidado com a res publica, , está diretamente ligado aos valores sociais, culturais, políticos e éticos de um povo. Sendo assim, se não há valores morais e princípios sociais de direcionamento da conduta humana ao que é honesto, sobretudo, nos atos da Administração Pública, a tendência é a instabilização das relações sociais.

Atualmente, não é diferente. Da segunda metade do século XX até os dias atuais, existem escândalos e casos envolvendo a má gerência dos recursos públicos.

É uma questão de Antropologia Cultural⁴. Desde a sua formação, o povo brasileiro tratou o binômio público-privado de forma desequilibrada, e o “levar vantagem em tudo” é comum. Sendo assim, não existe igualdade social nem econômica, de modo que os direitos sociais, a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, são direcionados a grupos ou classes de pessoas que se distinguem das demais por ter acesso ao poder político e econômico.

As irregularidades das contas dos administradores, responsáveis pelo dinheiro, bens e valores públicos, são exemplos de causas que geram, no Brasil, a falta de investimentos sociais na área do saneamento básico – mais da metade das pequenas cidades não recebe água tratada –, e a mortalidade infantil, por falta das mínimas condições de higiene, de maneira a gerar graves problemas ambientais e de saúde pública.

A produção de metros cúbicos de águas residuais, no Brasil, é de 32 milhões por dia. Deste total, 14 milhões são coletados, e somente 4,8 milhões de metros cúbicos de esgoto são tratados, de maneira que o restante é descartado de forma indiscriminada nos rios. O serviço é estendido a apenas 44% das famílias brasileiras. Ainda assim, o investimento do Governo Federal é de apenas 0.04% do Produto Interno Bruto⁵.

A assistência à saúde, sendo responsabilidade do Estado, não é plena. Segundo um estudo da *Economist Intelligence Unit* na Grã-Bretanha sobre a qualidade da morte, divulgado em 2010, o Brasil ficou em antepenúltimo lugar entre os quarenta países pesquisados, devido a deficiências no tratamento paliativo, à disponibilidade de medicamentos analgésicos e às políticas públicas⁶.

⁴ Ciência que estuda o homem enquanto sujeito de um grupo organizado, bem como as suas vertentes históricas, crenças, usos e costumes, valores éticos, dentre outros.

⁵ Estatística noticiada pelo grupo Opinião e Notícia, a respeito do déficit do saneamento básico, comprometido em denunciar, permanentemente a violência, a insegurança e a impunidade.

⁶ Estudo noticiado pela BBC BRASIL, empresa de produção jornalística no Brasil, a respeito da saúde brasileira. A pesquisa analisou indicadores quantitativos - como taxas de expectativa de vida e de porcentagem do PIB gasta em saúde.

A Educação no Brasil - um dever do Estado - é deficiente. A escola pública é mal estruturada, e os salários dos professores são insignificantes. Segundo dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD), em 2007, a taxa de literacia brasileira foi de 90% da população, o que representa 14,1 milhões de analfabetos no país; já o analfabetismo brasileiro atingiu 21,6% da população⁷. O analfabetismo é mais elevado no nordeste, onde 19,9% da população é analfabeta⁸.

A segurança pública não está na pauta do dia. Os órgãos de segurança pública sofrem interferências políticas, por faltarem independências e prerrogativas. São desprovidos de recursos materiais e nascidos de legislações anacrônicas, divididos, ainda, em duas polícias com atribuições diferentes (polícia civil e militar). Seus servidores policiais, que exercem suas atribuições constitucionais com o risco da própria vida, recebem salários de pouca importância, consequentemente não há qualidade no exercício da nobre missão de proteger a sociedade. A violência é uma constante na vida das pessoas. No Brasil, o índice de homicídios é de 26 por 100 mil habitantes. Nas capitais, é de 40 por 100 mil⁹.

Estudo da Fiesp apontou que o custo anual da corrupção no País gira em torno de 41,5 a 69,1 bilhões de reais¹⁰. Cinquenta mil reais desviados do erário público representam a morte de uma criança¹¹. Sendo assim, não há, ainda, justiça social, ou seja, igualdade social e econômica (dar a cada um o que lhe é devido).

Com o surgimento do Estado Social, isto é, aquele preocupado com a efetivação dos direitos fundamentais e essenciais do indivíduo, o controle externo das licitações públicas e dos contratos administrativos, em geral, é saber o controle feito por meio da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial de todas as pessoas e órgãos da Administração Pública, direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade e economicidade das contas públicas. Esse controle passa a ser uma constante, de maneira que a vigilância dos gastos do setor público é tratada com maior seriedade, além de ser um poder-

⁷ Dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD), realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), acerca da educação no Brasil.

⁸ Pesquisa feita pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), noticiada no jornal on line A Tarde, a respeito do analfabetismo brasileiro.

⁹ Estatística retirada do relatório mundial sobre violência e saúde, publicada pela Organização Mundial da Saúde e veiculada pela BBC BRASIL, empresa de produção jornalística no Brasil.

¹⁰ A estimativa é de um estudo divulgado pelo Departamento de Competitividade e Tecnologia da Federação das Indústrias de São Paulo (Fiesp) e publicado na Agência Brasil.

¹¹ Estimativa publicada no site Transparência Capixaba, a respeito dos índices de corrupção no Brasil.

dever (obrigação) do próprio Estado.

Logo, conclui-se que o controle externo das licitações públicas e contratos administrativos, pertinentes a obras, serviços, compras, alienações, concessões, permissões e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, é ferramenta essencial para a busca do bem comum.

Neste estudo, falar-se-á sobre a licitação pública, procedimento que precede o contrato, tratando acerca de seu conceito, princípios, obrigatoriedade, fases e modalidades, bem como serão feitas considerações acerca dos contratos administrativos, como conceito e princípios.

Outrossim, estudar-se-á o controle externo, ou seja, o meio utilizado pelo Estado para fiscalizar contratos e demais convenções, e ainda a amplitude jurisprudencial a respeito o assunto proposto.

1. Licitação pública

Cabe à Administração Pública a execução, de forma direta ou indireta, dos serviços públicos estabelecidos em lei, ou seja, de todas as atividades legais, de responsabilidade do Estado, voltadas para a satisfação das necessidades coletivas relevantes e essenciais à vida em comunidade, quais sejam, educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, dentre outros.

A fim de executar essa gama de atribuições, as entidades da Administração realizam contratos administrativos¹² (relativos a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações, concessões, permissões e locações) com particulares ou com outras entidades públicas, em sintonia com o interesse público, de maneira a prestar os serviços que lhes são obrigatórios. Tais contratos se referem à atividade-meio¹³ (logística), a exemplo do contrato realizado com empresa terceirizada, visando a serviços de limpeza em um órgão público, ou à atividade-fim¹⁴ (finalística) da Administração, a exemplo do contrato de concessão de esgotamento sanitário. Antes da contratação pública, há, em regra, um procedimento licitatório obrigatório, como pressuposto de validade da avença.

¹² Considera-se contrato, à luz do parágrafo único do art. 2º da Lei nº 8.666/93, todo e qualquer ajuste entre órgãos ou entidades da Administração Pública e particulares, em que haja um acordo de vontades para a formação de vínculo e a estipulação de obrigações recíprocas, seja qual for a denominação utilizada.

¹³ É aquele que dá suporte à atividade-fim.

¹⁴ É aquele relativo às atribuições principais da pessoa ou do órgão.

A licitação pública é um conjunto de atos administrativos sucessivos, que antecedem o contrato administrativo, cujo processamento e julgamento deverão estar em conformidade com os princípios expressos e implícitos previstos na lei de regência, promovendo, assim, o desenvolvimento nacional sustentável, ou seja, atingir o desenvolvimento social e econômico, respeitando os recursos naturais existentes.

Tal procedimento administrativo deve atender as qualificações técnicas e econômicas, e tem a finalidade de selecionar a melhor proposta, dentre aquelas julgadas aptas à disputa pública, para com ela firmar acordo bilateral, de modo a obter a melhor relação custo-benefício, levando em conta, obviamente, a disponibilidade orçamentária.

O suporte constitucional, que lhe dá importância no ordenamento jurídico, está previsto no art. 37, XXI, e no art. 175, caput, da Constituição Federal de 1988 (CF/88).

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações. [...]

Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.

A norma infraconstitucional que estabelece regras gerais para licitações, regulando o art. 37, XX da CF/88, é a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, mais conhecida por Lei de Licitações e Contratos (LLC). É considerada uma norma de vanguarda, que tutela as relações do Estado com o particular, de maneira a separar didaticamente a coisa pública da privada, e ainda ser pedra angular para garantir o desenvolvimento nacional.

Todo esse acervo legal, estabelecendo princípios, definições, limites, modalidades, procedimentos de habilitação e julgamento, formação dos contratos, controle externo e interno, sanções administrativas, tipos penais, dentre outros, no âmbito das licitações e contratos públicos, tem, por óbvio, seus objetivos principais, quais sejam, tutelar o interesse público e disciplinar as

relações entre o Estado e ele mesmo, ou entre o Estado e o particular. Tal rigorismo é pertinente, em virtude de que os contratos implicam em dispêndio de recursos públicos.

O arcabouço jurídico acima mencionado limita a atuação do próprio Estado e fixa obrigações ao particular, de modo a estabelecer regras suficientes à prevenção e reprovação de condutas que venham a lesar o erário, como contratos fraudulentos, enriquecimento ilícito, corrupção, improbidade administrativa, dentre outros ilícitos, e, com isso, aumentar o déficit social.

Em regra, o procedimento licitatório é obrigatório, conforme disposição constitucional acima transcrita, haja vista a indisponibilidade do interesse público. O agente público (e quem com ele se beneficiar), que der causa a dispensa¹⁵ ou inexigibilidade¹⁶ de licitação, fora das hipóteses previstas em lei, ou por deixar de observar as formalidades pertinentes à dispensa ou à inexigibilidade, responde criminalmente. Os infratores podem sofrer pena de detenção, de 3 (três) a 5 (cinco) anos, e multa, nos termos do art. 89 da LLC.

Nos casos de superfaturamento, quando houver dispensa ou inexigibilidade de licitação, o fornecedor, o prestador de serviços ou o agente público responsável respondem solidariamente pelo dano causado à Fazenda Pública, sem prejuízo de outras sanções legais cabíveis, conforme dicção do art. 25, § 2º, da LLC.

Na sobredita Lei, são elencados vários princípios norteadores das ações do Estado. Tais princípios servem para dar um sustentáculo de verdade, de valor, ou para direcionar a compreensão das normas, no momento de sua interpretação e de sua aplicação, bem como dão um maior respaldo ao objeto de estudo.

Derivado do latim *principium*, ou seja, origem, começo, os princípios que regem as Licitações Públicas têm a função de delinear sua matéria e orientar as pessoas que operam no “mundo” das licitações e contratos, de forma a restringir a atuação estatal e a atuação do particular com quem a Administração contrata, prevenindo, portanto, arbitrariedades.

Os princípios expressos do procedimento administrativo licitatório são enumerados no art. 3º da LLC, quais sejam, o da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório e do julgamento objetivo.

No entanto, existem princípios implícitos, ou seja, que estão subentendidos

¹⁵ A Lei dispensa a licitação ou permite que seja dispensada.

¹⁶ A licitação é juridicamente impossível.

na norma. São eles: o da competitividade (art. 7º, § 5º da LLC), o da formalidade (art. 4º, parágrafo único, da LLC), o do sigilo das propostas (art. 3º, § 3º da LLC) e o da adjudicação compulsória (art. 50 da LLC).

O princípio da legalidade restringe o “raio” de atuação da Administração Pública à Lei, ou seja, a Administração só pode fazer aquilo que a Lei determina; o princípio da impessoalidade propõe que os atos da Administração devem ser direcionados ao interesse público, e não a determinada pessoa; o da moralidade e o da probidade significa que as ações dos agentes públicos devem ser compromissadas com a ética e a moral, ou seja, devem ser probos; o da igualdade prevê que a Administração deve tratar os licitantes igualmente, sem diferenças gratuitas.

O princípio da publicidade exige que a divulgação dos atos procedimentais da licitação deve ser plena, de maneira que seja acessível ao público, salvo o conteúdo das propostas, até a respectiva abertura, em obediência ao princípio implícito do sigilo das propostas.

Quanto à vinculação ao instrumento convocatório, chega-se à conclusão de que os atos administrativos relativos à Licitação estão vinculados, estritamente, ao edital ou carta-convite¹⁷. Já o julgamento objetivo significa dizer que a Administração Pública não poderá baixar atos administrativos quanto à apreciação das propostas, utilizando-se do poder discricionário.

Qualquer pessoa poderá representar à autoridade administrativa competente, para que seja instaurado processo administrativo, visando à apuração de condutas, as quais signifiquem atos de improbidade administrativa que atentem contra os princípios da Administração Pública¹⁸. Tendo conhecimento, a autoridade ou o agente público, membro de comissão permanente ou especial de licitação, deverá (obrigação) representar à autoridade administrativa, em virtude da supremacia do interesse público e do Poder de Autotutela¹⁹.

Note-se que as medidas sobreditas se referem à apuração no âmbito administrativo, a fim de aplicar sanção disciplinar em agente público favorecido com o dano a Fazenda Pública. Por outro lado, pode-se representar ao Ministério

¹⁷ Instrumento convocatório da licitação na modalidade convite.

¹⁸ Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, conforme dicção do art. 11, caput, da Lei nº 8.429/92.

¹⁹ É o poder-dever da Administração Pública de corrigir seus próprios atos, de maneira a revogar os inconvenientes e inoportunos, e anular os ilegais.

²⁰ Nos Tribunais de Contas, a defesa da Administração e do erário é feita pelo Ministério Público especial junto àqueles Tribunais.

Público ou ao Tribunal de Contas²⁰ respectivo, para, havendo indícios de responsabilidade, propor, a autoridade judiciária competente, a ação principal, que tem natureza civil.

Entretanto, existem outros meios de garantir a incolumidade dos princípios que regem as licitações e contratos, a exemplo da ação popular (art. 5º, LXXIII, da CF/88), de maneira que qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou à entidade de que o Estado participe, bem como à moralidade administrativa, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência.

Outrossim, se ocorrer ato ilegal ou abuso de poder por parte de autoridade administrativa, que viole princípios regradores das licitações e contratos, recorre-se ao mandado de segurança (art. 5º, LXIX, da CF/88), nos termos da Lei nº 12.016/2009.

O procedimento licitatório se divide em duas fases distintas, quais sejam, a fase interna e a fase externa. A primeira se refere à instauração do processo administrativo, no âmbito da Administração Pública, por meio de autuação, protocolo e numeração, esta devidamente ordenada conforme os processos anteriores.

A documentação inicial obrigatória que segue junto à instauração do processo é a autorização da autoridade competente, para realização da licitação, a indicação sucinta de seu objeto e do recurso próprio para despesa. Esta primeira fase é prevista no art. 38, caput, da LLC.

Após a primeira fase, segue a segunda, com os seguintes atos: abertura, habilitação, classificação, homologação e adjudicação, conforme prevê o art. 43 da LCC. Ressalte-se que nem todas as modalidades²¹ de licitação seguem esta ordem, porém, por ser mais didática, seguir-la-emos.

A abertura do procedimento se dá com a publicação do edital ou da carta-convite²² - instrumentos convocatórios. O resumo dos editais deverá ser publicado com antecedência, no mínimo, por uma vez no Diário Oficial respectivo (União, Estado ou Distrito Federal) ou em jornal de grande circulação. Lembre-se que o edital, confeccionado dentro dos limites legais, vincula a administração e os administrados, em decorrência do princípio da vinculação editalícia (art. 3º, caput, e 41, caput, da LLC).

Na habilitação, a Administração Pública verificará as condições técnicas,

²¹ Previstas no art. 22, incisos I a V da LLC e na Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002 (institui a modalidade denominada pregão). No pregão, o julgamento da proposta é anterior a habilitação.

²² A carta-convite, instrumento convocatório da modalidade convite, é enviada, diretamente, ao interessado.

financeiras e regularidade fiscal dos interessados, bem como a obediência a limitação imposta no art. 7º, inciso XXXIII da CF/88.

A classificação, homologação e adjudicação compreendem o julgamento da licitação, nos termos do art. 43 da LLC, de maneira que a classificação é o confronto das propostas com os critérios de avaliação previamente estabelecidos no edital de convocação, o que é feito de maneira objetiva. A Administração Pública, neste momento, fará a classificação das propostas em ordem, conforme os critérios estabelecidos.

Após a classificação, a autoridade competente aprova o procedimento licitatório, ou seja, homologa e adjudica ao vencedor. A adjudicação é o ato pelo qual se atribui ao vencedor o objeto da licitação²³, ou seja, a Administração, por meio de ato administrativo vinculado à classificação das propostas, cria uma nova situação jurídica entre ela e o vencedor, de maneira que a própria Administração Pública está obrigada a celebrar o contrato com o vencedor, sob pena de nulidade.

Observe-se o que prevê o art. 50 da LLC: “a Administração não poderá celebrar o contrato com preterição da ordem de classificação das propostas ou com terceiros estranhos ao procedimento licitatório, sob pena de nulidade”.

Os tipos de licitação estão previstos no art. 45, § 1º, da LCC, são eles: a de menor preço, a de melhor técnica e a de maior lance ou oferta. O primeiro é quando o instrumento convocatório prevê a variável preço como critério de seleção, de modo que a proposta de preço mais vantajosa para a Administração Pública será a vencedora.

Art.45.[...]

§ 1º Para os efeitos deste artigo, constituem tipos de licitação, exceto na modalidade concurso: (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

I- a de menor preço - quando o critério de seleção da proposta mais vantajosa para a Administração determinar que será vencedor o licitante que apresentar a proposta de acordo com as especificações do edital ou convite e ofertar o menor preço;

Os tipos de licitação “melhor técnica” serão utilizados exclusivamente para serviços de natureza intelectual e de engenharia consultiva em geral, conforme previsto no art. 46 da LCC.

23 ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. Direito Administrativo Descomplicado, pag. 579.

Art.46. Os tipos de licitação "melhor técnica" ou "técnica e preço" serão utilizados exclusivamente para serviços de natureza predominantemente intelectual, em especial na elaboração de projetos, cálculos, fiscalização, supervisão e gerenciamento e de engenharia consultiva em geral e, em particular, para a elaboração de estudos técnicos preliminares e projetos básicos e executivos, ressalvado o disposto no § 4o do artigo anterior. (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

O tipo de maior lance ou oferta ocorre nos casos de transferência de domínio de bem ao vencedor, ou concessão de direito real de uso, em virtude do maior lance ou oferta, igual ou superior ao valor da avaliação.

As modalidades de licitação são previstas no art. 22 da LLC, são elas: concorrência, tomada de preços, convite, concurso e leilão.

A concorrência (art. 22, § 1º da LLC) "é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados que, na fase inicial de habilitação preliminar, comprovem possuir os requisitos mínimos de qualificação exigidos no edital para execução de seu objeto".

A tomada de preços (art. 22, § 2º da LLC) "é a modalidade de licitação entre interessados devidamente cadastrados ou que atenderem a todas as condições exigidas para cadastramento até o terceiro dia anterior à data do recebimento das propostas, observada a necessária qualificação".

O convite é a modalidade de licitação entre interessados do ramo pertinente ao seu objeto, cadastrados ou não, escolhidos e convidados em número mínimo de 3 (três) pela unidade administrativa, a qual afixará, em local apropriado, cópia do instrumento convocatório e o estenderá aos demais cadastrados na correspondente especialidade que manifestarem seu interesse com antecedência de até 24 (vinte e quatro) horas da apresentação das propostas, conforme propõe o art. 22, § 3º, da LLC.

O concurso é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados para a escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, mediante a instituição de prêmios ou remuneração aos vencedores, conforme critérios constantes de edital publicado na imprensa oficial com antecedência mínima de 45 (quarenta e cinco) dias, conforme definida no art. 22, § 4º, da LLC.

O leilão é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados para a venda de bens móveis inservíveis para a administração ou de produtos legalmente apreendidos ou penhorados, ou para a alienação de bens imóveis,

prevista no art. 19, a quem oferecer o maior lance, igual ou superior ao valor da avaliação, conforme dispõe o art. 22, § 5º da LLC.

Os contratos administrativos, de que trata a Lei nº 8.666/93, regulam-se por suas cláusulas e pelos preceitos de direito público, aplicando-se-lhes, supletivamente, ou seja, nos casos em que a norma não dispuser a respeito, os princípios da teoria geral dos contratos e as disposições de direito privado, dispostos na Carta Civil de 2002.

A natureza contratual é pública, haja vista ter por supedâneo duas pilstras bases, quais sejam, a supremacia e a indisponibilidade do interesse público.

Conforme Spitzcovsky (2008, p. 324), os contratos administrativos são todos aqueles ajustes celebrados pela Administração Pública por meio de regras previamente estipuladas por ela, sob um regime de direito público, visando à preservação dos interesses da coletividade.

Pois bem, toda relação contratual (relativa a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações, concessões, permissões e locações) da Administração Pública com particulares ou com outras entidades públicas, deverá seguir o rito próprio descrito acima, sem olvidar dos vetores principiológicos descritos no caput do art. 37 da CF/88, quais sejam, legalidade restrita, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, evitando, assim, o desperdício ou o descaminho de dinheiro público, em detrimento da sociedade.

2. Controle Externo

A fiscalização das relações contratuais realizadas pela Administração Pública com pessoa privada ou com pessoa pública é feita de forma *intra muros* (interna) ou externa.

O controle contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial da Administração Pública direta e indireta, relativamente às relações contratuais (considerando a legalidade, a legitimidade, a economicidade, os fundamentos das aplicações de subvenções e renúncia de receitas), será exercido pelas Casas Legislativas, com auxílio dos Tribunais de Contas, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

A obrigação de prestar contas com a sociedade é dirigida a todas as pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos, enfim, a toda relação contratual realizada com o Estado, haja vista, repita-se, a supremacia e a indisponibilidade do interesse público.

O controle externo revela-se primordial para o Estado Social e Democrático brasileiro, pois os índices são preocupantes; o País avança um passo e regride dois, haja vista que “nos últimos dez anos, segundo estimativas da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp), foram desviados dos cofres brasileiros R\$ 720 bilhões. No mesmo período, a Controladoria-Geral da União fez auditorias em 15.000 contratos da União com estados, municípios e ONGs, tendo encontrado irregularidades em 80% deles”(VEJA, 2011, *on line*).

Nos contratos realizados com a Administração Pública, a Controladoria Geral da União “flagrou desvios de R\$ 7 bilhões - ou seja, a cada R\$ 100 roubados, apenas R\$ 1 é descoberto. Desses R\$ 7 bilhões, o governo conseguiu recuperar pouco mais de R\$ 500 milhões, o que equivale a 7 centavos revistos para cada R\$ 100 reais roubados. [...] Com o dinheiro que escoia a cada ano para a corrupção, que corresponde a 2,3% de todas as riquezas produzidas no país, seria possível erradicar a miséria, elevar a renda per capita em R\$ 443 reais e reduzir a taxa de juros”(VEJA, 2011, *on line*).

Observe-se que, conforme indicadores, 2,3% do Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro que são escoados para as valas da corrupção, ao invés de serem revestidos no bem comum de toda sociedade, promovendo, assim, a segurança, a educação, a saúde, a alimentação, a moradia, dentre outros.

Desta forma, e considerando que o PIB é o principal indicador do crescimento econômico de um país, cujo cálculo é realizado através das somas de valores de todos os serviços e bens produzidos em uma comunidade e em um determinado período, conclui-se que o país deixa de crescer e ofertar dignidade para seus nacionais.

O controle externo exercido pelas casas legislativas com auxílio dos Tribunais de Contas é essencial ao Estado Democrático e deve ser atuante e independente, pois tutela as saudáveis relações entre Estado e sociedade. Portanto, evita que a sombra tenebrosa da politicagem destrua a paz social. Enfim, os agentes que representam os Tribunais de Contas devem ter perfil técnico para todos os cargos, dos ministros aos auxiliares, com prerrogativas e imunidades, para atuar com independência. Entende-se, portanto, que no Brasil não se revela democrática e social a indicação política para ocupação de cargos dentro da estrutura organizacional dos Tribunais de Contas.

Pois bem, os Tribunais de Contas têm um papel de suma importância para o crescimento social de um país, pois têm como atribuições: apreciar as contas prestadas anualmente pelo Chefe do Poder Executivo, mediante parecer prévio; julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e

valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público, e as contas daqueles que derem causa à perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público; apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões; realizar, por iniciativa própria, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário.

Outrossim, deverá fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pelo Estado mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres; prestar as informações solicitadas pelas Casas Legislativas, ou por qualquer de suas Comissões, sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas; aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário; assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade; sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão às Casas Legislativas; representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados.

As decisões dos Tribunais de Contas as quais resultem em imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo.

A título de exemplo, o Tribunal de Contas da União (TCU) em 2011, em suas ações de controle externo, promoveu uma economia para o País superior a quatorze bilhões de reais. As fiscalizações realizadas pelo TCU representam um retorno para o Brasil de dez reais para cada real investido no Tribunal. Para alcançar esse resultado, o Tribunal de Contas da União concedeu 113 medidas cautelares e realizou mais de mil fiscalizações. Tudo isso para evitar prejuízo aos cofres públicos (TCU, 2012, *on line*). Ou seja, após o controle externo, o dinheiro de contratos ilegais poderá ser revertido, legalmente, em benefício da população.

Em 2010, a atuação do TCU gerou retornos de 26 bilhões de reais. Isso significa um grande benefício para a sociedade, já que o dinheiro dessa economia pode atender a outros setores, como saúde, educação ou segurança pública. (TCU, 2011, *on line*).

Observe-se a seguir a amplitude jurisprudencial, ou seja, decisões do Poder

Judiciário acerca do controle externo da Administração Pública exercida pelos Tribunais de Contas:

CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. ACÓRDÃO DO TCU. NULIDADE. INEXISTÊNCIA. PRESUNÇÃO DE LEGITIMIDADE. EX-PREFEITO. CONDENAÇÃO MANTIDA.

I - O Tribunal de Contas, mediante inspeções e auditorias, identificou que o apelante, à época Prefeito, procedeu à aquisição de material permanente não abrangido pelo convênio, a sua execução inadequada, e a outros gastos fora do objeto do contratado.

II - O apelante teve amplo direito de defesa durante o procedimento administrativo da Tomada de Contas, sendo incabível a alegação de cerceamento do direito de defesa.

III- Inexistindo indícios de contrariedade ao ordenamento jurídico, seja mediante o desrespeito ao devido processo legal, seja pela adoção de motivos fáticos e jurídicos inidôneos, ou pela prática de atos com finalidade outra que não o atingimento do interesse público, não cabe ao Judiciário, em princípio, revisar decisões condenatórias da Corte de Contas, sob pena de violação das normas constitucionais relativas ao Controle Externo da Administração Pública (CF, arts. 70 a 75). A presunção de legitimidade de que gozam os acórdãos dos tribunais de contas somente pode ser infirmada por prova robusta, no caso, inexistentes. V - Precedente: TRF 5. Terceira Turma. AGTR 90513/AL. Rel. Des. Federal PAULO ROBERTO DE OLIVEIRA LIMA. Julg. em 27/11/2008. Publ. DJ de 08/12/2008, p. 92. VI - Apelação improvida. TRF5 - Apelação Cível: AC 468695 AL 0002952-51.2008.4.05.8000

APELAÇÃO CÍVEL. CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. ALEGAÇÃO DE INCOMPETÊNCIA DO TRIBUNAL DE CONTAS PARA O JULGAMENTO DAS CONTAS DOS PREFEITOS. APROVAÇÃO DAS CONTAS PELA CÂMARA MUNICIPAL. FORMAS DISTINTAS DE CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. JULGAMENTO TÉCNICO-ADMINISTRATIVO POR PARTE DO TRIBUNAL DE CONTAS E POLÍTICO A CARGO DA CÂMARA DE VEREADORES. NULIDADE NÃO CONFIGURADA. APELO IMPROVIDO.

1. Como cedido, compete ao Tribunal de Contas elaborar - e

remeter à correspondente Casa Legislativa - parecer prévio acerca das contas a serem prestadas anualmente pelo Chefe do Executivo.

2.Nesse contexto, o julgamento político da execução orçamentária anual promovida pelo Chefe do Executivo deve ser realizado pelo Poder Legislativo, subsidiado pelo parecer prévio elaborado e remetido pelo Tribunal de Contas.

3.No entanto, o julgamento técnico (administrativo) do gestor público, na condição de captador de receitas e ordenador de despesas, encontra-se cometido ao Tribunal de Contas.

4.Diante da distinção e autonomia jurídica existentes entre os julgamentos político (de um lado, a cargo da Câmara) e técnico/administrativo das contas dos Prefeitos (este a cargo dos Tribunais de Contas), o julgamento político proferido pela Câmara Municipal não tem o condão de desconstituir a decisão técnico/administrativa proferida pela Corte de Contas, como pretende o apelante.

5.Apelo improvido.TJPE - Apelação: APL 219603519988170001 PE 0021960-35.1998.8.17.0001

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. PENSÃO TEMPORÁRIA. LEI N.º 3.373 /58. RESTRIÇÃO DO PARÁGRAFO ÚNICO DO ART. 5.º. INCIDÊNCIA. FILHA SOLTEIRA MAIOR DE VINTE E UM ANOS E OCUPANTE DE CARGO PÚBLICO EFETIVO. POSSIBILIDADE DE OPÇÃO ENTRE OS VENCIMENTOS DO CARGO E OS PROVENTOS DA PENSÃO EM QUALQUER TEMPO. SÚMULA N.º 168/TCU.

1. O art. 5.º da Lei n.º 3.373 /58 não impede a percepção da pensão temporária pela filha solteira maior de 21 (vinte e um) anos e ocupante de cargo público, desde que a beneficiária faça a opção pelos proventos da pensão em detrimento dos vencimentos do cargo público.

2. O entendimento firmado pelo Tribunal de Contas da União, órgão de controle externo da Administração Pública Federal, sufragado em sua Súmula n.º 168, está em consonância com a interpretação dada à Lei n.º 3.373 /58 por este Superior Tribunal de Justiça, na sua missão constitucional de intérprete maior da legislação federal infraconstitucional.

3. Agravo regimental desprovido. STJ - AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL: AgRg no REsp 911887 DF

2006/0279963-0

EMBARGOS INFRINGENTES. DIREITO ADMINISTRATIVO. ACÓRDÃO DO TCU. MULTA. AFASTAMENTO.

1. Demanda visando à desconstituição do Acórdão nº 070/2002 do TCU, que aplicou multa quanto ao demandante, sanção verificada em virtude de contratações de empregados para o Grupo Hospitalar Conceição tidas por irregulares pelo aludido órgão de controle externo da Administração, já que à míngua de concurso público, fatos ocorridos durante a gestão do autor como Diretor Superintendente da mencionada instituição hospitalar, datados do ano de 1993. 2. Não obstante a irregularidade das contratações noticiadas em razão da falta de concurso público, o TCU, por meio da Decisão nº 406/2000 de sua 2ª Câmara, reconsiderou manifestações anteriores para afirmar em caráter excepcional a legalidade das citadas contratações, posição que deve ser prestigiada em atendimento à segurança jurídica e à necessidade de continuidade da prestação dos serviços de saúde. TRF4 - EMBARGOS INFRINGENTES: EINF 73487 RS 2003.71.00.073487-6

ADMINISTRATIVO. AÇÃO ANULATÓRIA. TOMADA DE CONTAS ANUAIS. DECISÃO PROFERIDA PELO TCDF. PRONUNCIAMENTO MERITÓRIO DE IRREGULARIDADE DAS CONTAS. GESTOR DO FUNDO DE SOLIDARIEDADE PARA GERAÇÃO DE EMPREGO E RENDA (FUNSOL) E SECRETÁRIO DE ESTADO. INEXISTÊNCIA DE ILEGALIDADE NA DECISÃO.

1. O PRINCÍPIO DA LEGALIDADE É CERTAMENTE A DIRETRIZ BÁSICA DA CONDUTA DOS AGENTES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. NESSA LINHA DE RACIOCÍNIO, O TCDF, NOS TERMOS DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, DA LEI ORGÂNICA DO DISTRITO FEDERAL E NA FORMA ESTABELECIDNA NA LEI COMPLEMENTAR Nº 01 /94, QUE DISPÕE SOBRE A LEI ORGÂNICA DO TCDF, TEM A MISSÃO PRECÍPUA DE EXERCER O CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO DOS RECURSOS PÚBLICOS DO DISTRITO FEDERAL, EM AUXÍLIO À CÂMARA LEGISLATIVA, ZELANDO PELA LEGALIDADE, LEGITIMIDADE, EFETIVIDADE, EFICÁCIA, EFICIÊNCIA E ECONOMICIDADE NA GESTÃO DESSES RECURSOS.

2. AO TCDF COMPETE APRECIAR AS CONTAS ANUAIS DO GOVERNADOR E DOS ADMINISTRADORES E DEMAIS

RESPONSÁVEIS POR DINHEIROS, BENS E VALORES DA ADMINISTRAÇÃO DIRETA E INDIRETA OU QUE ESTEJAM SOB SUA RESPONSABILIDADE, BEM COMO APLICAR AOS RESPONSÁVEIS, EM CASO DE ILEGALIDADE DE DESPESA OU IRREGULARIDADE DE CONTAS, AS SANÇÕES PREVISTAS EM LEI (LC Nº 01 /94, ART. 1º, INCISOS I, II E III, D). ASSIM, MESMO OS AGENTES POLÍTICOS, COMO OS SECRETÁRIOS DE ESTADO, DEVEM RESPONDER PELOS ATOS DE GESTÃO ADMINISTRATIVA E DE UTILIZAÇÃO DE RECURSOS PÚBLICOS DO ERÁRIO E EM RELAÇÃO A NÃO OBSERVÂNCIA DAS NORMAS QUE ESTABELECEM AS DIRETRIZES DE EXECUÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS INERENTES À SUA PASTA.

3. NA QUALIDADE DE SECRETÁRIO DO TRABALHO E DE GESTOR DO FUNDO DE SOLIDARIEDADE PARA GERAÇÃO DE EMPREGO E RENDA (FUNSOL) NO ANO DE 2000, O APELANTE TEM O DEVER CONSTITUCIONAL E LEGAL DE SUBMETER SUAS CONTAS ANUAIS À APRECIACÃO DO TCDF, PORQUANTO SE ENCONTRAVAM SOB SUA RESPONSABILIDADE VERBAS, BENS E VALORES DO PODER PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL, BEM COMO PORQUE DEVERIA ZELAR PELA OBSERVÂNCIA DAS DISPOSIÇÕES LEGAIS, E BEM ASSIM, SUPERINTENDER AS ATIVIDADES TÉCNICO-ADMINISTRATIVAS DA INSTITUIÇÃO, SOB PENA DE INCORRER EM CULPA IN VIGILANDO, DECORRENTE DA FALTA DE ATENÇÃO COM O PROCEDIMENTO DE SEUS SUBORDINADOS. IGUALMENTE, CONSTATADA IRREGULARIDADES NAS CONTAS, ESTÁ SUJEITO À APLICAÇÃO DAS SANÇÕES PREVISTAS EM LEI.

4. O CONTROLE JUDICIAL ALCANÇARÁ TODOS DOS ASPECTOS DE LEGALIDADE DOS ATOS ADMINISTRATIVOS, NÃO PODENDO, TODAVIA, ESTENDER-SE AO QUESTIONAMENTO DOS CRITÉRIOS E À VALORAÇÃO QUE A PRÓPRIA LEI CONFERIU AO ADMINISTRADOR.

5. NÃO SE VERIFICA NOS AUTOS QUALQUER ELEMENTO QUE JUSTIFIQUE A NULIDADE DA DECISÃO PROFERIDA PELO TCDF, QUE JULGOU IRREGULARES AS CONTAS ANUAIS DO APELANTE, PORQUANTO, O ATO FOI PROFERIDO POR AUTORIDADE COMPETENTE; O PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO FOI REALIZADO COM BASE NA LEGISLAÇÃO ATINENTE; PRECEDIDO DE VASTA

COGNIÇÃO PROBATÓRIA E EM OBSERVÂNCIA AOS PRINCÍPIOS DO CONTRADITÓRIO E DA AMPLA DEFESA E COM A FUNDAMENTAÇÃO QUE ENTENDERA PERTINENTE PARA O CASO QUE LHE FOI APRESENTADO, ESTANDO, POIS, REVESTIDO DA LEGALIDADE NECESSÁRIA.

6. AS IRREGULARIDADES DE NATUREZA CONTÁBIL, FINANCEIRA, ORÇAMENTÁRIA E OPERACIONAL APONTADAS NO JULGAMENTO PROFERIDO PELO TCDF SÃO QUESTÕES ATINENTES AO MÉRITO, EMBASADAS NO PODER DISCRICIONÁRIO CONFERIDO AO ADMINISTRADOR. ENTRETANTO, NESSE P ARTICULAR, TAMBÉM NÃO SE VISLUMBRA QUALQUER ILEGALIDADE OU ABUSO DE PODER DO TRIBUNAL.

7. RECURSO CONHECIDO E DESPROVIDO. SENTENÇA MANTIDA.

TJDF - Apelação Cível: APL 125089620068070001 DF 0012508-96.2006.807.0001

Percebe-se, destarte, que as ações de controle externo realizadas pelos Tribunais de Contas nas relações contratuais entre Administração Pública e pessoas privadas ou públicas são de extrema importância para o saneamento das contas públicas.

Conclusão

Conclui-se, portanto, que toda ação de controle externo da Administração Pública realizada pelos Tribunais de Contas, com o objetivo de fiscalizar a realização das despesas públicas, a aplicação correta do dinheiro público e a lúdima instrumentalização dos conectivos legais da Lei nº 8.666/93, é imprescindível para atingir os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, quais sejam, a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, a garantia do desenvolvimento nacional, a erradicação da pobreza e da marginalização e a redução das desigualdades sociais e regionais, bem como a promoção do bem estar de todos.

A aplicação de multas, com proporcionalidade e razoabilidade, e o resgate de valores investidos em contratos fraudulentos têm a natureza de, quando necessária e suficientemente adequada, reprovar e prevenir a corrupção no País, de maneira a criar possibilidades de reinvestimento das disponibilidades em

direitos básicos do cidadão, como: segurança, educação, moradia, alimentação, saneamento básico, saúde, dentre outros.

Referências

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito Administrativo Descomplicado**. 17^a. ed. revista e atualizada. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2009.

Analfabetismo brasileiro . Jornal a tarde on line. Pesquisa feita pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Disponível em: <<http://atarde.uol.com.br/>>. Acesso em: 30 ago. 2012.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de Outubro de 1988. Diário Oficial [da] União. Brasília em 5 de Outubro de 1988. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>> Acesso em: 30 jan. 2011.

_____. Lei nº 10.520, de 10 de janeiro de 2002. Diário Oficial [da] União. Brasília em 18 de julho de 2002 Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10520.htm>. Acesso em: 30.ago.2012.

_____. Lei nº 8.429, de 10 de janeiro de 2002. Diário Oficial [da] União. Brasília em 03 de junho de 1992 Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm>. Acesso em: 30.ago.2012.

_____. Lei nº 8.666, de 21 junho de 1993. Diário Oficial [da] União. Brasília em 22 de junho de 1993 Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm>. Acesso em: 30.jan.2011.

_____. TRF 5. Terceira Turma. AGTR 90513/AL. Rel. Des. Federal PAULO ROBERTO DE OLIVEIRA LIMA. Julg. em 27/11/2008. Publ. DJ de 08/12/2008, p. 92. VI - Apelação improvida. TRF5 - Apelação Cível: AC 468695 AL 0002952-51.2008.4.05.8000. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br>>. Acesso em: 30. Ago.2012 abr. 2012.

_____. TJPE - Apelação: APL 219603519988170001 PE 0021960-35.1998.8.17.0001. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br>>. Acesso em: 30. Ago.2012.

_____. STJ - AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL: AgRg no REsp 911887 DF 2006/0279963-0 Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br>>. Acesso em: 30. Ago.2012.

_____. TRF4 - EMBARGOS INFRINGENTES: EINF 73487 RS 2003.71.00.073487-6 Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br>>. Acesso em: 30. Ago.2012.

_____. TJDF - Apelação Cível: APL 125089620068070001 DF 0012508-96.2006.807.0001 Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br>>. Acesso em: 30. Ago.2012.

Estatística. Opinião e Notícia, Disponível em: < <http://opinioenoticia.com.br/>>. Acesso em: 30 ago. 2012.

Estudo sobre saúde brasileira. BBC BRASIL. Disponível em: < <http://www.bbc.co.uk/portuguese/>>. Acesso em: 30 ago. 2012.

Estatística retirada do relatório mundial sobre violência e saúde, publicado pela Organização Mundial da Saúde, e veiculada pela BBC BRASIL, empresa de produção jornalística no Brasil. Disponível em: < <http://www.bbc.co.uk/portuguese/>>. Acesso em: 30 ago. 2012.

Estudo divulgado pelo Departamento de Competitividade e Tecnologia da Federação das Indústrias de São Paulo(Fiesp), e publicado na Agência Brasil. Disponível em: < <http://agenciabrasil.ebc.com.br/>>. Acesso em: 30 ago. 2012.

Estimativa publicada no site Transparência Capixaba, a respeito dos índices de corrupção no Brasil.), Disponível em: <http://www.transparenciacapixaba.org.br/>>. Acesso em: 30 ago. 2012.

GOMES, Laurentino. **1808**. 2ª ed. São Paulo. Editora Planeta do Brasil. 2007.

Glossário de Metodologia da Controladoria Geral da União. Disponível em: < <http://www.cgu.gov.br/>>. Acesso em: 30 ago. 2012.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 31. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2005.

Notícias da voz do Brasil. TCU on line. Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/TCU>>. Acesso em: 30 ago. 2012.

O custo da corrupção no Brasil, **Reportagem de Otávio Cabral e Laura Diniz**, Veja, 2011. Disponível em: <http://oglobo.globo.com/pais/noblat/posts/2011/10/23/o-custo-da-corrupcao-no-brasil-412849.asp/>>. Acesso em: 30 ago. 2012.

Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD), Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Disponível em: < <http://www.ibge.gov.br/home/>>. Acesso em: 30 ago. 2012.

SPITZCOVSKY, Celso. **Direito Administrativo**. 10ª. ed. Revista, atualizada e ampliada. São Paulo: Editora Método, 2008.

SILVA, De Plácido e. **Vocabulário Jurídico**. 24ª. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2004.