



UNIVERSIDADE PRESIDENTE ANTÔNIO CARLOS – UNIPAC

ELIANA MARIA DA SILVA

EXIGENCIA DE LICITAÇÃO PARA AS EMPRESAS ESTATAIS

JUIZ DE FORA

2012

ELIANA MARIA DA SILVA

EXIGÊNCIA DE LICITAÇÃO PARA AS EMPRESAS ESTATAIS

Monografia de conclusão de curso apresentada à Faculdade de Direito da Universidade Presidente Antônio Carlos - UNIPAC, como requisito à obtenção de título de Bacharel em Direito.

Orientadora: Prof^a. Luciana de Oliveira Zimmermann

JUIZ DE FORA

2012

FOLHA DE APROVAÇÃO

Eliona Maria de Silva

Aluno

Exigência de Licitação para as Empresas
Estaduais

Tema

Monografia de conclusão de Curso apresentada ao Curso de Direito, da Universidade
Presidente Antônio Carlos / Juiz de Fora, como exigência para obtenção do grau de
Bacharel em Direito.

BANCA EXAMINADORA

Luciana de Oliveira Zimmermann

Luciana Pinel Corrêa

Sandra Zana Alves

Aprovada em 07/07/2012.

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar agradeço a DEUS que me ajudou e sempre esteve e esta a frente por onde vou passar.

Ao meu marido Elison, que demonstra seu amor a todo tempo me apoiando e me incentivando. Ao meu filho, pois procuro sempre ser um exemplo para ele.

Aos meus pais, em especial, ao meu Pai que onde estiver estará sempre torcendo por mim, pois não só estou realizando o meu sonho, mas como era o dele também, Pai consegui!

A minha irmã, Tatiana, que sempre está ao meu lado.

E não posso deixar de agradecer ainda à minha orientadora a Professora Luciana de Oliveira Zimmermann, que ajudou com sua paciência e boa vontade, com seus conhecimentos, que foi de grande valia na formulação desta. Sei que ela esta passando um momento de aprovação em sua vida profissional e esta vencendo e vai continuar sempre brilhando, pois é uma pessoa maravilhosa, dedicada e principalmente profissional. Luciana o meu muito obrigado!

RESUMO

A proposta desse trabalho é realizar um estudo específico no campo das licitações nas empresas estatais. Abordar-se-á a aplicação do princípio da supremacia do interesse público sobre o particular, a administração pública, as empresas estatais como um todo. O trabalho foi desenvolvido através principalmente de pesquisa bibliográfica, em consulta a obras que abordam o assunto, em leis, decretos e outras normas que disciplinam o assunto no ordenamento jurídico pátrio. Partindo de considerações iniciais proporcionadas por um breve estudo do princípio da supremacia do interesse público sobre o particular e da Lei 8.666/93 que iniciará e em um segundo momento de forma específica as empresas estatais, estudando suas características, depois passaremos para o estudo licitatório e suas modalidades, para posteriormente desenvolver-se o estudo da exigência de licitação para empresas estatais. Foi desenvolvida uma abordagem especial do tema dentro do assunto das empresas públicas e sociedades de economia mista, no intuito de fazer uma reflexão e mostrar que de fato está pacificado uma vez que se exige Lei criando modalidade de licitação específica para tais pessoas jurídicas.

Palavras-chave: Licitação pública. Princípio do interesse público sobre o particular. Empresas Estatais.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	7
1 PRINCÍPIO DA SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO SOBRE O PARTICULAR.....	8
2 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	10
2.1 Empresas estatais	13
3 LICITAÇÃO.....	16
3.1 Modalidades de licitação.....	16
3.1.1 Concorrência.....	17
3.1.2 Tomada de preços.....	17
3.1.3 Convite.....	17
3.1.4 Concurso.....	18
3.1.5 Leilão.....	19
3.1.6 Pregão.....	19
3.2 Dispensa e inexigibilidade de licitação.....	20
4 A QUESTÃO DA EXIGÊNCIA DE LICITAÇÃO PARA AS EMPRESAS ESTATAIS.....	23
CONCLUSÃO.....	27
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	29

INTRODUÇÃO

O presente estudo irá tratar da licitação que é o processo ou procedimento pelo qual a Administração Pública convoca pessoas particulares, interessadas em com ela celebrar um vínculo jurídico especial, cujo objeto pode ser uma alienação ou aquisição de bens, construção de obras, contratação de serviços ou a delegação de serviços públicos, para que através de um ambiente de competição, selecionar a melhor proposta aos interesses do órgão contratante, segundo regras prefixadas na lei e no instrumento convocatório.

Insta salientar que a licitação visa, basicamente, atingir dois objetivos: permitir que a Administração Pública selecione a melhor proposta ao seu conjunto de interesses e assegurar aos administrados o direito de disputar a participação nos negócios públicos. Que dessa forma, resguardam-se dois interesses públicos relevantes: respeito ao Erário, quando se busca selecionar a oferta mais vantajosa através da competição e respeito aos princípios da isonomia e da impessoalidade, não sendo lícito estabelecer distinções injustificadas entre os administrados e entre os competidores.

No entanto, o foco principal está em analisar a exigência constitucional de que as Empresas Estatais, pessoas jurídicas de direito privado, mas que integram a administração pública, e tem que licitar para contratar com outras pessoas de direito privado, nos casos, por exemplo, de compra e venda de bens, aquisição de prestação de serviço, dentre outros. No entanto, sem perder o foco no princípio corolário do Direito Público que é a Supremacia do interesse coletivo sobre o particular.

Logo, o presente trabalho é composto de quatro capítulos. Sendo que, no primeiro capítulo, serão estudados os princípios da Administração Pública, em especial o princípio da Supremacia do Interesse Público sobre o particular, no qual este se sustentará.

Já no segundo capítulo, será abordado a Administração Pública como um todo, principal na análise das pessoas jurídicas que a compõem.

No terceiro capítulo, adentra-se a análise do instituto da licitação, bem como seus princípios e suas modalidades. E o quarto capítulo, irá se trabalhar a questão da exigência de licitação para as empresas estatais, fazendo uma breve análise das mesmas relacionadas aos diplomas legais citados nesta obra, e principalmente aos princípios.

Enfim, aborda-se aqui um tema já debatido no mundo jurídico e com certeza merecedor de uma melhor observância e esclarecimento quanto aos seus aspectos polêmicos, notadamente, problemáticos no dia a dia da vida Pública Administrativa.

1 PRINCÍPIO DA SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO SOBRE O PARTICULAR

Este é um princípio basilar da Administração Pública, onde se sobrepõe o interesse da coletividade sobre o interesse do particular, o que não significa que os direitos deste não serão respeitados.

Este princípio que revela os interesses da coletividade são mais importantes que os interesses individuais, motivo este que a Administração Pública recebe da lei poderes especiais, não compartilhados pelos particulares. A outorga desses poderes cria uma hierarquização entre o Estado e o particular, em que aquele se encontra em posição superior a este. Esta supremacia foi posta como condição da existência de qualquer sociedade, uma vez que ela é a finalidade da vida em sociedade. O homem é um ser que tende a viver em grupos sociais, pela sua própria natureza. Mas, para isso deve ceder, sujeitar-se as regras sociais em benefício do grupo. Submeter-se à vontade do grupo, é de certa forma, perder alguma liberdade e também passa a assumir inúmeros ônus. Tudo isso em benefício do grupo e, mesmo que indiretamente, em benefício próprio por ser integrante do grupo. O indivíduo, quando vive em sociedade, encontra segurança e tranquilidade.

Sendo assim, o princípio da supremacia do interesse público sobre o privado significa posição privilegiada da Administração Pública nas relações com o particular, uma vez que ela representa o interesse da coletividade. Ainda vale a pena ressaltar, que o interesse público é indisponível. Assim, os poderes atribuídos à Administração Pública têm a característica de poder-dever, que não podem deixar de ser exercidos, sob pena de ser caracterizada a omissão. Essa é uma das prerrogativas conferidas à Administração Pública, porque a mesma atua por conta de tal interesse, ou seja, o legislador na edição de leis ou normas deve orientar-se por esse princípio, levando em conta que a coletividade está num nível superior ao do particular.

Necessário se faz a distinção do Direito Privado do Direito público, uma vez que o Direito Público contém normas de interesse coletivo e o Privado contém normas de interesse particular. No entanto, tem-se que esta distinção não é mais tão rígida, pois existem normas de Direito Privado que protege o interesse público, assim como tem normas no Direito Público que interessam ao particular.

Segundo Carvalho Filho (2011, p. 29) nos diz:

As atividades administrativas são desenvolvidas pelo Estado para benefício da coletividade. Mesmo quando age em vista de algum interesse estatal imediato, o fim último de sua atuação deve ser voltado para o interesse público. E se, como não estiver presente esse objetivo, a atuação estará inquinada de desvio de finalidade. Desse modo, não é o indivíduo em si o destinatário da atividade administrativa, mas sim o grupo social num todo. Saindo da era do individualismo exacerbado, o Estado passou a caracterizar-se como o *Welfare State* (Estado/bem-estar), dedicado a atender ao interesse público. Logicamente, as relações sociais vão ensejar, em determinados momentos, um conflito entre interesse público e o interesse privado, mas, ocorrendo esse conflito, há de prevalecer o interesse público.

Vale ressaltar que a supremacia do interesse público sobre o interesse particular é um dos princípios basilares da Administração Pública, onde pode-se entender que o interesse de uma coletividade se sobrepõe ao interesse do particular. Entretanto, o fato de que não seria conveniente admitir que, em todas as hipóteses, o interesse público irá sobrepor ao interesse particular, pois estes interesses também devem ser observados pela Administração Pública.

A professora Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2011, p. 66) afirma que:

Que este princípio, também chamado de finalidade pública deve inspirar o legislador e vincular a autoridade administrativa sempre que atuar. Pois bem, ele está presente tanto no momento da elaboração da lei como na execução concreta pela Administração Pública. Em nome do primado do interesse público, inúmeras transformações ocorreram: houve uma ampliação das atividades assumidas pelo Estado para atender as necessidades coletivas, com a consequente ampliação do próprio conceito de serviço público. O mesmo ocorreu com o poder de polícia do estado, que deixou de impor obrigação apenas negativa (não fazer) visando resguardar a ordem pública, e passou a impor obrigações positivas, além de ampliar o seu campo de atuação, que passou a abranger, além da ordem pública, também a ordem econômica e social. Surge, no plano constitucional, novos preceitos que revelam a interferência crescente do Estado na vida econômica e no Direito de propriedade; assim são as normas que permitem a intervenção do Poder público no funcionamento e na propriedade das empresas, as que condicionam o uso da propriedade e a exploração de determinados bens, como as minas e demais riquezas do subsolo, as que permitem a desapropriação para a justa distribuição da propriedade.

Com isso, a supremacia do interesse público deve atender aos anseios da coletividade buscando um bem maior, que é a satisfação dos interesses de um grupo de pessoas em prol de interesses individuais. Este princípio norteia todos os atos da Administração Pública, sendo uma das exigências no processo de licitação, uma vez que as pessoas físicas e jurídicas que a integram devem o respeitar, levando a necessidade de um estudo sobre a Administração Pública.

2 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A Administração Pública é o conjunto de órgãos, serviços e agentes do Estado, bem como das demais pessoas jurídicas públicas e privadas que asseguram a satisfação das necessidades coletivas variadas, tais como a segurança, a cultura, a saúde e o bem estar da população. Sendo assim, composta por entidades estatais que não agem sozinhas, necessitando, desta forma, ser estruturada por órgãos e pessoas para a execução dos serviços públicos, com a finalidade de satisfazer as demandas da coletividade.

Hely Lopes Meirelles (1994, p. 55) conceitua a Administração Pública como:

Administração Pública, em sentido formal, é o conjunto de órgãos instituídos para consecução dos objetivos do Governo; em sentido material, é o conjunto das funções necessárias aos serviços públicos em geral; em acepção operacional, é o desempenho perene e sistemático, legal e técnico, dos serviços próprios do Estado ou por ele assumidos em benefício da coletividade. Numa visão global, a Administração é, pois, todo o aparelhamento do Estado preordenado à realização de seus serviços, visando à satisfação das necessidades coletivas. A Administração não pratica atos de governo; pratica, tão somente, atos de execução, com maior ou menor autonomia funcional, segundo a competência do órgão e de seus agentes. São os chamados atos administrativos. O Governo e a Administração, como criações abstratas da Constituição e das leis, atuam por intermédio de suas entidades (pessoas jurídicas), de seus órgãos (centros de decisão) e de seus agentes (pessoas físicas investidas em cargos e funções).

É importante resaltar a redação dada pelo art. 37, da CF/88, que confere à expressão Administração Pública, o âmbito da organização administrativa e a classifica em direta e indireta, como se observa no artigo abaixo transcrito:

Art. 37 A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.(BRASIL,1988)

A Administração Pública Direta é aquela composta por órgãos ligados diretamente ao poder central, federal, estadual ou municipal, são os próprios organismos dirigentes, seus ministérios e suas secretarias. Já a Administração Pública Indireta é composta por entidades com personalidade jurídica própria, que foram criadas para realizar atividades de Governo de forma descentralizada, que são: as Autarquias, Fundações Públicas de Direito Público, Fundações Públicas de Direito Privado, Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista. Cumpre, também, salientar que a Administração Pública pode ser conceituada com base em dois aspectos: Objetivo (também chamado material ou funcional) e Subjetivo (também

chamado formal ou orgânico), que nas palavras de José dos Santos Carvalho Filho (2010, p. 10):

Sentido objetivo: trata-se da própria gestão dos interesses públicos executada pelo Estado, seja através da proteção de serviços públicos, seja por sua organização interna, ou ainda pela intervenção no campo privado, algumas vezes até de forma restrita (poder de polícia). Seja qual for à hipótese da administração da coisa pública (*res publica*), é inafastável a conclusão que a destinatária última dessa gestão há de ser a própria sociedade, ainda que a atividade beneficie, de forma imediata, o Estado. É que não se pode conceber o destino da função que não seja voltado aos indivíduos, com vistas a sua proteção, segurança e bem-estar.

Neste aspecto, tem-se que para Maria Sylvia Zanella di Pietro (2011, p. 51):

Em Sentido Objetivo, ela designa a natureza de atividade exercida pelos referidos entes, nesse sentido a Administração pública é a própria Função administrativa que incumbe, predominantemente, ao Poder Executivo.

Logo, no Sentido Objetivo é a atividade administrativa executada pelo Estado, por seus órgãos e agente, com base em sua função administrativa, é a gestão dos interesses públicos, por meio de prestação de serviços públicos.

Quanto ao Sentido Subjetivo, José dos Santos Carvalho Filho (2010, p. 11) entende que:

A administração pública, sob o ângulo subjetivo, não deve ser confundida com qualquer dos Poderes estruturais do Estado, sobretudo o Poder Executivo, ao qual se atribui usualmente a função administrativa. Para a perfeita noção de sua extensão é necessário pôr em relevo a *Função administração Pública em si*, e não o Poder em que é ela é exercida. Embora seja o Poder Executivo o administrador por excelência, nos Poderes Legislativos e Judiciário há numerosas tarefas que constituem atividade administrativa, como é o caso, por exemplo, das que se referem à organização interna dos seus serviços e dos seus servidores. Desse modo, todos os órgãos e agentes que, em qualquer desses Poderes, estejam exercendo função administrativa, serão integrantes da administração Pública.

Já Maria Sylvia Zanella di Pietro (2011) designa que a Administração Pública no sentido subjetivo é o conjunto de entes que exercem a atividade administrativa, compreendendo pessoas jurídicas, órgãos e agentes públicos incumbidos de exercer uma das funções em que se triparte a atividade estatal, sendo, portanto, a função administrativa.

Sendo assim, insta ressaltar que toda a Administração Pública direta e indireta, no sentido objetivo e subjetivo, deve nortear os seus atos pelos princípios constitucionais que estão explicitados no artigo 37 da CF/88, dentre outros que não estão explícitos na Constituição Federal, mas podem estar implícitos, ou até mesmo serem fundamentos dos demais princípios, que é o caso do Princípio da Supremacia do Interesse Público sobre o Privado.

Portanto, num breve estudo sobre tais princípios, tem-se primeiramente que o Princípio da Legalidade significa que o administrador público está, em toda a sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei e às exigências do bem comum, e deles não se pode afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido e expor-se a responsabilidade disciplinar, civil e criminal, conforme o caso. Sendo que a eficácia de toda a atividade administrativa está condicionada ao atendimento da lei. Na Administração Pública não há liberdade nem vontade pessoal, só é permitido fazer o que a lei autorizar.

Considerando o Princípio da Impessoalidade, não cabe a Administração Pública fazer discriminação gratuita (prejudicar ou privilegiar alguém), devendo sempre agir de forma impessoal. Sendo que, somente poderia ser admitida a hipótese de discriminação, se for a nome da coletividade e pautado em lei.

O Princípio da Moralidade remete aos conceitos de ética, honestidade, atuação conforme a lei, a moralidade administrativa soma esses conceitos ao fato de que a administração pública nunca deve desvirtuar-se da função única, que é atuar em benefício do interesse público. Sendo que o ato administrativo não terá que obedecer somente à lei jurídica, mas também à lei ética da própria instituição, pois nem tudo que é legal é honesto; a moral administrativa é imposta ao agente público para sua conduta interna, segundo as exigências da instituição a que serve e a finalidade de sua ação: o bem comum. A moral deve estar ínsita em todo o exercício do administrar a coisa pública, desde os atos administrativos até os contratos administrativos, no seu sentido mais amplo possível.

E ainda, o princípio da publicidade dos atos e contratos administrativos, além de assegurar seus efeitos externos (a divulgação oficial do ato para o conhecimento público, sendo requisito de eficácia e moralidade), visa a propiciar seu conhecimento e controle pelos interessados diretos e pelo povo em geral, abrangendo toda a atuação estatal, não só sob o aspecto de divulgação oficial de seus atos, como também, de apropriação de conhecimento da conduta interna de seus agentes. Os atos e contratos administrativos que omitirem ou desatenderem à publicidade necessária não só deixam de produzir seus regulares efeitos, como se impõe a invalidação por falta desse requisito de eficácia e moralidade.

Por fim, o Princípio da Eficiência denominado de qualidade do serviço prestado, é o exercício da atividade administrativa dirigida sempre para alcançar um resultado de interesse público. A jurisprudência, antes mesmo da Emenda Constitucional trazer o princípio da eficiência, já manifestara a respeito da existência do princípio ou objetivo da eficiência na Administração Pública, exigindo sempre, a maior eficiência nos serviços públicos, porquanto, sempre cabe o poder indeclinável de regulamentar e controlar os serviços públicos, exigindo

sempre sua atualização e eficiência, de par com o exato cumprimento das condições impostas para sua prestação ao público.

Contudo, como este trabalho questiona o problema das licitações exigidas para os contratos administrativos celebrados pelas empresas estatais, mesmo sendo pessoas jurídicas de direito privado, leva à necessidade de um breve estudo das características específicas destas pessoas.

2.1 Empresas Estatais

As empresas estatais desempenharam um importante papel na evolução da economia brasileira no pós 2.^a Guerra Mundial. Essas empresas emergiram, quase sempre de forma pragmática, visando a complementar a produção de bens e serviços em setores intensivos de tecnologia, ou de baixa rentabilidade privada no médio prazo, ou com grande margem de risco para os grandes investimentos.

Além do mais, as empresas estatais sempre desempenharam funções múltiplas no Brasil: de um lado, eram unidades produtivas que exigiam resultados financeiros positivos; do outro lado, eram unidades organizacionais às quais o Estado atribuía papéis na execução das políticas públicas. No decorrer do tempo essas empresas exigiam muitos recursos do governo, por causa de sua própria fragilidade financeira, trouxeram a necessidade de iniciar um processo de privatização, acompanhando a tendência mundial de uma menor intervenção governamental na economia.

As empresas públicas se subdividem em duas categorias: empresa pública *unipessoal*, com patrimônio próprio e capital exclusivo da União e outra empresa pública de vários sócios governamentais minoritários, que unem seus capitais à União, tendo esta, a maioria do capital votante. A empresa pública tanto pode ser criada originariamente pelo Estado, como ser objeto de transformação de autarquia ou de empresa privada. Temos como exemplo de empresas públicas a Caixa Econômica Federal, a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, a Embrapa e as subsidiárias da Petrobrás.

Com esse processo de privatização a partir de 1994, acelerou no País e avançou nos segmentos das telecomunicações, de energia, dos bancos estaduais, etc. Em alguns setores estratégicos, as privatizações foram acompanhadas da organização de agências regulatórias que visam a defender o interesse público junto aos novos controladores nas suas decisões operacionais e estratégicas.

Para que se possa traçar um paralelo entre empresas públicas e sociedade de economia mista é necessário entender a função de cada uma destas entidades.

A Sociedade de Economia Mista é a pessoa jurídica de direito privado, constituída por algum ente estatal (União, Estados ou Municípios), mediante autorização legislativa, sob o regime de Sociedade Anônima, no qual o governo é o principal acionista com maioria do capital, e os particulares são sempre minoritários. Desta maneira podemos dizer que existe uma parceria entre o poder público e as empresas privadas. Um exemplo é a Petrobras, Banco do Brasil, Eletrobrás e Furnas.

Segundo Alexandre Mazza (2010, p. 156) o que conceitua melhor para sociedade de economia mista é:

Que esta previsto no art. 5º, III, do Decreto-Lei: “a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, criada por lei para a exploração de atividade econômica, sob a forma de sociedade anônima, cujas ações com direito a voto pertençam em sua maioria à União ou à entidade da Administração Indireta”. Assim como nas empresas públicas, o conceito de sociedade de economia mista apresentado pelo Decreto-Lei n. 200/67, além de explorar atividades econômicas, podem também prestar serviços públicos.

Já as empresas públicas é a pessoa jurídica de capital público, instituído por um Ente Estatal (União, Estado, Distrito Federal ou Município), com a finalidade prevista em lei, ou seja, são entidades da administração pública indireta. A finalidade é sempre de natureza econômica, ela deve visar ao lucro, ainda que este seja utilizado em prol da comunidade. Sua forma organizacional é livre de acordo com o art. 5º do Decreto-Lei n. 200/67 e suas demandas são de competência da Justiça Federal.

Traçado estes conceitos de ambos os órgãos podemos enquadrar características que são visivelmente encontradas semelhantes em ambas bem como algumas distinções.

Em um primeiro momento podemos dizer que dentre as semelhanças encontradas podemos destacar que ambas são entidades de administração pública indireta, são criadas por lei, assim a sua falência só poderá ser decreta através de dispositivo legal, estão isentas de impostos relacionados a patrimônio, rendas ou serviços relativos às finalidades essenciais destas empresas, necessitam obrigatoriamente de concurso público para admissão de seus empregados a contratação de pessoal pelo regime celetista de emprego público, com exceção dos dirigentes, sujeitos ao regime comissionado são os cargos de confiança, proibição de acumulação de cargos, empregos ou funções públicas.

Em relação às diferenças o que distingue a empresa pública da sociedade de economia mista é a empresa publica o capital é exclusivo das entidades governamentais, e quanto nas

sociedades de economia mista tem a colaboração entre o Estado e os particulares, ambos reunindo recursos para a realização de uma finalidade sempre econômica. Como nem sempre o Estado dispõe de recursos suficientes para aplicar num determinado empreendimento que direta ou indiretamente, apresenta interesse social, ele se associa aos particulares. A sociedade de economia mista é sempre pessoa jurídica de direito privado, portanto, não tendo alguns privilégios das pessoas públicas. A sociedade de economia mista será sempre uma sociedade anônima, e o Estado poderá ter uma participação majoritária ou minoritária, entretanto, mais da metade das ações com direito a voto devem pertencer ao Estado, com o objetivo de conservar, para o Estado, o domínio do destino da empresa. Já as empresas públicas podem assumir qualquer forma admitida no direito.

Diante dessa situação foi feito leis e regulamentos que regem essas empresas e um dos procedimentos que vamos ver é as modalidades e as espécies da licitação.

3 LICITAÇÃO

Licitação é o procedimento administrativo formal em que a Administração Pública convoca, mediante condições estabelecidas em ato próprio (edital ou convite), empresas do setor privado interessadas a participar, para que apresentem propostas para o fornecimento de bens e serviços, o qual visa assegurar igualdade de condições a todos que queiram realizar um contrato com o Poder Público disciplinado pela Lei 8.666 de 1993, que estabelece critérios objetivos de seleção das propostas de contratação mais vantajosas para o interesse público. E ainda, as pessoas jurídicas da Administração Pública estão obrigadas por lei a licitar.

Nas palavras de Carvalho Filho (2011, p. 218), a licitação:

É um procedimento administrativo vinculado por meio do qual os entes da Administração Pública e aqueles por ela controlados selecionam a melhor proposta entre as oferecidas pelos vários interessados, com dois objetivos: a celebração de contrato, ou a obtenção do melhor trabalho técnico, artístico ou científico.

A Licitação não é só para obras, serviços ou compras como também a seleção de credenciados, de associações civis, de autores de projetos, etc., mediante a prévia e clara indicação dos critérios eletivos, e a mesma se formaliza por meio de edital ou carta convite.

3.1 Modalidades de Licitação

Modalidade de licitação é a forma específica de conduzir o procedimento licitatório, a partir de critérios definidos em lei, conforme o art. 37, *caput*, da CF. A modalidade escolhida ou mesmo imposta por lei deve guiar toda conduta dos administradores no procedimento licitatório, uma vez que por ser este dotado de peculiaridades, aqueles devem agir com boa fé, lealdade e sinceridade, dispondo de qualquer ato ou conduta maliciosa. Sendo que o valor estimado para contratação é o principal fator para escolha da modalidade de licitação, exceto quando se tratar de pregão, que não está limitado a valores.

As diversas modalidades de licitação, como bem dispõe o artigo 22 da Lei 8.666/93, tem como critério de definição o valor estimado para a compra, obra ou serviços a serem contratados: I – concorrência; II – tomada de preços; III – convite; IV – concurso; V – leilão. Já o Pregão é a modalidade de licitação mais recente, criado pela Lei 10.520 de 2002.

3.1.1 Concorrência

Concorrência é a modalidade de licitação com relação às contratações de grandes valores, e, por exigir esse requisito, o seu procedimento tem que ter maior rigor formal e com a mais ampla divulgação, podendo participar quaisquer interessados, mas que na fase de habilitação preliminar comprovem possuir requisitos mínimos de qualificação exigidos no edital para execução do objeto da licitação, conforme dispõe o art. 22, I e § 1º, da lei 8.666/93.

Pode-se, assim, citar duas características básicas da concorrência, que são: primeira da Publicidade, pois os interessados poderão participar de todos os atos inerentes à contratação da licitação. E, a segunda é o formalismo, que se exige uma fase inicial de habilitação preliminar, onde serão estabelecidas condições de cada participante.

3.1.2 Tomada de Preços

Modalidade realizada entre interessados devidamente cadastrados nos registros dos Órgãos Públicos e pessoas administrativas, 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, conforme art. 22, § 2º da Lei 8.666/93.

Sendo assim, ela é menos formal, pois em virtude dos valores que são estabelecidos no art. 23, I, “b”, e II, “b” da Lei 8.666/93. Já quanto à publicidade na tomada de preço, é menor que na concorrência, muito embora haja uma obrigação de publicar os avisos nos editais.

3.1.3 Carta Convite

Modalidade de Carta convite é a mais simples, pois não há edital, mas sim a convocação é feita através da carta convite, na qual é colocada as regras da licitação; destinadas aos interessados do ramo de que trata o objeto da licitação, escolhidos e convidados em número mínimo de três pela Administração Pública. A Administração escolhe quem quer convidar, entre os possíveis interessados, que podem ser empresas cadastradas ou

não. A divulgação deve ser feita mediante afixação de cópia do convite em quadro de avisos do órgão ou entidade, localizado em lugar de ampla divulgação.

No convite é possível a participação de interessados que não tenham sido formalmente convidados, mas que sejam do ramo do objeto licitado, desde que cadastrados nos órgãos administrativos. Esses interessados devem solicitar o convite com antecedência de até 24 horas da apresentação das propostas conforme o art. 22, §3º da Lei 8.666/93.

No convite para que a contratação seja possível, são necessárias pelo menos três propostas válidas, isto é, que atendam a todas as exigências do ato convocatório. Caso isso não ocorra, a Administração deve anular o convite por insuficiência de participantes e convidar mais um interessado, enquanto existirem cadastrados ou não nas últimas licitações, ressalvados as hipóteses de limitação de mercado ou manifesto desinteresse dos convidados, circunstâncias estas que devem ser justificadas minuciosamente no processo de licitação, sob pena de repetição do convite.

Limitações de mercado ou manifesto desinteresse das empresas convidadas não se caracterizam e nem podem ser justificados quando são inseridas na licitação condições que só uma ou outra empresa pode atender.

3.1.4 Concurso

Essa modalidade visa à escolha de trabalho técnico, artístico ou científico de caráter intelectual, mediante a instituição de prêmio ou remuneração aos vencedores. Sendo comumente utilizado na seleção de projetos, onde se busca a melhor técnica, e não o menor preço, previsto no art. 22, §4º da Lei 8.666/93.

No que diz José dos Santos Carvalho Filho (2011, p.257):

Esse prêmio só poderá ser pago se o autor do projeto ceder a Administração os direitos patrimoniais a ele relativos e a ela permitir a utilização, de acordo com sua conveniência, na forma do que estabelecer o regulamento ou o ajuste para a elaboração deste. Se o projeto se referir á obra imaterial de cunho tecnológico, não passível de privilegio, a cessão dos direitos abrangerá o fornecimento de todos os dados, documentos e elementos informativos referentes á tecnologia de concepção, desenvolvimento, aplicação da obra e fixação em suporte físico de qualquer natureza.

3.1.5 Leilão

É a modalidade leilão tem três objetivos: vender bens móveis inservíveis para a Administração, ou venda de produtos legalmente apreendidos ou penhorados, ou para alienação de bens imóvel prevista no art. 19 do Estatuto Licitatório, a quem oferecer maior lance, igual ou superior ao valor da avaliação, conforme o art. 22, §5º da Lei 8.666/93.

O leilão realizado pela Administração Pública segue os mesmos fundamentos do leilão realizado entre particulares, com a diferença de poder ser realizado por leiloeiro oficial ou por servidor designado para tanto pela Administração Pública (art. 53, §1º da Lei 8666/93).

3.1.6 Pregão

É a nova modalidade de licitação em que se licita para contratar empresas para o fornecimento de bens e serviços comuns, onde os licitantes apresentam suas propostas de preço por escrito e por lances em sessão pública, independentemente do valor estimado da contratação, ao contrário do que ocorre em outras modalidades. No Pregão a escolha da proposta é feita antes da análise da documentação, razão maior de sua celeridade desejável.

Sendo esta modalidade de licitação só exercida no âmbito da Administração Federal, mas com o advento da Lei nº 10.520/02, foi instituído o Pregão aplicável na hipótese de aquisição de bens e serviços comuns, tendo que os padrões de aferição do desempenho e da qualidade passem a ser objetivos e contemplados no instrumento vinculatório, qualquer que seja o valor, visando acelerar o processo licitatório e estendendo a todos os entes da Federação, União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Logo, essa modalidade não é obrigatória, mas sim facultada à Administração Pública a adotar tal modalidade licitatória. No entanto, é preciso que se leve em consideração que no que tange à celeridade, o pregão consagrou maior agilidade as contratações realizadas pelo Poder Público, já que, proporcionou uma série de vantagens nos procedimentos de contratação pelo poder público.

Dentre as inovações trazidas pelo Pregão pode-se citar: a inversão das fases de habilitação e julgamento das propostas; a possibilidade de ofertar lances verbais e sucessíveis e progressivos.

Por fim, o pregão possui duas modalidades: o pregão presencial, como o próprio nome diz, ocorre através da presença em ambiente físico de agentes da Administração Pública e

participantes, e o pregão eletrônico virtual, sendo realizado por meio da tecnologia da informação, ou seja, internet, sendo que este possui algumas vantagens em relação ao presencial, como por exemplo, uma menor burocracia, como uso do papel, e uma maior aproximação das pessoas, diminuindo a distância. Contudo, possui algumas desvantagens, como o caso das empresas de pequeno porte que não tem acesso à rede de informação, fazendo assim, com que o pregão presencial seja o mais adequado.

Ainda, dentro da análise do Instituto do Processo de Licitação em nosso ordenamento jurídico, necessário se faz o breve estudo dos casos de Dispensa e Inexigibilidade de licitação.

3.2 Dispensa e inexigibilidade de licitação

O procedimento licitatório, como já enfatizado, é a regra a ser seguida pela Administração Pública quando da realização de compras, serviços, obras, alienações e etc., sendo que a contratação direta constitui uma exceção, que somente se justifica, nas situações consideradas como de dispensa ou de inexigibilidade do procedimento licitatório.

Tanto a dispensa quanto a inexigibilidade se situam no espaço aberto pelo preceito constitucional, são os casos de ressalva especificados na legislação, mas que, nem por isso, podem fugir à máxima de obtenção do melhor proveito possível pela Administração Pública em prol do interesse público.

Na dispensa ocorre o afastamento de processo licitatório, o administrador poderá exercer seu juízo de conveniência e oportunidade para determinar qual a opção mais válida ao interesse público, licitar ou contratar diretamente, devendo este pautar sua escolha na prudência, na razoabilidade e na moralidade administrativa, aplicando-se certos princípios e formalidades especiais, a depender do objeto da contratação, e sempre tendo em mira o Princípio da Supremacia do Interesse Público sobre o Privado.

Quanto à dispensa de licitação, José dos Santos Carvalho Filho (2011, p. 230) nos ensina que:

A dispensa de licitação caracteriza-se pela circunstância de que, em tese, poderia o procedimento ser realizado, mas que, pela particularidade do caso, decidiu o legislador não torná-lo obrigatório. Diversamente ocorre na inexigibilidade, como se verá adiante, porque aqui sequer é variável a realização do certame.

Logo, o certame licitatório é factível, mas circunstância relevante, legalmente admitida, desobriga a Administração de utilizá-lo, abrindo ensejo à contratação direta.

O art. 24 da Lei nº 8.666/93 estabelece vinte hipóteses em que é dispensável a licitação, o que foge à regra geral, pois diante disso se abriu a fenda no princípio da obrigatoriedade. A Dispensa pode ser dividida em: devido ao pequeno valor, conforme incisos I e II do art. 24 da Lei 8.666/93; devido às peculiaridades da pessoa contratada; devido às peculiaridades do objeto; e no caso de situações excepcionais, elencados no art. 24, III e IV da Lei 8.666/93, como por exemplo, nos casos de guerra ou grave perturbação da ordem, nessas hipóteses a licitação deve ser restrita à superação das dificuldades inerentes à excepcionalidade, não se autorizando a contratação direta de objeto com ela não relacionados. Conforme a Orientação Normativa Nº 11 da AGU.

Que a contratação direta com fundamento no inc. IV do art. 24 da Lei n. 8.666/93, exige que, concomitantemente, seja apurado se a situação emergencial foi gerada por falta de planejamento, desídia ou má gestão, hipótese que lhe deu causa será responsabilizado na forma da lei.

Sendo assim, exemplificando os casos em que a peculiaridade da pessoa contrata leva a dispensa de licitação, tem-se a aquisição por pessoa jurídica de direito público interno, de bens produzidos ou serviços prestados por órgão ou entidade que integre a Administração Pública; a impressão dos diários oficiais; a contratação de instituição brasileira; a contratação de associação de portadores de deficiência física; a contratação de fornecimento ou suprimento energia elétrica e gás natural; a contratação no âmbito da Administração Indireta, e dentre outros; celebração de contratos de prestação de serviços com as organizações sociais.

No tocante às peculiaridades do objeto da licitação, como exemplo tem-se: a compra ou locação de imóvel; a aquisição de hortifrutigranjeiros; a aquisição ou restauração de obras de arte e objetos históricos; a aquisição de componentes ou peças de origem nacional ou estrangeira durante o período de garantia técnica; nas compras de materiais de uso das Forças Armadas; a contratação por Instituição Científica e Tecnológica; a contratação de instituição ou organização com ou sem fins lucrativos para prestação de serviços de assistência técnica de Extensão Rural na Agricultura familiar e na reforma Agrária.

Já a inexigibilidade de licitação é quando houver inviabilidade de competição, conforme diz o art. 25 da Lei. Para haver a inexigibilidade da licitação o administrador não tem a faculdade para licitar, em virtude de não haver competição quanto ao objeto a ser contratado, condição imprescindível para um procedimento licitatório. Sendo impossível promover-se a competição, tendo em vista que um dos contendores reúne qualidades tais que o torne único, exclusivo, *sui generis*, inibindo os demais pretensos participantes, por que não há outros participantes.

Só depois de constatada a viabilidade é que o administrador verifica se a situação se enquadra em algum caso de dispensa. Não há, pois escolha ara o administrador. Quando á publicação o legislador não a exigiu para a dispensa em razão de ser objetivo o critério de verificação, não sendo o que ocorre com a inexigibilidade, cujo controle demanda maior rigor; não incide, pois, aqui o princípio da economicidade. (CARVALHO FILHO, 2011, p.249)

O art. 25 da lei de licitações dispõe que a licitação é inexigível quando houver inviabilidade de competição na aquisição de materiais, equipamentos ou gêneros que só possam ser fornecido por produtor, empresa ou representante comercial exclusivo, porém vedada a preferência de marca.

Inexige-se licitação também nos casos de contratação de serviços técnicos enumerados no art. 13 da lei, de natureza singular, com profissionais ou empresas de notória especialização. Sendo que o profissional ou a empresa, cuja especialidade decorre de desempenho anterior, estudos, experiências, publicação, organização e outros, o mais adequado à satisfação plena. E ainda, é inexigível nos casos de profissionais de qualquer setor artístico, diretamente ou através de empresário exclusivo.

A diferença entre as hipóteses de inexigibilidade de licitação, segundo Maria Sylvia Zanella di Pietro (2011, p. 371) é que:

A diferença básica entre as duas hipóteses está no fato de que, na dispensa, há possibilidade de competição que justifique a licitação, de modo que a lei faculta a dispensa, que fica inserida na competência discricionária da Administração. Nos casos de exigibilidade, não há possibilidade de competição, porque só existe um objeto ou uma pessoa que atenda às necessidades da Administração, a licitação é, portanto, invariável.

Lembrando que a Lei 8.666/93 no seu art. 89 dispõe que:

Dispensar ou inexigir licitação fora das hipóteses previstas em lei, ou deixar de observar as formalidades pertinentes á dispensa ou á inexigibilidade.
Pena - com detenção de três a cinco anos e multa. (BRASIL, 1993)

Então, pode-se concluir que nos casos de dispensa, previstos em lei, o administrador tem a faculdade de licitar ou não, enquanto que na inexigibilidade, há impossibilidade de ser realizado o procedimento de competitividade para aquisição da proposta mais vantajosa para a Administração Pública, no entanto, tais hipóteses podem auxiliar nas situações em que as Empresas Estatais se vêem prejudicadas devido à obrigatoriedade de licitação, mas não pode se esquecer de que estas pessoas jurídicas da Administração Pública bem como as demais devem se pautar na Supremacia do interesse público sobre o particular. Continuando nesse assunto que esta diretamente relacionada, é importante que faça um estudo dos pontos as nas exigências de licitação para empresas estatais.

4 A QUESTÃO DA EXIGÊNCIA DE LICITAÇÃO PARA AS EMPRESAS ESTATAIS

O regime jurídico administrativo pressupõe um conjunto de normas, regras e princípios que regem toda a atuação da Administração Pública em especial, no exercício da função administrativa. Trata-se de regime jurídico de direito público, assim, conclui-se que, toda a estrutura administrativa estaria sob a regência de tal regime jurídico.

As Empresas Estatais, enquanto entes da Administração Pública, mesmo que indiretamente, em razão do fenômeno da descentralização, em especial quando exploram a atividade econômica, são pessoas jurídicas de direito privado. Observa-se aqui um aparente conflito entre regimes jurídicos opostos: o caráter público, por tratar-se de ente público e por isso sob a regência dos princípios administrativos (públicos); e o caráter privado, relevado por sua atividade intrínseca, a exploração econômica.

A discussão doutrinária acerca da peculiaridade de tais entes não é recente, entretanto, em razão das alterações inseridas no Texto Constitucional pela Emenda Constitucional nº 19/1998, aos artigos 37, XXVII e 173, trouxeram à tona novos debates sobre o tema.

As empresas estatais exploradoras da atividade econômica são segregadas em dois sub grupos: as que exploram tal atividade sob a forma de monopólio, nos termos do Art. 177 da CF/88; e as que a exploram sob forma de competição ou participação, nos termos do Art. 173 do CF/88. Logo, merece especial apreço as inseridas na segunda classificação, pois a elas, além de atuar em atividade de caráter eminentemente privado, cabe fazê-lo em condições de igualdade com os particulares, competindo com os mesmos nesse setor cuja titularidade lhes compete.

Uma vez que o Estado atuante numa atividade sobre a qual não lhe resta titularidade, mas sim ao particular, deve com este, explorá-la em condições de absoluta igualdade e para tal, não pode dispor das mesmas prerrogativas usufruídas e necessárias ao exercício das funções de natureza pública. O ente público ao encontrar-se em situação de tal peculiaridade, deve atuar sob as mesmas normas e princípios, com as prerrogativas e limitações de que dispõem os entes privados, reais titulares da atividade econômica, ou seja, deveriam as empresas estatais exploradoras da atividade econômica ser regidas pelo regime jurídico de direito privado.

Por serem pessoas da Administração Pública devem respeitar o princípio da supremacia do interesse público sobre o particular, por isso mesmo sendo pessoa jurídica de

direito privado e obrigado a anteceder os seus contratos de licitação, uma vez que ela foi instituída para privilegiar o interesse público em contratar com o melhor.

As empresas públicas e as sociedades de economia mista criadas para prestar serviço público, o que é de interesse coletivo que este serviço seja eficiente, mas também a preços módicos para acesso de todos, sendo assim, a licitação é um meio de se chegar a este fim, uma vez que é o procedimento de competição entre aqueles que com a administração querem contratar, na busca do melhor preço e melhor técnica (qualidade).

Assim, diante desse procedimento licitatório, gera-se um conflito, a incompatibilidade entre tal procedimento e a exploração da atividade econômica pelas empresas estatais, em especial, sob forma de competição, uma vez que, fazendo parte da Administração Pública tais entes devem observar o artigo 37 da CF/88.

No entanto, a exigibilidade de licitação para as empresas estatais, principalmente, as instituídas para explorar atividade econômica dentro de um mercado altamente competitivo, pode levar à extinção das que lá estiverem em situação de inferioridade. Por isso, as empresas públicas e sociedades de economia mista são pessoas jurídicas regidas pelas regras do direito privado, para que se mantenham em situação de igualdade para com as empresas particulares. Mas a exigência de licitação para elas é polêmica, pois tal procedimento é demorado, fazendo com que possam ficar em situação de inferioridade em relação às demais, por isso que a lei fala em licitação específica para estas pessoas. Contudo, ainda não foi editada a lei que vai criar tal modalidade, tem-se, portanto, que trabalhar com as modalidades já criadas.

Busca-se soluções para erradicar tal problema, ou apenas amenizá-lo, sendo que a dispensa e inexigibilidade nem sempre resolve, pois tem que ser casos excepcionais como foi mostrado anteriormente. No entanto, com o avanço da tecnologia, foi criado o pregão eletrônico, em que a disputa de preços pelos licitantes é feita por sítios na internet. Tal modalidade ingressou no ordenamento jurídico com o objetivo de modernizar e assim trazer mais eficiência às licitações públicas.

Além da eficiência, o pregão eletrônico proporcionou à Administração Pública uma maior economia ao processo licitatório, além de ampliar a disputa do certame, já que aumenta a quantidade de participantes. Como visto o pregão, em especial, na modalidade eletrônica, possui muitos pontos positivos e a tendência é que ele seja utilizado cada vez mais nas contratações da Administração Pública.

Espera-se que se essa tendência realmente ocorra e que seja um procedimento isento de fraudes e facilitações, que as vantagens oferecidas por esta modalidade não sejam observadas apenas no tocante à eficiência proporcionada à Administração Pública, mas

também como uma resposta aos governados, que buscam ações transparentes, condutas de acordo com a moralidade e que o interesse público esteja sempre em posição de superioridade ao interesse particular.

Portanto, a modalidade pregão vem sendo utilizado com mais frequência, uma vez que por ser a modalidade que tem a maior publicidade de seus atos, permite que haja um maior controle da licitação, em prol do interesse coletivo; e naquilo que não couber tal modalidade. O Estado detém em suas mãos o poder público e sua finalidade é atender o interesse coletivo e para isso necessita realizar atos mais transparentes, eficientes, para que possa demonstrar aos cidadãos que os recursos por eles empregados com tributos e outras despesas são utilizados para efetiva demonstração de economia e moralidade dos cofres públicos. Portanto essa modalidade é considerada nesse momento mais adequada a cumprir com o princípio da supremacia do interesse público sem prejudicar a livre iniciativa destas empresas estatais.

CONCLUSÃO

Diante do exposto, o procedimento da licitação é, sem dúvida, a regra geral para Administração e melhor dizendo o instrumento que, sem equivalente, produz a melhor contratação.

Pode-se conceituar a licitação como um procedimento administrativo que seleciona o concorrente cuja proposta se revelou objetivamente mais vantajosa para satisfazer as necessidades da Administração, relativas a obras, serviços, compras e alienações.

Há situações em que a licitação se afigura impossível ou mesmo inadequada à própria consecução dos interesses públicos. Considerando tais circunstâncias, a Lei nº 8.666/93, com a permissão da Constituição Federal, cuidou de prever as hipóteses de exclusão do processo seletivo, fazendo-o nos artigos 24 e 25.

O primeiro dos dispositivos abriga as situações em que, embora factível a competição, pode ser afastada, são as hipóteses de dispensa de licitação. O segundo preceptivo, por seu turno, contempla os casos em que a disputa, por razões de fato e de direito afigura-se inviável, são rotuladas tais hipóteses de inexigibilidade da licitação.

Tanto a dispensa quanto a inexigibilidade devem ser objetivamente justificadas para legitimar a contratação direta, segundo se infere do artigo 26 do Estatuto das Licitações, e tem-se que a contratação direta não afasta a incidência dos princípios básicos que orientam toda atuação administrativa, em especial a licitação.

E como se demonstrou neste estudo, a licitação é uma forma de respeitar o princípio da supremacia do interesse público sobre o particular, acontece que a exigência de tal procedimento para as Empresas Estatais podem deixar de ser uma aplicação de tal princípio para ser um problema para a Administração Pública, principalmente, com relação às empresas estatais que exploram atividade econômica, uma vez que devido ao seu procedimento demorado, pode por fim a tal pessoa jurídica. E isto é uma forma de não respeitar a Supremacia do Interesse Público que está na necessidade destas empresas se manterem competitivas no mercado econômico.

Por fim, espera-se que com este presente trabalho não se deixe cair no esquecimento que as licitações para as Empresas Estatais merecem regulamentação, para a criação de um procedimento próprio e adequado às características destas pessoas. E que, contudo, não sendo regulamentado um novo modelo de licitação, que se estabeleça o pregão eletrônico como a modalidade mais adequada.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio, **Curso de Direito Administrativo**. 28 ed., Malheiros: 2011.

BRASIL, Constituição Federativa Brasileira, **Vade Mecum**. 11. ed., São Paulo: Ridel, 2011.

_____. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Lei de licitação e contratos administrativos. **Vade mecum**, 2011.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 24. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

FILHO, José dos Santos Carvalho. **Manual de Direito Administrativo**. 24 ed. Rio de Janeiro: 2011.

HORVATH, Miriam Vasconcelos Fiaux e **HORVATH**, Miguel Jr. **Direito Administrativo**. 2 ed, São Paulo. 2007. (Coleção Roteiros Jurídicos)

MAZZA, Alexandre. **Manual de direito Administrativo**, 2 ed., São Paulo. Saraiva: 2010

MELLO, Celso Antônio Bandeira, **Curso de Direito Administrativo**. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 34. ed., São Paulo. Malheiros: 2008.

Acesso em 23 de abril de 2011.

<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2054742.PDF>