

UNIVERSIDADE TECNOLÓGICA FEDERAL DO PARANÁ  
DEPARTAMENTO ACADÊMICO DE GESTÃO E ECONOMIA  
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL

FERNANDO COELHO DE OLIVEIRA

**AS FRAGILIDADES DA CARTA CONVITE NOS PROCESSOS  
LICITATÓRIOS PARA COMPRAS E SERVIÇOS PELA  
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

MONOGRAFIA DE ESPECIALIZAÇÃO

CURITIBA - PR

2018

FERNANDO COELHO DE OLIVEIRA

**AS FRAGILIDADES DA CARTA CONVITE NOS PROCESSOS  
LICITATÓRIOS PARA COMPRAS E SERVIÇOS PELA  
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

Monografia de Especialização apresentada ao Departamento Acadêmico de Gestão Pública Municipal, da Universidade Tecnológica Federal do Paraná como requisito parcial para obtenção do título de “Especialista em Gestão Pública Municipal”.

Orientador: Prof. Dr. Anderson Catapan.

CURITIBA – PR

2018



### **TERMO DE APROVAÇÃO**

As fragilidades da carta convite nos processos licitatórios para compras e serviços pela administração pública.

Por

**FERNANDO COELHO DE OLIVEIRA**

Monografia apresentada às 16:00, do dia 30 de julho de 2018, como requisito parcial para a obtenção do título de especialista no Curso de Especialização em Gestão Pública Municipal, Turma , ofertado na modalidade de Ensino a Distância, pela Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Câmpus Curitiba. O candidato foi arguido pela Banca Examinadora composta pelos professores abaixo assinados. Após deliberação, a Banca Examinadora considerou o trabalho APROVADO.

anderson catapan  
UTFPR - Curitiba  
(orientador)

RICARDO LOBATO TORRES  
UTFPR - Curitiba

Francisco Rodrigues Lima Junior  
UTFPR - Curitiba

*Dedico este trabalho especialmente:*

*A minha família pelos incentivos e aos professores, amigos e colegas do curso que colaboraram para conclusão dessa etapa.*

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço primeiramente a Deus por conceder condições para a conclusão do curso;  
Agradeço também meus pais: Georgina e Josias que me auxiliaram em cada sábado destinado ao curso;

Reverencio ao Professor Dr. Anderson Catapan por todo subsidio destinado a conclusão do presente estudo;

Agradeço ao meu velho amigo: Vinícius da Rocha dos Santos Pereira pela ótima companhia de viagem e de curso;

Agradeço aos meus amigos Luiz Paes Vieira e Carolina de Oliveira Mucci, os quais tive o grande prazer de conhecer no curso, por todo auxílio e conhecimento disponibilizado neste período;

Agradeço a todos colegas de alguma forma contribuíram para aquisição de conhecimento;

Agradeço a tutora Solange Cristina Nunes da Costa por todo carinho e dedicação com nossa turma;

Agradeço aos funcionários das Prefeituras Municipais que prontamente auxiliaram no desenvolvimento do estudo, em especial a de Guareí através do responsável pela licitação: Luiz Gonzaga de Oliveira que forneceu materiais de pesquisas além do solicitado;

Agradeço à Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UFTPR) e a Universidade Aberta de Itapetininga por me proporcionar um ambiente criativo para os estudos. Sou grato à cada membro do corpo docente, à direção e a administração dessas instituições de ensino, em especial a Rosangela Nery Nascimento – Diretora da UAB e a Coordenadora do Curso de Gestão Pública Municipal - Maria Lúcia Figueira Gomes de Meza.

## RESUMO

Oliveira, Fernando Coelho de. As fragilidades da carta convite nos processos licitatórios para compras e serviços pela administração pública. 2018. 80 f. Monografia (Especialização em Gestão Pública Municipal) – Programa de Pós-Graduação em Tecnologia, Centro Federal de Educação Tecnológica do Paraná. Curitiba, 2018.

Esta pesquisa apresenta uma abordagem teórico-conceitual quantitativa e qualitativa direcionada a modalidade de licitação mais simples presente no ordenamento jurídico brasileiro, a Carta Convite, no tocante a sua fragilidade e facilitação para formação de esquemas de fraudes em processos licitatórios, bem como a possível existência de conflito da Lei nº 8.666/93 (Lei de Licitações), da Lei nº 12.527/2011 (Lei da Transparência), destacando ainda, a grande inconstitucionalidade da mesma, no que tange a violação as regras e princípios constitucionais norteadores do processo licitatório, sendo fatores determinantes que inviabilizam tal modalidade na administração pública. Para corroborar o índice elevado da modalidade carta convite nos municípios de pequeno porte demonstra-se através de pesquisa quantitativa a incidência desta modalidade através amostragem de 07 (sete) municípios tidos como pequeno porte da região de Itapetininga – SP em confronto com este. Abordar tal assunto se faz necessário, para que a sociedade tome conhecimento acerca da corrupção que ronda a administração pública, ocasionada por atos ilegais praticados por gestores e servidores públicos corruptos, com intenção de fraudar licitações públicas, para se beneficiarem e beneficiarem terceiros envolvidos no esquema fraudulento, e com isso, deixando de atender o bem comum, além de caracterizar-se como fonte de pesquisa preventiva aos órgãos públicos.

**Palavras-chave:** Administração Pública. Princípios. Carta Convite. Fragilidades. Fraudes.

## ABSTRACT

Oliveira, Fernando Coelho. The weaknesses of the letter are the bidding processes for purchases and services by the public administration. 2018.80 f. Monograph (specialization in public administration Municipal) - graduate program in technology, Centro Federal de Educação Tecnológica do Paraná. Curitiba, 2018.

This research presents a theoretical and conceptual approach to quantitative and qualitative directed the simplest bidding mode present in the Brazilian legal system, the invitation letter, regarding your fragility and facilitation for training fraud schemes in tender proceedings, as well as the possible existence of a conflict of law nº. 8.666/93, of law nº. 12.527/2011, highlighting the great unconstitutionality thereof, with respect to the violation constitutional rules and principles guiding the bidding process, being determining factors beyond such modality in public administration. To corroborate the high content of letter of invitation mode in small municipalities demonstrates through quantitative research the incidence of this modality through sampling of 07 (seven) municipalities regarded as small businesses in the region of Itapetininga-SP in confrontation with this. Address such subject is necessary, so that the society aware about the corruption that surrounds the public administration, caused by illegal acts committed by some managers and corrupt civil servants, with intent to defraud public bids in order to benefit and to benefit third parties involved in the scam, and with that, leaving to serve the common good, in addition to be characterised as a source of preventive research to public agencies.

**Keywords:** Public Administration. Principles. Invitation Letter. Weaknesses. Fraud.

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Número de Processos Licitatórios de Guareí – SP .....	51
Gráfico 2 - Percentual das modalidades licitatórias de Guareí – SP .....	51
Gráfico 3 - Número de Processos Licitatórios de Angatuba – SP.....	56
Gráfico 4 - Percentual das modalidades licitatórias de Angatuba – SP.....	57
Gráfico 5 - Número de Processos Licitatórios de Sarapuí – SP .....	58
Gráfico 6 - Percentual das modalidades licitatórias de Sarapuí – SP.....	58
Gráfico 7 - Número de Processos Licitatórios de São Miguel Arcanjo .....	59
Gráfico 8 - Percentual das modalidades licitatórias de São Miguel Arcanjo – SP.....	60
Gráfico 9 - Número de Processos Licitatórios de Porangaba-SP .....	61
Gráfico 10 - Percentual das modalidades licitatórias de Porangaba – SP.....	61
Gráfico 11 - Número de Processos Licitatórios de Campina de Monte Alegre – SP.....	62
Gráfico 12 - Percentual das modalidades licitatórias da Campina do Monte Alegre– SP .....	63
Gráfico 13 - Número de Processos Licitatórios de Alambari – SP .....	64
Gráfico 14 - Percentual das modalidades licitatórias de Alambari – SP.....	64
Gráfico 15 - Número de Processos Licitatórios de Itapetininga – SP .....	65
Gráfico 16 - Percentual das modalidades licitatórias de Itapetininga – SP.....	66
Gráfico 17 - Perspectiva da carta convite nos municípios .....	67



## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>8</b>
1.1	Tema .....	9
1.2	Problema .....	10
1.3	Objetivos .....	10
1.3.1	Geral .....	10
1.3.2	Específicos: .....	10
1.4	Metodologia .....	11
<b>2</b>	<b>FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA .....</b>	<b>12</b>
2.1	NOÇÕES DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA .....	12
2.2	OS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA .....	14
2.2.1	Princípio da legalidade .....	15
2.2.2	Princípio da impessoalidade .....	16
2.2.3	Princípio da moralidade .....	16
2.2.4	Princípio da publicidade .....	17
2.2.5	Princípio da eficiência .....	18
2.3	O CONCEITO E O PROCEDIMENTO DE LICITAÇÃO .....	19
2.4	AS MODALIDADES DE LICITAÇÃO .....	23
2.4.1	Tomada de preços .....	24
2.4.2	Convite .....	24
2.4.3	Concurso .....	25
2.4.4	Leilão .....	26
2.4.5	Pregão .....	26
2.5	PRINCÍPIOS LICITATÓRIOS .....	27
2.5.1	Princípio da vinculação ao instrumento convocatório .....	28
2.5.2	Julgamento objetivo .....	28
2.5.3	Princípio da impessoalidade .....	29
2.5.4	Princípio da publicidade .....	29
2.5.5	Princípio da competição .....	30
2.5.6	Princípio da celeridade .....	30
<b>3</b>	<b>METODOLOGIA .....</b>	<b>31</b>
3.1	CARACTERIZAÇÃO DA PESQUISA .....	32
3.2	PROCEDIMENTOS DA PESQUISA .....	33
<b>4</b>	<b>APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS .....</b>	<b>36</b>
4.1	A MODALIDADE DENOMINADA CARTA CONVITE .....	36
4.2	O CONFLITO ENTRE AS NORMAS INFRACONSTITUCIONAIS .....	39
4.3	PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS E A MODALIDADE CARTA CONVITE .....	40
4.4	A CARTA CONVITE E OS PRINCÍPIOS LICITATÓRIOS .....	41
4.4.1	A isonomia na carta convite .....	41
4.4.2	A impessoalidade na Carta Convite .....	43
4.4.3	A publicidade na Carta Convite .....	43
4.4.4	A moralidade na Carta Convite .....	45
4.5	CARTA CONVITE E SUAS FRAGILIDADES .....	45
4.7	DA INCONSTITUCIONALIDADE DA CARTA CONVITE .....	49
4.8	PROJETOS DE LEI REVOGADORES DA CARTA CONVITE .....	49
4.9	OS PERCENTUAIS DOS PROCESSOS LICITATÓRIOS DE GUAREÍ -SP .....	51
4.10	OS PERCENTUAIS DOS PROCESSOS LICITATÓRIOS DE ANGATUBA -SP .....	56
4.11	OS PERCENTUAIS DOS PROCESSOS LICITATÓRIOS DE SARAPUÍ -SP .....	58
4.12	OS PERCENTUAIS DOS PROCESSOS LICITATÓRIOS DE SÃO MIGUEL ARCANJO -SP .....	59
4.13	OS PERCENTUAIS DOS PROCESSOS LICITATÓRIOS DE PORANGABA – SP .....	60
4.14	OS PERCENTUAIS DOS PROCESSOS LICITATÓRIOS DA CAMPINA DO MONTE ALEGRE – SP .....	62
4.15	OS PERCENTUAIS DOS PROCESSOS LICITATÓRIOS DE ALAMBARI-SP .....	63
<b>5</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>69</b>
	<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>71</b>
	<b>APÊNDICES .....</b>	<b>77</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Ao tratar-se de licitação, submete-se a ideia de uma concorrência entre particulares interessados em prestar serviço ou oferecer produtos ao Poder Público através de um contrato administrativo firmado legalmente que antecede de requisitos e burocracias para sua celebração. O gênero licitação comporta várias espécies, tais como: Concorrência, Tomada de preços, Concurso, Leilão, Convite e Pregão conforme respectivamente previsão na Lei de Licitações n. 8.666 de 21 de junho de 1.993 e Lei 10.520 de 17 de julho de 2.002.

Conforme Azevedo (2016), a modalidade licitatória denominada Convite, por sua vez, traz uma simplicidade peculiar às licitações. Desburocratizada, permite a contratação de serviço público diretamente com o particular em contratos de valores menores, com menos riscos e menos investimentos.

Para Capoani (2016), essa desburocratização que a princípio objetiva a celeridade e economicidade no processo de contratação pela administração pública, tem possibilitado aos Gestores Públicos a prática de máculas no certame, pois a modalidade de convite não demonstra coerência com o regramento contido na Constituição Federal de 1.988 e a Lei de Transparência Pública nº. 12.527 de 18 de novembro de 2.011, além de violar princípios constitucionais basilares como a isonomia, competitividade, publicidade e moralidade que “convidam” a prática de falcatruas e colocam em descrédito a prática de tal modalidade.

A corrupção é o maior obstáculo do desenvolvimento social, onde as políticas corruptas além de resultar na falta de conhecimento sobre as políticas mais adequadas para cada fato causam distorções dos acontecimentos de ordem política e econômica em favor do interesse particular de indivíduos e organizações (GROSSMAN; HELPMAN, 1994).

No entendimento de Silva (2013), o combate à corrupção deve se dar de forma ampla e continua não analisando casos separadamente, mas sim como um todo, buscando restringir os feitos ocorridos anteriormente, das mais diversas formas, assim evitando que novas redes organizacionais ilícitas, tanto públicas como privadas, se formem. Não pode haver uma falsa supremacia de interesses públicos sobre o privado, tampouco, a supremacia do interesse privado deva prevalecer sobre o público. Todos os conflitos de interesses e de valores que surgirem, devem ser resolvidos com sensatez, não podendo aceitar que a licitação pública seja desviada na sua finalidade fundamental, violando os princípios de eficiência da atividade administrativa e da proposta mais vantajosa para a administração pública, sob a égide de uma falsa isonomia.

Em conformidade com Demitrow (2008), o desenvolvimento de uma nação é afetado negativamente pela existência da corrupção, sendo necessário criar medidas preventivas e punitivas para as ações de desvios. Para tanto, o presente estudo ofertará contribuições teóricas de relevante conhecimento e interesse público, ao explicitar as principais máculas subsistentes das fragilidades da modalidade carta convite para desencadear o exercício do controle social efetivo, incitado pelo Estado Democrático de Direito. Sendo a licitação o procedimento administrativo mediante a qual a Administração Pública seleciona a proposta mais vantajosa para o contrato do interesse coletivo (MEIRELLES, 2012), o tema de estudo trará contribuições práticas à sociedade, pois identifica pontos que maculam o processo, além de subsidiar a realização de controle e fiscalização de forma efetiva e com rito adequado, na insurgência de processos licitatórios públicos na modalidade convite que, apesar de ser simples, tem suas fragilidades e pontos a serem destacados com a finalidade de combater possíveis atos ilícitos praticados pelas lacunas da modalidade que geram prejuízos a Administração Pública.

Ainda o estudo, tem a finalidade em discutir o rito da modalidade Carta Convite e demonstrar a incidência à violação de princípios constitucionais norteadores do processo licitatório, a existência de conflito com os dispositivos das Leis nº. 8.666/93, a afronta ao texto Constitucional, o posicionamento judicial em relação ao uso dessa modalidade que inviabilizam seu uso pela administração pública e analisar o índice de utilização dessa modalidade, bem como suas consequências, por alguns municípios de pequeno porte Região de Itapetininga – SP.

Para melhor desenvoltura do trabalho, esse estudo foi subdividido em cinco tópicos mais as referências bibliográficas, sendo eles: Licitação- conceito e procedimento; A modalidade Convite; Análise dos princípios da isonomia, impessoalidade, publicidade e competitividade face à modalidade convite; O projeto de lei 7.709/2007 e Considerações finais.

## **1.1 Tema**

Nas palavras de Justen Filho (2011), convite é a modalidade de licitação entre os interessados do ramo pertinente ao seu objeto, cadastrados ou não, escolhidos e convidados em número mínimo de três pela unidade administrativa, a qual afixará, em local apropriado, cópia do instrumento convocatório e estenderá aos demais cadastrados na correspondente especialidade que manifestarem seu interesse com antecedência de até 24 (vinte e quatro) horas da apresentação das propostas (§3º do artigo 22, Lei 8.666/1993). Vê-se daí que para

modalidade Convite é a administração pública através do chefe do Poder Executivo quem escolhe um mínimo de três participantes, cadastrados ou não, para então disputarem pelo menor preço quem dentre os convidados irá fornecer o objeto a ser adquirido pelo Poder Público.

É nestes princípios em que as fragilidades da carta convite desenrolam, sendo objeto do presente estudo no tema de Fraudes em processos licitatórios.

## **1.2 Problema**

Conforme Jain (2001), o número de publicações de artigos acadêmicos sobre corrupção, resultado da evidência do fenômeno na mídia e na academia cresce ano a ano.

Para Vieira (2015), o interesse sobre os meios de combate às práticas de corrupção é decorrente do aumento da preocupação com a boa governança e com a educação política necessária na afirmação dos esforços em diminuir os desvios de conduta. Em especial, aos processos licitatórios, o uso da modalidade carta convite oferece fragilidades, atuando como “um convite” a prática de corrupção pelos agentes públicos.

Neste contexto intenciona-se responder à seguinte questão de pesquisa: Quais são as fragilidades da modalidade Convite que inviabilizam seu uso pela administração pública?

## **1.3 Objetivos**

**1.3.1 Geral:** Demonstrar as fragilidades da modalidade convite nos processos licitatórios para compras e serviços pela administração pública.

### **1.3.2 Específicos:**

- Identificar as controvérsias da modalidade convite e sua substância;
- Fazer uma correlação com alguns princípios constitucionais e licitatórios relevantes;
- Levantar ações judiciais comuns pelo uso da modalidade convite contra órgãos públicos;
- Demonstrar incidência da modalidade convite por alguns municípios de pequeno porte da região de Itapetininga-SP.

## 1.4 Metodologia

A pesquisa é de natureza básica, conforme classificação de Perrucho (2016), pois pretende-se gerar conhecimento a sociedade, a administração pública e ao mundo jurídico.

O método de abordagem qualitativa teve desenvoltura teórica, explicativa e bibliográfica, aplicada ao estudo em conformidade com a classificação de (DEMO, 2000). A desenvoltura teórica firmou-se no fenômeno estudado e debatido em pesquisas anteriores do tema. Apresenta-se como exploratória, uma vez que teve finalidade de explicar e demonstrar as fragilidades da carta convite nos processos licitatórios para compras e serviços pela administração pública. E por fim bibliográfica, pois sua elaboração consistiu do estudo de material físico e on-line, como livros de doutrinadores conhecidos no ramos de direito administrativo, doutrinas de outros ramos do direito, artigos publicados, teses jurídicas, jurisprudências, dissertações e materiais advindos de sites como Tribunais de Justiça e Tribunais de Conta.

A pesquisa também classifica-se em menor abrangência como quantitativa, uma vez que foi utilizado questionário fechado para medir o índice de incidência do uso da modalidade carta convite por alguns municípios de pequeno porte da região de Itapetininga, através de uma amostragem que represente de forma estatisticamente comprovada, emergindo o conceito de Richardson *et al.* (2007) citado por Zanella (2012):

Pesquisa quantitativa: a pesquisa quantitativa é aquela que se caracteriza pelo emprego de instrumentos estatísticos, tanto na coleta como no tratamento dos dados, e que tem como finalidade medir relações entre as variáveis. Preocupa-se, portanto, com representatividade numérica, isto é, com a medição objetiva e a quantificação dos resultados. Procura medir e quantificar os resultados da investigação, elaborando-os em dados estatísticos. É apropriada para medir tanto opiniões, atitudes e preferências como comportamentos. Se você quer saber quantas pessoas usam um serviço ou têm interesse em saber a opinião dos usuários sobre um tipo de serviço, a pesquisa quantitativa é a opção mais acertada (ZENELLA, 2012, p.75).

## 2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Neste tópico são abordados os conceitos que permeiam noções de administração pública, princípios constitucionais, licitação, as modalidades e princípios licitatórios, a carta convite e o conflito entre as normas constitucionais, os princípios constitucionais e licitatório ausentes na carta convite e suas fragilidades que promovem a corrupção.

### 2.1 NOÇÕES DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Capoani (2016) aborda os múltiplos conceitos de administração pública, bem como sua atividade, a saber:

a administração é passível de amplas definições. É uma atividade administrativa aquela que se direciona a preservação e promoção dos direitos do cidadão de forma individual e/ou coletiva, primando pela satisfação do interesse próprio, denominada, portanto, atividade administrativa privada. Outra a ser nominada é a atividade administrativa pública, a qual tem como objetivo proteger os interesses sociais e comuns de forma geral, visando a proteção e preservação do patrimônio coletivo, e de forma paralela, atuando com o intuito de garantir que sejam aplicadas as regras no cumprimento dos deveres legais de cada um, bem como dos entes subordinados. Sendo esta última (administração pública) o objeto a ser explorado pelo presente trabalho que terá agregado em seu conjunto as modalidades licitatórias, especificamente a modalidade convite (CAPOANI, 2016, p.12).

O artigo 37 da Constituição Federal de 1.988 descreve a expressão administração pública em amplo sentido, sendo dirigida aos três poderes: executivo, legislativo e judiciário, *in verbis*:

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 e, também, ao seguinte (BRASIL, 2015, p.20).

Já na visão de Friede (1999), a administração pública é a atividade inerente ao Estado, por meio da qual busca a satisfação do interesse coletivo.

Para Figueiredo (2006, p. 34) praticar atividade administrativa consiste “no dever de o Estado, ou de quem aja em seu nome, dar cumprimento fiel, no caso concreto, aos comandos normativos, de maneira geral ou individual, para a realização dos fins públicos”.

Já Di Pietro (2006) valoriza o conceito, abrangendo tanto a atividade de planejar, dirigir e comandar, como também a atividade subordinada de executar.

Em sentido material ou objetivo, a Administração Pública pode ser definida como a atividade concreta e imediata que o Estado desenvolve, sob regime jurídico de direito público, para a consecução dos interesses coletivos. Em sentido subjetivo, como o conjunto de órgãos e pessoas jurídicas aos quais a lei atribui o exercício da função administrativa do Estado (DI PIETRO, 2006, p. 61-62).

A autora ainda menciona, conforme Capoani (2016), que a expressão administração pública envolve dois sentidos, sendo eles, o sentido subjetivo, formal ou orgânico e o sentido objetivo, material ou funcional. Nesta perspectiva, Cretella Júnior (1996) menciona:

Adotando-se o critério subjetivo ou orgânico, administração é o complexo de órgãos aos quais se confiam funções administrativas, é a soma das ações e manifestações da vontade do Estado, submetidas à direção do chefe do Estado. Os autores que se decidem pelo critério objetivo consideram a administração como a atividade concreta do Estado dirigida à consecução das necessidades coletivas de modo direto e imediato (CRETELLA JUNIOR, 1996, p.24).

Seguindo esta linha de conceito, Meirelles (2012), define:

Administração Pública- Em sentido formal, é o conjunto de órgãos constituídos 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 (MEIRELLES, 2012, p.65).

Ao analisar o acima descrito, destaca-se Mukai (1999) referente ao conceito de administração pública:

[...] é não só governo, Poder Executivo, a complexa máquina administrativa, o pessoal que a movimenta, como também a atividade desenvolvida por esse aparelhamento que possibilita ao Estado o preenchimento de seus fins [...] (MUKAI, 1999, p.19).

Capoani (2016) conclui:

apesar dos vários conceitos referentes à administração pública, a maioria segue uma mesma linha de pensamento, a qual centraliza a atividade como um sistema operacional dirigido aos vários segmentos de uma sociedade na busca organizada dos interesses sociais individuais e coletivos (CAPOANI, 2016, p.13).

Na mesma linha posiciona-se Meirelles (2012):

Os fins da Administração pública se resumem num único objetivo: o bem comum da coletividade administrada. Toda atividade do administrador público deve ser orientada para esse objetivo. Se ele o administrador se afasta ou desvia, trai o mandato de que está investido, porque a comunidade não instituiu a Administração senão como meio de atingir o bem-estar social. Ilícito e imoral será todo ato administrativo que não for praticado no interesse da coletividade (MEIRELLES, 2012, p.87).

Enfatiza Justen Filho (2005):

A função administrativa é o conjunto de poderes jurídicos destinados a promover a satisfação de interesses essenciais, relacionados com a promoção de direitos fundamentais, cujo desempenho exige uma organização estável e permanente e que se faz sob regime jurídico infra legal e submetido ao controle jurisdicional (JUSTEN FILHO, 2005, p.29).

Como bem define Capoani (2016, p.15): “para que a administração pública possa exercer suas atribuições e garantir eficácia à sua finalidade, que é o bem comum da sociedade,

é necessário o uso de prerrogativas especiais que garantem a supremacia do interesse público”.

Entretanto, enquanto o Direito Privado que regula as relações entre os particulares goza de liberdade negativa, o Direito Público que regula os interesses do Estado goza de liberdade positiva, conforme corrobora Coelho (2012):

[...] Uma vez que a lei tenha delimitado o espaço público e, por exclusão, definido também a extensão da esfera privada, os particulares que nesta se encontrarem – sejam eles simples indivíduos, associações civis ou empresas – poderão fazer tudo aquilo que a lei não proibir e deixar de fazer aquilo que a lei não os obrigar. A essa liberdade e autonomia de ação da sociedade civil convencionou-se chamar de liberdade negativa. Simplesmente porque essa esfera de liberdade – de fato, bastante extensa – é claramente delimitada por dois “não”: **pode-se fazer o que a lei não proibir; e pode-se deixar de fazer o que a lei não obrigar.**

Essa é a regra geral que orienta todo o direito privado – isto é, aquele que regula as relações entre os entes privados na sociedade, como os direitos Civil, comercial, etc. Todavia, a mesma regra não se aplica ao Direito Público justamente para evitar maior liberdade que tornaria os governantes tiranos na atuação junto aos cidadãos. No Direito Público a liberdade é restringida nas seguintes condições: **será obrigado a fazer exatamente aquilo que a lei mandar; em só poderá fazer o que a lei expressamente autorizar.** A liberdade negativa delimita a esfera de liberdade dos indivíduos na sociedade civil, enquanto o direito positivo determina a esfera de poder do Estado sobre a sociedade (COELHO, 2012, p.21) (grifamos).

Visto, conforme Coelho (2012), que a Administração Pública deve fazer exatamente aquilo que a lei mandar; em só poderá fazer o que a lei expressamente autorizar, é certificado a legalidade dos atos emanados por ela, nas fontes citadas por Meirelles (2012, p.21): “lei em sentido amplo, princípios da administração pública, doutrina e jurisprudência”.

Como bem cita Capoani (2016), a administração pública exterioriza suas ações através de seus agentes públicos, nessa perspectiva, a exteriorização pautada nos princípios da administração pública. Para mesma autora os princípios explícitos buscam fundamentar e assim auxiliar a administração pública a atingir o seu objetivo maior que é o bem comum. Meirelles (1997, p.81) afirma que os princípios são “os sustentáculos da atividade pública”.

## 2.2 OS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Para Capoani (2016, p.20), “os princípios são meios de validade aos atos e normas jurídico-administrativos”. Para administração pública, o legislador estabeleceu de forma explícita no artigo 37 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, conforme a seguir:

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, 2015, p.20).

Nos próximos subtópicos serão conceituados os princípios basilares e expressos da administração pública que constituem a sigla LIMPE (Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência).

### **2.2.1 Princípio da legalidade**

Nas palavras de Capoani (2016) este princípio:

é considerado um dos pilares do direito brasileiro, não só em âmbito administrativo, mas também em nível constitucional e em vários outros ramos do direito, pois o princípio da legalidade significa dizer que todo e qualquer ato praticado pela esfera pública, tanto em nível federal, como estadual e municipal, deve, precipuamente, estar embasado em legislação expressa, ou seja, deve ser autorizado pela lei. Se não o for, o ato é ilícito (CAPOANI, 2016, p.20).

De acordo com Meirelles (2000):

A legalidade, como princípio de administração, significa que o administrador público está, em toda 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 à responsabilidade disciplinar, civil e criminal, conforme o caso (MEIRELLES, 2000, p.67).

Todo o ato exercido dentro da administração pública deve possuir amparo legal. Conforme Medauar (2001):

Na Administração Pública não pode prevalecer a vontade pessoal. Enquanto os particulares podem fazer tudo aquilo que a lei não proíbe, na Administração Pública só se é permitido fazer o que a lei autoriza. A lei para o particular significa “pode fazer assim”; para o administrador público significa “deve fazer assim” (MEDAUAR, 2001, p. 82-83).

Na comparação de Mello (2014):

Para avaliar corretamente o princípio da legalidade e captar-lhe o sentido profundo cumpre atentar para o fato de que ele é a tradução jurídica de um propósito político: o de submeter os exercentes do poder em concreto – o administrativo – a um quadro normativo que embargue favoritismos, perseguições ou desmandos (MELLO, 2014, p.103).

O princípio mencionado, conforme ressalta Capoani (2016) busca extinguir qualquer indício de pessoalidade e improbidade que possa surgir no âmbito público.

Como ressalta Mello (2014, p. 103), “o princípio da legalidade é o antídoto natural do poder monocrático ou oligárquico, pois tem como raiz a ideia de soberania popular, de exaltação da cidadania”.

### 2.2.2 Princípio da impessoalidade

Previsto no artigo 37 da Constituição Federal, o princípio da Impessoalidade obriga a realização de atos administrativos livres de qualquer forma de promoção ou favorecimento pessoal ou terceiros.

Oliveira (2013) aborda o conceito:

A atuação da Administração deve ter sempre o objetivo de atender ao interesse público, sendo vedadas, em princípio, discriminações e privilégios para determinadas pessoas. É corolário lógico do princípio da impessoalidade, por exemplo, a exigência de concurso público para ingresso em cargos e empregos públicos (art. 37, II da CRFB), assim como o são, também, a obrigatoriedade de licitação para celebração de contratos da Administração Pública (art. 37, XXI, da CRFB) e a observância da regra do precatório no pagamento de débitos da Fazenda Pública oriundos de sentença judicial transitada em julgado (art. 100 da CRFB) (OLIVEIRA, 2013, p.98).

Para Capoani (2016) há, no núcleo da impessoalidade, uma forma de favoritismo que se dá o nome de legítima, sendo ela proporcional às diferenças sofridas pela classe.

Assim Oliveira (2013) descreve:

Alguns exemplos de discriminação legítima existentes no direito brasileiro são: a reserva de vagas em cargos e empregos públicos para portadores de deficiência (art. 37, VIII da CRFB e art. 5.o, § 2.o da Lei 8.112/1990); a gratuidade no transporte público para idosos (art. 230, § 2.o da CRFB e art. 39 da Lei 10.741/2003 – Estatuto do Idoso);<sup>77</sup> a gratuidade no transporte público interestadual para portadores de deficiência, comprovadamente carentes (Lei 8.899/1994);<sup>78</sup> o tratamento diferenciado dispensado às Microempresas (ME) e Empresas de Pequeno Porte (EPP) quando participam de licitações públicas;<sup>79</sup> a cobrança de tarifas diferenciadas na prestação de serviços públicos, na forma do art. 13 da Lei 8.987/1995 e da súmula 407 do STJ que dispõe: ‘É legítima a cobrança da tarifa de água fixada de acordo com as categorias de usuários e as faixas de consumo’ (OLIVEIRA, 2013, p.98).

### 2.2.3 Princípio da moralidade

Conforme Capoani (2016) a administração pública exercida em seus agentes deve, obrigatoriamente, ser guiada pela moralidade. Burlar qualquer outro princípio estaria, consequentemente, atingindo o princípio da moralidade.

Miranda (2005) diz que, a partir da Constituição de 1988, a moralidade passou a ser elemento integrante do conceito de legalidade administrativa. Assim ato administrativo imoral é sinônimo de ato administrativo ilegal, e como tal, deverá ser anulado pela administração ou pelo poder público.

De acordo com Carvalho Filho (2010):

O princípio da moralidade impõe que o administrador público não dispense os preceitos éticos que devem estar presentes em sua conduta. Deve não só averiguar os

critérios de conveniência, oportunidade e justiça em suas ações, mas também distinguir o que é honesto do que é desonesto. (CARVALHO FILHO, 2010, p.23).

Segundo Lindenberg (2014):

O administrador, ao agir, deverá decidir não só entre o legal e o ilegal, o conveniente e o inconveniente, o oportuno e o inoportuno, mas também entre o honesto e o desonesto. A doutrina enfatiza que a noção de moral administrativa não está vinculada as convicções íntimas do agente público, mas sim a noção de atuação adequada e ética existente no grupo social (LINDENBERG, 2014, p.2).

Para o entendimento de Justen Filho (2011), os princípios se aplicam tanto à conduta do agente da administração pública como à dos próprios licitantes. A moralidade compreende também a boa-fé.

Conforme menciona Capoani (2016), a legislação traz vários instrumentos na busca da moralidade, como por exemplo, a Lei 8.429/92 (Lei de Improbidade Administrativa), a Lei da Ficha Limpa, Súmulas referentes ao nepotismo, e diversas outras.

De acordo com as palavras de Meirelles (2010):

O certo é que a moralidade do ato administrativo juntamente com a sua legalidade e finalidade, além da sua adequação aos demais princípios, constituem pressupostos de validade sem os quais toda atividade pública será ilegítima (MEIRELLES, 2010, p.91).

#### **2.2.4 Princípio da publicidade**

Para Gasparini (2008):

A publicidade é a divulgação oficial do ato para conhecimento público e início dos seus efeitos externos. O objetivo de adquirir-se validade universal seria a razão pela qual as leis, os atos e os contratos administrativos que produzem consequências jurídicas externas aos órgãos que as produzem exigem que seja feita a sua publicação, que se lhe dê a devida publicidade. (GASPARIN, 2008, p.87-89).

Conforme Capoani (2016) é pelo princípio da publicidade que os atos praticados pela Administração Pública devem ser amplamente divulgados, para que, além de conferir-lhes eficácia, possa os administrados verificar se eles se revestem dos requisitos exigidos legalmente, reclamando sua anulação quando eivados de vícios que os tornem ilegais.

Segundo Lindenberg (2014):

O princípio da publicidade vem a concretizar os postulados básicos do princípio republicano, a saber, a possibilidade de fiscalização das atividades administrativas pelo povo, haja vista que todo o poder emana do povo, sendo toda a coisa pública (LINDENBERG, 2014, p. 3).

O princípio da publicidade torna o ato administrativo eficaz. Nesse sentido, a decisão do Supremo Tribunal Federal (2005):

Constitucional. Administrativo. Concurso público. Prova física. Alteração no edital. Princípios da razoabilidade e da publicidade. Alteração no edital do concurso para agente penitenciário, na parte que disciplinou o exercício abdominal, para sanar erro material, mediante uma ‘errata’ publicada dias antes da realização da prova física no Diário Oficial do Estado. Desnecessária a sua veiculação em jornais de grande circulação. A divulgação no Diário Oficial é suficiente para dar publicidade a um ato administrativo. A Administração pode, a qualquer tempo, corrigir seus atos e, no presente caso, garantiu aos candidatos prazo razoável para conhecimento prévio do exercício a ser realizado (RE 390.939. Rel. Min. Ellen Gracie, DJ 09/09/05).

### 2.2.5 Princípio da eficiência

“O princípio da eficiência requer atividade administrativa realizada com presteza perfeição e rendimento profissional” (GARSPARIN, 2008, p.89).

A eficiência:

É um conceito econômico, que introduz, no mundo jurídico, parâmetros relativos de aproveitamento ótimo de recursos escassos disponíveis para a realização máxima de resultados desejados. Não se cuida apenas de exigir que o Estado alcance resultados com os meios que lhe são colocados à disposição pela sociedade (eficácia), mas de que os efetue o melhor possível (eficiência), tendo, assim, uma dimensão qualitativa. [...]

A eficiência diz respeito ao cumprimento das finalidades do serviço público, de molde a satisfazer necessidade dos usuários, do modo menos oneroso possível, extraindo-se dos recursos empregados a maior qualidade na sua prestação (GROTTI, 2003, p.298-299).

Afirma Miranda (2005):

a finalidade da inclusão da eficiência como princípio constitucional expresso é permitir que a Administração ofereça ao cidadão mais serviços, com melhor qualidade, menor tempo. Objetiva-se, ainda, a redução de custos, na medida em que se promove a contínua revisão e aperfeiçoamento das rotinas e processos de trabalho, simplificando procedimentos, desburocratizando e estabelecendo metas e indicadores de desempenho e de satisfação do cidadão (MIRANDA, 2005, p.38) .

De acordo com Di Pietro (1998), o princípio da eficiência apresenta:

1. Relativamente à forma de atuação do agente público, espera-se o melhor desempenho possível de suas atribuições, a fim de obter os melhores resultados;
2. Quanto ao modo de organizar, estruturar e disciplinar a Administração Pública exige-se que este seja o mais racional possível, no intuito de alcançar melhores resultados na prestação dos serviços públicos (DI PIETRO, 1998, p.73-74).

Vejamos nos próximos tópicos o desenvolvimento dos tópicos pertinentes ao procedimento licitatório.

## 2.3 O CONCEITO E O PROCEDIMENTO DE LICITAÇÃO

Segundo Capoani (2016):

para que a administração pública possa alcançar seu objetivo, foram-lhe conferidas algumas prerrogativas de uso exclusivo, porém, também deverá observar deveres quando da prática de certos atos de sua competência. A licitação pública constitui-se dever da administração com o intuito de oferecer maior transparência e garantir um melhor controle social (CAPOANI, 2016, p.26).

A partir da Constituição de 1988, o processo de licitação foi expresso como dever para a Administração Pública, em seu art. 37, inciso XXI, *in verbis*:

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 (BRASIL, 2016, p.20).

Esse dispositivo concomitantemente com o art. 22, inciso XXVII, pôs fim a qualquer controvérsia que havia anteriormente a Constituição Federal de 1988.

Em 1993, foi promulgada a Lei Federal nº 8.666, que “regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências” (BRASIL, 1.993, p.1).

Em seu art. 1º, parágrafo único, deixa nítido que as empresas estatais e as fundações também estão submetidas à incidência de suas normas e, conseqüentemente, à Licitação formal, *in verbis*:

Subordinam-se ao regime desta lei, além dos órgãos da Administração Direta, os fundos especiais, as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios (BRASIL, 1.993, p. 21).

Sabendo quem são os subordinados à lei 8.666/93, é de grande valia prosseguir o raciocínio conceituando o que é Licitação. Segundo Di Pietro (2013), a Licitação é:

O procedimento administrativo pelo qual um ente público, no exercício da função administrativa, abre a todos os interessados, que se sujeitem às condições fixadas no instrumento convocatório, a possibilidade de formularem propostas dentre as quais selecionará e aceitará a mais conveniente para a celebração de contrato (DI PIETRO, 2013, p. 370).

No viés, Gasparini (2012), conceitua sendo:

(...) o procedimento administrativo através do qual a pessoa a isso juridicamente obrigada seleciona, em razão de critérios objetivos previamente estabelecidos, dentre interessados que tenham atendido à sua convocação, a proposta mais vantajosa para o contrato ou ato de seu interesse (GASPARINI, 2012, p. 533).

Consoante Mello (2009, p. 517):

Licitação é um certame que as entidades governamentais devem promover e no qual abrem disputa entre os interessados em com elas travar determinadas relações de conteúdo patrimonial, para escolher a proposta mais vantajosa às conveniências públicas.

Carvalho Filho (2001), proporciona uma visão do procedimento:

O 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 do contrato, ou a obtenção do melhor trabalho técnico, artístico ou científico (CARVALHO FILHO, 2001, p.188).

Justen Filho (2005) opina quanto ao tema em análise, vejamos.

É um procedimento administrativo disciplinado por lei e por um ato administrativo prévio, que determina critérios objetivos de seleção da proposta de contratação mais vantajosa, com observância do princípio da isonomia, conduzidos por um órgão dotado de competência específica (JUSTEN FILHO, 2005, p.309).

Capoani (2016, p.26) ao citar Oliveira (2015, texto digital) expõe o seu conceito relativo ao certame, considerando-o “o processo administrativo utilizado pela Administração Pública e pelas demais pessoas indicadas pela lei com o objetivo de selecionar a melhor proposta, por meio de critérios objetivos e impessoais, para celebração de contratos”.

O Tribunal de Contas da União considera ser o procedimento licitatório a “Competição e consequente busca dos melhores preços à Administração”, sendo que a preponderância deve ser o objetivo primordial da formulação da lei de licitações e contratos “além da competição, garantir que a contratada possua condições de honrar as obrigações assumidas perante o Poder Público” (BRASIL, 2010, p. 38).

Para Capoani (2016), o procedimento licitatório é, sobre tudo:

uma sequência de atos ordenados e vinculados por meio dos quais a administração pública realiza obras, serviços, compras e alienações, proporcionando, em regra, igualdade na competição, moralidade nos seus atos e transparência no agir, a fim de selecionar a melhor proposta para o setor público externada em um contrato administrativo (CAPOANI, 2016, p.27).

Segundo a autora uma licitação possui, em regra, duas fases, a fase interna e a fase externa, a saber:

I - A primeira trata de situações formais, ou seja, necessidade de contratação, especificações do objeto, verificação de disponibilidade de dotação orçamentária, elaboração do instrumento convocatório e demais atos subjetivos, conforme prevê a Lei 8.666/93;

II - A segunda denominada, fase externa, inicia com a publicação do ato convocatório, dando publicidade do procedimento aos possíveis interessados em contratar com o poder público. É na fase interna que a administração pública poderá sanar eventual vício sofrido até então (CAPOANI, 2016, p.27).

Conforme o Tribunal de Contas da União, “durante a fase interna da licitação, a Administração terá a oportunidade de corrigir falhas porventura verificadas no procedimento, sem precisar anular atos praticados” (BRASIL, 2010, p. 138). Entretanto, conforme verificado por Capoani (2016), qualquer vício na fase externa, a qual inicia com a publicação do edital, qualquer falha ou irregularidade constatada, se insanável, levará à anulação do procedimento de acordo com o referido Tribunal.

Capoani (2016), ainda ressalta que

a Constituição Federal no que tange ao procedimento licitatório, não é a única a se dedicar à matéria, sendo complementada pela legislação infraconstitucional, por exemplo, a mencionada Lei 8.666, de 21 de junho de 1993, a Lei 10.520 de 17 de julho de 2002, a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, dentre outras que impuseram ao gestor público diferentes exigências para promoção da licitação pública. A legislação em comento aprofunda a matéria em questão, preenchendo lacunas e orientando o administrador público em casos específicos. Pelo que se depreende do artigo 37 da Constituição Federal, bem como na legislação infraconstitucional que trata da matéria, em alguns casos a licitação é dispensada ou então inexigível, seja por força da situação, seja em função do valor. De qualquer modo, a realização do procedimento nestes casos se torna inviável (CAPOANI, 2016, p.27).

Destarte, pode-se assentir que, licitação é o procedimento pelo qual a Administração Pública abre a todos aqueles interessados no processo, que se submetam as condições do edital ou carta convite, a apresentarem propostas, dentre as quais selecionará a mais vantajosa para a celebração de futuro contrato com o particular vencedor.

Os objetivos da licitação estão previstos na lei 8.666/93, onde consta no art. 3º a finalidade de garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e, sobretudo, selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração.

Para Perrucho (2015):

É no artigo 22 da referida Lei, estão descritas cinco modalidades de licitação, são elas: Concorrência, Tomada de preços, Convite, Concurso e Leilão. Porém, existe o Pregão, que também é uma modalidade de licitação, mas foi criado em 2002 pela lei 10.520 e o RDC (Regime Diferenciado de Contratações Públicas), que é uma nova modalidade, instituída pela Lei 12.462 de 2011 para os casos restritos a essa Lei, totalizando assim, sete modalidades atualmente, o RDC (Regime Diferenciado de Contratações Públicas) diferentemente das outras modalidades, foi criado especificadamente para contratações públicas diretamente relacionadas à Copa das Confederações FIFA 2013, Copa do Mundo FIFA 2014, Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016. De início, esse regime diferenciado visava sua aplicação apenas aos megaeventos desportivos citados anteriormente e as obras de infraestrutura e de contratação de serviços para os aeroportos distantes até 350 quilômetros das cidades-sede, tudo relacionado a esses grandes eventos no Brasil (PERRUCHO, 2015, p.4).

Conforme menciona Perrucho (2015),

o Regime Diferenciado de Contratações Públicas assemelha-se a modalidade de pregão, pois há uma inversão de fases, onde primeiramente é realizada a abertura das propostas para depois ser analisada a habilitação e, preferencialmente essa modalidade é utilizada em meio eletrônico. Portanto, mesmo tratando-se de

licitação, no RDC (Regime Diferenciado de Contratações Públicas) não se aplica subsidiariamente a lei 8.666/93 e não é obrigatório a sua utilização, é opcional pelo ente licitante (PERRUCHO, 2015, p.4).

De maneira geral, essa autora menciona duas fases, uma interna e outra externa para explicar o procedimento licitatório, a saber:

I - A interna é composta por atos preparatórios do procedimento licitatório, são os atos prévios, iniciando com a autorização para abertura do certame, indicando sucintamente o objeto, os recursos financeiros para atendimento das despesas e o custo estimado para contratação. Finda essa sequência, envia-se à Comissão da licitação, que de acordo com o art. 40 da Lei 8.666, irá elaborar a minuta do instrumento convocatório e do contrato, encerrando assim a fase interna com a publicação do aviso da Licitação.

II - A fase externa é a continuação da interna, onde começa com a publicação do instrumento convocatório da licitação pela Comissão, convocando os interessados a participarem do certame para uma futura contratação com a Administração Pública (PERRUCHO, 2015, p.5).

Ao proceder a publicação, o edital ou carta convite configura-se a lei interna do certame, onde todos que queiram participar deverão observa-lo e cumpri-lo fielmente, sob pena de exclusão do processo.

Como aborda Perrucho (2015), finda a abertura do certame seguem-se as etapas:

- a) habilitação dos licitantes;
- b) julgamento e classificação das propostas;
- c) homologação e adjudicação.

A habilitação para Perrucho (2015) nada mais é que:

a abertura dos envelopes que contém a documentação dos concorrentes e a sua apreciação, conforme o art. 43, I. Contendo os documentos exigidos no edital ou carta convite, nessa etapa irá ser analisada a idoneidade dos proponentes, quem está apto ou não a licitar (PERRUCHO, 2015, p.8).

É no art. 27 da Lei 8.666 que são exigidos os documentos relativos à habilitação jurídica, qualificação técnica, qualificação econômico-financeira e regularidade fiscal e trabalhista. Posterior, a Administração irá julgar as propostas e classificá-las de acordo com os critérios constantes no edital ou carta convite. Di Pietro (2013) subdivide essa fase em duas:

1. na primeira, há a abertura dos envelopes “proposta” dos concorrentes habilitados, desde que transcorrido o prazo sem interposição de recurso ou tenha havido desistência expressa, ou após o julgamento dos recursos interpostos (art. 43, III); os envelopes são abertos em ato público previamente designado, do qual deverá ser lavrada ata circunstanciada, assinada pelos licitantes presentes e pela Comissão; abertos os envelopes, todas as propostas serão rubricadas também pelos licitantes presentes e pela Comissão (§§ 1º e 2º do art. 43);
2. na segunda, há o julgamento das propostas, que deve ser objetivo e realizado de acordo com **os tipos de licitação**, os critérios previamente estabelecidos no ato convocatório e de acordo com os fatores exclusivamente nele referidos (art. 45) (DI PIETRO, 2013, p. 426, grifos do original).



A tipologia de licitação está prevista no §1º do art. 45 da lei 8.666. São eles: I - menor preço; II - melhor técnica; técnica e preço; e III - de maior lance ou oferta.

No edital ou carta convite deverá estabelecido qual o tipo de licitação que deverá ser adotado no momento do julgamento das propostas.

E por fim, como ato final do procedimento, ocorrerá a homologação e adjudicação do objeto licitatório pela Autoridade Competente. Cumpre ainda ressaltar que, conforme Perrucho (2015, p.6): “os atos anteriores ficam a cargo de uma Comissão, permanente ou especial, composta de pelo menos três membros, como prescreve o art. 51 da Lei 8.666/93”.

As últimas fases do processo compreende a homologação e adjudicação na definição de Perrucho (2015):

Na homologação, a autoridade superior irá aprovar o procedimento, mas anteriormente, a mesma irá analisar todo o procedimento licitatório, ou seja, irá averiguar se houve algum vício de ilegalidade que impeça o prosseguimento da licitação, podendo anular o procedimento se averiguar algum vício de ilegalidade ou apenas determinar sanar determinado vício se possível. Depois de passar por todo o exame feito pela Autoridade Competente, esta mesma emitirá a homologação se estiver tudo nos conformes, para então seguir com a adjudicação, que nada mais é que a atribuição do objeto licitatório para o vencedor do certame. É o ato final do processo licitatório, finalizando assim a licitação (PERRUCHO, 2015, p.7).

## 2.4 AS MODALIDADES DE LICITAÇÃO

Conforme bem explica Oliveira (2015):

[...] as três modalidades inicialmente previstas na Lei de Licitações (concorrência, tomada de preços e convite) são exigidas, em regra, de acordo com o vulto econômico estimado para o futuro contrato. Quanto maior o valor do contrato a ser celebrado, maiores serão as formalidades exigidas para essas modalidades de licitação. A concorrência é a modalidade mais formal; a tomada de preços possui formalidade moderada; e o convite é a modalidade menos formal. O art. 23, § 4.º, da Lei de Licitações admite a utilização de modalidade mais formal no lugar de modalidade menos formal, mas o inverso é vedado [...] (OLIVEIRA, 2015, p.38).

Em consideração as palavras de Dantas (2015, p.15) em paralelo a Oliveira (2015), “esses procedimentos variam, ora de acordo com o objeto que vai ser licitado, ora de acordo com o valor estimado do objeto licitado”.

Conforme Perrucho (2015) há tipos de licitação em: menor preço; melhor técnica e técnica e preço. Vejamos a descrição da autora:

I - O primeiro (menor preço) aponta como critério de seleção da proposta mais vantajosa o oferecimento do menor preço pelos participantes do certame.

II - O segundo tipo de licitação (melhor técnica), atribuirá a qualidade de vencedor ao participante que apresentar a melhor técnica para elaboração ou fornecimento do objeto licitado. Referido tipo de licitação é utilizado exclusivamente para serviços de natureza predominantemente intelectual, conforme estabelece o artigo 46 da Lei 8.666 de 1993.

III - Já o terceiro tipo de licitação está condicionado à técnica e preço, sendo assim uma mescla do primeiro e do segundo tipo licitatório (PERRUCHO, 2015, p.8).

Analisaremos a seguir cada uma das modalidades licitatórias de forma resumida.

#### **2.4.1 Tomada de preços**

Ao verificar-se o artigo 22, § 2º da Lei 8.666, conceitua-se a modalidade tomada de preço da seguinte forma:

Tomada de preços 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 (BRASIL, 1.993, p.22).

Capoani (2016) complementa que o art. 23 prevê a referida modalidade para contratações na qual o objeto, em se tratando de obras e serviços de engenharia, seja de até R\$3.300.000,00 e para compras e serviços diversos, o objeto seja de até R\$1.430.000,00.

De acordo com Figueiredo (2002, p. 28): “é a modalidade entre interessados devidamente cadastrados ou que atenderem a todas as condições exigidas para cadastramento até o 3º (terceiro) dia anterior à data do recebimento das propostas, observada a necessária qualificação”.

Para Niebuhr (2000, p. 119), a tomada de preço diferencia-se da concorrência, pois nela tem-se a “existência de um cadastro anterior, que substitui a fase específica da habilitação, conferindo mais agilidade ao certame”.

#### **2.4.2 Convite**

O convite, segundo Capoani (2016), é modalidade de licitação para compras de menor vulto, compreendidas até o valor de R\$176.000,00 (cento e setenta e seis mil reais), e em se tratando de obras e serviços de engenharia até o valor de R\$330.000,00 (trezentos e trinta mil reais).

Figueiredo (2002) define a modalidade convite:

É a modalidade entre interessados do ramo pertinente ao objeto da licitação, 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 (FIGUEIREDO, 2002, p.28).

Como bem observa Capoani (2016), o convite é um procedimento que não exige grande publicidade, sendo obrigatória somente a afixação do edital em local apropriado. Sabemos que a publicidade tem o condão de tornar o ato convocatório um procedimento comum, de conhecimento de todos os interessados, permitindo uma ampla participação. Nada

obstante, a carta-convite, que é o instrumento pelo qual a administração pública convida os interessados a participar do certame, é emitida para determinados fornecedores (mínimo 03) escolhidos de forma discricionária pelo administrador, sendo que a escolha deverá estar calcada, sempre, no interesse público. Entretanto, permite-se a participação daqueles que não tenham sido formalmente convidados, desde que cadastrados no órgão realizador do certame e houverem solicitado o convite com antecedência de 24 (vinte e quatro) horas da apresentação das propostas, é o que prevê a Lei Geral de Licitações.

Acerca do instrumento convocatório, Meirelles (1993) traz as seguintes considerações:

A carta-convite é o instrumento convocatório dos interessados na modalidade de licitação denominada convite. É uma forma simplificada de edital que, por lei, dispensa a publicidade deste, pois, é enviado diretamente aos possíveis proponentes, escolhidos pela própria repartição interessada. Para carta-convite aplicam-se, no que for cabível, as regras do edital, dentro da singeleza que caracteriza o procedimento do convite. O essencial é que identifique o objeto da licitação, expresse com clareza as condições estabelecidas pela Administração, fixe o critério de julgamento e indique os recursos cabíveis (MEIRELLES, 1993, p.265).

Capoani (2016) ainda sugere que na hipótese de contratação por meio do convite, proceda na realização de outra modalidade licitatória. Tal situação é plenamente possível, de acordo, com as considerações feitas pelo Tribunal de Contas da União (2015) que assim dispõe: “Quando o valor estimado da contratação indicar a realização de convite, a Administração poderá utilizar tomada de preços e, em qualquer caso, concorrência ou pregão”. No entanto, a autora adverte que “mesclar” as diversas modalidades de licitação é expressamente vedado pelo referido Tribunal que assim entende: “É vedada à criação de outras modalidades de licitação ou a combinação delas entre si” (BRASIL, 2010, p. 101).

### **2.4.3 Concurso**

Para Fazzio Júnior (2003), concurso é:

[...] modalidade de Licitação entre quaisquer interessados para 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 dias (FAZZIO JUNIOR, 2003, p.74).

Conforme Capoani (2016, p.37): “Para que se proceda na escolha do melhor trabalho, será designada uma comissão especial, a qual não necessariamente será composta por membros do poder público”.

#### 2.4.4 Leilão

Conforme a Lei 8.666/93 denomina-se leilão a modalidade licitatória utilizada para a venda de bens móveis inservíveis ou de produtos legalmente apreendidos ou penhorados ou para a alienação de bens imóveis, a quem oferecer o maior lance, igual ou superior ao valor da avaliação, conforme se depreende do artigo 22, § 5º da referida lei.

#### 2.4.5 Pregão

O pregão é a modalidade licitatória mais nova em nosso ordenamento jurídico, pois surgiu posterior a Lei Geral das Licitações (8.666), através da Lei 10.520 de 17 de julho de 2002.

Conforme o artigo 1º da referida Lei, a modalidade de licitação de pregão poderá ser utilizada para contratação de bens e serviços comuns e independe do valor estimado de contratação.

Art. 1º Para aquisição de bens e serviços comuns, poderá ser adotada a licitação na modalidade de pregão, que será regida por esta Lei.

Parágrafo único. Consideram-se bens e serviços comuns, para os fins e efeitos deste artigo, aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado (BRASIL, 2002, p.1).

Araújo (2009, p.578), a respeito da referida modalidade de licitação, “Etimologicamente, pregão é a proclamação pública, ato pelo qual os porteiros dos auditórios, os corretores de bolsas ou os leiloeiros apregoam a coisa que vai ser vendida e os lances já oferecidos”.

Para Di Pietro (2004, p. 329): “[...] a modalidade de licitação para aquisição de bens e serviços comuns, qualquer que seja o valor estimado da contratação, em que a disputa pelo fornecimento é feita por meio de propostas e lances em sessão pública”.

Segundo Santana (2009, p. 35): “Enquanto sexta modalidade de licitação, o pregão apresenta algumas características tipificadoras que modificam sensivelmente a noção procedimental das licitações, nela influenciando diretamente”.

Há duas formas de pregão: presencial e eletrônica. Niebuhr (2008) auxilia a distinguir essa divisão:

Existem dois tipos de pregão: o presencial e o eletrônico. No primeiro, os licitantes podem estar todos presentes fisicamente, numa determinada sessão, em que os procedimentos são realizados. No segundo, no eletrônico, o processamento do pregão dá-se basicamente por meio da utilização da tecnologia da informação, à distância, isto é, sem a presença dos licitantes, que encaminham as suas propostas e participam do certame valendo-se da internet (NEIBUHR, 2008, p.23).

Acompanhou Niebuhr, o autor Gasparini (2009, p. 31):

O pregão, instituído e regulado pela Lei Federal nº 10.520, de 2002, é modalidade de licitação que permite sua utilização por meio de dois procedimentos administrativos, obviamente de natureza licitatória. Não são, pois, duas modalidades de pregão. São apenas duas espécies, onde pregão é o gênero e pregão presencial e pregão eletrônico são as espécies (GASPARINI, 2009, p.31).

Para Capoani (2016), seguindo a linha de Niebuhr (2008) e Gasparini (2009), o pregão é modalidade de licitação que pelo seu procedimento tem-se tornado um aliado da administração pública no que tange à celeridade e transparência.

## 2.5 PRINCÍPIOS LICITATÓRIOS

Para o Tribunal de Contas da União:

[...] licitação é, por definição, o procedimento administrativo mediante o qual os órgãos públicos e entidades selecionam a proposta mais vantajosa para a avença de seu interesse. Surge, assim, um princípio basilar ao direito administrativo, qual seja, o da indispensabilidade da licitação para se adquirir, alienar ou locar bens, contratar a execução de obras ou serviços, o qual tem assento constitucional (art. 37, inciso XX I, da Carta Política) e infraconstitucional (art. 2º da Lei nº 8.666/1993). **Acórdão 1768/2008 Primeira Câmara (Voto do Ministro Relator)** (BRASIL, 2010, p. 25, grifo do autor).

Segundo Meirelles (1997, p. 23), os princípios que regem a licitação, em qualquer das modalidades, podem ser resumido no: “procedimento formal; publicidade de seus atos; igualdade entre os licitantes; sigilo na apresentação das propostas; vinculação ao edital ou convite; julgamento objetivo; adjudicação compulsória ao vencedor”.

Cretella Júnior (1995, p. 119) entende que:

A finalidade do procedimento licitatório é bem clara; é o meio mais idôneo para possibilitar contratos mais vantajosos para o Estado, o que se dá conforme os princípios que regem a lei da oferta e da procura; em segundo lugar, pelo fato de colocar a salvo o prestígio administrativo, escolhendo, não o preferido, mas aquele que, objetivamente, fez a melhor proposta (CRETELLA JUNIOR, 1995, p.119).

Para Capoani (2016, p.41), “todos os princípios, tanto os constitucionais quanto os infraconstitucionais, bem como os valores, deverão ser materializados quando da realização do certame”. Esse também é o entendimento de Carvalho Filho (2010, p. 263) que assim dispõe: “[...] a licitação é norteadada por alguns princípios, alguns dos quais expressos em lei, os quais definem os lineamentos em que se deve situar o procedimento”.

### 2.5.1 Princípio da vinculação ao instrumento convocatório

Conforme Capoani (2016):

o instrumento convocatório (edital ou carta-convite) faz lei entre as partes, ou seja, o instrumento convocatório é a lei interna do certame, tendo os licitantes e a administração pública agir de acordo com os limites estabelecidos no edital. O referido princípio está insculpido no artigo 3º da Lei 8.666/93, e o artigo 41 da mesma lei repisa tal posicionamento, assim dispondo, “a Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada”. Como se constata, essa amplitude norteia os licitantes e a própria administração, vinculando sua conduta (CAPOANI, 2016, p.41).

Cumprir destacar, de acordo com Di Pietro (2007),

Quando a Administração estabelece, no edital ou na carta-convite, as condições para participar da licitação e as cláusulas essenciais do futuro contrato, os interessados apresentarão suas propostas com base nesses elementos; ora se for aceita proposta ou celebrado contrato com desrespeito às condições previamente estabelecidas, burlados estarão os princípios da licitação, em especial o da igualdade entre os licitantes, pois aquele que se prendeu aos termos do edital poderá ser prejudicado pela melhor proposta apresentada por outro licitante que se desrespeitou (DI PIETRO, 2007, p.334).

Pires (2013, p. 39) trata a matéria da seguinte forma, “[...], é possível corrigir o edital por meio de aditamento ou da expedição de um novo, sendo que, nessas duas hipóteses, ocorrerá sua republicação e a reabertura do prazo, desde que a alteração afete a elaboração das propostas”.

### 2.5.2 Julgamento objetivo

O princípio do julgamento objetivo está contido nos artigos 44 e 45 da Lei 8.666/93, *in verbis*:

Art. 44. No julgamento das propostas, a Comissão levará em consideração os critérios objetivos definidos no edital ou convite, os quais não devem contrariar as normas e princípios estabelecidos por esta Lei.

Art. 45. O julgamento das propostas será objetivo, devendo a Comissão de licitação ou o responsável pelo convite realizá-lo em conformidade com os tipos de licitação, os critérios previamente estabelecidos no ato convocatório e de acordo com os fatores exclusivamente nele referidos, de maneira a possibilitar sua aferição pelos licitantes e pelos órgãos de controle (BRASIL, 1.993, p.44).

Para Capoani (2016, p.42): “De acordo com o princípio do julgamento objetivo, a administração pública deve se ater aos critérios estabelecidos pelo instrumento convocatório, não podendo considerar os fatores subjetivos, tampouco critérios que não foram exigidos no ato da convocação”.

### 2.5.3 Princípio da impessoalidade

Mazza (2015) traz a definição do princípio da impessoalidade:

O princípio da impessoalidade estabelece um dever de imparcialidade na defesa do interesse público, impedindo discriminações (perseguições) e privilégios (favoritismo) indevidamente dispensados aos particulares no exercício da função administrativa (MAZZA, 2015, p.111).

Para Capoani (2016, p.43), o princípio da impessoalidade possui uma forte relação tanto com o princípio da igualdade, quanto com o princípio do julgamento objetivo, pois, como visto, “o objetivo da realização de um procedimento licitatório é a persecução da proposta mais vantajosa para a administração pública, assim, este princípio implica no dever do administrador vincular-se aos critérios objetivos oferecidos pelo edital ou carta-convite”.

É o que se corrobora com Carvalho Filho (2010):

O direito condena condutas dissociadas dos valores jurídicos e morais. Por isso, mesmo quando não há disciplina legal, é vedado ao administrador conduzir-se de modo ofensivo à ética e à moral. A moralidade está associada à legalidade: se uma conduta é imoral, deve ser invalidada.

Em assim sendo, considera-se que a moralidade é tão importante quanto a legalidade, sendo condição para sua eficácia (CARVALHO FILHO, 2010, p.264).

### 2.5.4 Princípio da publicidade

Explicito no artigo 37 da Constituição Federal, o princípio da publicidade, segundo Mazza (2015, p. 122), “pode ser definido como o dever de divulgação oficial dos atos administrativos [...]”.

O Tribunal de contas da União, conceituou a importância da publicidade aos cidadãos, a saber :

Em obediência aos princípios da transparência e da publicidade, permite-se a interessados o conhecimento das condições licitatórias, em qualquer momento do processo licitatório, por ser público, de modo a evitar a prática de irregularidades nos respectivos procedimentos e de contratações sigilosas, danosas ao Erário (BRASIL, 2010, p. 20).

Rossi (2016, texto digital) que “O administrador exerce função pública, múnus público, e, portanto, age em nome do povo. Por essa razão, os administrados têm que ter ciência do que está acontecendo na máquina administrativa”.

Para Capoani (2016, p.43), “o princípio da publicidade nos processos licitatórios deve estar presente em todas as fases do certame, exceto é claro, quanto ao conteúdo das propostas sendo que até mesmo essas informações sigilosas, em algum momento, serão vistas pelo público”. Neste sentido, o Tribunal de Contas da União orienta: “Licitação não será sigilosa,

exceto quanto ao conteúdo das propostas até serem conhecidas. São públicos e acessíveis aos cidadãos os atos do respectivo processo” (BRASIL, 2010, p. 19).

A Lei 8.666/93 em vários pontos destaca a importância da publicidade no decorrer do procedimento, vejamos a seguir.

Art. 3º [...]

§ 3º A licitação não será sigilosa, sendo públicos e acessíveis ao público os atos de seu procedimento, salvo quanto ao conteúdo das propostas, até a respectiva abertura.

Art. 21. Os avisos contendo os resumos dos editais das concorrências, das tomadas de preços, dos concursos e dos leilões, embora realizados no local da repartição interessada, deverão ser publicados com antecedência, no mínimo, por uma vez:

I - no Diário Oficial da União, quando se tratar de licitação feita por órgão ou entidade da Administração Pública Federal e, ainda, quando se tratar de obras financiadas parcial ou totalmente com recursos federais ou garantidas por instituições federais (BRASIL, 2016, p.1);

### **2.5.5 Princípio da competição**

Para Carvalho Filho (2010, p. 267-268), o princípio da competição remete que “a administração não pode adotar medidas ou criar regras que comprometam, restrinjam ou frustrem o caráter competitivo da licitação”.

O Tribunal de Contas da União recomenda requisitos que o administrador deve observar para aplicação do referido princípio, vejamos:

Nos certames de licitação, esse princípio conduz o gestor a buscar sempre o maior número de competidores interessados no objeto licitado. Nesse sentido, a Lei de Licitações veda estabelecer, nos atos convocatórios, exigências que possam de alguma forma, admitir, prever ou tolerar, condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o caráter competitivo da licitação (BRASIL, 2010, p. 29).

Assim surgiu o Acórdão 539/2007, que “É inconstitucional e ilegal o estabelecimento de exigências que restrinjam o caráter competitivo dos certames”.

### **2.5.6 Princípio da celeridade**

O Tribunal de Contas da União conceitua da seguinte forma o princípio da celeridade:

O princípio da celeridade, consagrado como uma das diretrizes a ser observada em licitações na modalidade pregão, busca simplificar procedimentos de rigorismos excessivos e de formalidades desnecessárias. As decisões, sempre que possível, devem ser tomadas no momento da sessão (BRASIL, 2010, p. 29).

Para Capoani (2016, p.46:) “esse princípio é garantia do cidadão, assim como um dever/obrigação do Estado (administração pública), e se relaciona de forma direta com o princípio da eficiência, ou seja, a celeridade é característica de um procedimento licitatório eficiente, ético, constitucional e necessário”.



### 3 METODOLOGIA

Nesse capítulo são apresentados os instrumentos metodológicos utilizados na realização da pesquisa.

Empregou-se a pesquisa qualitativa de natureza básica, em decorrência a produção de informações que em conjunto geram conhecimentos aos órgãos públicos, ramos do direito e a sociedade. O objetivo da pesquisa foi exploratório para assim proporcionar maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo mais explícito envolvendo levantamento bibliográfico e análise de exemplos que estimulem a compreensão, conforme Zanella (2012) menciona Gil (2007):

Pesquisa exploratória: tem a finalidade de ampliar o conhecimento a respeito de um determinado fenômeno. Segundo o autor, esse tipo de pesquisa, aparentemente simples, explora a realidade buscando maior conhecimento, para depois planejar uma pesquisa descritiva. O planejamento da pesquisa exploratória é bastante flexível, já que o pesquisador não possui clareza do problema nem da hipótese a serem investigados (ZANELLA, 2012, p.76).

Para demonstrar as fragilidades da carta convite nos processos licitatórios foi utilizado a pesquisa explicativa como segundo objetivo da pesquisa, uma vez, observado a referencia de Zanella (2012) que menciona Gil (2007):

Pesquisa explicativa é aquela centrada na preocupação de identificar fatores determinantes ou contributivos ao desencadeamento dos fenômenos. Explicar a razão do fato ou fenômeno social. Também é importante situar o ambiente social de ocorrência. Portanto, a realidade tempo-espaço é fundamental na identificação de causa e efeito do evento social. Os procedimentos básicos são: registrar, classificar, identificar e aprofundar a análise (ZANELLA, 2012, p.79).

Quanto aos procedimentos adotados na coleta de dados, utilizou-se a pesquisa bibliográfica para levantamento dos materiais que delimitou os estudos em conformidade com Zanella (2012) que cita Koche (1997) e Gil (2007):

Pesquisa bibliográfica: como o próprio nome diz, se fundamenta a partir do conhecimento disponível em fontes bibliográficas, principalmente livros e artigos científicos. Segundo Koche (1997, p. 122), tem a finalidade de ampliar o conhecimento na área, de dominar o conhecimento para depois utilizá-lo como modelo teórico que dará sustentação a outros problemas de pesquisa e para descrever e sistematizar o estado da arte na área estudada. Este tipo de pesquisa se restringe ao campo de atuação no levantamento e na discussão da produção bibliográfica existente sobre o tema. O processo de pesquisa envolve a escolha do tema, levantamento bibliográfico preliminar, formulação do problema, elaboração do plano provisório de assunto, busca das fontes, leitura do material, fichamento, organização lógica do assunto e redação do texto (GIL, 2007, p. 60) (ZANELLA, 2012, p.81).

A pesquisa não se restringiu apenas a metodologia qualitativa, uma vez que foi aplicado questionário composto com questões abertas que visam medir quantitativamente o

índice de utilização da carta convite por alguns municípios de pequeno porte na Região de Itapetininga – SP.

A aplicabilidade do questionário materializa o conceito de Mattar (2001) quanto a pesquisa que busca a validação das hipóteses mediante a utilização de dados estruturados, estatísticos, com análise de um grande número de casos representativos, recomendando um curso final da ação. Ela quantifica os dados e generaliza os resultados da amostra para os interessados.

De acordo com Richardson (1999), a pesquisa quantitativa é caracterizada pelo emprego da quantificação, tanto nas modalidades de coleta de informações quanto no tratamento delas por meio de técnicas estatísticas.

### 3.1 CARACTERIZAÇÃO DA PESQUISA

Segundo Bogdan e Biklen (1982, *apud* Ibid. p.13): “A pesquisa qualitativa ou naturalística envolve a obtenção de dados descritivos, obtidos no contato direto do pesquisador com a situação estudada, enfatiza mais o processo do que o produto e se preocupa em retratar a perspectiva dos participantes”.

Para identificar e compreender as fragilidades da modalidade convite adotou-se a metodologia qualitativa. Conforme Creswel (2007), o método qualitativo é o mais adequado para interpretar o fenômeno que ocorrem por meio da interação entre a observação e a formulação conceitual, entre a pesquisa empírica e o desenvolvimento teórico, entre a percepção e a explicação. No caso específico do estudo, por ser um tema que busca identificar as fragilidades da modalidade carta convite e os prejuízos à administração mediante desvio de conduta de gestores público, conforme levantamento de algumas ações civis envolve aspectos subjetivos do comportamento humano. Nesta perspectiva, o estudo tem caráter também exploratório. O estudo se enquadrará também na perspectiva explicativa uma vez que a pretensão é tornar claros os vícios trazidos pela modalidade convite ao confrontar os princípios da administração pública e buscar os impactos ocasionados à administração pública de um processo eivado.

Conforme Figueiredo (1995) é nos pequenos municípios que a modalidade convite tem sido a regra geral e, desta feita, evidente que os agentes públicos têm privilegiado os seus, em detrimento de muitos outros eventuais interessados, que poderiam fornecer produtos e serviços nas mesmas condições e, até melhores, do que as contratadas através dos convites, destarte, para corroborar a afirmação da autora, o estudo também adotou o método

quantitativo investigativo para validação dos conhecimentos ao quantificar através do uso de questionário (Apêndice C) a incidência da modalidade carta convite nos processos licitatórios dos municípios de pequeno porte.

Na linha de pensamento de Vilellas (2009):

Os estudos quantitativos admitem que tudo pode ser quantificável, isto é, que é possível traduzir em números as opiniões e as informações para, em seguida, poderem ser classificadas e analisadas. [...] visam a apresentação e a manipulação numérica de observações com vista à descrição e à explicação do fenómeno sobre o qual recaem as observações. (VILELLAS, 2009, p. 103)

### 3.2 PROCEDIMENTOS DA PESQUISA

As etapas da pesquisa qualitativa envolveram a escolha do tema, levantamento bibliográfico preliminar, formulação do problema, elaboração do plano provisório de assunto, busca das fontes, leitura do material, fichamento, organização lógica do assunto e redação do texto.

Na pesquisa quantitativa busca a análise do índice de incidência da modalidade carta convite nos municípios de pequeno porte de Itapetininga, mediante a utilização de dados estruturados, estatísticos, através de questionário. De acordo com Marconi; Lakatos (2010, p.86), “o questionário é um instrumento de coleta de dados constituídos por uma série ordenada de perguntas, que devem ser respondidas por escrito e sem a presença do entrevistador”. A investigação busca se apoiar predominantemente em dados estatísticos, mediante perguntas que quantifiquem números.

Após a fase de coleta, deu-se a análise documental pertinente ao levantamento bibliográfico, onde as informações obtidas puderam ser analisadas. Segundo (Caulley 1981, *apud* LUDKE; ANDRÉ 2015), “a análise documental busca identificar informações factuais nos documentos a partir de questões ou hipóteses de interesse”.

Os documentos são uma fonte que não podem ficar menosprezadas, pois fornecem informações e fundamentam todos os dados recolhidos durante todo o processo de pesquisa.

A coleta de dados para elaboração do referencial teórico procedeu-se através do levantamento bibliográfico de:

- a) Fontes de material físico: Livros de doutrinadores do ramo de Direito Administrativo como Hely Lopes Meirelles, Maria Sylvia Zanella Di Pietro, Alexandre Mazza e outros vastamente conhecidos no mundo do Direito. As obras ausentes do acervo próprio do autor foram consultadas na biblioteca da Faculdades Integradas de Itapetininga – FII – Fundação Karning Bazarian – FKB, conhecida

na região pela excelência no curso de Direito. As consultas foram procedidas *in loco* durante o período de 01/05/2018 a 31/05/2018.

- b) Fontes de materiais on-line: Artigos do Direito do JusBrasil e Ambito Jurídico; Jurisprudência consolidada do Direito do STJ: <http://www.stj.jus.br/SCON/> e do STF: <http://www.portal.stf.jus.br/jurisprudência> ; Sentenças do Tribunal de Justiça de São Paulo e Rio de Janeiro: <http://esaj.tjsp.jus.br/esaj/portal.do?servico=190090> e <http://www.tjrj.jus.br/consultas>; Manual do Ministério Público sobre Fraudes em Licitações e Contratos: <http://www.mpsp.mp.br/portal>; Leis do repertório do Planalto – Governo Federal: <https://www4.planalto.gov.br/legislação> ; Súmulas do TCU: <https://portal.tcu.gov.br/jurisprudencia/sumulas/>; Súmulas do TCE: <https://www4.tce.sp.gov.br/transparencia/sumulas> e base de dados de artigos, teses e monografias referente ao tema de pesquisa do Centro Univates, Universidade Tiradentes e da Faculdade de Ensino Superior de Paraíba. A pesquisa ocorreu durante o período de 01/05/2018 a 31/05/2018.

A principal fonte dos dados coletados da pesquisa quantitativa originou-se do questionário enviado aos municípios de Pequeno Porte da Região de Itapetininga. Para a escolha desses municípios utilizou-se o critério geográfico: limítrofes de Itapetininga – SP, e de porte: Pequeno I – de 20.000 habitantes, conforme classificação do IBGE e PNUD e de similaridade, uma vez que o número de habitantes e consequentemente a receita auferida apresentam-se mínimas diferenças. Essa técnica para coleta de dados foi constituída de questões abertas e 01 (uma) questão fechada, conforme Apêndice C, organizadas em três blocos: I – Dados de Identificação que busca informações de básicas do respondente, II – Bloco de questões composta por 04 (quatro) questões do objeto de pesquisa e III – Finalização composta por uma questão fechada que visa identificar a necessidade do *feedback* do resultado da pesquisa.

Para possibilitar a mensuração dos percentuais estatísticos da incidência da carta convite em municípios de Pequeno Porte, o questionário fora encaminhado aos municípios (Apêndice A) no endereço de e-mail disponibilizado (Apêndice B), na data de 05 de abril de 2018, conforme contato telefônico realizado anteriormente aos setores das Prefeituras Municipais de pequeno porte com os responsáveis pelo departamento de compras/licitação. No período de 06/04/2018 a 11/04/2018, os municípios efetuaram a devolutiva no próprio endereço de e-mail de envio. Para interpretação conforme Marconi; Lakatos (2010), as

seguintes etapas para interpretação de resultados: 1 -Preparação das informações; 2 - Unitarização ou transformação organizados em unidades; 3 - Categorização ou classificação das unidades em categorias; 4 – Descrição.

A tabulação dos dados coletados, através da devolutiva dos questionários quantitativos pelos municípios, foi disposta em forma de gráfico tipo barras e pizza com o auxílio do Microsoft Excel 2016 para ilustrar os resultados obtidos da pesquisa de análise investigativa. Foram utilizados os métodos de Estatística Descritiva para interpretar, organizar, resumir e descrever os aspectos importantes do conjunto de características comparadas e observadas de cada município.

Ao cumprir-se todas as etapas do estudo foi disponibilizado aos municípios que optaram a devolutiva dos resultados no questionário, todas as informações dispostas para composição da monografia, em arquivo de texto inalterável, por meio do endereço de e-mail já fornecido pelo órgão público (APENDICE B).

## 4 APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Neste capítulo serão apresentados e discutidos os principais resultados do estudo, obtidos através do procedimento de levantamento bibliográfico referente a modalidade carta convite e suas fragilidades e da tabulação dos dados levantados da devolutiva dos questionários aplicados por município.

### 4.1 A MODALIDADE DENOMINADA CARTA CONVITE

A Lei 8.666/93 subscreve em seu artigo 22, inciso III, § 3º sobre a modalidade Convite, *in verbis*:

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 (BRASIL, 1993, p.16).

Carvalho Filho (2010) considera a modalidade licitatória carta convite como àquela que dispõe do menor formalismo, justificando o conceito pelo fato de se destinar a contratações de menor vulto e passível de irregularidades. Vejamos:

O *modus procedendi* do convite, sem a menor dúvida, rende maior ensejo a atos de improbidade de alguns maus administradores. Por isso, alguns órgãos têm exercido maior controle sobre essa modalidade, quando não a substituem pela tomada de preços, na qual a publicidade é mais ampla e menor dirigida. Apesar de tudo, permite maior mobilidade e celeridade na seleção (CARVALHO FILHO, 2010, p. 299, grifo do autor).

Segundo Perrucho (2015), o Convite é a modalidade de licitação considerada mais simples tem como benefício a celeridade, pois não tem todo o rigor como na modalidade de licitação Concorrência e, por se tratar de licitação para contratações de pequeno vulto, ou seja, para aquisição de materiais e serviços até R\$ 176.000,00 (cento e setenta e seis mil reais) e para a execução de obras e serviços de engenharia até o valor de R\$ 330.000,00 (trezentos e trinta mil) como prescreve o artigo 23, incisos I-a e II-a da Lei 8.666 de 21 de junho de 1993, alterados pela Decreto nº. 9.412 de 18 de junho de 2018.

Como bem define Perrucho (2015):

A convocação dos licitantes nessa modalidade é feita por escrito através da chamada carta convite, onde a própria unidade administrativa escolherá os convidados em um número mínimo de três. Esta carta é equivalente ao edital, nela conterá detalhadamente todas as informações necessárias e será a lei da licitação em questão (PERRUCHO, 2015, p.7).

Se não houver o número mínimo exigido de convidados aptos para a licitação, o TCU (Tribunal de Contas da União) entende que deve repetir o ato “com a convocação de outros

possíveis interessados, de modo a se garantir, nesse aspecto, a legitimidade do certame” (DOU de 11-8-93, p. 11.635). Entretanto, esse entendimento deve ser analisado em conjunto com o art. 22, § 7º da Lei 8.666/93, que prescreve:

Quando, por limitações do mercado ou manifesto desinteresse dos convidados, for impossível a obtenção de número mínimo de licitantes exigidos no §3º deste artigo, essas circunstâncias deverão ser devidamente justificadas no processo, sob pena de repetição do convite (BRASIL, 1.993, p.9).

Segundo parecer do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais:

Deve o administrador demonstrar as razões de seu convencimento sobre a limitação do mercado ou o desinteresse dos licitantes, de forma clara, objetiva e documentada, sempre que possível. A preocupação do administrador em realizar o interesse público deve sempre ser equivalente à de comprovar seus atos. Com frequência, os órgãos de controle examinam os fatos somente após o decurso de um razoável período de sua realização, oportunidade em que, muitas vezes, o agente nem mais está vinculado à Administração e, ao ser citado, encontrará dificuldades extremas em arcar com o ônus da prova de suas alegações. Não obrigatório, mas aconselhável, é que essa justificativa, por analogia com o disposto no art. 26, caracterize e, se possível, demonstre a limitação do mercado (declaração da junta comercial, do sindicato da cidade ou outro meio adequado e idôneo para comprovar ou servir de ‘início de prova’, sendo aceitável até, por exemplo, cópia da página do catálogo telefônico comercial) ou documento que comprove o desinteresse dos licitantes (carta abdicando de participar da licitação, [...] ou simplesmente a juntada de cópia dos comprovantes de entrega dos convites); razão da escolha do fornecedor ou executante (sendo mais de um, deverá haver julgamento, na forma preconizada no próprio convite) e, principalmente, a justificativa do preço [...]. (TCE-MG. CONSULTA N. 862.126 RELATOR: CONSELHEIRO SEBASTIÃO HELVECIO).

O Tribunal Regional Federal da Terceira Região se posicionou da seguinte forma:

ADMINISTRATIVO - LICITAÇÃO - CARTA-CONVITE - REPETIÇÃO DO ATO - POSSIBILIDADE. Na licitação - modalidade convite - não se alcançando o número mínimo de licitantes, é facultado à Administração a repetição do ato, desde que pautada nos princípios da legalidade, da impessoalidade e da moralidade. A Lei 8.666/93, que trata das licitações e dos contratos da Administração Pública, estabelece que, quando, por limitações do mercado ou manifesto desinteresse dos convidados, for impossível a obtenção do número mínimo de licitantes, essas circunstâncias deverão ser devidamente justificadas no processo, sob pena de repetição do convite. No caso, o segundo certame obteve 3 novas propostas, indicando a existência de competitividade, objetivo buscado pela Administração ao abrir novo edital. Apelação não provida. (TRF-3 - AMS: 33799 SP 0033799-09.2004.4.03.6100, Relator: DESEMBARGADOR FEDERAL NERY JUNIOR, Data de Julgamento: 20/06/2013, TERCEIRA TURMA). (BRASIL, TRF3, 2013).

O Superior Tribunal de Justiça se posicionou de forma semelhante:

IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. Agravo Regimental. IRREGULARIDADES NO PROCEDIMENTO LICITATÓRIO. SANÇÃO DE MULTA. MATÉRIA FÁTICO-PROBATÓRIA. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 7/STJ. SÚMULA 83/STJ. AGRAVO NÃO PROVIDO. 1. O Tribunal de origem consignou "o que houve foi a inobservância de regras procedimentais (ausência de renovação do convite em razão de não ter sido atingido o número mínimo de três licitantes pela inabilitação de uma das interessadas) e ausência de justificação técnica para a aquisição do bem nos moldes em que foi descrito no edital. Tendo em conta esses fatos, afigura-se proporcional e razoável o pedido dos apelantes para que

seja mantida apenas de multa, fixada 10 subsídios mensais de prefeito para o réu Vicente Solda e em 05 remunerações mensais para os demais réus. A cominação isolada da pena de multa revela-se adequada à gravidade da conduta e ao dano dela decorrente." 2. Modificar a conclusão a que chegou a Corte de origem, de modo a acolher a tese do recorrente, demanda reexame do acervo fático-probatório dos autos, o que é inviável em Recurso Especial, sob pena de violação da Súmula 7/STJ. 3. O acórdão recorrido está em sintonia com o atual entendimento deste Tribunal Superior, razão pela qual não merece prosperar a irresignação. Incide, *in casu*, o princípio estabelecido na Súmula 83/STJ. 5. Agravo Regimental não provido. (STJ, Relator: Ministro HERMAN BENJAMIN, Data de Julgamento: 27/05/2014, T2 - SEGUNDA TURMA). (BRASIL, STJ, 2014).

De acordo com o posicionamento dos tribunais, o desinteresse dos licitantes deve ser comprovado pela Administração a qual deve demonstrar cabalmente todas as razões que levaram ao prosseguimento do certame em face das hipóteses previstas no §7º do artigo 22 da lei 8.666/93. Deve a Administração juntar ao processo de licitação, todos os documentos necessários à comprovação da limitação de mercado, ou do desinteresse dos convidados conforme descrito na consulta respondida pelo Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais.

No Convite a publicidade é diferenciada das outras modalidades, não sendo exigida a publicação no Diário Oficial, porém, a unidade administrativa deve afixar em local apropriado a cópia da carta convite para que os cadastrados na correspondente especialidade tenham ciência da licitação e, se quiserem participar deverão apenas manifestar seu interesse com antecedência de até 24 (vinte e quatro) horas da apresentação das propostas.

Outras diferenças marcantes da modalidade Convite é que esta não necessita de uma Comissão de Licitação, podendo ser realizada por um servidor designado pela Autoridade Competente e, inexistente a fase de habilitação, pois o § 1º do artigo 32 da Lei 8.666 afirma que:

A documentação de que tratam os artigos. 28 a 31 da mesma legislação poderão ser dispensados, no todo ou em parte, nos casos de convite, concurso, fornecimento de bens para pronta entrega e leilão. (BRASIL, 1.993, p.16).

Conclui-se, portanto, quem a Administração convida presume-se habilitado ao certame.

Gasparini (2012) destacou objetivamente as características da modalidade de licitação em questão:

[...] São suas características: a) destinar-se a contratos de pequeno valor; b) exigir, no mínimo, três interessados, escolhidos pela Administração Pública licitante; c) facultar a participação de cadastrados que manifestarem interesse com a antecedência de até vinte e quatro horas da apresentação das propostas; d) presumir a habilitação dos interessados escolhidos; e) inexigir publicidade no jornal oficial. (GASPARINI, 2012, p. 630).



E Di Pietro (2013) explicou também objetivamente o procedimento do Convite:

No convite, o procedimento é simplificado: a convocação dos licitantes é feita por escrito, com cinco dias úteis de antecedência, mediante carta-convite dirigida a pelo menos três interessados, escolhidos pela unidade administrativa, e mediante afixação, em local apropriado, da cópia do instrumento convocatório, sendo facultada, ainda, a publicação no diário oficial. [...] O procedimento pode ser realizado por servidor designado pela autoridade competente, não sendo obrigatória a **comissão** de licitação (art. 51, § 1º). (DI PIETRO, 2013 p. 431-2, grifos do original).

Embora a Carta Convite seja uma modalidade menos burocrática e mais simples, também existem algumas restrições para tentar evitar fraudes e abusos, conforme o artigo 23, §5º da lei 8.666/93 afirma:

É vedada a utilização da modalidade "convite" ou "tomada de preços", conforme o caso, para parcelas de uma mesma obra ou serviço, ou ainda para obras e serviços da mesma natureza e no mesmo local que possam ser realizadas conjunta e concomitantemente, sempre que o somatório de seus valores caracterizar o caso de "tomada de preços" ou "concorrência", respectivamente, nos termos deste artigo, exceto para as parcelas de natureza específica que possam ser executadas por pessoas ou empresas de especialidade diversa daquela do executor da obra ou serviço. (BRASIL, 1.993, p.10).

O artigo supramencionado visa restringir o parágrafo anterior do mesmo artigo que prescreve que “nos casos em que couber convite, a Administração poderá utilizar a tomada de preços e, em qualquer caso, a concorrência” (BRASIL, 2015, p.20).

E para restringir a ocorrência de convites dirigidos, já que a Administração tem o poder discricionário de escolher os convidados para o certame, o artigo 22 §6º prescreve que:

[...] existindo na praça mais de três possíveis interessados, a cada novo convite realizado para objeto idêntico ou assemelhado é obrigatório o convite a, no mínimo, mais um interessado, enquanto existirem cadastrados não convidados nas últimas licitações. (BRASIL, 1.993, p.9).

Destarte, tal modalidade de Licitação é diferenciada das outras, por ser mais simples, célere e menos burocrática como exposto anteriormente, tendo seu procedimento realizado em um lapso temporal de 5 (cinco) dias úteis como consta no art. 21, § 2º, IV da Lei 8.666/93.

#### 4.2 O CONFLITO ENTRE AS NORMAS INFRACONSTITUCIONAIS

Conforme Moura (2014), a Lei nº 12.527/2011, conhecida como a Lei da Transparência:

surgiu para regular o acesso à informação, criou procedimentos a serem observados não só pelas entidades públicas, mas também pelos órgãos públicos integrantes da administração direta e indireta, entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, bem como no que tocar às entidades privadas sem fins lucrativos que recebam recursos públicos diretamente do orçamento ou mediante subvenções sociais, contrato de gestão, termo de parceria,

convênios, acordo, ajustes ou outros instrumentos congêneres (MOURA, 2014, p.14).

A mencionada lei dispõe no art. 3º, *in verbis*, que:

Art. 3º - Os procedimentos previstos nesta Lei destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes:  
I - observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção;  
II - divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações (BRASIL, 2011).

Ainda, no art. 7º, da mesma lei, *in verbis*, consta o direito de obter informação.

Art. 7º - O acesso à informação de que trata esta Lei compreende, entre outros, os direitos de obter:  
[...]  
VI - informação pertinente à administração do patrimônio público, utilização de recursos públicos, licitação, contratos administrativos (BRASIL, 2011).

De acordo com Moura (2014), em contraposição ao disposto mencionado na Lei de Transparência, verifica-se que na Lei nº 8.666/93, no § 3º, do art. 22, a licitação, Carta Convite, é isenta da publicação dos resumos de editais para abertura de procedimentos licitatórios, exigindo apenas a fixação da cópia do documento convocatório em local apropriado, colidindo, portanto, com dispositivos da Lei nº 12.527/2011, que tem como regra, a publicação de todos os atos processuais.

Nas palavras de Moura (2014):

Apenas a fixação do aviso em lugar de simples acesso, também se afigura dúbia, uma vez que o conceito de local de fácil acesso e visibilidade fere o princípio vital da ampla publicidade, criando com isso, meios acentuados de desvios de verbas públicas em benefício de gestores e de terceiros envolvidos no esquema fraudulento, causando sérios prejuízos não só aos cofres públicos, mas, como também, a toda coletividade (MOURA, 2014, p.16).

#### 4.3 PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS E A MODALIDADE CARTA CONVITE

Observa-se, que a Lei nº 8.666/93 é clara quando descreve em seu artigo 3º, que, “a licitação destina-se a garantir a observância dos princípios constitucionais, a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração Pública, bem como, a ser processada e julgada em estrita conformidade com princípios básicos”. Também se observa que, a Constituição Federal, no caput do art. 37, faz menção à exigência de qualquer dos Poderes públicos, em obedecerem aos princípios constitucionais.

Ademais, o art. 5º, inciso XXXIII, da Constituição Federal de 1.988, que trata dos direitos e direitos individuais e coletivos, dispõe que:

Art. 5º [...]

XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado (BRASIL, 2015, p.9).

Conforme Moura (2014), a modalidade de licitação, Carta Convite, viola tanto leis, como também, princípios constitucionais.

#### 4.4 A CARTA CONVITE E OS PRINCÍPIOS LICITATÓRIOS

Di Pietro cita que “Princípios de uma ciência são as proposições básicas, fundamentais, típicas que condicionam todas as estruturas subsequentes. **Princípios, neste sentido são os alicerces da ciência**” (DI PIETRO, 2013, p. 63, grifos do original).

Mello (2004) discorre acerca dos princípios de uma maneira mais abrangente:

Princípio é, por definição, mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas, compondo-lhes o espírito e servindo de critério para a sua exata compreensão e inteligência, exatamente por definir a lógica e a racionalidade do sistema normativo, no que lhe confere a tônica e lhe dá sentido harmônico. É o conhecimento dos princípios que preside a inteligência das diferentes partes componentes do todo unitário que há por nome sistema jurídico positivo (MELLO, 2004, p. 451).

Diante ao exposto, os princípios são de suma importância para qualquer área do Direito, “permitindo à Administração e ao judiciário estabelecer o necessário equilíbrio entre os direitos dos administrados e as prerrogativas da Administração” (Di Pietro, 2013, p. 64).

Conforme Perrucho (2015), nas Licitações Públicas há princípios que devem ser observados com rigor, tal como o princípio da isonomia, previsto na Constituição Federal de 1.988, no artigo 5º e na lei 8.666/93 no artigo 3º. Segundo o autor a isonomia prega:

a igualdade de todos perante a lei, vedando a distinção de toda e qualquer natureza, ou seja, não pode de maneira alguma existir distinção entre os licitantes, todos devem ter o mesmo tratamento perante a administração pública (PERRUCHO, 2015, p.10).

##### 4.4.1 A isonomia na carta convite

Di Pietro (2002) se posiciona com relação ao princípio e sua importância no procedimento:

O princípio da igualdade constitui um dos alicerces da licitação, na medida em que essa visa, não apenas permitir à Administração a escolha da melhor proposta, como também assegurar igualdade de direitos a todos os interessados em contratar. Esse princípio, que hoje está expresso no artigo 37, XXI, da Constituição, veda o estabelecimento de condições que impliquem preferência em favor de determinados licitantes em detrimento dos demais (DI PIETRO, 2002, p.302).

Segundo Capoani (2016), deve o administrador público escolher no mínimo 03 (três) participantes para o certame, e o critério utilizado para proceder nessa escolha não será questionado, sendo assim, tal escolha poderá estar calcada em critérios subjetivos como, por exemplo, amizade, troca de favores, promessas políticas, etc.

Para Niebuhr (2000, p. 120) “se três potenciais interessados recebem em seus estabelecimentos um convite para participarem da licitação e outros tantos, talvez inúmeros, não são sequer avisados, é mais do que palmar o tratamento diferenciado”.

A Constituição Federal, em seu art. 5º, *caput*, estabelece que, sem distinção de qualquer natureza, todos são iguais perante a lei. “Todos, portanto, têm o direito de receber da Administração Pública o mesmo tratamento, se iguais” (GASPARINI, 2012, p. 74).

Também no seu artigo 37 inciso XXI a Constituição garante a igualdade de todos os concorrentes: “[...] as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes”. (BRASIL, 2015, p.30).

A igualdade entre os licitantes é o princípio primordial da licitação - agora previsto na própria Constituição da República (art. 37, XXI) - pois não pode haver procedimento seletivo com discriminação entre participantes, ou com cláusulas do instrumento convocatório que afastem eventuais proponentes qualificados ou os desnivalem no julgamento (art. 3º, § 1º) (MEIRELLES, 1997, p. 28).

No que tange a habilitação dos licitantes na modalidade convite e o ferimento do princípio da isonomia, Di Pietro (2013) assinala:

A habilitação dos licitantes, nessa hipótese, só é obrigatória para aqueles que se apresentarem sem terem sido convidados pela Administração, porque têm que estar cadastrados; para os demais, é facultativa (art. 32, § 1º). A diversidade de tratamento fere o princípio da isonomia. A exigência de certificado para os não convidados somente se justificaria nos casos em que a Administração exige habilitação dos licitantes convidados. Do modo como está na lei, a norma levará ao absurdo de permitir a inabilitação de um licitante que não tenha certificado de registro cadastral em ordem, quando, para os convidados, nenhuma documentação foi exigida (DI PIETRO, 2013, p. 414).

Neste aspecto, ressalta-se as considerações de Perrucho (2015):

Pode a Administração deixar de pedir documentos referidos à habilitação para os licitantes que foram convidados, porque estes que foram escolhidos por caráter meramente discricionário pela mesma já se presumem habilitados, mas para os que não foram convidados exigir-se-á o certificado de registro cadastral em ordem. Está claro o ferimento do princípio da isonomia com a desigualdade de tratamento entre os licitantes. Essa é mais uma controvérsia no procedimento do Convite. O princípio da isonomia anteriormente analisado influencia diretamente o princípio da impessoalidade na Administração Pública, pois este deriva-se daquele (PERRUCHO, 2014, p.12).

Nas palavras de Mello (2011):

O princípio em causa não é senão o próprio princípio da igualdade ou isonomia. Está consagrado explicitamente no art. 37, *caput*, da Constituição. Além disso, assim como “todos são iguais perante a lei” (art. 5º, *caput*), a *fortiori* teriam de sê-lo perante a administração (MELLO, 2011, p.114).

#### 4.4.2 A impessoalidade na Carta Convite

Com relação ao princípio da impessoalidade, Gasparini (2012) comenta:

A atividade administrativa deve ser destinada a todos os administrados, dirigida aos cidadãos em geral, sem determinação de pessoa ou discriminação de qualquer natureza. É o que impõe ao Poder Público este princípio. Com ele quer-se quebrar o velho costume do atendimento do administrado em razão de seu prestígio ou porque a ele o agente público deve alguma obrigação (GASPARINI, 2012, p. 62-3).

Destarte, no Convite, a unidade administrativa ou o servidor competente designado para realização da licitação, deve ser impessoal, imparcial, ou seja, não poderá no momento da escolha dos convidados e nem no momento do julgamento das propostas, utilizar-se de influência pessoal, com favoritismos a uns e discriminações com outros, praticando assim a desigualdade entre os concorrentes e desviando-se da finalidade real que é o interesse público.

#### 4.4.3 A publicidade na Carta Convite

O princípio da publicidade é de grande importância nas licitações e conseqüentemente para o Convite, pois visa a transparência no processo licitatório, onde todos os atos da Administração Pública têm que serem publicados, inclusive o edital das licitações no Diário Oficial do Estado e em jornais de circulação vultosa, com objetivo de divulgar a abertura da licitação para todos os cidadãos que interessem em participar do certame, sobretudo para os mesmos acompanharem e fiscalizarem todas as etapas da Administração. O sigilo é admitido quando imprescindível à segurança nacional, como consta no art. 5º, XXXIII da Constituição Federal vigente.

Para Di Pietro, quanto ao princípio da publicidade:

[...] diz respeito não apenas à divulgação do procedimento para conhecimento de todos os interessados, como também aos atos da Administração praticados nas várias fases do procedimento, que podem e devem ser abertas aos interessados, para assegurar a todos a possibilidade de fiscalizar sua legalidade (DI PIETRO, 2013, p. 382).

Já Para Martins Júnior (2004), publicidade apresenta o seguinte significado:

[...] tornar público, é ato de comunicação, veiculando algo que, por exigência jurídica, não pode ficar na esfera da intimidade ou da reserva, para satisfação da

pluralidade de seus fins. Ser público é a mais elementar regra da Administração Pública no Estado Democrático de Direito, na medida em que os poderes e as funções do aparelho estatal são utilizados para gestão do interesse público, coisa alheia que a todos pertence (MARTINS JUNIOR, 2004, p.37).

Conforme, Capoani (2016), a publicidade pretende garantir aos interessados o conhecimento sobre a abertura do certame licitatório, bem como proporcionar transparência aos atos administrativos, para acompanhar de fato aonde vai ser aplicado o dinheiro público.

Segundo Meirelles (2010, p. 32-34) “não há, e nem pode haver, licitação sigilosa. Se seu objeto exigir sigilo em prol da segurança nacional, será contratado com dispensa de licitação. Nunca, porém, haverá licitação secreta, porque é da sua natureza a divulgação de todos os seus atos [...]”.

A esse respeito, Niebuhr (2000, p. 104) ressalta que “a publicidade é essencial ao Estado de Direito, à democracia, à cidadania e à legitimidade”.

O procedimento do convite, no entanto, somente exige como ato de publicação, a mera afixação do instrumento convocatório em local apropriado, conforme se depreende do artigo 22, §3º da Lei 8.666/93:

Art. 22. [...]

§3º 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 (BRASIL, 1.993, p.9).

Capoani (2016) observa que o simples fato de afixar a carta-convite em local que o administrador considere apropriado, já garante a publicidade exigida pela lei para a realização do procedimento. Neste diapasão, que a garantia do procedimento licitatório não depende de prévia publicação de seu instrumento no Diário Oficial ou então em jornal, seja ele local ou de grande circulação.

Ao contrário desse respeito, a Lei nº 12.527/2011, que tem como fundamento o acesso à informação, garante a divulgação de todos os atos e informações da administração pública independentemente de solicitação.

A referida Lei 12.527/11 dispõe no art. 3º, *in verbis*, que:

Art. 3º. Os procedimentos previstos nesta Lei destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes:

I - observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção;

II - divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações (BRASIL, 2011).

No art. 7º, do mesmo diploma legal, consta o direito de obter informação.

Art. 7º. O acesso à informação de que trata esta Lei compreende, entre outros, os direitos de obter: [...]

VI - informação pertinente à administração do patrimônio público, utilização de recursos públicos, licitação, contratos administrativos (BRASIL, 2011).

Fica nítido dessa forma que a Lei 8.666/93 confronta com o disposto na Lei nº 12.527/2011, que tem como regra a divulgação de todos os atos concernentes ao certame.

Niebuhr (2008, p. 129-130) considera o procedimento bastante precário, considerando as obrigações principiológicas a que se vê subordinado:

[...] esse procedimento é bastante problemático, porque, em primeiro lugar, como a lei não exige a publicação de resumo da carta-convite em jornal impresso, apenas a expedição dela aos convidados e a fixação no quadro de avisos do órgão licitante, não há a mais tênue garantia de publicidade. Se o agente administrativo responsável pela carta-convite não o fixar no quadro de avisos, será fortemente improvável que alguém terá condições de saber da existência dele [...] (NEIBUHR, 2008, p.129-130).

Capoani (2016) frisa que apesar de não ser obrigatório, nada impede que o administrador público realize a publicação para dar ampla publicidade ao feito, porém, quando revestida de má-fé, a probabilidade de a administração pública não o fazer é gigantesca.

#### **4.4.4 A moralidade na Carta Convite**

Em conformidade com Araújo (2010),

a moralidade não se trata especificamente de um princípio, mas sim da ética e moral do agente perante as instituições públicas, sendo que as atitudes dos servidores frente à administração deverão se pautar na honestidade de propósitos, como também na impessoalidade e eficiência (ARAÚJO, 2010, p.551).

A Lei Federal nº. 8.666/93 na Seção I, do Capítulo I, tratam através de um rol de princípios de resguardar a certeza de que o administrado transpareceu na administração pública a boa-fé e a moralidade, buscando atingir um procedimento licitatório realizado dentro de um padrão de qualidade eficiente, ético e com propósito coletivo.

Segundo Fantin (2015) é na escolha da proposta mais vantajosa para a administração pública que há a exteriorização da vontade concreta da Administração Pública.

#### **4.5 CARTA CONVITE E SUAS FRAGILIDADES**

Conforme Ferreira (2010, p. 983), “fraude significa logro; abuso de confiança; ação praticada de má-fé; contrabando, clandestinidade; falsificação, adulteração”.

Para Moura (2014):

A fraude em licitações públicas, normalmente é gerada pela corrupção que é definida como o abuso do poder público em benefício do privado, onde os agentes públicos, utilizando-se da prerrogativa do poder discricionário da Administração Pública, buscam beneficiar pessoas jurídicas, escolhidas pelos corruptos, objetivando que estas, obtenham lucros extraordinários usufruindo assim das vantagens que lhe são concedidas, ocasionando a ineficiência no uso dos recursos públicos, causando sérios prejuízos à sociedade (MOURA, 2014, p.19).

Conforme Brasiliano (2014), fraude pode ser definida como sendo:

uma forma de irregularidade envolvendo práticas criminosas para obter uma injustiça ou vantagem ilegal. Refere-se a atos cometidos com a intenção de enganar, envolvendo mau uso dos ativos ou irregularidades intencionais de informação financeira, ou para ocultar mau uso dos ativos ou para outros propósitos por meio de: manipulações, falsificações ou alterações de registros e documentos, supressão de informações dos registros ou documentos; registro de transações sem substância; e mau uso de normas contábeis (BRASILIANO, 2014, p.6).

Como observa-se não há limites nas variedades de fraudes. Estas sofrem apenas variações conforme a posição do agente público, seu cargo, o setor de atividades de lotação, a sua extensão da rede de comunicação, capacidade, audácia e habilidade, que poderão ocorrer antes, durante ou depois das fases licitatórias.

Moura (2014), descreve a seguinte situação:

Após a da entrega da mercadoria, ou da efetiva prestação do serviço, os fornecedores que não concordam em participar do esquema fraudulento, são retalhados pelos gestores corruptos, e com isso, como punição, não recebem o pagamento ou recebem com grande atraso, ou às vezes apenas por via judicial (MOURA, 2014, p.20).

Conforme colocado por Carvalho (2014, p.32), “esse é um dos motivos pelos quais os preços oferecidos ao setor público muitas vezes são maiores que os praticados na iniciativa privada, pois os empresários embutem o risco do negócio”.

A corroborar o comentário acerca dessas fraudes, necessário se faz observar como vem se posicionando do Tribunal de Justiça de São Paulo, Tribunal Regional Federal, Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro e do Ministério Público de São Paulo:

RECURSO DE APELAÇÃO EM AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IRREGULARIDADE EM PROCEDIMENTO LICITATÓRIO NA MODALIDADE DE CONVITE. FRAUDE. PREJUÍZO AO ERÁRIO. PRÁTICA DE ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. 1. Ocorrência. Licitação que foi realizada na modalidade carta convite. Fraude na participação dos demais concorrentes. Violação ao Princípio da Pluralidade de Participantes. 2. Pagamento global realizado acima do valor previsto em contrato. Ausência de justificativa. Prejuízo ao Erário. Prática de ato de improbidade administrativa verificada. Ofensa aos princípios que regem a Administração Pública. Sanções da Lei nº 8.429/92 regularmente aplicadas. Sentença mantida. Aplicação do art. 252 do Regimento Interno deste E. Tribunal de Justiça. Recurso desprovido (TJ-SP - APL: 00031712620088260279 SP 0003171-26.2008.8.26.0279, Relator: Marcelo Berthe, Data de Julgamento: 07/07/2014, 5ª Câmara de Direito Público, Data de Publicação: 17/07/2014).



ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PROCEDIMENTO LICITATÓRIO. MUNICÍPIO. VERBA FEDERAL. CONJUNTO PROBATÓRIO QUE DEMONSTRA A OCORRÊNCIA DE SIMULAÇÃO EM LICITAÇÃO NA MODALIDADE CONVITE. DANO AO ERÁRIO. ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA CONFIGURADO. CERCEAMENTO DE DEFESA. INOCORRÊNCIA. (TRF-1 - AC: 3418220104013307 BA 0000341-82.2010.4.01.3307, Relator: DESEMBARGADOR FEDERAL HILTON QUEIROZ, Data de Julgamento: 18/03/2014, QUARTA TURMA, Data de Publicação: e-DJF1 p.966 de 28/03/2014).

AÇÃO CIVIL PÚBLICA. ATO DE IMPROBIDADE. MUNICÍPIO DE MACAÉ. APLICABILIDADE DA LEI 8429/92 AOS PREFEITOS. LICITAÇÃO. CONTRATO ADMINISTRATIVO. SERVIÇO DE PUBLICAÇÃO DE ATOS OFICIAIS. FRACIONAMENTO INDEVIDO DO OBJETO DO CONTRATO. LICITAÇÃO NA MODALIDADE CONVITE. PROCEDIMENTO MENOS RIGOROSO. CONTRATAÇÃO DIRIGIDA A UM LICITANTE. AUSÊNCIA DE COMPETIÇÃO. BURLA AO PROCEDIMENTO LICITATÓRIO. CONDENAÇÃO A MULTA CIVIL E PROIBIÇÃO DE CONTRATAR COM O PODER PÚBLICO PELO PRAZO DE 5 ANOS.. DESPROVIMENTO AOS RECURSOS DO 1º, 2º e 3º RÉUS. PROVIMENTO PARCIAL AO RECURSO DO MINISTÉRIO PÚBLICO (TJ-RJ - APL: 00078033320098190028 RIO DE JANEIRO MACAE 2 VARA CIVEL, Relator: MÔNICA MARIA COSTA DI PIERO, Data de Julgamento: 07/02/2017, OITAVA CÂMARA CÍVEL, Data de Publicação: 10/02/2017).

ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CARTA-CONVITE.MODALIDADE DE LICITAÇÃO INADEQUADA. LICITANTE VENCEDORA. QUADRO SOCIETÁRIO. FILHA DO PREFEITO. VIOLAÇÃO AO ART. 11 DA LEI N.8.429/92. CARACTERIZAÇÃO. PREJUÍZO AO ERÁRIO. DESNECESSIDADE. A ação é fundada no art. 11 da Lei n. 8.429/92.2. Nas razões recursais, sustenta o Ministério Público estadual ter havido violação aos arts. 4º, 11 e 21 da Lei n. 8.429/92, uma vez que (i) fere a moralidade administrativa a contratação de empresa cujo quadro societário conta com filha de Prefeito e (ii) está caracterizada a má-fé na espécie, a teor do fracionamento indevido do objeto licitado e dos diversos favorecimentos pessoais ocorridos.3. Resumidamente, foram os seguintes os argumentos da instância ordinária para (STJ - REsp: 1245765 MG 2011/0040108-7, Relator: Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, Data de Julgamento: 28/06/2011, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJe 03/08/2011)

IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. Compra de veículo. Fraude no procedimento licitatório. CHEFE DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL. DIRECIONAMENTO DA LICITAÇÃO. FRAUDE NO PROCEDIMENTO LICITATÓRIO. MODALIDADE CONVITE. RECURSO DO AGENTE PÚBLICO NÃO PROVIDO.

(TJ-SP - APL: 00026145320078260415 SP 0002614-53.2007.8.26.0415, Relator: José Maria Câmara Junior, Data de Julgamento: 01/10/2014, 9ª Câmara de Direito Público, Data de Publicação: 01/10/2014)

APELAÇÃO CÍVEL - AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA – LICITAÇÃO CARTA CONVITE - INDÍCIOS DE FAVORECIMENTO INDEVIDO - CONDUTA IMPROBA CONFIGURADA - SENTENÇA REFORMADA.

(TJ-MG - AC: 10398060002704001 MG, Relator: Vanessa Verdolim Hudson Andrade, Data de Julgamento: 26/08/2014, Câmaras Cíveis / 1ª CÂMARA CÍVEL, Data de Publicação: 03/09/2014)

AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. Pretensão do Ministério Público de anular contrato celebrado pelo Município de Capela do Alto,

em decorrência de procedimento licitatório fraudulento na modalidade carta convite. (TJ-SP - APL: 00092658520098260624 SP 0009265-85.2009.8.26.0624, Relator: Djalma Lofrano Filho, Data de Julgamento: 16/04/2014, 13ª Câmara de Direito Público, Data de Publicação: 24/04/2014)

Destarte, nota-se que as fraudes em licitações é conduta bastante combatida pela jurisprudência dos Tribunais Superiores e enquadrada como prática de ato de improbidade com fulcro na lei nº 8.429, de 02 de junho de 1992.

Para Moura (2014) o prejuízo à Administração Pública é:

*in re ipsa*, porquanto notoriamente, ao conduzir-se irregularmente uma licitação, frustrando a competição que lhe é inerente, impossibilita-se a contratação da proposta mais benéfica para o Erário. Diante disso, as Cortes Superiores têm consolidado entendimento no sentido da harmonia do sistema jurídico em relação à responsabilidade civil, penal, administrativas dos agentes públicos responsáveis pelo esquema fraudulento prevendo crimes de responsabilidade, conduzindo a um julgamento esfera penal na via judicial (MOURA, 2014, p.22).

Demitrow (2008), sobre o assunto aqui em comento, dispõe que:

Para combater a corrupção nas licitações públicas, é preciso analisar os pontos fracos nos processos, para que desta forma sejam criadas barreiras que interrompam a ação dos corruptos. O combate à corrupção deve se dar de forma ampla e contínua, não analisando casos separadamente, mas sim como um todo, buscando restringir os feitos ocorridos anteriormente, das mais diversas formas, assim evitando que novas redes organizacionais ilícitas, tanto públicas como privadas, se formem (DEMITROW, 2008, p.4).

A carta convite por admitir o andamento do processo com um mínimo de 03 (três) participantes nos certames, conforme Moura (2014), contribui para fraudes, pois tendenciona as “cartas marcadas”, onde o ordenador de despesas, geralmente o Chefe do Poder Executivo, concomitantemente com os funcionários ou servidores responsáveis pela condução do processo licitatório escolhe o licitante para ser vencedor da licitação, objetivando tirar proveito e vantagens pessoais, infringido, assim, o princípio da supremacia do interesse público.

Para se evitar tais conjecturas, Moura (2014), assim sugere:

a melhor solução seria dar maior publicidade do edital da Carta Convite, em diversos veículos de comunicação, como: publicação na imprensa oficial, em jornal de grande circulação local, internet, entre outros, tornando o princípio da publicidade, uma prática recorrente no ambiente público. E, com isso, se consegue ter maior competitividade com oportunidades iguais aos interessados que quiserem contratar com o poder público, e, por outro lado, a administração pública teria como contratar propostas mais vantajosas, preservando do interesse público (MOURA, 2014, p.23).

#### 4.6 DA INCONSTITUCIONALIDADE DA CARTA CONVITE

Para Moura (2015, 2014) “é evidente o descumprimento de normas e princípios constitucionais, como também, a colisão entre leis infraconstitucionais na modalidade de licitação Carta Convite”.

Das maiores violações detectadas, pode-se citar a violação ao princípio da publicidade, devido a Lei nº 8.666/93, isentar a administração pública da publicidade do edital de convocação da modalidade Carta Convite (BRASIL, 1993).

A declaração da inconstitucionalidade da Carta Convite é cabível, conforme Moura (2014) é cabível:

nos termos do art. 97, por violar normas e princípios constitucionais insculpidos na Lei Maior, cuja realização poderá ser feita somente pelos Tribunais. É sabido que apenas o Supremo Tribunal Federal é responsável pelo controle abstrato, direto e concentrado da constitucionalidade de lei ou de ato normativo do Poder Público, mediante as ações adequadas, como a ação direta de inconstitucionalidade ou a ação declaratória de constitucionalidade (MOURA, 2014, 24).

#### 4.7 PROJETOS DE LEI REVOGADORES DA CARTA CONVITE

Na data de 02 de maio de 2007 foi aprovado na Câmara dos Deputados o Projeto de Lei nº. 7.709 de iniciativa do Poder Executivo. Esse projeto altera os dispositivos da lei de Licitações e Contratos nº. 8.666/93.

No dia 26 de dezembro de 2014, o projeto de lei foi arquivado no Senado Federal e, consta no Diário Oficial da União (DOU), prejudicialidade de matéria nos termos do art. 334, I, do Regimento Interno, *in verbis*:

“Art. 334. O Presidente, de ofício ou mediante consulta de qualquer Senador, declarará prejudicada matéria dependente de deliberação do Senado: *I - por haver perdido a oportunidade;*”. (BRASIL, 2015).

Em 05 de dezembro de 2013, foi apresentado e aprovado pela Comissão Especial do Senado a ampla reforma da Lei nº 8.666/93, advinda do projeto de lei PLS 559/2013, apresentada pela Senadora Kátia Abreu (PMDB-TO), onde institui normas para licitações e contratos da Administração Pública, prevendo, entre outras matérias, a extinção da modalidade Carta Convite (BRASIL, 1993).

O Projeto de Lei nº 559/2013, traz avanços institucionais significativos com intenção de dar a nação uma nova conjuntura moderna e eficiente, para aquisições e serviços contratados pela administração pública (BRASIL, 2013). Atualmente o referido projeto encontra-se na Câmara de Deputados Federais para votação.

Com a finalidade de se evitar fraudes, cabe à Administração Pública, além dos princípios explícitos, a estrita observância aos princípios implícitos, não menos importante, da competitividade. Gasparini (2012), discorre que a competitividade é a essência da licitação, tendo em vista que se trata de uma disputa, onde a competição é determinante. A licitação só é possível se houver concorrentes. O mesmo autor trata que a Administração não deve fazer exigências irrelevantes ou destituídas do interesse público que possam restringir a concorrência e em consequência diminuir o número de licitantes, pois tais atitudes mostram-se como afronta aquele princípio.

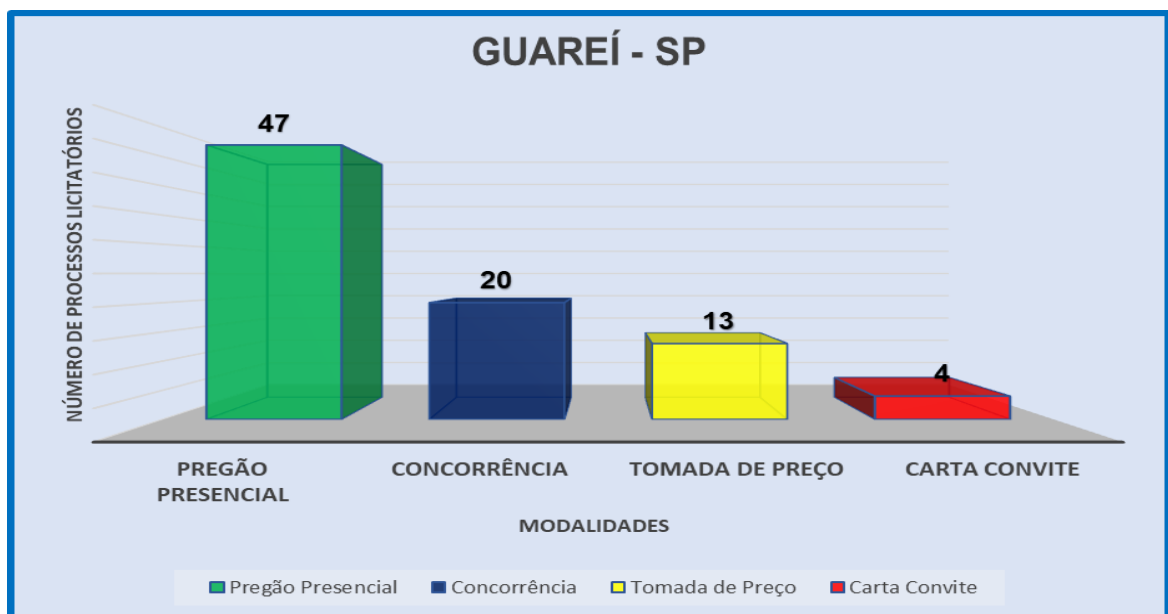
As fragilidades da carta convite decorrente da inobservância dos princípios da administração pública explícitos ou implícitos possibilitam, conforme Marchal (2010), fraudes no processo sendo as mais comuns:

- I- o direcionamento do certame para a empresa que consiste na condução da adjudicação do objeto licitatório a um concorrente predeterminado. Neste caso, já se sabe antes de se iniciar o procedimento licitatório quem será o vencedor. Temos como exemplo, trazido pelo autor, na modalidade convite: a hipótese de três empresas serem convidadas e somente uma tem condições de vencer, haja vista que as outras duas empresas são explicitamente mais fracas e não terão condições de oferecer melhores propostas; não exposição do instrumento convocatório em lugar apropriado e quando é fica exposto por pouco tempo ou é afixado em lugar diferente do usual, etc.
- II- a simulação subjetiva que se permite colocar nas disputas licitantes que não existem, ou até mesmo que não tem noção de sua participação. É a conhecida utilização de “empresas fantasmas” e que servem como meio de aparentar uma disputa. Temos de um lado um concorrente real (já predeterminado como vencedor) e de outro a participação de outras empresas que só existem no papel. Em outras situações os licitantes até existem, mas não participam realmente do certame. Assim é que na posse da documentação de uma empresa que já veio a participar de uma licitação pretérita e utilizando-se de assinaturas falsas, é simulada sua participação, com o objetivo de dar uma aparência de concorrência em uma licitação que já possui vencedor certo e determinado (MARCHAL, 2010, p.32).

Com vista a ratificar a incidência e possíveis consequências do uso da modalidade carta convite por municípios de pequeno porte, os próximos tópicos, demonstram os percentuais nos últimos 12 (doze) meses da amostragem definida correspondente a 07 (sete) municípios, a saber: Guareí, Angatuba, Sarapuí, Alambari, São Miguel Arcanjo, Porangaba e Campina do Monte Alegre, caracterizados, conforme, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) como de Pequeno Porte, postos em confronto com o município de grande porte que faz referência a região: Itapetininga – SP.

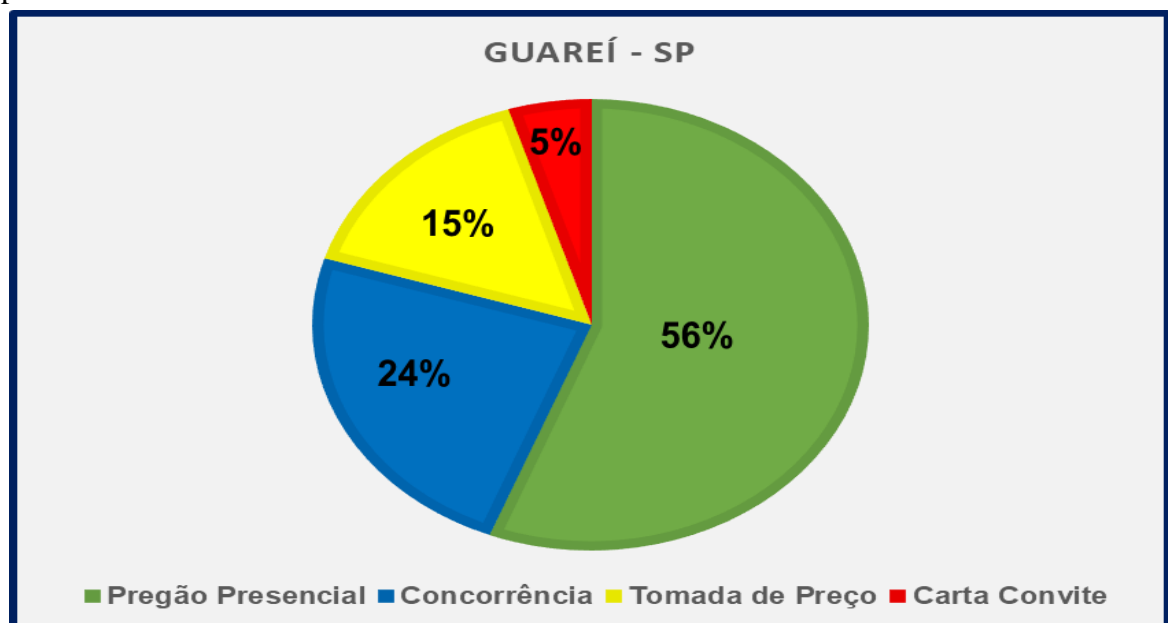
#### 4.8 OS PERCENTUAIS DOS PROCESSOS LICITATÓRIOS DE GUAREÍ -SP

Em resposta disponibilizada pelo chefe do setor de licitação da Prefeitura Municipal de Guareí e conforme consulta na página oficial de transparência do órgão, de maio de 2.017 a maio de 2.018, foram realizados 84 (oitenta e quatro) processos licitatórios para aquisição de produtos, equipamentos e contratação de serviços a toda estrutura administrativa do município nas modalidades ilustradas no Gráfico 01.



**Gráfico 1 - Número de Processos Licitatórios de Guareí – SP**  
Fonte: Próprio autor

Ao convertemos a quantidade em percentuais temos os dados da amostra no Gráfico de pizza n°.02:



**Gráfico 2 - Percentual das modalidades licitatórias de Guareí – SP**  
Fonte: Autoria própria

Conforme observa-se nos Gráficos de número 01 e 02, a incidência da modalidade Carta Convite no município de Guareí é de 5% (cinco por cento), ou seja, uma pequena incidência. Tal fato, como bem aduziu o responsável pelo setor de licitação da Prefeitura Municipal na questão 2.4 do questionário (Apêndice C), decorre das ações em andamento interpostas contra o município na qualidade de pessoa jurídica e do Prefeito da Gestão anterior. Vejamos, informações públicas das ações que por questões éticas foram omitidos os nomes das empresas envolvidas.

- **Ação número 01**

- a) **Resumo do processo**

JUÍZO DE DIREITO DA VARA ÚNICA  
JUIZ (A) DE DIREITO FERNANDO JOSÉ ALGUZ DA SILVEIRA  
ESCRIVÃ(O) JUDICIAL MARIA DO CARMO TOBIAS MENDES  
EDITAL DE INTIMAÇÃO DE ADVOGADOS

Processo 1000463-14.2016.8.26.0470 - Ação Civil Pública - Improbidade Administrativa - Ministério Público do Estado de São Paulo - Prefeitura Municipal de Guareí - Sem embargos das limitações que norteiam este início de conhecimento, tenho que os fundamentos expostos na peça inicial, notadamente os documentos que a instruem, demonstram suficientemente, a presença dos requisitos previstos no artigo 12, da Lei Federal nº 7.347/85. Por estas razões, DEFIRO a medida liminar inaudita altera parte, e, por conseguinte, determino a SUSPENSÃO dos trâmites dos concursos públicos municipais nº 01, 02, 03 e 04/2015 e, conseqüentemente, determino: a proibição de nomeação ou contratação de servidores aprovados nos mencionados concursos públicos; a proibição de realização de novos concursos públicos para os cargos disponibilizados nos aludidos certames, sem prévio ressarcimento, pela Prefeitura de Guareí, dos candidatos lesados; a proibição da contratação da empresa XXXXXXXX pela Prefeitura de Guareí, até ulterior deliberação deste Juízo, sob pena de multa diária, no importe de R\$ 1.000,00 (mil reais), em caso de descumprimento de quaisquer das medidas impostas. As medidas deverão ser cumpridas pelo Município de Guareí-SP que deverá ser notificado para tanto. Sem prejuízo, NOTIFIQUEM-SE os réus para, querendo, oferecerem manifestação preliminar, no prazo de 15 (quinze) dias, nos termos do art. 17, § 7.º da Lei n.º 8.249/92 (TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO, processo 1000463-14.2016.8.26.0470, 2016).

- b) **Fundamentação da ação:** Concorrência ficta na modalidade carta convite; Modalidade inapropriada; Fraude em gabaritos; Direcionamento a cargos públicos de concurso; Violação a princípios da administração pública.

- **Ação número 02**

- a) **Resumo do processo**

JUÍZO DE DIREITO DA VARA ÚNICA  
 JUIZ (A) DE DIREITO FERNANDO JOSÉ ALGUZ DA SILVEIRA  
 ESCRIVÃ(O) JUDICIAL MARIA DO CARMO TOBIAS MENDES  
 EDITAL DE INTIMAÇÃO DE ADVOGADOS

Processo 1001192-40.2016.8.26.0470 - Ação Civil Pública - Dano ao Erário - XXXXXXXXXXXXXXXX - XXXXXXXXXXXX - XXXXXXXXXXXX e outro - XXXXXXXXXXXXXXXX - Melhor analisando os autos, DECLARO a inexatidão material presente na sentença de fls. 1.437/1.452, com relação à condenação da empresa XXXXXXXXXXXXXXXX pelos atos de improbidade descritos e reconhecidos no decism. E, por isso, RETIFICO-A de ofício, nos termos do artigo 494, inciso I, do Código de Processo Civil, passando a constar na parte final da fundamentação e parte dispositiva da sentença a seguinte redação que se encontra destacada (em negrito):”FUNDAMENTO E DECIDO.(...) Com base nesses fatores, a condenação se dará nos seguintes termos: Para o corréu XXXXXXXXXXXXXXXX: a) perda de qualquer função pública que estiver exercendo por ocasião do trânsito em julgado desta sentença; b) suspensão dos direitos políticos pelo prazo de 05 (cinco) anos, a contar do trânsito em julgado desta sentença; c) solidariamente com os corréus XXXXXXXXXXXXXXXX, ressarcimento dos danos causados ao erário; d) pagamento de multa civil em valor idêntico ao do dano causado ao erário; e) proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de 05 (cinco) anos. Para o corréu XXXXXXXXXXXXXXXX: a) suspensão dos direitos políticos pelo prazo de 05 (cinco) anos, a contar do trânsito em julgado desta sentença; b) solidariamente com os corréus XXXXXXXXXXXXXXXX e empresa XXXXXXXXXXXXXXXX e Consultoria Ltda, ressarcimento dos danos causados ao erário; c) pagamento de multa civil em valor idêntico ao do dano causado ao erário; d) proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de 05 (cinco) anos. Para a corré empresa XXXXXXXXXXXXXXXX, representada por XXXXXXXXXXXXXXXX às seguintes penalidades: a) solidariamente com os corréus XXXXXXXXXXXXXXXX e XXXXXXXXXXXXXXXX, ressarcimento dos danos causados ao erário; b) proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de 05 (cinco) anos. Para a PREFEITURA MUNICIPAL DE GUAREÍ: a) declarar a nulidade do contrato de termo nº 27 de 2014, firmado entre a Prefeitura e a empresa XXXXXXXX, bem como de todos os aditivos deles resultantes. Sublinho que ao corréu XXXXXX não foi aplicada a penalidade de perda dos valores ilicitamente auferidos para se evitar o *bis in iden*, porquanto já condenado ao ressarcimento do dano, bem como ao pagamento de multa em valor equivalente ao do dano. Ao corréu XXXXXXX também não foi imposta a perda do cargo ou função pública em razão do princípio da adequação punitiva, eis que não praticou os atos de improbidade na condição de agente público. Por fim, não foi aplicada a penalidade de multa civil à empresa, porquanto fora utilizada pelo corréu Alan como meio para a prática do ilícito. A solidariedade no ressarcimento do dano causado ao erário foi embasada na inteligência do artigo 942 do Código Civil, aplicado por analogia, pelo qual “os bens do responsável pela ofensa ou violação do direito de outrem ficam sujeitos à reparação do dano causado; e, se a ofensa tiver mais de um autor, todos responderão solidariamente pela reparação”. Ao corréu XXXXXXXX foi imposta a perda de qualquer cargo ou função que esteja exercendo por ocasião do trânsito em julgado porque essa penalidade é inerente à conduta ímproba, não podendo ser afastada, cumprindo

consignar que o objetivo do legislador, nitidamente, foi extirpar da administração aquele que demonstre incompatibilidade com a vida pública. Por isso, a punição é ampla e abrangente, atingindo qualquer posto ocupado quando de sua definitividade, não se limitando ao cargo ou função em que praticada a improbidade. Nesse sentido: ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. POLICIAL RODOVIÁRIO FEDERAL. COBRANÇA DE PROPINA. PREQUESTIONAMENTO AUSENTE: SÚMULA 211/STJ. PROVA EMPRESTADA. ESFERA PENAL. POSSIBILIDADE. EXISTÊNCIA DOS FATOS. MODIFICAÇÃO DE PREMISSE INVIÁVEL. SÚMULA 7/STJ. AUSÊNCIA DE FUNDAMENTAÇÃO NÃO CONFIGURADA. PERDA DA FUNÇÃO PÚBLICA. ART. 12 DA LEI 8.429/1992. PRINCÍPIOS DA RAZOABILIDADE E PROPORCIONALIDADE. SÚMULA 7/STJ. 1. É inadmissível o recurso especial quanto a questão não decidida pelo Tribunal de origem, por falta de prequestionamento. 2. A jurisprudência do STJ é firme pela licitude da utilização de prova emprestada, colhida na esfera penal, nas ações de improbidade administrativa. 3. É inadmissível o recurso especial se a análise da pretensão da recorrente demanda o reexame de provas (Súmula 7/STJ). 4. Inexistente violação dos arts. 458 do CPC e 12, parágrafo único, da Lei 8.429/1992, pois o acórdão recorrido fundamentou adequadamente a imposição da perda de função pública. 5. A Lei 8.429/1992 objetiva coibir, punir e afastar da atividade pública todos os agentes que demonstraram pouco apreço pelo princípio da juridicidade, denotando uma degeneração de caráter incompatível com a natureza da atividade desenvolvida. 6. A sanção de perda da função pública visa a extirpar da Administração Pública aquele que exibiu inidoneidade (ou inabilitação) moral e desvio ético para o exercício da função pública, abrangendo qualquer atividade que o agente esteja exercendo ao tempo da condenação irreversível. 7. Não havendo violação aos princípios da razoabilidade e proporcionalidade, modificar o quantitativo da sanção aplicada pela instância de origem, no caso concreto, enseja reapreciação dos fatos e provas, obstado nesta instância especial (Súmula 7/STJ). 8. Recurso especial parcialmente conhecido e não provido.” (STJ. REsp 1297021 / PR RECURSO ESPECIAL 2011/0292204-5. Segunda Turma. Rel. Min. Eliana Calmon. DJe 20/11/2013); DISPOSITIVO. Diante do exposto, JULGO PARCIALMENTE PROCEDENTES os pedidos formulados na inicial, para o fim de, tornando definitiva a decisão que concedeu a liminar de suspensão dos efeitos do contrato de prestação de serviços e dos respectivos aditivos, bem como decretou a indisponibilidade dos bens dos corréus, DECLARAR a nulidade do contrato administrativo copiado às fls. 104/106 e de seus respectivos termos de prorrogação/aditivos (copiados às fls. 131 e 147), celebrados entre a PREFEITURA MUNICIPAL DE GUAREÍ e a EMPRESA XXXXXXXXXXXXX, representada por XXXXXXXXXXXXXXXXXX, e, ainda: a) com fulcro no que dispõem os artigos 10, caput e 12, II, ambos da Lei nº 8.429/92, CONDENAR o réu XXXXXXXXXXXXXXXXXX às seguintes penalidades: a) perda de qualquer função pública que estiver exercendo por ocasião do trânsito em julgado desta sentença; b) suspensão dos direitos políticos pelo prazo de 05 (cinco) anos, a contar do trânsito em julgado desta sentença; c) solidariamente com os corréus XXXXXXXXXXXXXXXXXX e empresa XXXXXXXXXXXXXXXXXX, ressarcimento dos danos causados ao erário; d) pagamento de multa civil em valor idêntico ao do dano causado ao erário; e) proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de 05 (cinco) anos; b) com fulcro no que dispõem os artigos 10, caput e 12, II, ambos da Lei nº 8.429/92, CONDENAR o réu XXXXXXXXXXXXXXXXXX, representante legal da empresa XXXXXXXXXXXXXXXXXX às seguintes penalidades: a) suspensão dos direitos políticos pelo prazo de 05 (cinco) anos, a contar do trânsito em julgado desta sentença; b) solidariamente com os corréus XXXXXXXXXXXXXXXXXX e empresa XXXXXXXXXXXXXXXXXX, ressarcimento dos danos causados ao erário; c) pagamento de multa civil em valor idêntico ao do dano causado ao erário; d) proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de 05 (cinco) anos. c) com fulcro



no que dispõem os artigos 10, caput e 12, II, ambos da Lei nº 8.429/92, CONDENAR a empresa XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX, representada por XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX às seguintes penalidades: a) solidariamente com os corréus XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX, ressarcimento dos danos causados ao erário; b) proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de 05 (cinco) anos. Para efeito de cálculo das penalidades referentes ao ressarcimento ao erário e multa civil, estabeleço que o prejuízo causado pelos réus ao Município de Guareí foi de R\$ 98.200,00 (noventa e oito mil e duzentos reais), conforme mencionado na fundamentação, quantia que deverá ser atualizada monetariamente desde o ajuizamento e acrescida de juros de 1% ao mês desde a citação. Esclareço que todos os valores englobados pela condenação deverão ser revertidos ao Município de Guareí, pessoa jurídica de direito público prejudicada pelo ato de improbidade administrativa constatado. Deverá, outrossim, ser observado que a indisponibilidade dos bens deverá ser adequada aos parâmetros da condenação acima. Após o trânsito em julgado, EFETUEM-SE as comunicações de praxe, especialmente à JUCESP, à União, ao Estado e ao Município de Guareí, para ciência, cumprimento da penalidade de perda da função e inscrições pertinentes e à Justiça Eleitoral. Após o trânsito em julgado, PROCEDA-SE na forma do Provimento CSM nº 2.240/2015, cadastrando-se, ou atualizando-se, conforme o caso, os dados dos condenados no Cadastro Nacional de Condenados por Ato de Improbidade Administrativa ou por Ato que Implique Inelegibilidade - CNCIAI, mantido pelo Conselho Nacional de Justiça, e ao Conselho Nacional de Justiça, remetendo-se os relatórios administrativos de controle das operações realizadas no sistema à Corregedoria Geral de Justiça. Condeno os réus, solidariamente, ao pagamento das custas e despesas processuais. Sem condenação em honorários de sucumbência (art. 128, § 5º, inc. II, alínea a, da Constituição Federal). Mantenho o bloqueio de bens e valores determinado liminarmente, que será revisto após a execução das penalidades pecuniárias, liberando-se o excedente oportunamente. Dou por encerrada a fase de conhecimento do presente feito com apreciação de mérito, nos termos do artigo 487, I, do Código de Processo Civil. P.I.C.”. As demais disposições ficam mantidas tais como lançadas. Se necessário, RETIFIQUE-SE o registro de sentença. P.I.C (TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO, processo 1001192-40.2016.8.26.0470, 2016).

- b) **Fundamentação da ação:** Concorrência ficta na modalidade carta convite; Fracionamento de Licitação; Direcionamento do certame; Violação a princípios da administração pública.

- **Ação número 03**

- a) **Resumo do processo**

JUÍZO DE DIREITO DA VARA ÚNICA  
 JUIZ (A) DE DIREITO FERNANDO JOSÉ ALGUZ DA SILVEIRA  
 ESCRIVÃ(O) JUDICIAL MARIA DO CARMO TOBIAS MENDES FURTADO  
 EDITAL DE INTIMAÇÃO DE ADVOGADOS  
 RELAÇÃO Nº 0007/2018

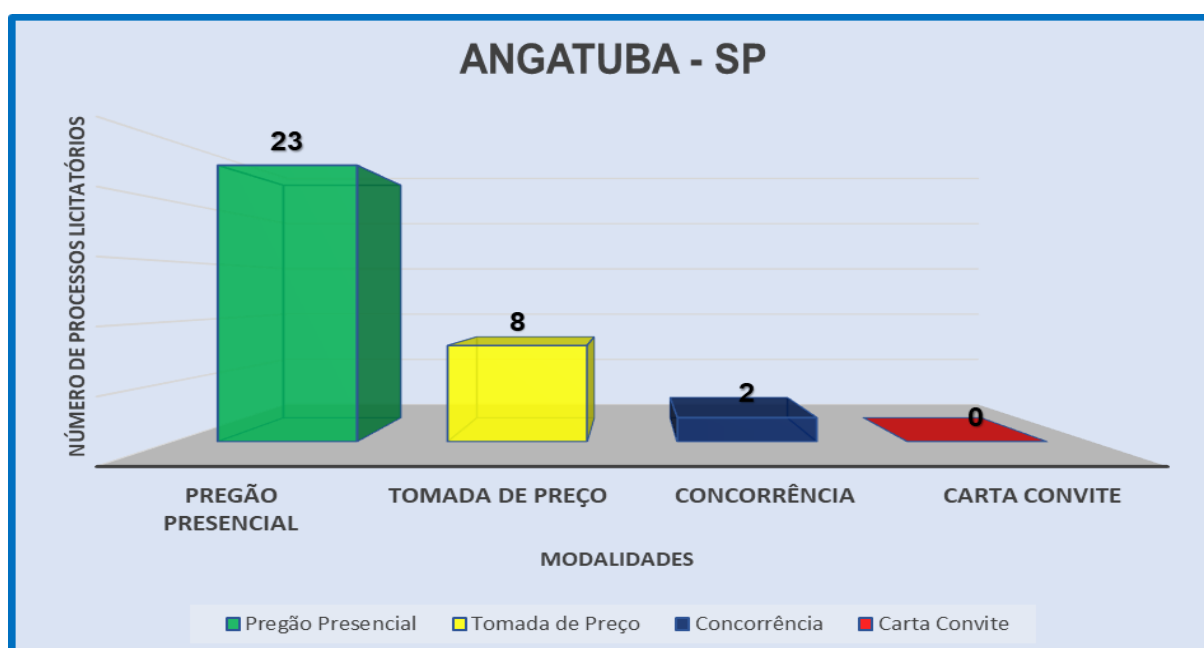
Processo 1000009-63.2018.8.26.0470 - Ação Civil Pública - Dano ao Erário - PREFEITURA MUNICIPAL DE GUAREÍ -Vistos. Em se tratando de causa que envolve interesse público é obrigatória a intervenção do representante do Parquet no processo, sob pena de nulidade (artigo 178, inciso I do CPC) ABRA-SE VISTA ao Ministério Público. Após, TORNEM os autos para a conclusão. Int. - ADV: RAFAEL SIQUEIRA OLIVEIRA (OAB 334275/SP) (TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO, processo 1000009-63.2018.8.26.0470, 2018).

- b) **Fundamentação da ação:** Concorrência ficta na modalidade carta convite; Direcionamento do certame; Violação a princípios da administração pública e Enriquecimento ilícito de terceiros.

Nota-se que as ações correspondem ao governo em exercício do biênio 2015-2016 e todas apontam como fonte inicial das fraudes, o uso da modalidade carta convite que por meio de suas fragilidades induz a macula dos processos licitatórios. Neste município, sem adentrar no mérito das ações, os 03 (três) processos sustentam nas seguintes arguições: I – Carta Convite de “fachada” para classificar candidatos próximos ao Prefeito; II – Concorrência ficta de participantes; III – Inexistência de prestação de serviços pela empresa contratada por licitação na modalidade convite.

#### 4.9 OS PERCENTUAIS DOS PROCESSOS LICITATÓRIOS DE ANGATUBA -SP

O *feedback* do encarregado pelo setor de Licitação da Prefeitura Municipal de Angatuba – SP trouxe informação de 33 (trinta e três) processos licitatórios realizados no interregno de maio/2017 a maio/2018 para aquisição bens, produtos e contratação de serviços necessários aos órgãos vinculados a administração pública local. O Gráfico 3, apresenta os índices das modalidades licitatórias utilizadas.



**Gráfico 3 - Número de Processos Licitatórios de Angatuba – SP**

Fonte: Próprio autor

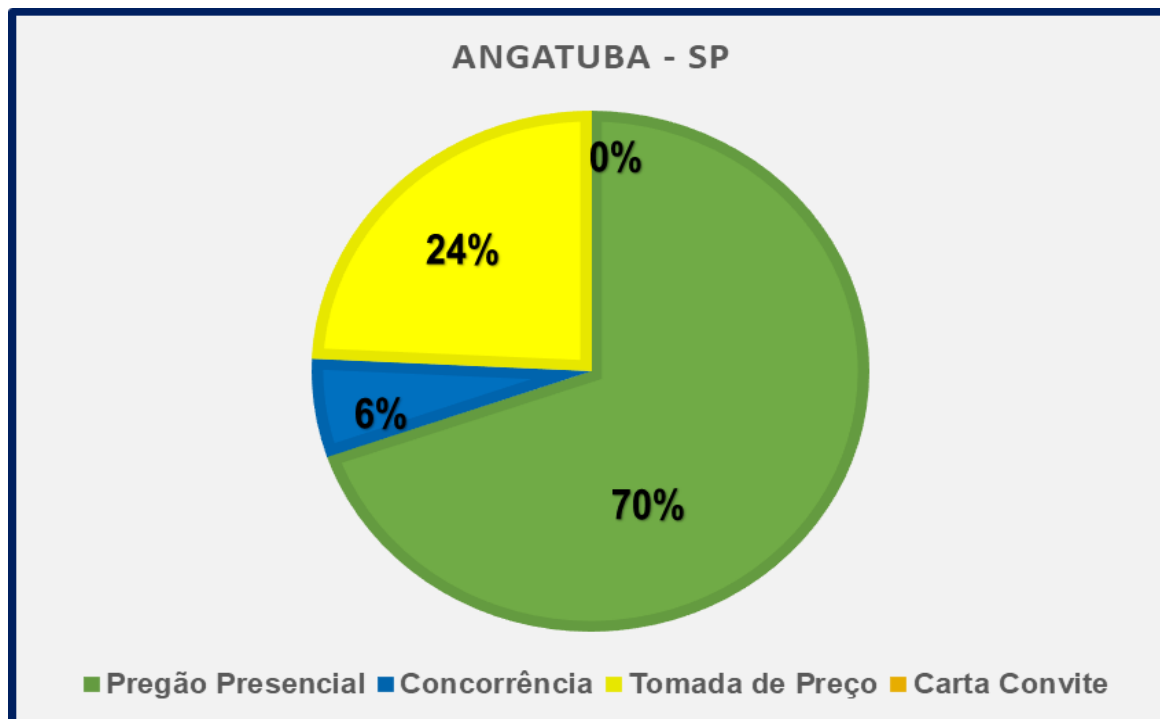


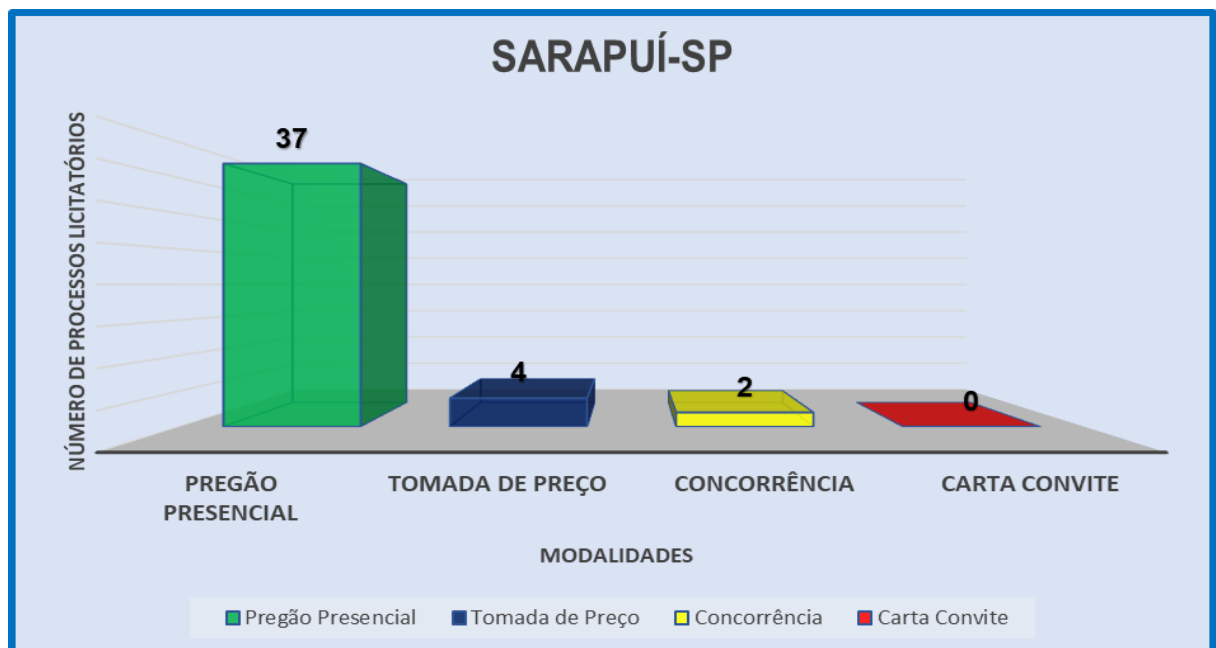
Gráfico 4 - Percentual das modalidades licitatórias de Angatuba – SP

Fonte: Autor próprio

Os indicadores de Angatuba – SP, em observância ao Gráfico de 03 e 04, demonstram o Pregão presencial como “carro chefe” das modalidades utilizadas para contratação de bens e serviços, representando 70% (setenta por cento) das contratações. Segundo informações do pregoeiro da Prefeitura Municipal, disponibilizadas no questionário encaminhado, o Chefe do Poder Executivo em face às inconsistências auferidas nos processos administrativos da obtidos em auditoria interna, determinou a resistência ao uso da carta convite para aquisição de bens ou contratação de serviços, o que leva a justificar a incidência auferida pelo município em 0% (zero por cento). Atualmente o município sofre dificuldades severas em seu orçamento, diante a dívida remanescente do ano de 2.016, sendo, o orçamento destinado a contratação de serviços ou bens dos serviços básicos pela administração.

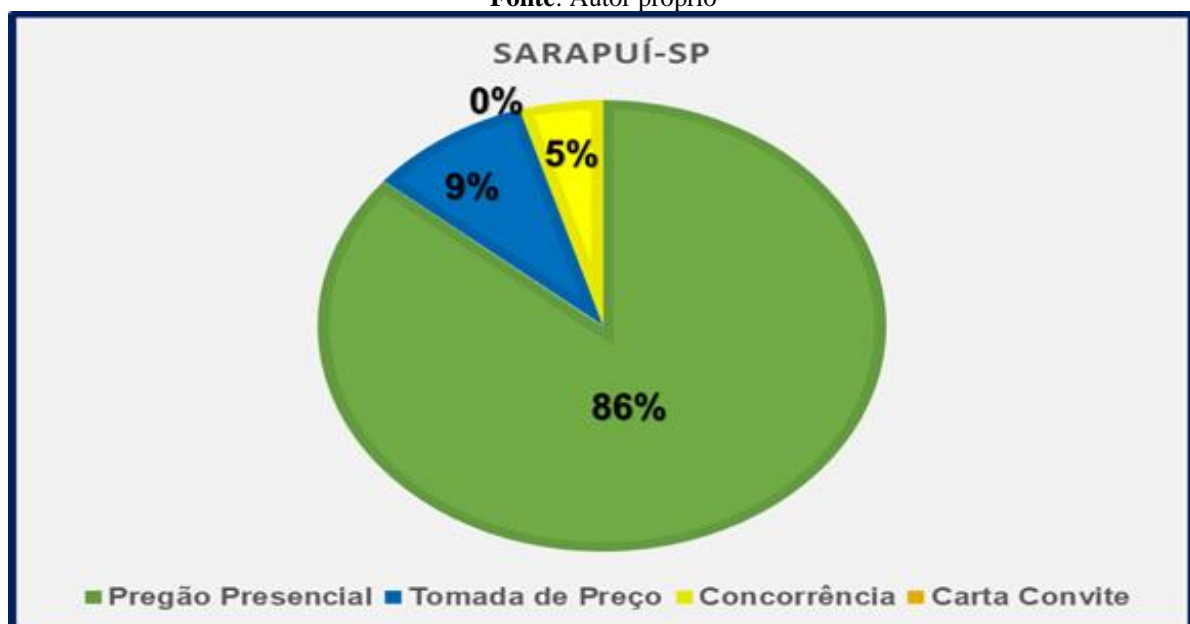
#### 4.10 OS PERCENTUAIS DOS PROCESSOS LICITATÓRIOS DE SARAPUÍ -SP

O Chefe do setor de Licitação de SarapuÍ – SP trouxe a informação quantitativa no questionário de 43 (quarenta e três) processos licitatórios realizados no período de maio/2017 a maio/2018 para atender serviços básicos e aquisição de equipamentos e produtos necessários para a movimentação dos objetivos fins da administração pública de SarapuÍ. O Gráfico 5, ilustra as modalidades utilizadas.



**Gráfico 5 - Número de Processos Licitatórios de SarapuÍ – SP**

Fonte: Autor próprio



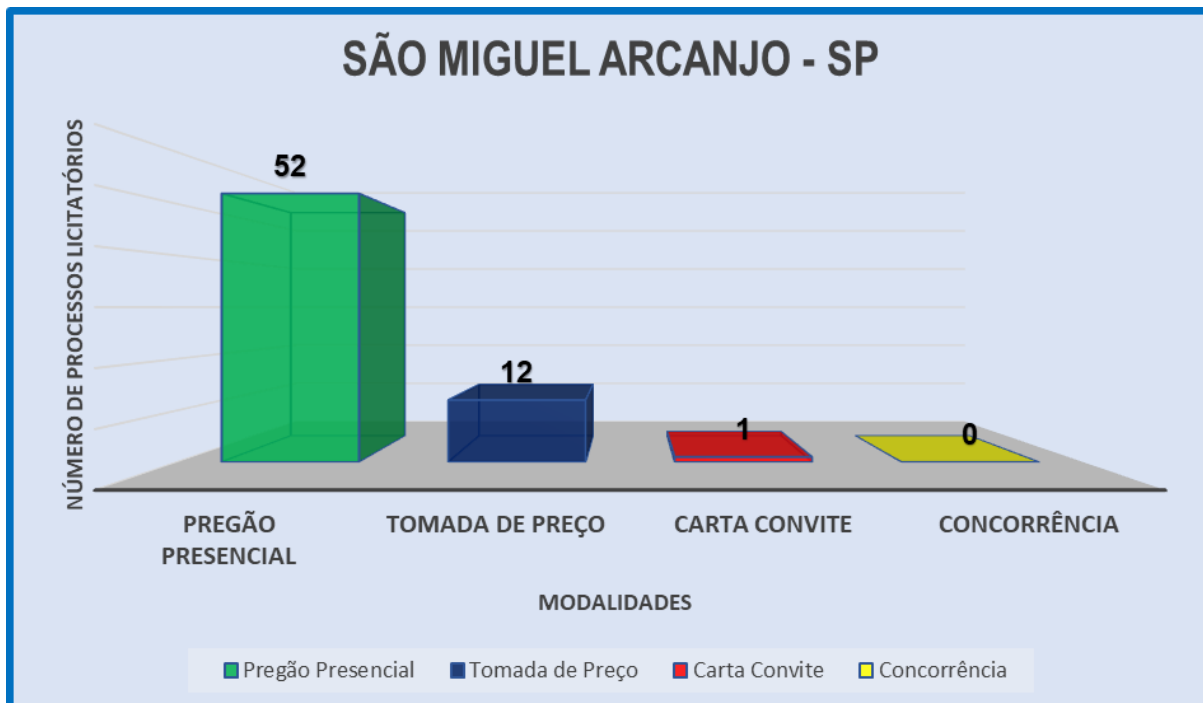
**Gráfico 6 - Percentual das modalidades licitatórias de SarapuÍ – SP**

Fonte: Próprio autor

Segundo o chefe de licitações, a Prefeitura Municipal de Sarapuí, desde 2.015 adotou a prática em reduzir o número de contratações através de carta convite em atendimento as recomendações do Controle Interno, eis a razão que o número de carta convite nos últimos doze meses se concentrou o percentual e 0% (zero por cento), enquanto, o pregão presencial lidera a incidência. Na mesma recomendação foi incentivada a adoção do pregão eletrônico presencial para maior transparência da aplicabilidade dos recursos públicos municipais. As informações prestadas, ainda podem ser ratificadas no site oficial da Prefeitura Municipal que possibilita a qualquer cidadão ter acesso às informações dos processos licitatórios.

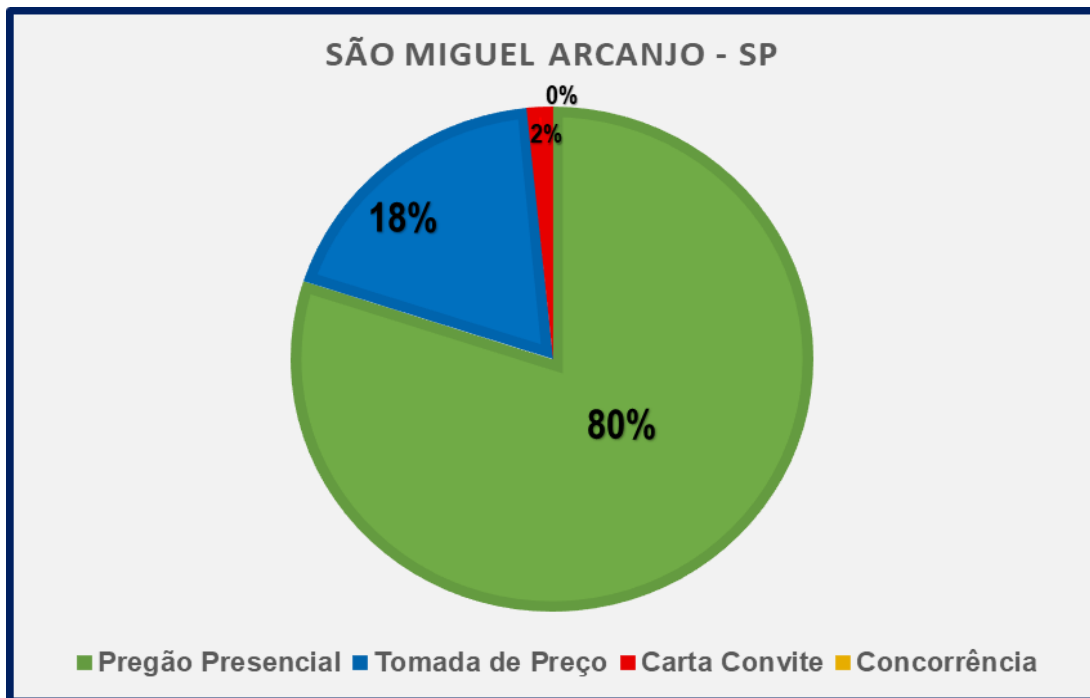
#### 4.11 OS PERCENTUAIS DOS PROCESSOS LICITATÓRIOS DE SÃO MIGUEL ARCANJO -SP

Em resposta ao questionário enviado, o diretor do setor de licitações do município de São Miguel Arcanjo – SP, informou a realização de 65 (sessenta e cinco) processos licitatórios para aquisição de equipamentos e contratação de serviços aos órgãos vinculados a administração pública direta, correspondentes ao lapso temporal de maio/2017 a maio/2018. O Gráfico 7 e 8 apresentam a distribuição das modalidades nesse período.



**Gráfico 7 - Número de Processos Licitatórios de São Miguel Arcanjo**

Fonte: Próprio autor



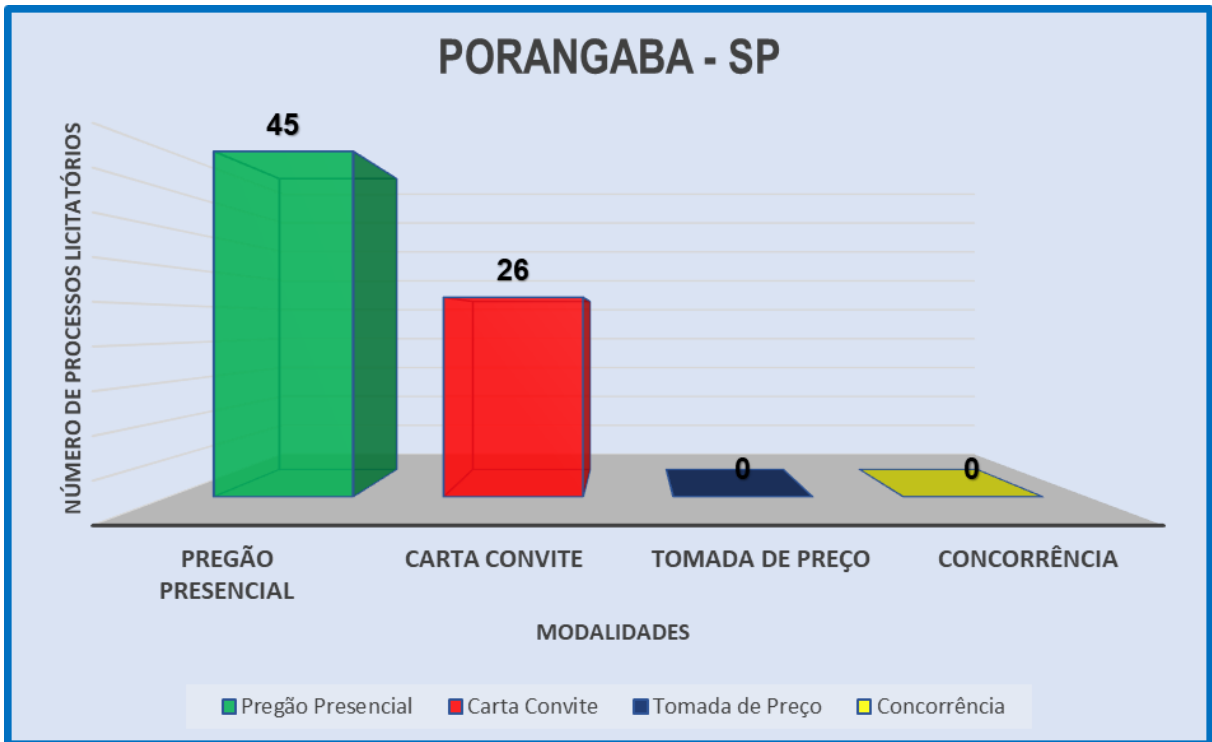
**Gráfico 8 - Percentual das modalidades licitatórias de São Miguel Arcanjo – SP**

Fonte: Próprio Autor

Assim como os municípios de Angatuba e Sarapuí, São Miguel Arcanjo também utiliza o Pregão Presencial como a principal modalidade nos processos licitatórios, representando 80% (oitenta por cento) da incidência contra 2% (dois por cento) da modalidade carta convite. De acordo com a informação prestada na devolutiva do questionário, o Departamento Municipal de Controladoria Interna propôs prioridade para a modalidade de pregão presencial.

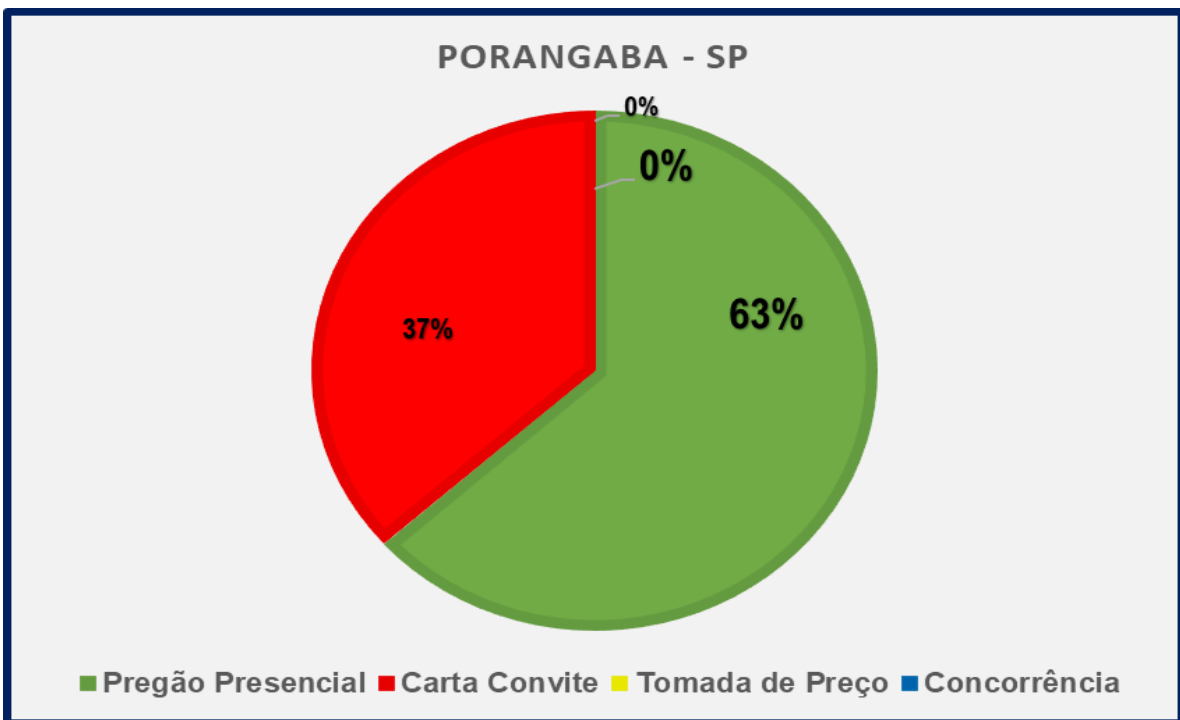
#### 4.12 OS PERCENTUAIS DOS PROCESSOS LICITATÓRIOS DE PORANGABA – SP

A devolutiva do chefe do setor de licitações do município de Porangaba referente ao questionário encaminhado culminou no total de 71 (setenta e um) processos referentes ao período de 01 (um) ano: de maio/2017 a maio/2018, realizados para atender as necessidades básicas de aquisição de produtos, equipamentos e contratação de serviços que demandam os órgãos vinculados a administração pública local. As modalidades foram distribuídas, conforme Gráfico 9 e 10.



**Gráfico 9 - Número de Processos Licitatórios de Porangaba-SP**

Fonte: Próprio autor



**Gráfico 10 - Percentual das modalidades licitatórias de Porangaba - SP**

Fonte: Próprio autor

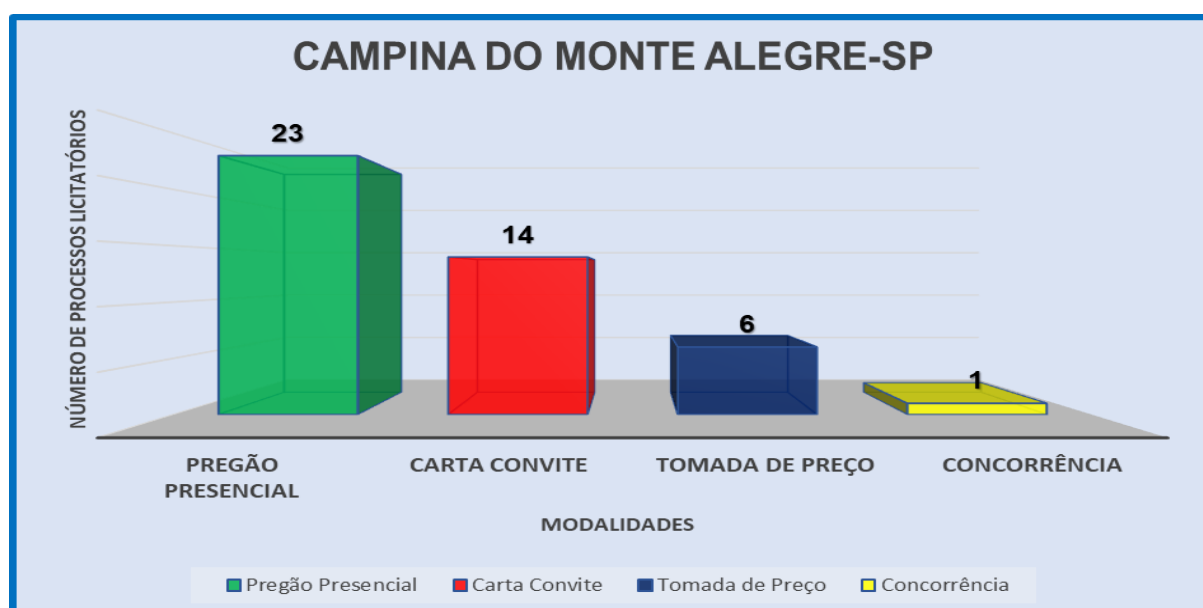
Em situação diversa aos municípios anteriores mencionados, Porangaba-SP, embora apresente maior percentual na modalidade de processo licitatório denominado pregão presencial que corresponde a 63% (sessenta e três por cento), ainda persiste, uma considerável incidência na modalidade carta convite que representa a 37% (trinta e sete) por cento do total dos processos do período mencionado.

O chefe do setor de licitação não respondeu à questão a qual se refere a existência no município de alguma ação judicial interposta pelo uso da carta convite. Todavia, não há registro no site de consultas processuais do Tribunal de Justiça de São Paulo de processos em que o município seja requerido ou réu.

Ressalta-se que em comparação aos demais 07 (sete) municípios, Porangaba está entre as três cidades com menor número de habitantes, contudo, atinge um dos maiores números de processos licitatórios desses municípios apresentados.

#### 4.13 OS PERCENTUAIS DOS PROCESSOS LICITATÓRIOS DA CAMPINA DO MONTE ALEGRE – SP

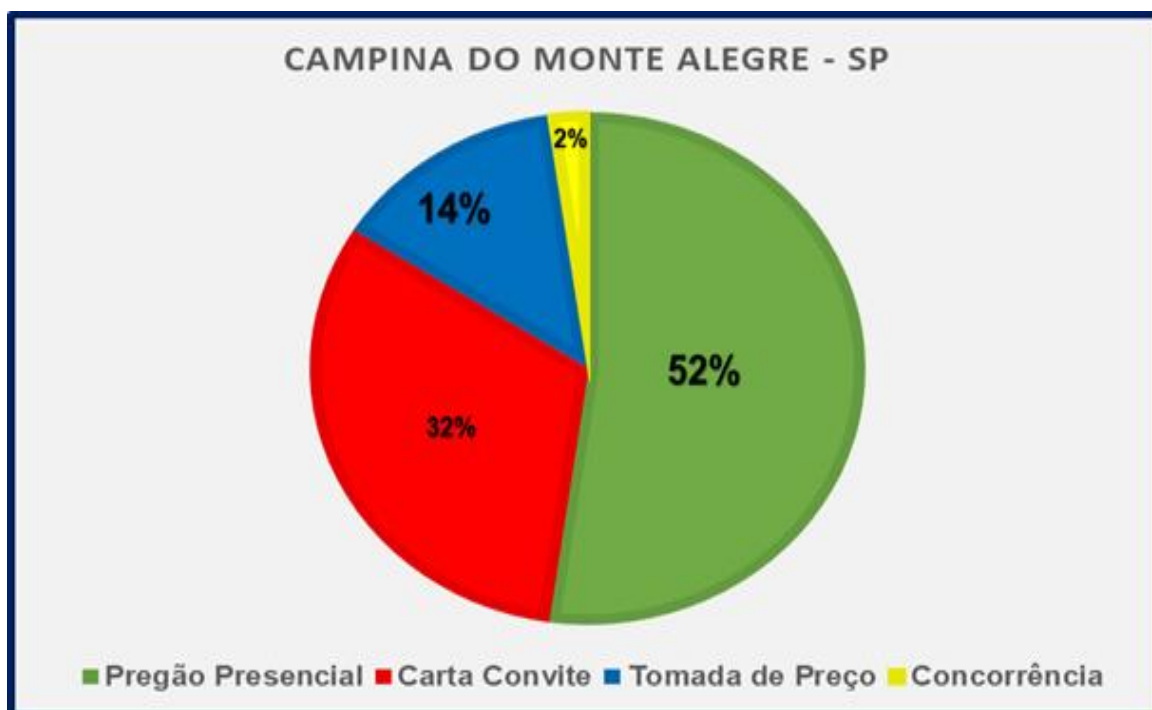
Em resposta disponibilizada pelo setor de licitação, confirmado na página oficial de transparência da Prefeitura Municipal da Campina do Monte Alegre, de maio de 2.017 a maio de 2.018, foram realizados 44 (quarenta e quatro) processos licitatórios para aquisição de bens, produtos e contratação de serviços necessários aos órgãos da administração pública direta. As ilustrações no Gráficos 11 e 12, demonstram as modalidades utilizadas nesse período.



**Gráfico 11 - Número de Processos Licitatórios de Campina de Monte Alegre – SP**

Fonte: Próprio autor



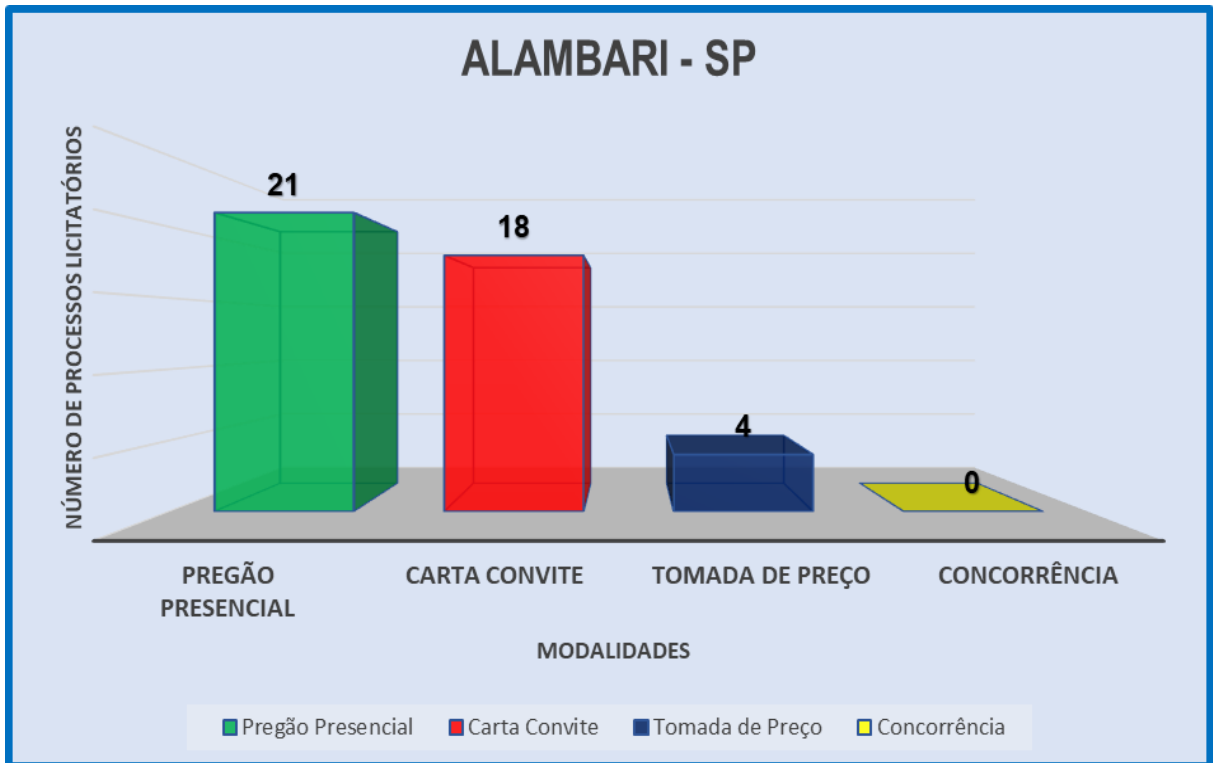


**Gráfico 122 - Percentual das modalidades licitatórias da Campina do Monte Alegre- SP**  
Fonte: Próprio autor

Os indicadores apresentados no gráfico 11 e do 12 demonstram situação similar a cidade de Porangaba, ou seja, embora o pregão presencial atingiu 52% (cinquenta e dois por cento), ainda temos, um percentual auferido pelo segundo menor município pesquisado de 32% (trinta e dois por cento) na modalidade carta convite, enquanto, a tomada de preço segue com 14% (catorze por cento).

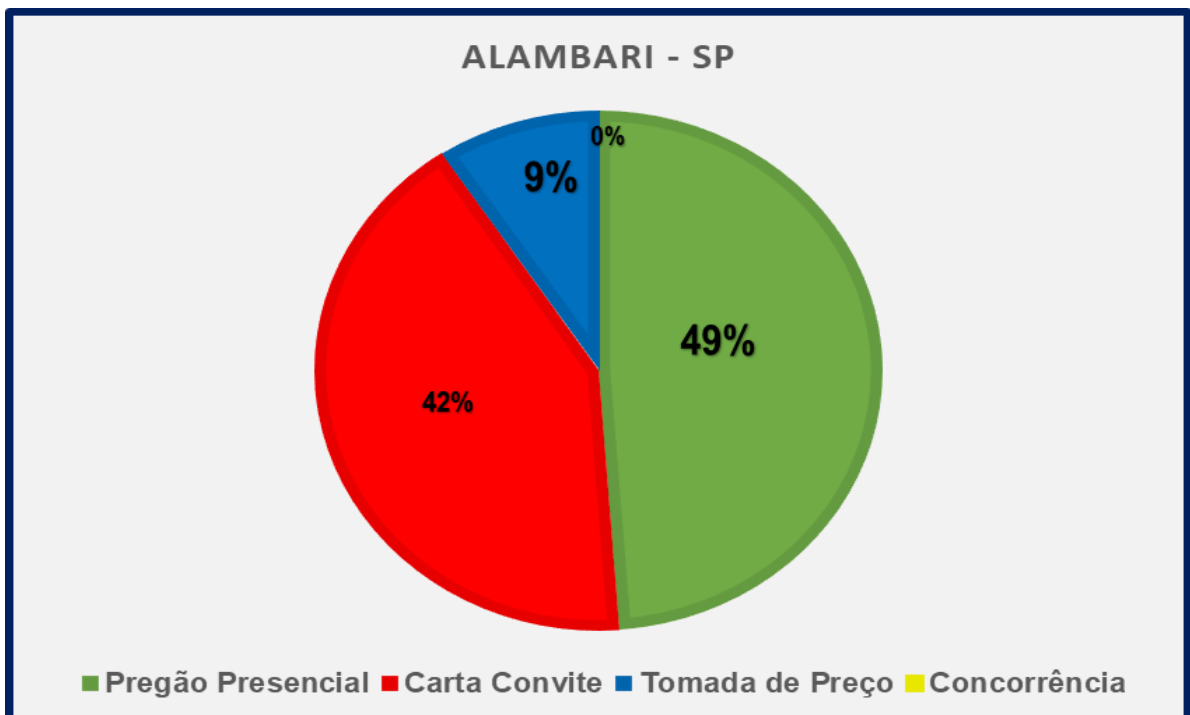
#### 4.14 OS PERCENTUAIS DOS PROCESSOS LICITATÓRIOS DE ALAMBARI-SP

O questionário respondido pelo diretor do departamento de licitação do município de Alambari – SP mensurou o total de 43 (quarenta e três) processos licitatórios pertinente ao período de maio/2017 a maio/2018, realizados para atender a demanda de serviços e aquisição de equipamentos dos órgãos públicos da administração direta. Os processos licitatórios seguiram diferentes modalidades na proporção demonstrada nos Gráficos 13 e 14.



**Gráfico 13 - Número de Processos Licitatórios de Alambari – SP**

Fonte: Autor próprio



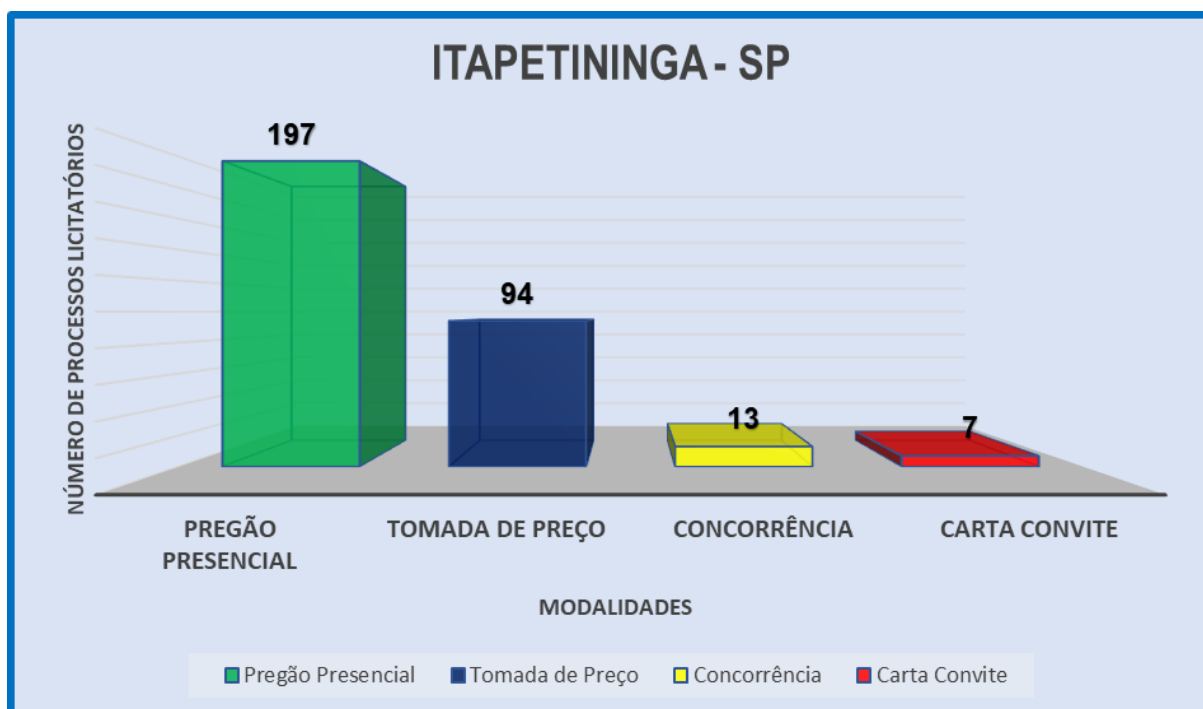
**Gráfico 14 - Percentual das modalidades licitatórias de Alambari – SP**

Fonte: Próprio autor

Alambari detém o menor número de habitantes em comparação aos demais municípios, porém, não demonstra ser aquele com menor índice de processos. Nessa cidade, a incidência da modalidade de carta convite é maior, pois o percentual chega a 42% (quarenta e dois por cento), sete por cento, a menos que a modalidade de Pregão Presencial que representa 49% (quarenta e nove por cento). Observa-se que a tomada de preço atinge somente 9% (nove por cento) do total das modalidades utilizadas pelo município nos processos licitatórios.

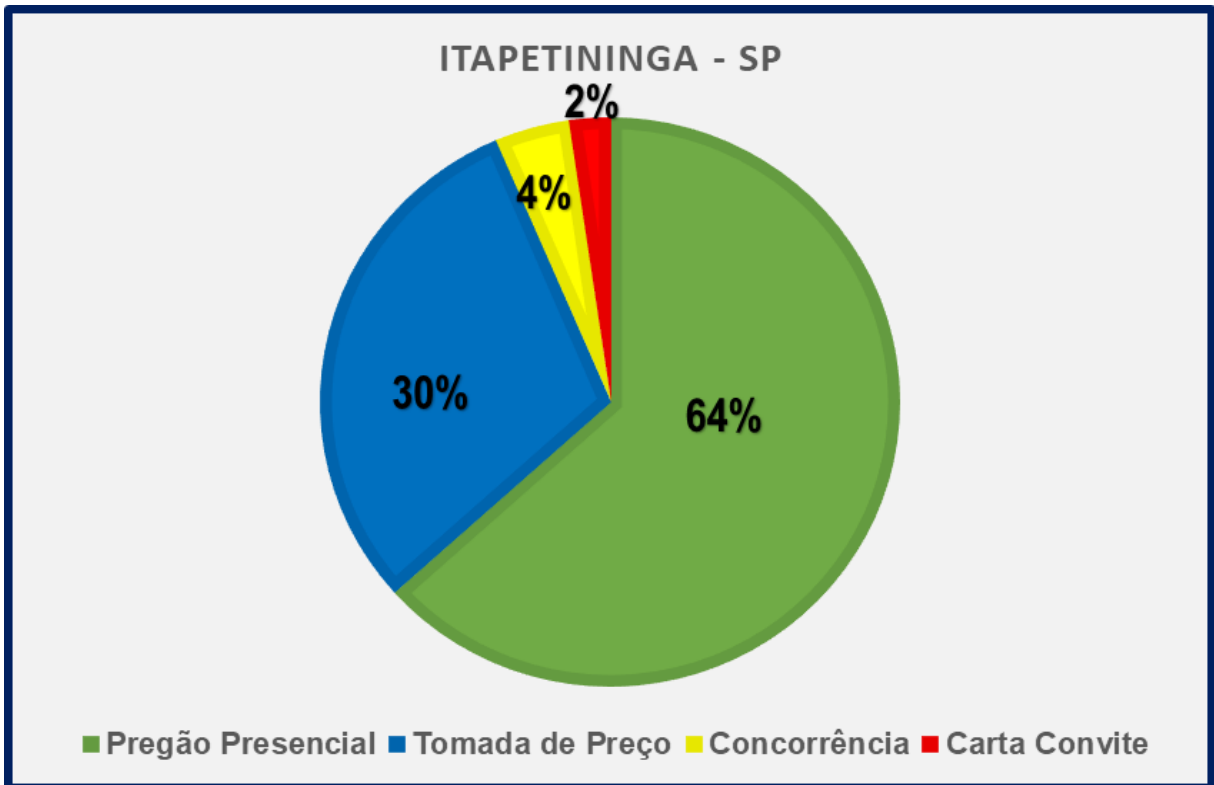
#### 4.15 OS PERCENTUAIS DOS PROCESSOS LICITATÓRIOS DE ITAPETININGA-SP

Em atendimento ao solicitado através de e-mail, o chefe imediato da seção de Licitação do município de Itapetininga – SP procedeu a devolutiva do questionário enviado, sendo realizado 311 (trezentos e onze) processos de licitação no período de maio/2017 a maio/2018 correspondentes as solicitações de todos os órgãos vinculados a administração. Os dados podem ser facilmente confirmados no site oficial de transparência do município, que organiza de forma simples o acesso a toda população interessada em consultar os procedimentos. Os Gráficos 15 e 16 demonstram a distribuição dos processos, conforme a modalidade utilizada.



**Gráfico 15 - Número de Processos Licitatórios de Itapetininga – SP**

Fonte: Próprio autor

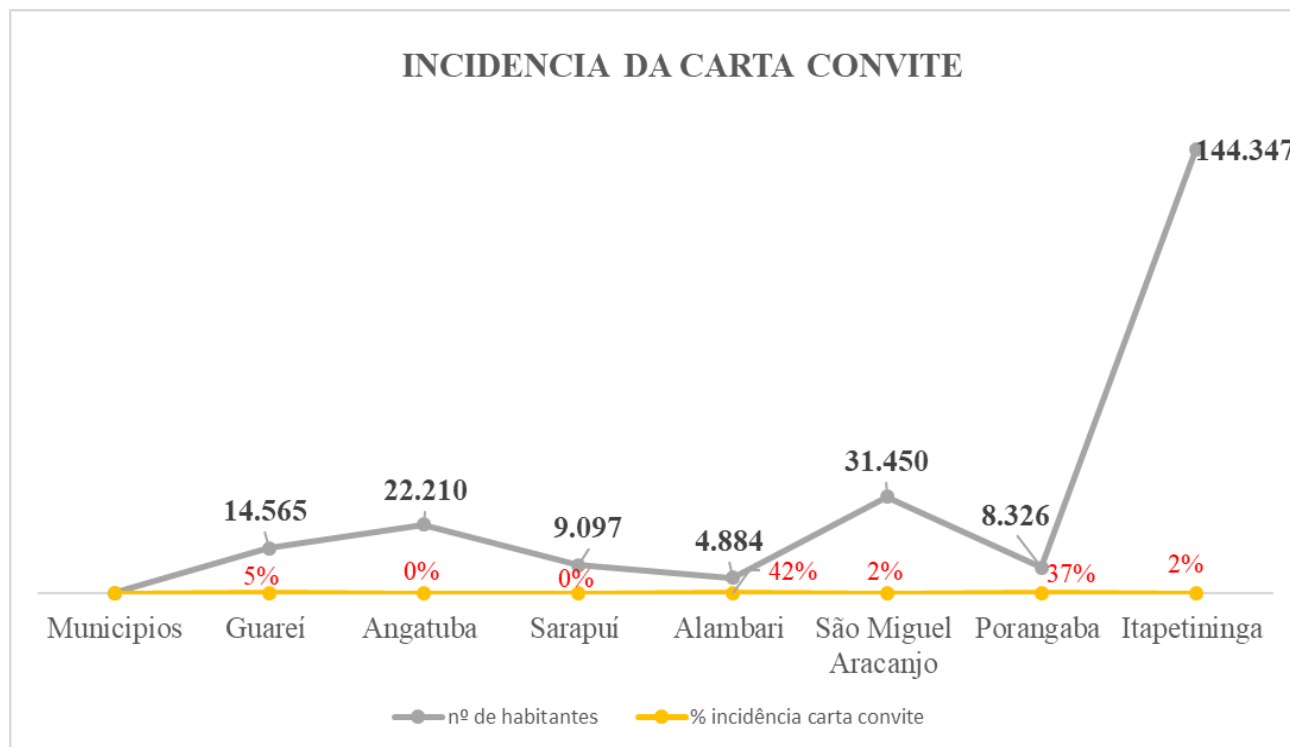


**Gráfico 16 - Percentual das modalidades licitatórias de Itapetininga – SP**  
Fonte: Próprio autor

Itapetininga – SP é o único município caracterizado como de Grande Porte em relação aos demais citados no presente estudo, devido ao número de habitantes. Como observa-se nas ilustrações gráficas, as modalidades de maior frequência são: I – Pregão Presencial com 64% (sessenta e quatro por cento) e Tomada de Preço com 30% (trinta por cento). De acordo com informações fornecidas pelo setor de Licitações da Prefeitura Municipal de Itapetininga ao encaminhar a devolutiva do questionário, desde 2.006, a Secretaria de Assuntos Jurídicos ligada ao Gabinete do Prefeito, sugeriu a abstenção da carta convite, diante as fragilidades que oferecem passíveis de intervenção do Poder Judiciária, na evolução dessas fragilidades em fraudes que maculam o processo. Observa-se diante os indicadores fornecidos que a recomendação de aproximadamente 13 (treze) anos atrás é atendida de forma geral, visto que, apenas 2% dos processos foram realizados na modalidade carta convite nos últimos 12 (doze) meses.

#### 4.16 A PERSPECTIVA DA CARTA CONVITE NOS MUNICÍPIOS DE PEQUENO PORTE

O gráfico 17 ilustra a comparação dos municípios de pequeno porte com o único município de grande porte: Itapetininga – SP, bem como a evolução da incidência, tendo como critério o número de habitantes.



**Gráfico 17 - Perspectiva da carta convite nos municípios**  
Fonte: Próprio autor

Vislumbra-se que os municípios de São Miguel, Angatuba e Sarapuí são municípios de pequeno Porte que em comparação a Itapetininga – SP são exceção na incidência de uso da modalidade carta convite, pois atingiram o percentual de 0 (zero) em contrapartida de Itapetininga – SP que atingiu pelo menos 2% (dois por cento).

Os municípios de Guareí, Campina do Monte Alegre, Porangaba, Alambari, tidos também como municípios de pequeno porte, mas com número menor de habitantes em comparação aos demais nesse estudo, ratificam o pensamento de Figueiredo (1.995), onde aduz ser nos pequenos municípios que a modalidade convite tem sido a regra geral.

Ao analisar as modalidades utilizadas nos processos licitatórios dos municípios de pequeno porte da região de Itapetininga – SP, escolhidos para amostragem para comparação a

esse, merece destaque os municípios de Sarapuí, São Miguel Arcanjo e Angatuba, os quais tiveram o índice percentual de 0 (zero) de incidência na modalidade carta convite.

As informações complementares obtidas desses municípios através dos questionários levam a conclusão de que o controle interno, bem como os relatórios de auditoria interna, mediante o registro de inconsistências trazidas pelo uso da modalidade carta convite recomendou ao Gestor Público Municipal, evitar a modalidade carta convite e priorizar o uso da modalidade pregão e tomada de preço nos processos licitatórios, sendo corroborado maior índice destas nas ilustrações gráficas.

Guareí caminha para reduzir a incidência da modalidade carta convite, mediante, as ações judiciais que a Prefeitura Municipal ainda responde, causando prejuízos à administração e conseqüentemente a população, tal como visto, no processo que culminou a paralisação do concurso público sem ao menos ter sido combatido o mérito, em face da descredibilidade da modalidade no campo jurídico.

Em oposição às exceções apresentam-se Alambari, Campina do Monte Alegre e Porangaba que confirmam alta incidência na modalidade carta convite, não sendo informada a presença de ações judiciais ou mesmo registro de controles internos ou auditoria como evidenciado pelos municípios mencionados anteriores. Logo, observa-se a necessidade de reforçar que um órgão público, deve ter como parâmetro as normas e princípios norteadores da administração pública em todos seus atos com vista fortalecer a capacidade de gestão, dentro da especificidade e necessidade que se apresenta, sendo, imprescindível o fortalecimento de equipe técnica de caráter efetivo nos setores que constituem a administração pública para desempenho de atividades fins disponibilizado a população.

Ao proceder a devolutiva do estudo ao responsável pelo setor de licitação do município de Alambari, Campina do Monte Alegre e Porangaba, pois houve manifestação no questionário em obter o resultado da pesquisa, houve o questionamento das razões que a administração pública municipal optava pelo uso da modalidade carta convite. De forma bastante informal através de contato telefônico no dia 02 de agosto de 2018, sem maiores detalhes, os funcionários responsáveis pelos processos licitatórios dos municípios mencionados apresentaram as 04 (quatro) justificativas, a saber: I – Por maior viabilidade, pois a modalidade carta convite é célere e menos burocrática; II – Devido a ordem do chefe do Poder Executivo; III – Ausência de planejamento, fator impulsivo ao uso da modalidade carta convite para aquisição de produtos, equipamentos e contratação de serviços em urgência e IV – Por inexistir qualquer impedimento legal ou registros de divergências que afastem o uso da modalidade pelo município.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Meirelles (1997) conceitua licitação como sendo o procedimento administrativo mediante o qual a Administração Pública seleciona a proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse. Visa a propiciar iguais oportunidades aos que desejam contratar com o Poder Público, dentro dos padrões previamente estabelecidos pela Administração, e atua como fator de eficiência e moralidade nos negócios administrativos. É o meio técnico-legal de verificação das melhores condições para a execução de obras e serviços, compra de materiais e alienação de bens públicos. Realiza-se através de uma sucessão ordenada de atos vinculantes para a Administração e para os licitantes, sem a observância dos quais é nulo o procedimento licitatório, e o consequente contrato.

É clarividente que o legislador teve a intenção de simplificar ao máximo a modalidade Convite para criar um procedimento licitatório mais célere, de baixo custo e simples, contudo, acabou fragilizando essa modalidade, tornando-a inconstitucional, pois atingiram princípios constitucionais basilares como a Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência, assim como os também licitatórios: isonomia, impessoalidade, publicidade e moralidade, dando margem a fraudes no certame, o que demanda na maior parte a provocação do Poder Judiciário para julgar no caso concreto, ações comuns contra a administração pública pela prática de seus agentes através da carta convite em direcionar o resultado da licitação, simular empresas e violar os princípios públicos.

Nessa perspectiva de pensamento Capoani (2016), menciona que a modalidade carta convite por não submeter a todos os princípios básicos e estruturais, os quais se sujeitam as demais modalidades licitatórias, abre-se precedente de julgamento negativo com relação a ela, causando uma descredibilidade a administração pública pelo seu uso diante o Poder Judiciário, Tribunais de Contas e outros órgãos de fiscalização mediante o histórico de fraudes.

Não há intenção de julgar como corrupto o Gestor Público que opta em utilizar a modalidade carta convite diante sua desburocratização, uma vez respeitado o limite permitido para aquisição de equipamentos, produtos e contratação de serviço, pois tal modalidade possui previsão legal, mas como visto no processo licitatório para contratação de empresa na execução de concurso público no município de Guareí, em uma possível apreciação do Poder Judiciário, em que sem ao menos combater o mérito, já foi admitido liminar em desfavorecimento ao município, mesmo sem constar registro de má fé pela administração.

Mesmo que a carta convite apresente como uma modalidade para aquisições ou contratações de menor valor, a prática reiterada desta modalidade pode impactar na receita corrente líquida dos municípios de pequeno porte e atingir outros serviços essenciais de competência dos órgãos públicos.

O fato de inexistir, por exemplo, a obrigatoriedade de ampla divulgação do objeto a ser contratado para concorrência, bem como, a discricionariedade conferida ao chefe do Poder Executivo para livre nomeação dos concorrentes, são exemplos das fragilidades que ocasionam vantagens ilícitas que afastam às boas práticas de interesse público, permitindo o Gestor Público prevalecer os interesses pessoais sobre o coletivo.

Diante a fundamentação apresentada, através dos dados coletados no estudo e tendo em vista que o órgão público pode optar pelo rito licitatório superior, recomenda-se evitar o uso da modalidade carta convite como adoção de boa prática de governabilidade, ou implementar práticas que visem sanar as fragilidades mencionadas no presente estudo.

Recentemente, os Tribunais de Contas dos Estados desenvolveram o Sistema de Cadastro de Licitação Municipais, onde a administração pública deve informar as etapas das modalidades licitatórias realizadas a fim de possibilitar a população o acompanhamento das fases. No Estado de São Paulo, o sistema está em desenvolvimento, sendo viável estudos futuros, após a conclusão da fase de implantação desse sistema, na seguinte temática: “A importância do Cadastro de Licitação Municipais no combate as fragilidades da modalidade carta convite”.



## REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Edmir Netto. **Curso de direito administrativo**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

AZEVEDO, Lígia Cristina Silva. **Aspectos principiologicos da modalidade carta-convite da licitação**. Artigos do JusBrasil: São Paulo, 2016. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/55338/aspectos-principiologicos-da-modalidade-carta-convite-da-licitacao>. Acesso em 12 de maio de 2018.

\_\_\_\_\_. **Curso de direito administrativo**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

\_\_\_\_\_. Decreto nº. 9.412, de 18 de junho de 2018. **Atualiza os valores das modalidades de licitação de que trata o art. 23 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/CCivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2018/Decreto/D9412.htm#art1](http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/_Ato2015-2018/2018/Decreto/D9412.htm#art1). Acesso em 27 de julho 2018.

\_\_\_\_\_. Lei 8.429, de 2 de junho de 1992. **Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências** *Diário Oficial da União*. Brasília, 03 jun. 1992. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/18429.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/18429.htm). Acesso em: 02 de maio 2018.

\_\_\_\_\_. Lei nº 8.666/93, de 21 de junho de 1993. **Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências**. Brasília, 21 de junho de 1993. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18666cons.htm). Acesso em: 24 de abril de 2018.

\_\_\_\_\_. Lei nº 12.462, de 04 de agosto de 2001. **Institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas 2011**. Brasília, 04 de agosto de 2011. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/112462.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112462.htm). Acesso em: 02 de maio 2018.

\_\_\_\_\_. Lei n.12.527, de 18 de novembro de 2011. **Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências**. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, de 18 de novembro de 2011.

\_\_\_\_\_. **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO. Fraudes em Licitações e Contratos**. Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça de Defesa do Patrimônio Público e Social – CAO-PP: São Paulo, 2016. Disponível em: [http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Cartilha\\_Eletronica/fraudesLicitacoes/FraudesLicitacoes.html#cap2\\_1\\_1](http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Cartilha_Eletronica/fraudesLicitacoes/FraudesLicitacoes.html#cap2_1_1). Acesso em 16 de maio 2018.

\_\_\_\_\_. Projeto de Lei do Senado, nº 559 de 2013. **Institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.** Disponível em: [http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p\\_cod\\_mate=115926](http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=115926) .Acesso em: 30 de abril 2018.

\_\_\_\_\_. Projeto de Lei nº 7.709, de 2007. **Dá nova redação a Lei 8.666/93.** Câmara dos Deputados Federais. Disponível em: [http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=433303&ilename=PL+7709/2007](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=433303&ilename=PL+7709/2007) . Acesso em: 24 de abril 2018.

\_\_\_\_\_. SENADO, Agência. **Portal de Notícias.** Disponível em: <http://www12.senado.gov.br/noticias/materias/2013/12/05/nova-lei-de-licitacoes-acaba-comcarta-convite-e-tomada-de-precos> . Acesso em: 30 de abril 2018.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. **Licitações e Contratos: Orientações e Jurisprudência do TCU/Tribunal de Contas da União.** – 4. ed. rev., atual. e ampl. – Brasília: TCU, Secretaria-Geral da Presidência: Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração e Publicações, 2010.

\_\_\_\_\_. TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO DE JANEIRO. **APL: 00010304020078190028 RJ 0001030-40.2007.8.19.0028.** 9ª Câmara Cível. Relator: DES. ROBERTO DE ABREU E SILVA. Data de Julgamento: 24/09/2013. Data de Publicação: 14/03/2014. Disponível em: <http://tj-rj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/117013821/apelacao-apl-10304020078190028-rj-0001030-4020078190028> . Acesso em: 01 de maio 2018.

\_\_\_\_\_. TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO. **APL: 00031712620088260279 SP 0003171-26.2008.8.26.0279.** 5ª Câmara de Direito Público. Relator: Marcelo Berthe, Data de Julgamento: 07/07/2014. Data de Publicação: 17/07/2014. Disponível em: <http://tj-sp.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/128024236/apelacao-apl-31712620088260279-sp-0003171-2620088260279> . Acesso em: 01 de maio 2018.

\_\_\_\_\_. TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO. **AÇÃO CÍVEL: 1001192 – 40.2016.8.26.0470.** Vara Única de Porangaba - SP. Juiz: Fernando José Alguz Pinto da Silveira, Data de Julgamento: 17/08/2017. Data de Publicação: 18/08/2018. Disponível em: [https://esaj.tjsp.jus.br/cpopg/show.do?processo.codigo=D20000I240000&processo.foro=470&conversationId=&dadosConsulta.localPesquisa.cdLocal=1&cbPesquisa=NMPARTE&dado\\_sConsulta.tipoNuProcesso=UNIFICADO&dadosConsulta.valorConsulta=Jo%C3%A3o+Batis+ta+Mombertg&uuiidCaptcha=&paginaConsulta=1](https://esaj.tjsp.jus.br/cpopg/show.do?processo.codigo=D20000I240000&processo.foro=470&conversationId=&dadosConsulta.localPesquisa.cdLocal=1&cbPesquisa=NMPARTE&dado_sConsulta.tipoNuProcesso=UNIFICADO&dadosConsulta.valorConsulta=Jo%C3%A3o+Batis+ta+Mombertg&uuiidCaptcha=&paginaConsulta=1) . Acesso em: 15 de maio 2018.

\_\_\_\_\_. TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO. **AÇÃO CIVIL PÚBLICA: 1000463 – 14.2016.8.26.0470.** Vara Única de Porangaba - SP. Juiz: Fernando José Alguz Pinto da Silveira, Data da Decisão: 10/08/2017. Data de Publicação: 11/08/2017. Disponível em: [https://esaj.tjsp.jus.br/cpopg/show.do?processo.codigo=D20000FEY0000&processo.foro=470&conversationId=&dadosConsulta.localPesquisa.cdLocal=1&cbPesquisa=NMPARTE&dado\\_sConsulta.tipoNuProcesso=UNIFICADO&dadosConsulta.valorConsulta=Jo%C3%A3o+Batis+ta+Mombertg&uuiidCaptcha=&paginaConsulta=1](https://esaj.tjsp.jus.br/cpopg/show.do?processo.codigo=D20000FEY0000&processo.foro=470&conversationId=&dadosConsulta.localPesquisa.cdLocal=1&cbPesquisa=NMPARTE&dado_sConsulta.tipoNuProcesso=UNIFICADO&dadosConsulta.valorConsulta=Jo%C3%A3o+Batis+ta+Mombertg&uuiidCaptcha=&paginaConsulta=1) . Acesso em: 15 de maio 2018.

\_\_\_\_\_. TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO. **AÇÃO CIVIL PÚBLICA: 1000009-63.2018.8.26.0470**. Vara Única de Porangaba - SP. Juiz: Fernando José Alguz Pinto da Silveira, Data da Decisão: 01/02/2018. Data de Publicação: 02/02/2017. Disponível em: <https://esaj.tjsp.jus.br/cpopg/show.do?processo.codigo=D20000P4P0000&processo.foro=470&conversationId=&dadosConsulta.localPesquisa.cdLocal=1&cbPesquisa=NMPARTE&dado sConsulta.tipoNuProcesso=UNIFICADO&dadosConsulta.valorConsulta=Jo%C3%A3o+Batis ta+Momberg&uuidCaptcha=&paginaConsulta=1>. Acesso em: 16 de maio 2018.

\_\_\_\_\_. TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 1ª REGIÃO. **AC: 3418220104013307 BA 0000341-82.2010.4.01.3307**. 4ª Turma. Relator: DESEMBARGADOR FEDERAL HILTON QUEIROZ, Data de Julgamento: 18/03/2014. Data de Publicação: e-DJF1 p.966 de 28/03/2014. Disponível em: <http://trf-1.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/25021738/apelacao-civil-ac-3418220104013307-ba-0000341-8220104013307-trf1>. Acesso em: 01 de maio 2018.

BRASILIANO, Antônio Celso Ribeiro. **A nova LEI ANTICORRUPÇÃO**: como cumprir com as determinações e suas interpretações. Data da publicação: 16/05/2014. Disponível em: [http://www.iibrasil.org.br/new/2014/eventos/Semin\\_POA2014/Brasiliano.pdf](http://www.iibrasil.org.br/new/2014/eventos/Semin_POA2014/Brasiliano.pdf). Acesso em: 06 de maio 2018.

CAPOANI, Daiane Cristina. **A fragilidade da licitação na modalidade carta convite**. Centro Universitário Univates: Lajeado, Rio Grande dos Sul: 2016. Disponível em: <https://www.univates.br/bdu/bitstream/10737/1529/1/2016DianeCristinaCapoani.pdf>. Acesso em: 10 de maio 2018.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 19. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001.

\_\_\_\_\_. **Manual de direito administrativo**. 23. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

COELHO, Ricardo Corrêa. **O público e o privado na gestão pública**. 3ª. ed. rev. atual.– Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC; [Brasília]:CAPES:UAB, 2014.

CRESWEL, Jhon Willian. **Projeto de pesquisa: método qualitativo, quantitativo e misto**. 2. ed. Porto Alegre: Artmed, 2007.

CRETELLA JÚNIOR, José. **Das licitações públicas**. 9ª. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1995.

\_\_\_\_\_. **Das licitações públicas**. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1996.

DANTAS, Alessandro. A pesquisa de preços nas licitações e a regra da Instrução Normativa 5. **Revista O Pregoeiro**, Curitiba, n. 126, p. 13-18, mai. 2015.

DEMITROW, Marcos. **A Corrupção nas Licitações Públicas e os Mecanismos de Controle**. Disponível em: <http://www.viajus.com.br/viajus.php?pagina=artigos&id=1453&idAreaSel=16&seeArt=yes>. Acesso em: 07 maio de 2018.

DEMO, Pedro. **Metodologia do conhecimento científico**. São Paulo: Atlas, 2000.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 10. ed. São Paulo: Atlas, 1998.

\_\_\_\_\_. **Direito Administrativo**. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

\_\_\_\_\_. **Direito Administrativo**. 17. ed. São Paulo: Atlas, 2004.

\_\_\_\_\_. **Direito Administrativo**. 19. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

\_\_\_\_\_. **Direito Administrativo**. 20. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

\_\_\_\_\_. **Direito Administrativo**. 26. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

FANTIN, Odilo Benine. Princípio da proteção a confiança na Administração Pública. **Revista O Pregoeiro**, Curitiba, n. 122, p. 34-36, jan. 2015.

FAZZIO JUNIOR, Waldo. **Fundamentos de Direito Administrativo**. 3ª. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Contratação direta sem licitação: Modalidades, dispensa e inexigibilidade de licitação**. 4. ed. Brasília: Jurídica, 1999.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Dicionário Aurélio da língua portuguesa**. 5ª. ed. Curitiba: Positivo, 2010.

FIGUEIREDO, José Reinaldo. **Licitações Públicas para principiantes: O bê-a-bá das Licitações Públicas**. Florianópolis: Insular, 2002.

FIGUEIREDO, Lucia Valle. Curso de direito administrativo, São Paulo, Malheiros, 1995.

\_\_\_\_\_. **Curso de direito administrativo**. 8ª. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

FRIEDE, Reis. **Lições objetivas de direito administrativo**. São Paulo: Saraiva, 1999.

GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. 13 ed. São Paulo: Saraiva, 2008, p.8.

\_\_\_\_\_. **Direito Administrativo**. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

\_\_\_\_\_. **Pregão presencial e eletrônico**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

GROSSMAN, Gene e HELPMAN, Elhanan. **Protection for Sale**. *American Economic Review*, vol. 84, nº 4, 1994.

GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. **O Serviço público e a constituição brasileira de 1988**. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 298-299. JAIN, Arvind K. Corruption: a Review. *Journal of Economics Surveys*. Vol.15, nº. 1, 2001. Disponível em [http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/1467\\_6419.00133/abstract](http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/1467_6419.00133/abstract). Acesso em 26 de abril de 2018.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. São Paulo: Dialética, 2011.

\_\_\_\_\_. **Comentários à Lei de Licitações e contratos administrativos**. 7ª. ed. São Paulo: Dialética, 2000.

\_\_\_\_\_. **Curso de Direito Administrativo**. 1ª. ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

\_\_\_\_\_. **Curso de Direito Administrativo**. 7ª. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

LINDEMBERG, A. H. **Princípios constitucionais da administração pública**. Disponível em: <http://www.faculdadepsicologia.ufpa.br/Princ%C3%ADpios%20da%20administra%C3%A%C3%A3o%20p%C3%ABblica.pdf> . Acesso em: 28 abril de 2018.

LUDKE, Menga; ANDRÉ, Marli. **Pesquisa em educação: abordagens qualitativas**. São Paulo: Editora Pedagógica e Universitária LTDA, 2015.

MARCONI, M. de A.; LAKATOS, E. M. **Fundamentos de metodologia científica**. 5ª. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MARTINS JUNIOR, Wallace Paiva. **Convite e número mínimo de interessados**. Revista Nacional de Direito e Jurisprudência. Brasil, v. 6, n. 72, p. 21- 24, 2004.

MATTAR, Fauze Najib. **Pesquisa de marketing**. 3.ed. São Paulo: Atlas, 2001.

MAZZA, Alexandre. **Manual de direito administrativo**. 6. ed. Saraiva: Vital Source Bookshelf Online, 2015.

MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. 15. ed. rev. atual. ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 1993.

\_\_\_\_\_. **Direito Administrativo brasileiro**. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

\_\_\_\_\_. **Direito administrativo brasileiro**. 36. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

\_\_\_\_\_. **Direito Administrativo brasileiro**. 38. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

\_\_\_\_\_. **Licitação e Contrato administrativo**. 11 ed. São Paulo: Malheiros, 1997.

MELO, Raul Queiroz. **Pregão para obras e serviços de Engenharia e a Fragilidade da modalidade carta convite**. Universidade Católica de Brasília: Brasília, Distrito Federal, 2009. Disponível em <https://repositorio.ucb.br/jspui/bitstream/10869/4165/2/Raul%20Melo%20Queiroz.pdf>. Acesso em 10 de maio 2018.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 31 ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

- \_\_\_\_\_. **Curso de direito administrativo**. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.
- \_\_\_\_\_. **Curso de Direito Administrativo**. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.
- \_\_\_\_\_. **Curso de Direito Administrativo**. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.
- MIRANDA, Henrique Savonitti. **Curso de Direito Administrativo**. 3<sup>a</sup>. ed. rev. Brasília: Senado Federal, 2005.
- MOURA, Aluska Magna de Macêdo. **A Fragilidade da Carta Convite: um “Convite” às Fraudes em Processos Licitatórios** – Faculdade de Ensino Superior da Paraíba – FESP. João Pessoa-PB, 2014. Acesso em: 07 de maio 2018.
- MUKAI, Toshio. **Direito administrativo sistematizado**. São Paulo: Saraiva, 1999.
- OLIVEIRA, Rafael Rezende. **Licitações e contratos administrativos: Teoria e prática**. 5. ed. São Paulo: Vital Source Bookshelf Online/Método, 2015.
- \_\_\_\_\_. **Princípios do direito administrativo**. 2. ed. São Paulo: Vital Source Bookshelf Online/Método, 2013.
- PERRUCHO, Isaura Nou Silva. **A subsistência da modalidade de licitação convite e suas controvérsias**. Universidade de Tiradentes: Aracajú, 2015. Disponível em: <http://openrit.grupotiradentes.com/xmlui/bitstream/handle/set/1637/TCC%20-%20A%20subsist%C3%Aancia%20da%20modalidade%20de%20licita%C3%A7%C3%A3o%20convite%20e%20sua%20controv%C3%A9rsias..pdf?sequence=1>. Acesso em 04 de maio 2018.
- PIRES, Antônio Cecílio Moreira. **Direito administrativo**. 2. ed. São Paulo: Vital Source Bookshelf Online, 2013. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788522483839>. Acesso em: 04 de maio 2018.
- RICHARDSON, Roberto Jerry. **Pesquisa social: métodos e técnicas**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1999.
- SANTANA, Jair Eduardo. **Pregão presencial e eletrônico: Sistema de registro de preços – manual de implantação, operacionalização e controle**. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2009.
- SILVA, Eva Sayak Simoni. **A corrupção no serviço público: Foco em fraudes na licitação pública**. Faculdade de São Francisco de Barreiras: Boa Sorte, Barreiras – BA, 2013. Disponível em: [https://semanaacademica.org.br/system/files/artigos/artigo\\_eva\\_2\\_hoje.pdf](https://semanaacademica.org.br/system/files/artigos/artigo_eva_2_hoje.pdf). Acesso em 10 de maio 2018.
- VILELAS, José. **Investigação: o processo de construção do conhecimento**. Lisboa: Edições Sílabo, 2009.

## APÊNDICES

### APÊNDICE A – Lista de municípios selecionados

<b>Dados Município nº. 01</b>	
<b>Prefeitura Municipal de</b>	Guareí - SP
<b>Habitantes Censo 2010</b>	14.565
<b>Classificação do IBGE</b>	Pequeno Porte I
<b>Responsável pelo setor da licitação</b>	Luiz Gonzaga de Oliveira
<b>E-mail</b>	<a href="mailto:licitaguarei@guarei.sp.gov.br">licitaguarei@guarei.sp.gov.br</a>
<b>Telefone</b>	(15) 3258-8300

<b>Dados Município nº. 02</b>	
<b>Prefeitura Municipal de</b>	Angatuba - SP
<b>Habitantes Censo 2010</b>	22.210
<b>Classificação do IBGE</b>	Pequeno Porte II
<b>Responsável pelo setor da licitação</b>	Juliana Pereira
<b>E-mail</b>	<a href="mailto:licitacoes@angatuba.sp.gov.br">licitacoes@angatuba.sp.gov.br</a>
<b>Telefone</b>	(15) 3255-9505

<b>Dados Município nº. 03</b>	
<b>Prefeitura Municipal de</b>	Sarapuí - SP
<b>Habitantes Censo 2010</b>	9.097
<b>Classificação do IBGE</b>	Pequeno Porte I
<b>Responsável pelo setor da licitação</b>	Maria Enedite de Campos
<b>E-mail</b>	<a href="mailto:licitacoes@sarapui.sp.gov.br">licitacoes@sarapui.sp.gov.br</a>
<b>Telefone</b>	(15) 3276-1177

<b>Dados Município nº. 04</b>	
<b>Prefeitura Municipal de</b>	Alambari - SP
<b>Habitantes Censo 2010</b>	4.884
<b>Classificação do IBGE</b>	Pequeno Porte I
<b>Responsável pelo setor da licitação</b>	Marcos José de Laia
<b>E-mail</b>	<a href="mailto:licitacoes@alambari.sp.gov.br">licitacoes@alambari.sp.gov.br</a>
<b>Telefone</b>	(15) 3274-9000

<b>Dados Município nº. 05</b>	
<b>Prefeitura Municipal de</b>	São Miguel Arcanjo - SP
<b>Habitantes Censo 2010</b>	31.450
<b>Classificação do IBGE</b>	Pequeno Porte II
<b>Responsável pelo setor da licitação</b>	Mario Oliveira
<b>E-mail</b>	<a href="mailto:compras3@saomiguelarcanjo.sp.gov.br">compras3@saomiguelarcanjo.sp.gov.br</a>
<b>Telefone</b>	(15) 3279-8017

<b>Dados Município nº. 06</b>	
<b>Prefeitura Municipal de</b>	Porangaba - SP
<b>Habitantes Censo 2010</b>	8.326
<b>Classificação do IBGE</b>	Pequeno Porte I
<b>Responsável pelo setor da licitação</b>	Lincoln S. Salazar
<b>E-mail</b>	<a href="mailto:licitacao2@porangaba.sp.gov.br">licitacao2@porangaba.sp.gov.br</a>
<b>Telefone</b>	(15) 3257-5625

<b>Dados Município nº. 07</b>	
<b>Prefeitura Municipal de</b>	Campina do Monte Alegre - SP
<b>Habitantes Censo 2010</b>	5.567
<b>Classificação do IBGE</b>	Pequeno Porte I
<b>Responsável pelo setor da licitação</b>	Ricardo Balbino de Souza
<b>E-mail</b>	<a href="mailto:licitacoes@campinadomontealegre.sp.gov.br">licitacoes@campinadomontealegre.sp.gov.br</a>
<b>Telefone</b>	(15) 3256-1212









<b>Dados Município nº. 08</b>	
<b>Prefeitura Municipal de</b>	Itapetininga - SP
<b>Habitantes Censo 2010</b>	144.347
<b>Classificação do IBGE</b>	Grande Porte
<b>Responsável pelo setor da licitação</b>	Leandro Justo Pedroso
<b>E-mail</b>	<a href="mailto:licitacao@itapetininga.sp.gov.br">licitacao@itapetininga.sp.gov.br</a>
<b>Telefone</b>	(15) 3273 - 3200




## APÊNDICE B – Conteúdo do e-mail

Pesquisa Acadêmica - Mensagem - Email



Formatar Inserir Opções Descartar Enviar

**N** *I* S  **A**      Título 1  Desfazer  Refazer

Para: [licitaguarei@guarei.sp.gov.br](mailto:licitaguarei@guarei.sp.gov.br); [licitacoes@angatuba.sp.gov.br](mailto:licitacoes@angatuba.sp.gov.br); [licitacoes@sarapui.sp.gov.br](mailto:licitacoes@sarapui.sp.gov.br); [licitacao2@porangaba.sp.gov.br](mailto:licitacao2@porangaba.sp.gov.br); [compras3@saomiguelarcanjo.sp.gov.br](mailto:compras3@saomiguelarcanjo.sp.gov.br); [licitacoes@campinadomontealegre.sp.gov.br](mailto:licitacoes@campinadomontealegre.sp.gov.br); [licitacoes@alambari.sp.gov.br](mailto:licitacoes@alambari.sp.gov.br); [licitacao@itapetininga.sp.gov.br](mailto:licitacao@itapetininga.sp.gov.br);  Cc e Cco

Pesquisa Acadêmica

Anexos

 Pesquisa acadêmica.xlsx 12,23 KB 

Prezados Senhores,  
Nobres Colegas,

Bom dia!  
Conforme acordado com Vossas Senhorias através de contato telefônico, encaminho em anexo, o questionário acadêmico que visa captar dados para auxiliar no desenvolvimento do estudo.  
Conto com a colaboração dos senhores para seguimento de minha monografia.

Agradeço a atenção dispensada e aguardo retorno nesse mesmo endereço de e-mail.

Atenciosamente,  
Fernando Coelho de Oliveira  
Estudante do último módulo do curso de  
Especialização em Gestão Pública Municipal  
UTFPR – Campus: Curitiba PR

## APÊNDICE C – Questionário de pesquisa quantitativa

<b>QUESTIONÁRIO DE PESQUISA ACADÊMICA*</b>
--

**1. Dados de identificação**

1.1 Prefeitura Municipal de: \_\_\_\_\_

1.2 Departamento Municipal/Setor/Seção: \_\_\_\_\_

1.3 Responsável: \_\_\_\_\_

1.4 Telefone: \_\_\_\_\_

1.5 E-mail: \_\_\_\_\_

**2. Rol de perguntas**

2.1 Quantos processos licitatórios foram realizados pela prefeitura nos últimos doze meses?	
2.2 Do total de processos quantos foram realizados na modalidade de pregão eletrônico/presencial, tomada de preço, concorrência pública, leilão e concurso?	
2.3 Quantos processos foram utilizados a modalidade carta convite?	
2.4 Quantas ações o município responde ou já respondeu referente a algum processo licitatório na modalidade carta convite? Mencione se possível o número dos processos judiciais.	

**3. Finalização**

Deseja receber o resultado desta pesquisa no estudo?	<input type="checkbox"/> sim <input type="checkbox"/> não
--	---

Local/Data: