



UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA  
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS  
BACHARELADO EM DIREITO

JOÃO MARTINS DE OLIVEIRA JÚNIOR

VIOLAÇÕES DE PRINCÍPIOS NA MODALIDADE DE LICITAÇÃO CONVITE.

CAMPINA GRANDE - PB

2014

JOÃO MARTINS DE OLIVEIRA JÚNIOR

VIOLAÇÕES DE PRINCÍPIOS NA MODALIDADE DE LICITAÇÃO CONVITE.

Monografia apresentada ao Departamento de Direito da Universidade Estadual da Paraíba – UEPB, em cumprimento às exigências para a obtenção do título de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Jaime Clementino

CAMPINA GRANDE - PB  
2014

É expressamente proibida a comercialização deste documento, tanto na forma impressa como eletrônica. Sua reprodução total ou parcial é permitida exclusivamente para fins acadêmicos e científicos, desde que na reprodução figure a identificação do autor, título, instituição e ano da dissertação.

O48v Oliveira Júnior, João Martins de  
Violações de princípios na modalidade de licitação convite  
[manuscrito] / João Martins de Oliveira Junior. - 2014.  
43 p.

Digitado.

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) -  
Universidade Estadual da Paraíba, Centro de Ciências Jurídicas,  
2014.

"Orientação: Prof. Esp. Jaime Clementino de Araújo,  
Departamento de Direito Público".

1. Violações de Princípios. 2. Princípios Jurídicos. 3.  
Licitação Pública. 4. Violação de Princípios no Convite. I.  
Título.

21. ed. CDD 352.85

JOÃO MARTINS DE OLIVEIRA JÚNIOR

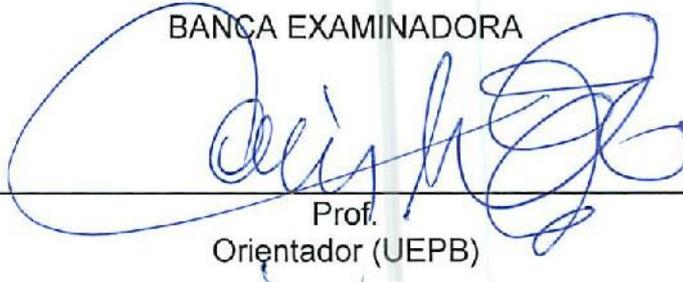
VIOLAÇÕES DE PRINCÍPIOS NA MODALIDADE DE LICITAÇÃO CONVITE.

Monografia apresentada ao Departamento de Direito da Universidade Estadual da Paraíba – UEPB, em cumprimento às exigências para a obtenção do título de bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Jaime Clementino

Aprovada em 14/11/2014

BANCA EXAMINADORA



---

Prof.  
Orientador (UEPB)



---

Prof.  
Examinador (UEPB)



---

Prof.  
Examinador (UEPB)

## RESUMO

O Convite é uma modalidade de licitação que por suas peculiaridades está sujeita durante a realização do seu procedimento a violações de princípios, sobretudo administrativos, como por exemplo, o Princípio da Publicidade, Princípio da Isonomia, dentre outros. O presente trabalho irá debruçar-se sobre três pilares. O primeiro explanará sobre a licitação pública, seu histórico, conceito, princípios, tipos, modalidades com enfoque especial na modalidade de licitação Convite. O segundo pilar versará sobre a análise jurisprudencial de algumas situações que poderão acarretar na violação de princípios administrativos, além do posicionamento de estudiosos a respeito. Por fim no último pilar será dado enfoque a relação entre os dois pilares anteriores visando à identificação de violações aos princípios administrativos em decorrência do uso da licitação em sua modalidade Convite, demonstrando assim, se é benéfica para a Administração Pública a utilização do convite para aquisição de produtos e serviços. A base teórica usada se fundamenta no Direito Constitucional, Direito Administrativo, a Lei nº 8.666/93, a Lei nº 8.429/92 Lei de Improbidade Administrativa (LIA), jurisprudências. Analisar as situações cotidianas relacionadas à utilização de Convite na administração pública, refletir sobre elementos que pressupõem o desrespeito aos princípios, identificar os elementos que ocasionam possíveis violações e demonstrar se é benéfica ou não a utilização da modalidade convite, é o propósito deste Trabalho de Conclusão de Curso.

**PALAVRAS CHAVE:** Princípios Jurídicos, Violações, Licitação, Convite.

## **ABSTRACT**

The Invitation is a bidding method by which its peculiarities is subject during the course of your procedure to violations of principles, mainly administrative, such as the Principle of Publicity, Principle of Isonomy, among others. This paper will focus on three pillars. The first demonstrate on public procurement, its history, concept, principles, types, methods with a special focus on the type of tender invitation. The second pillar will focus on the jurisprudential analysis of some situations that may result in the violation of administrative principles and the positioning of scholars about. Finally the last pillar will be given focus the relationship between the two previous pillars in order to identify violations of administrative principles arising from the use of bidding on your invitation mode, thus demonstrating it is beneficial for the Government to use the invitation to purchase products and services. The theoretical basis used is based on Constitutional Law, Administrative Law, Law No. 8.666 / 93, Law No. 8.429/92 Administrative Misconduct Act (LIA), jurisprudence. Analyze everyday situations related to the use of Invitation in public administration, reflecting on elements that imply disrespect for the principles, identify the elements that cause potential violations and to demonstrate whether it is beneficial or not the use of the method call, is the purpose of this Work Completion Course.

**KEYWORDS:** Legal Principles, Violations, Bid, Invitation.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>8</b>
<b>1. ORIGEM E EVOLUÇÃO DA LICITAÇÃO NO BRASIL.....</b>	<b>10</b>
1.1 CONCEITO DE LICITAÇÃO.....	11
<b>2. TIPOS E MODALIDADES DE LICITAÇÃO .....</b>	<b>13</b>
2.1.1 MENOR PREÇO.....	13
2.1.2 MELHOR TÉCNICA.....	13
2.1.4 MAIOR LANCE.....	14
2.2 MODALIDADES DE LICITAÇÃO.....	14
2.2.1 PREGÃO.....	14
2.2.2 LEILÃO.....	16
2.2.3 CONCURSO.....	17
2.2.4 CONCORRÊNCIA.....	18
2.2.5 TOMADA DE PREÇOS.....	21
2.2.6 CONSULTA.....	22
2.2.7 CONVITE.....	22
<b>3. PRINCÍPIOS .....</b>	<b>25</b>
3.1 PRINCÍPIO DA ISONOMIA.....	26
3.2 PRINCÍPIO DA LEGALIDADE.....	28
3.3 PRINCÍPIO DA IMPESSOALIDADE.....	29
3.4 PRINCÍPIO DA MORALIDADE.....	29
3.5 PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE.....	30
3.6 PRINCÍPIO DA VINCULAÇÃO AO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO.....	30
3.7 PRINCÍPIO DO JULGAMENTO OBJETIVO.....	31
3.8 PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA.....	31
3.9 PRINCÍPIO DO FORMALISMO.....	32
3.10 PRINCÍPIO DA COMPETITIVIDADE.....	32
3.11 PRINCÍPIO DO SIGILO NA APRESENTAÇÃO DAS PROPOSTAS.....	32
3.12 PRINCÍPIO DA ADJUDICAÇÃO COMPULSÓRIA AO VENCEDOR.....	33
<b>4. CAUSAS DE VIOLAÇÕES DE PRINCÍPIOS NO CONVITE.....</b>	<b>34</b>
4.1 POSICIONAMENTO JURISPRUDENCIAL.....	34
4.2 POSICIONAMENTO DE ESTUDIOSOS.....	39
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>41</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>43</b>

## INTRODUÇÃO

Os Princípios Gerais do Direito no ensinamento de Miguel Reali<sup>1</sup> são enunciações normativas de valor genérico, que condicionam e orientam a compreensão do ordenamento jurídico em sua aplicação e integração ou mesmo para a elaboração de novas normas.

Cada ramo do direito possui no seu arcabouço princípios, que são alicerces para o desenvolvimento do ordenamento jurídico. A licitação pública regulada pela Lei nº 8.666/93 é amparada por princípios constitucionais, administrativos, bem como pelos princípios licitatórios, que devem ser respeitados do início ao fim dos procedimentos, pois, a administração pública utiliza recursos públicos para aquisição de bens e serviços, visando à contratação da melhor proposta por intermédio das várias modalidades de licitação.

São os princípios jurídicos que os norteiam, evitando assim, que o erário e, por conseguinte a população como um todo, não venham sofrer prejuízos seja na má prestação de serviços contratados, ou, na má qualidade dos produtos adquiridos.

A modalidade de licitação convite possui procedimentos específicos que podem facilitar a ocorrência de violações a alguns desses princípios, como veremos no decorrer do trabalho, e, diante de tal fato, faz-se necessário à análise dos princípios administrativos relacionados a esta modalidade de licitação para que dessa forma, seja possível identificar possíveis violações.

No presente TCC o método de abordagem o método de pesquisa adotado foi o indutivo que conforme Marconi e Lakatos (2010, p. 68)... *“é um processo mental por intermédio do qual, partindo de dados particulares, suficientemente constatados, infere-se uma verdade geral ou universal, não contidas nas partes examinadas”*. O que se pretende por meio da análise é demonstrar se a utilização da modalidade de licitação convite é benéfica ou não para a Administração Pública.

A referência teórica que fundamenta o trabalho é constituída pela doutrina do Direito Administrativo, Constituição Federal, princípios jurídicos aplicados às licitações, Lei nº 8.666/93, Lei nº 8.429/92, jurisprudências, tendo por objetivos identificar violações de princípios relacionados à utilização da modalidade de licitação convite e se a utilização desta modalidade é boa para o erário.

---

<sup>1</sup> REALE, Miguel. Noções Preliminares de Direito. 25ª Edição. São Paulo: Saraiva. 2001.

Inicialmente serão abordados tópicos referentes à licitação no Brasil, sua origem, conceito, tipos de licitação, modalidades, com enfoque principal na modalidade convite e em momento posterior serão analisados os princípios atinentes à licitação pública, por fim a análise de jurisprudências acerca do tema, por fim nas considerações finais a análise global sobre a violação dos princípios administrativos na modalidade de licitação Convite será apresentada e a constatação ou não na visão do pesquisador sobre o uso da modalidade de licitação convite ser apropriada para a Administração Pública.

## 1. ORIGEM E EVOLUÇÃO DA LICITAÇÃO NO BRASIL

A história da licitação no Direito Brasileiro tem início no século XIX, no Brasil Império, surgido por meio do Decreto nº 2.926 de 14.05.1862, o qual estabelecia regras e cláusulas gerais para “arrematação e execução de serviços a cargo do Ministério da Agricultura, Comércio e Obras Públicas”. O Decreto possuía 39 artigos distribuídos em 02 Capítulos. O Capítulo I, (art. 1º ao art. 9º), tratava do “Do Processo de Arrematação” onde eram especificadas as condições para a aquisição de produtos ou serviços. O Capítulo II, (art. 10º ao art. 39), tratava “Das Cláusulas Gerais das Arrematações”, que traziam dispositivos a serem seguidos nos procedimentos relacionados às Arrematações.

É perceptível que desde o início encontrava-se presente alguns dos princípios administrativos, como por exemplo, o Princípio da Publicidade, expresso no artigo 1º do Decreto nº 2.926 de 14.05.1862, a seguir transcrito:

“Art. 1º Logo que o Governo resolva mandar fazer por contracto qualquer fornecimento, construccão ou concertos de obras cujas despezas corraõ por conta do Ministerio da Agricultura, Commercio e Obras Publicas, o Presidente da junta, perante a qual tiver de proceder-se á arrematação, fará publicar annuncios, convidando concurrentes, e fixará, segundo a importancia da mesma arrematação, o prazo de quinze dias a seis mezes para a apresentação das propostas.”

Posteriormente advieram outras leis que tratavam de forma sutil, o procedimento licitatório, que veio a consolidar-se nacionalmente por meio do Decreto nº 4.536 de 28/01/1922, o qual organizou o Código de Contabilidade da União.

A partir do Código de Contabilidade da União, o procedimento licitatório foi se desenvolvendo e evoluindo com o objetivo de conferir maior eficiência às contratações públicas, ocorrendo por fim a regularização das normas pelo Decreto-Lei nº 200/1967 que dispunha sobre a organização da Administração Federal, estabelecendo diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências, precisamente no “Título XII - DAS NORMAS RELATIVAS A LICITAÇÕES PARA COMPRAS, OBRAS, SERVIÇOS E ALIENAÇÕES”, arts. 125 ao 144<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Decreto lei nº 200/67, Título XII “Das Normas Relativas a Licitações para Compras, Obras, Serviços e Alienações”.

No dia 21 de novembro de 1986, o Decreto-Lei nº 200/1967, foi revogado pelo Decreto Lei 2.300<sup>3</sup>, que tratava de forma mais abrangente as licitações e contratos com seções que regulamentavam em seu Capítulo I – Disposições Gerais os princípios, definições, obras e serviços, serviços técnicos profissionais especializados, compras, alienações.

No Capítulo II – Das Licitações, eram dispostas as modalidades de licitação, limites e dispensa, habilitação, registros cadastrais, procedimento e julgamento. Além dos Capítulos IV, V e VI que normatizavam respectivamente Contratos, Recursos e as Disposições Finais, assim, o Decreto-Lei nº. 2.300, atualizado em 1987 pelos Decretos-Lei 2.348 e 2.360, instituiu, pela primeira vez, o Estatuto Jurídico das Licitações e Contratos Administrativos, reunindo normas gerais e especiais relacionadas à matéria.

A partir da promulgação da Constituição Federal de 1988 a licitação recebeu status de Princípio Constitucional de observância obrigatória pela Administração Pública direta e indireta de todos os poderes da União, Estados, Distrito Federal e Municípios. O art. 37, XXI<sup>4</sup> da Constituição Federal foi regulamentado pela Lei 8.666, de 21.06.93 (alterada pelas Leis 8.883/94, 9.648/98 e 9.854/99), em vigor atualmente, disciplina as licitações e contratos da Administração Pública. Esta Lei estabelece cinco modalidades licitatórias<sup>5</sup>: concorrência, tomada de preços, convite, leilão e concurso.

## 1.1 CONCEITO DE LICITAÇÃO.

A licitação é um procedimento administrativo cuja finalidade é a aquisição de bens e serviços pelo melhor preço possível, visando o melhor interesse público. Segundo Gasparini a licitação pública é:

O procedimento administrativo através do qual a pessoa a isso juridicamente obrigada seleciona, em razão de critérios objetivos previamente estabelecidos, de interessados que tenham atendido à sua

---

<sup>3</sup> Este Decreto dispõe sobre licitações e contratos da Administração Federal e dá outras providências.

<sup>4</sup> Art. 37, XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

<sup>5</sup> Estas modalidades estão definidas no art. 22 da Lei Federal nº. 8.666/93.

convocação, a proposta mais vantajosa para o contrato ou ato de seu interesse.” Gasparini (2006, p. 471)

Para Di Pietro, aproveitando parte do conceito de José Roberto Dromi (1975:92), a licitação pode-se ser definida como:

O procedimento administrativo pelo qual um ente público, no exercício da função administrativa, abre a todos os interessados, que se sujeitarem às condições fixadas no instrumento convocatório, a possibilidade de formularem propostas dentre as quais selecionará e aceitará a mais conveniente para a celebração do contrato. (DI PIETRO, 2011, p. 356).

O conceito nos traz a ideia de competição, a ser travada isonomicamente entre os que preencham os requisitos necessários para o bom cumprimento das obrigações que se propõem assumir, dessa forma, tem por objetivo oferecer oportunidades iguais a todos os interessados em fornecer produtos e serviços para a Administração Pública, sendo assim respeitado o princípio constitucional da isonomia.

## 2. TIPOS E MODALIDADES DE LICITAÇÃO

Os tipos de licitação foram criados com base nos critérios estabelecidos para julgamento das propostas. A Lei nº 8.666/93 em seu art. 45, §º estabeleceu quatro tipos de licitações, que são: menor preço, melhor técnica, técnica e preço e maior lance.

### 2.1.1 MENOR PREÇO

Neste tipo de licitação o critério de seleção das propostas objetiva a proposta que apresente o menor custo para a administração pública na aquisição de produtos ou contratação de serviços, possibilitando assim economicidade ao erário, sendo o tipo utilizado de forma geral para aquisição de bens e serviços.

### 2.1.2 MELHOR TÉCNICA

É o tipo de licitação em que a prioridade para a contratação pela Administração Pública é a melhor prestação de serviços possível, aquela que apresente a solução mais eficaz ao objetivo buscado no certame, sendo o critério do menor valor secundário.

É utilizado para contratação de serviços de natureza predominantemente intelectual. Os procedimentos adotados para determinação da melhor proposta estão dispostos no art. 46, § 1º, da Lei n. 8.666/93.<sup>6</sup>

### 2.1.3 TÉCNICA E PREÇO

---

<sup>6</sup> § 1º Nas licitações do tipo "melhor técnica" será adotado o seguinte procedimento claramente explicitado no instrumento convocatório, o qual fixará o preço máximo que a Administração se propõe a pagar:

I - serão abertos os envelopes contendo as propostas técnicas exclusivamente dos licitantes previamente qualificados e feita então a avaliação e classificação destas propostas de acordo com os critérios pertinentes e adequados ao objeto licitado, definidos com clareza e objetividade no instrumento convocatório e que considerem a capacitação e a experiência do proponente, a qualidade técnica da proposta, compreendendo metodologia, organização, tecnologias e recursos materiais a serem utilizados nos trabalhos, e a qualificação das equipes técnicas a serem mobilizadas para a sua execução;

II - uma vez classificadas as propostas técnicas, proceder-se-á à abertura das propostas de preço dos licitantes que tenham atingido a valorização mínima estabelecida no instrumento convocatório e à negociação das condições propostas, com a proponente melhor classificada, com base nos orçamentos detalhados apresentados e respectivos preços unitários e tendo como referência o limite representado pela proposta de menor preço entre os licitantes que obtiveram a valorização mínima;

A lei estabelece que o tipo "técnica e preço" é obrigatório para algumas contratações como, por exemplo, tratando-se de contratação de bens e serviços de informática, sendo excepcionalmente permitido o emprego de outro tipo de licitação nos casos indicados em decreto do Poder Executivo. Nas licitações em que o critério for "melhor técnica e preço", a classificação dos proponentes faz-se de acordo com a média ponderada das valorizações das propostas técnicas e de preço, de acordo com os pesos preestabelecidos no instrumento convocatório, (MARINELA, 2011, p. 375).

#### 2.1.4 MAIOR LANCE

Este tipo de modalidade é utilizado sempre que a modalidade de licitação utilizada for Leilão, ao qual o objetivo é arrecadar o maior valor possível para a administração pública.

#### 2.2 MODALIDADES DE LICITAÇÃO

As modalidades de licitação são os diferentes ritos para o procedimento da licitação. Existem seis modalidades de licitação dentre as quais 05 estão dispostas no art. 22 da Lei nº 8.666/93, quais sejam: concorrência, tomada de preços, convite, concurso e leilão. A mais recente de todas as modalidades é o pregão, instituído pela Lei Federal nº 10.520/2002. Alguns autores consideram ainda a consulta como mais uma modalidade, porém a consulta é exclusiva para a Agência Nacional de Telecomunicações – Anatel (art. 55).

##### 2.2.1 PREGÃO

O Pregão foi instituído pela Lei nº 10.520/2002, segundo MARINELA, (2011, p. 351) teve por intento "... estabelecer uma competição mais acirrada pelo menor preço em licitações favorece a Administração Pública, os fornecedores e a sociedade, que têm como exercer maior controle sobre as contratações realizadas."

No Pregão a administração procurar obter o máximo ganho pelo menor preço, podendo adquirir bens e serviços comuns cujos padrões de desempenho e qualidade sejam objetivamente definidos por edital, por meio de especificações usuais de mercado, tendo por característica também ser utilizada para qualquer valor de contrato.

É uma modalidade de licitação no entender de ALEXANDRINO e PAULO (2008, p.551), “...uma modalidade pouco complexa, possibilitando maior celeridade na contratação de bens e serviços comuns...” sendo ainda mais vantajoso para a Administração comparativamente a outras modalidades.

O procedimento do Pregão cabe a uma Comissão, permanente ou especial, composta de no mínimo 03 membros (art. 51),<sup>7</sup> sendo necessários que 02 deles sejam servidores qualificados pertencentes aos quadros permanentes dos órgãos da Administração responsáveis pela licitação.

Uma das grandes vantagens reside justamente por ser uma modalidade do tipo “menor preço” e na fase de lances verbais os licitantes vão reduzindo o valor de suas propostas, além da não exigência de habilitação que permite um número maior de concorrentes e em consequência uma maior competitividade.

Os bens comuns que podem ser adquiridos nesta modalidade são os bens de consumo geral, como por exemplo: combustíveis, água mineral, material de limpeza, material hospitalar, uniformes, gás, medicamentos e insumos farmacêuticos, automóveis, mobiliário, material de expediente, entre outros.

---

<sup>7</sup> Art. 51. A habilitação preliminar, a inscrição em registro cadastral, a sua alteração ou cancelamento, e as propostas serão processadas e julgadas por comissão permanente ou especial de, no mínimo, 3 (três) membros, sendo pelo menos 2 (dois) deles servidores qualificados pertencentes aos quadros permanentes dos órgãos da Administração responsáveis pela licitação.

§ 1º No caso de convite, a Comissão de licitação, excepcionalmente, nas pequenas unidades administrativas e em face da exigüidade de pessoal disponível, poderá ser substituída por servidor formalmente designado pela autoridade competente.

§ 2º A Comissão para julgamento dos pedidos de inscrição em registro cadastral, sua alteração ou cancelamento, será integrada por profissionais legalmente habilitados no caso de obras, serviços ou aquisição de equipamentos.

§ 3º Os membros das Comissões de licitação responderão solidariamente por todos os atos praticados pela Comissão, salvo se posição individual divergente estiver devidamente fundamentada e registrada em ata lavrada na reunião em que tiver sido tomada a decisão.

§ 4º A investidura dos membros das Comissões permanentes não excederá a 1 (um) ano, vedada a recondução da totalidade de seus membros para a mesma comissão no período subsequente.

§ 5º No caso de concurso, o julgamento será feito por uma comissão especial integrada por pessoas de reputação ilibada e reconhecido conhecimento da matéria em exame, servidores públicos ou não.

Já a aquisição de serviços classificados como comuns a assistência médica, hospitalar e odontológica, serviços limpeza e conservação, lavanderia, transporte, vigilância e segurança ostensiva auxiliares, auxiliar de escritório, telefonista, secretaria, motorista, etc. conforme preceitua Decreto lei nº 3.555/2000 que estabeleceu para o âmbito da união roll taxativo de bens e serviços que podem ser adquiridos mediante pregão.

A licitação é iniciada com as propostas e lances em sessão pública. O licitante que ofertar o menor lance seguido das 10 propostas que ficarem no limite de até 10% da menor proposta seguem a disputa, ofertando novos lances até que chegue a proposta vencedora.

Ao fim da etapa inicial de lances passa-se a fase de habilitação ao qual o pregoeiro verificará a documentação do licitante de melhor proposta, afim de que seja verificado se atendem aos requisitos estabelecidos pelo Edital.

### 2.2.2 LEILÃO

O Leilão é a modalidade de licitação realizada pela administração para venda dos seus bens móveis inservíveis, produtos legalmente apreendidos ou penhorados e bens imóveis da Administração Pública, cuja aquisição haja derivado de procedimentos judiciais ou de dação em pagamento, a quem oferecer o maior lance, igual ou superior ao valor da avaliação. (art. 22, §5º, lei nº 8.666/93)<sup>8</sup>.

A alienação de bens móveis da administração no leilão está limitado a bens avaliados, de forma global ou isolada, em valores que não superem a casa dos R\$ 650.000,00 (art. 17, § 6º)<sup>9</sup>. Para valores acima deste patamar a modalidade de licitação utilizada será a concorrência.

---

<sup>8</sup> § 5º Leilão é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados para a venda de bens móveis inservíveis para a administração ou de produtos legalmente apreendidos ou penhorados, ou para a alienação de bens imóveis prevista no art. 19, a quem oferecer o maior lance, igual ou superior ao valor da avaliação. (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

<sup>9</sup> Art. 17. A alienação de bens da Administração Pública, subordinada à existência de interesse público devidamente justificado, será precedida de avaliação e obedecerá às seguintes normas:

I - quando imóveis, dependerá de autorização legislativa para órgãos da administração direta e entidades autárquicas e fundacionais, e, para todos, inclusive as entidades paraestatais, dependerá de avaliação prévia e de licitação na modalidade de concorrência, dispensada esta nos seguintes casos:

Os bens móveis inservíveis são aqueles que determinado órgão ou entidade não mais os utilizem, porém ainda mantém a sua utilidade. Em relação a penhora de produtos há uma crítica pois a penhora seria utilizada em ações judiciais de execução, onde o devedor ofereceria o bem ou o poder judiciário limitaria o bem para garantir o pagamento.

### 2.2.3 CONCURSO

É a modalidade licitatória, que observa regulamento próprio, aberta mediante publicidade, destinada à escolha, por comissão especial, de trabalho técnico, científico ou artístico, que admite a participação de qualquer interessado, mediante a concessão de prêmios ou remuneração aos vencedores. (GASPARINI, 2006, p.558).

Tem por características: exigência de regulamento próprio, escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, participação de qualquer participante interessado, premiação ou remuneração para um ou mais vencedores, publicidade dos atos e direção e julgamento por uma comissão especial.

Tem por prazo 45 dias corridos entre a última publicação do edital e o evento. Seu procedimento deve estar previsto em regulamento próprio, a ser obtido pelos interessados no local indicado no instrumento convocatório ao qual deve também indicar: os requisitos necessários para ser participante, as diretrizes e formatação dos trabalhos a serem apresentados, bem como as condições de realização do concurso e os prêmios a serem concedidos.

Cabe a comissão especial o julgamento do concurso e não é necessário que seja composta por servidores públicos, bastando apenas que seus integrantes sejam pessoas de reputação ilibada e reconhecido conhecimento na matéria (art. 51, § 5, da Lei de Licitação)<sup>10</sup>.

---

§ 6o Para a venda de bens móveis avaliados, isolada ou globalmente, em quantia não superior ao limite previsto no art. 23, inciso II, alínea "b" desta Lei, a Administração poderá permitir o leilão. (Incluído pela Lei nº 8.883, de 1994)

<sup>10</sup> Art. 51. A habilitação preliminar, a inscrição em registro cadastral, a sua alteração ou cancelamento, e as propostas serão processadas e julgadas por comissão permanente ou especial de, no mínimo, 3 (três) membros, sendo pelo menos 2 (dois) deles servidores qualificados pertencentes aos quadros permanentes dos órgãos da Administração responsáveis pela licitação.

## 2.2.4 CONCORRÊNCIA

A concorrência é modalidade licitatória genérica, precedida de ampla divulgação, da qual podem participar quaisquer interessados que preencham as condições estabelecidas no instrumento convocatório (art. 22, § I, da Lei nº 8.666/93). Para MARINELA, (2010, p.344), exige-se dois critérios: de acordo com a natureza do objeto e de acordo com o valor.

Em relação ao valor, a concorrência serve para contratos de valores altos, conforme limites previstos no art. 23, da Lei na 8.666/93, que exige essa modalidade para os contratos de obras e serviços de engenharia nos valores superiores a R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais). Para outros bens e serviços que não os de engenharia, a concorrência deve ser utilizada nos valores superiores a R\$ 650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil reais).

Todavia, a concorrência também é obrigatória em razão da natureza do objeto; independente do valor do negócio, nos seguintes casos:

a) nas compras e alienações de bens imóveis. Saliente-se que, no caso de alienação de bens imóveis, decorrente de decisão judicial e de dação empagamento,

---

§ 1º No caso de convite, a Comissão de licitação, excepcionalmente, nas pequenas unidades administrativas e em face da exigüidade de pessoal disponível, poderá ser substituída por servidor formalmente designado pela autoridade competente.

§ 2º A Comissão para julgamento dos pedidos de inscrição em registro cadastral, sua alteração ou cancelamento, será integrada por profissionais legalmente habilitados no caso de obras, serviços ou aquisição de equipamentos.

§ 3º Os membros das Comissões de licitação responderão solidariamente por todos os atos praticados pela Comissão, salvo se posição individual divergente estiver devidamente fundamentada e registrada em ata lavrada na reunião em que tiver sido tomada a decisão.

§ 4º A investidura dos membros das Comissões permanentes não excederá a 1 (um) ano, vedada a recondução da totalidade de seus membros para a mesma comissão no período subsequente.

§ 5º No caso de concurso, o julgamento será feito por uma comissão especial integrada por pessoas de reputação ilibada e reconhecido conhecimento da matéria em exame, servidores públicos ou não.

será possível a escolha do leilão, alternativa atribuída ao administrador no (art. 19, da Lei na 8.666/93)<sup>11</sup>.

b) as concessões de direito real de uso. É o contrato pelo qual a Administração transfere, como direito resolúvel, o uso remunerado ou gratuito de terreno público ou espaço aéreo que o recobre para que seja utilizado para fins específicos por tempo certo ou por prazo indeterminado (art. 7º, DL na 271/67)<sup>12</sup>. O direito por ela instaurado é transmissível por ato "*inter vivos*" ou "*causa mortis*", assim como os demais direitos reais.

c) nas licitações internacionais. Nessa hipótese, a lei estabelece duas exceções, respeitando sempre o limite de valor e admitindo a possibilidade de utilização da tomada de preços, quando a Administração dispuser de cadastro internacional e do convite, quando não houver fornecedor do bem ou serviço no País.

d) nos contratos de empreitada integral. Ocorre "quando se contrata um empreendimento em sua integralidade, compreendendo todas as etapas das obras, serviços e instalações necessárias, sob inteira responsabilidade da contratada até a sua entrega ao contratante em condições de entrada em operação, atendidos os requisitos técnicos e legais para sua utilização em condições de segurança estrutural e operacional e com as características adequadas às finalidades para que foi contratada" (art. 6º, VIII, "e")<sup>13</sup>. Para essa hipótese, a lei não estabelece

---

<sup>11</sup> Art. 19. Os bens imóveis da Administração Pública, cuja aquisição haja derivado de procedimentos judiciais ou de dação em pagamento, poderão ser alienados por ato da autoridade competente, observadas as seguintes regras:

I - avaliação dos bens alienáveis;

II - comprovação da necessidade ou utilidade da alienação;

III - adoção do procedimento licitatório, sob a modalidade de concorrência ou leilão. (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

<sup>12</sup> Art. 7º É instituída a concessão de uso de terrenos públicos ou particulares remunerada ou gratuita, por tempo certo ou indeterminado, como direito real resolúvel, para fins específicos de regularização fundiária de interesse social, urbanização, industrialização, edificação, cultivo da terra, aproveitamento sustentável das várzeas, preservação das comunidades tradicionais e seus meios de subsistência ou outras modalidades de interesse social em áreas urbanas. (Redação dada pela Lei nº 11.481, de 2007)

<sup>13</sup> Art. 6º Para os fins desta Lei, considera-se:

expressamente, entretanto é possível concluir essa exigência com a leitura do art. 21, § 2<sup>a</sup>, I, "b"

e) nas concessões de serviços públicos. No que tange às concessões, a concorrência é modalidade obrigatória, quando se tratar de concessão comum de serviços, seja essa antecedida ou não de obra pública, e está prevista no art. 2º, II,

---

I - Obra - toda construção, reforma, fabricação, recuperação ou ampliação, realizada por execução direta ou indireta;

II - Serviço - toda atividade destinada a obter determinada utilidade de interesse para a Administração, tais como: demolição, conserto, instalação, montagem, operação, conservação, reparação, adaptação, manutenção, transporte, locação de bens, publicidade, seguro ou trabalhos técnico-profissionais;

III - Compra - toda aquisição remunerada de bens para fornecimento de uma só vez ou parceladamente;

IV - Alienação - toda transferência de domínio de bens a terceiros;

V - Obras, serviços e compras de grande vulto - aquelas cujo valor estimado seja superior a 25 (vinte e cinco) vezes o limite estabelecido na alínea "c" do inciso I do art. 23 desta Lei;

VI - Seguro-Garantia - o seguro que garante o fiel cumprimento das obrigações assumidas por empresas em licitações e contratos;

VII - Execução direta - a que é feita pelos órgãos e entidades da Administração, pelos próprios meios;

VIII - Execução indireta - a que o órgão ou entidade contrata com terceiros, sob qualquer das seguintes modalidades:

VIII - Execução indireta - a que o órgão ou entidade contrata com terceiros sob qualquer dos seguintes regimes: (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

a) empreitada por preço global - quando se contrata a execução da obra ou do serviço por preço certo e total;

b) empreitada por preço unitário - quando se contrata a execução da obra ou do serviço por preço certo de unidades determinadas;

c) (VETADO)

c) (Vetado). (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

d) tarefa - quando se ajusta mão-de-obra para pequenos trabalhos por preço certo, com ou sem fornecimento de materiais;

e) empreitada integral - quando se contrata um empreendimento em sua integralidade, compreendendo todas as etapas das obras, serviços e instalações necessárias, sob inteira responsabilidade da contratada até a sua entrega ao contratante em condições de entrada em operação, atendidos os requisitos técnicos e legais para sua utilização em condições de segurança estrutural e operacional e com as características adequadas às finalidades para que foi contratada;

da Lei na 8.987/95<sup>14</sup>. Excepcionalmente, será possível a utilização da modalidade leilão, quando o serviço estiver previsto no Programa Nacional de Desestatização (art. 29, da Lei na 9.074/95).

Nas concessões especiais, também denominadas parcerias público-privadas, exige-se a concorrência, conforme previsão do art. 10, da Lei nº 11.079/04, nestes casos, a concorrência ganha algumas peculiaridades, quanto ao procedimento, (vide Capítulo VIII). Para essa modalidade, o prazo de intervalo mínimo, contado da última publicação do instrumento convocatório até a data designada para a entrega dos envelopes, em regra, é de 30 dias corridos, se o critério for "menor preço", devendo ocorrer, no mínimo, por uma vez, em Diário Oficial da União, do Distrito Federal ou Diário Oficial do Estado e em jornal de grande circulação (art. 21, I, II e III). Deve, ainda, ser de 45 dias corridos, se o critério for "melhor técnica", "melhor técnica e preço" ou contrato por empreitada integral (art. 21, § 2a, inciso I, alínea "b" e inciso II, alínea "a").

#### 2.2.5 TOMADA DE PREÇOS

A Tomada de Preços é a modalidade de licitação indicada para contratos de vulto médio, com valores de contratos que estejam entre R\$ 150.000,00 e R\$ 1.500.000,00, se for para contratação de obras ou serviços de engenharia e valor de R\$ 80.000,00 a 650.000,00 se for para aquisição de bens e serviços que não se enquadrem em serviços de engenharia.

Faz-se necessário que para participação dos interessados, eles estejam inscritos no sistema de registro cadastral, seja pela apresentação de toda a documentação e atendimento de todas as condições exigidas para o cadastramento até o terceiro dia anterior ao do recebimento dos envelopes de documentação e proposta, aberta com a devida publicidade de acordo com o que reza o inciso II do art. 22 da Lei nº 8.666/93<sup>15</sup>.

---

<sup>14</sup> Art. 2o Para os fins do disposto nesta Lei, considera-se:

II - concessão de serviço público: a delegação de sua prestação, feita pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade de concorrência, à pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado;

<sup>15</sup> Art. 22. São modalidades de licitação:

O princípio da publicidade é observado pois a publicação deve ser realizada com antecedência mínima de 30 dias quando a licitação for do tipo “melhor técnica” ou “técnica e preço” e nos demais casos o prazo é de 15 dias. (DI PIETRO, 2011, p. 391).

#### 2.2.6 CONSULTA

Modalidade de licitação segundo Marinela<sup>16</sup> criada especificamente para as agências reguladoras (Lei na 9.472/97) que, apesar das inúmeras críticas na doutrina, foi mantida pelo STF, quando da realização de controle de constitucionalidade (ADIN nc 1.668).

No que tange ao procedimento dessa modalidade e ao seu cabimento, a lei específica não definiu ainda todos os aspectos, fixando somente os principais parâmetros para a licitação, remetendo essa competência à própria agência, o que ainda não foi feito.

#### 2.2.7 CONVITE

O Convite segundo DI PIETRO (2011, p. 327) é a modalidade de licitação entre, no mínimo, três interessados do ramo pertinente a seu objeto, cadastrados ou não, escolhidos e convidados pela unidade administrativa, e da qual podem participar também aqueles que, não sendo convidados, estiverem cadastrados na correspondente especialidade e manifestarem seu interesse com antecedência de 24 horas da apresentação das propostas (art. 22, § 3º, Lei 8.666 de 21 de junho de 1993).

O convite é a modalidade indicada para contratos de valores que correspondam às obras e serviços de engenharia com valor até R\$ 150.000,00

---

I - concorrência;

II - tomada de preços;

III - convite;

IV - concurso;

V - leilão.

(...)

**§ 2o** 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.

<sup>16</sup> MARINELA, Fernanda. Direito Administrativo, 2011, pg. 354.

(cento e cinquenta mil reais), e para outros bens e serviços no valor de até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais). Sendo dispensável o convite se os valores dos bens ou serviços forem de no máximo 10%.

O procedimento tem início com o instrumento convocatório que nesta modalidade é conhecida por “carta-convite”, no qual são endereçadas a no mínimo 03 empresas com atividade relativa ao objeto da licitação escolhidas pela Administração Pública licitante, não sendo obrigatória a divulgação do instrumento convocatório em jornal de grande circulação ou diário oficial, apenas é necessário o envio das cartas-convite e afixação de cópia do instrumento convocatório em local apropriado já determinado na repartição pública para as publicações, para que outros cadastrados não convidados possam participar com a habilitação dentro do prazo de 24 horas antes do prazo de entrega das propostas.

O art. 51, §1º da Lei nº 8.666/93<sup>17</sup> prevê em face da exiguidade de pessoal nas pequenas unidades administrativas a substituição da Comissão de Licitação por servidor formalmente designado pela autoridade competente. Há possibilidade, excepcionalmente, do envio da carta-convite a menos de 03 interessados, sendo imprescindível a justificativa deste procedimento no processo licitatório.

A modalidade convite possui muitas peculiaridades, entre as quais podemos citar a hipótese de terem mais empresas do mesmo ramo cadastradas e não convidadas, nesse caso faz-se necessário que haja rodízio no convite das empresas que ainda não foram convidadas de forma a contemplar a maior quantidade possível de licitantes.

MARINELA (2011, p. 380) cita em sua obra outras peculiaridades da modalidade Convite, como por exemplo: o prazo de intervalo mínimo entre a expedição da carta-convite, afixação em repartição e a entrega dos envelopes com a proposta é de 5 dias uteis. Devido a restrição em sua divulgação o número de

---

<sup>17</sup> Art. 51. A habilitação preliminar, a inscrição em registro cadastral, a sua alteração ou cancelamento, e as propostas serão processadas e julgadas por comissão permanente ou especial de, no mínimo, 3 (três) membros, sendo pelo menos 2 (dois) deles servidores qualificados pertencentes aos quadros permanentes dos órgãos da Administração responsáveis pela licitação.

§ 1º No caso de convite, a Comissão de licitação, excepcionalmente, nas pequenas unidades administrativas e em face da exiguidade de pessoal disponível, poderá ser substituída por servidor formalmente designado pela autoridade competente.

licitantes normalmente é menor e normalmente só participam os licitantes convidados e alguns cadastrados;

A redução da habilitação, pois muitos licitantes já estão cadastrados, o que reduz a quantidade de documentos e segundo, porque eles só apresentam o "certificado de registro cadastral", o que presume uma análise anterior, quando do deferimento do cadastramento;

O prazo da diligência do art. 48, § 3, LL, aplicável quando todos os licitantes forem inabilitados ou todos forem desclassificados, poderá ser reaberto para que completem os seus documentos ou apresentem novas propostas sem o defeito e o prazo para os recursos também é mais enxuto, pois, enquanto nas modalidades anteriores o prazo é de cinco dias úteis, na modalidade convite é de dois dias úteis (art. 109, § 6a, da Lei na 8.666/93).

### 3. PRINCÍPIOS

Os Princípios na visão de Alexandre Mazza (2013, p.69)<sup>18</sup>, são regras que a doutrina identifica como condensadoras dos valores fundamentais de um sistema. Onde por meio da abstração indutiva, os estudiosos extraem da totalidade de normas específicas às ideias-chaves que animam todo o complexo de regras informando o núcleo valorativo essencial da ordem jurídica e dando forma definindo a feição de determinado ramo.

As regras gerais são conjecturas que possuem diretrizes estruturais de determinado campo de estudo, como por exemplo a ética, moral, política e religião, no caso das ciências jurídicas, os princípios refletem determinado momento histórico, podendo vir a ter outro sentido, com o decorrer do tempo, assim, os princípios são valores que sistematizam e ordenam o sistema jurídico em conformidade com o momento histórico atual.

Vale ressaltar a contribuição da ilustre Professora Fernanda Marinela, sobre a importância do princípio no ordenamento jurídico:

Reconhecida a força coercitiva dos princípios que regem o ordenamento jurídico, considerando a importância enquanto mola propulsora para as demais regras do sistema, a inobservância a um princípio gera uma ofensa a todo o sistema de comandos e não somente a um mandamento obrigatório específico. Essa desatenção é a forma mais grave de ilegalidade ou inconstitucionalidade, porque representa uma agressão contra todo o sistema, uma violação dos valores fundamentais, gerando uma corrosão de sua estrutura mestra.” Para ela, além da consequência moral gerada pelo desrespeito a um princípio existe a possibilidade de a conduta seja reconhecida como ato de improbidade administrativa, previsto no art. 11, da Lei na 8.429/92. (MARINELA, 2011, p. 62)

Os princípios administrativos guiam a finalidade da licitação constante no art. 3º da Lei 8.666/93<sup>19</sup> disposta por meio dos seguintes princípios: Igualdade, Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade, Proibição Administrativa, Vinculação ao Instrumento Convocatório, Julgamento Objetivo, se fundamentam todo o procedimento licitatório para que a administração pública enfim, alcance a

<sup>18</sup> MAZZA, Alexandre. Manual de Direito Administrativo. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2013

<sup>19</sup> “ Art. 3º - A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da proibição administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.”

melhor proposta beneficiando a população, além destes são princípios é utilizado também o princípio da eficiência disposto no artigo 37, da Constituição Federal de 1988<sup>20</sup>, instituído pela emenda constitucional nº 19. Existem também outros princípios aplicáveis à licitação, como por exemplo, o Princípio da Celeridade e o consagrado Princípio da Supremacia e Indisponibilidade do Interesse Público.

### 3.1 PRINCÍPIO DA ISONOMIA

O princípio da isonomia é um dos mais importantes do Estado Democrático de Direito, sobretudo nas licitações públicas. Este princípio impõe o dever de oferecer as mesmas oportunidades para todos interessados participarem do certame de forma igualitária, oferecendo as indispensáveis condições de garantia. É o que prevê o já referido artigo 37, XXI do texto constitucional:

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:

...

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

Faz-se necessário, porém enfatizar que no entendimento da doutrina dominante, a isonomia não significa dar tratamento igual a todos, mas sim tratamento igual aos iguais e desigual aos desiguais na medida de suas desigualdades.

Para JUSTEN FILHO, (2000; p. 59-61), existe uma divergência entre os princípios da isonomia e da economicidade, batizada por ele de “vantajosidade”, no qual por maior que seja a vantagem conseguida não autoriza a violação de direitos e garantias individuais, considerando inapropriada a hipótese de que a isonomia proíbe a diferenciação entre os particulares para contratação com a Administração Pública, visto que o próprio ato de contratar realiza uma diferenciação entre os

---

<sup>20</sup> 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: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

interessados, entretanto afirma que não se admite, porém, a discriminação arbitrária, produto de preferências pessoais e subjetivas do ocupante do cargo público.

O ato convocatório é o que deverá definir a discriminação no procedimento, não sendo aceitas novas discriminações, inseridas a posteriori a edição do edital ou do ato convocatório. Sendo impossível extinguir diferenciações, devem elas ser definidas de antemão, ademais, o ato convocatório inclui uma auto restrição à discricionariedade administrativa.

Pelo ensinamento de Meirelles a igualdade entre os licitante é:

é princípio impeditivo da discriminação entre os participantes do certame, quer através de cláusulas que, no edital ou convite, favoreçam uns em detrimento de outros, quer mediante julgamento faccioso, que desiguale os iguais ou iguale os desiguais. (MEIRELLES, 2011, p. 293)

No entanto, o estabelecimento de requisitos mínimos nos editais e convites, quando colocados para garantir a execução do contrato, a segurança e a perfeição do serviço, não estabelece ofensa ao princípio da isonomia ou da igualdade, se, todavia, for configurada a quebra do princípio da isonomia na licitação, seja pelo favorecimento ou por perseguição a licitante, o edital ou o julgamento são passíveis de anulação.

Na Lei 8.666/93, o princípio da isonomia é citado em diversos momentos como, por exemplo, no art. 3º, § 1º, I e II. O inciso I proíbe, nas convocações, a ocorrência de condições ou cláusulas que restrinjam, comprometam ou frustrem o caráter competitivo das licitações e que estabeleçam predileções para o fim do contrato.

No artigo 30, § 5º, é vedada, para fins de habilitação, a exigência de comprovação de atividade ou de aptidão com limitações de tempo ou de época ou ainda em locais específicos, ou quaisquer outras não previstas nesta lei, que inibam a participação na licitação.

Ainda no § 3º do art.42, 'as garantias de pagamento ao licitante brasileiro serão equivalentes àquelas oferecidas ao licitante estrangeiro'; pelo § 4º, 'para fins de julgamento da licitação, as propostas apresentadas por licitantes estrangeiros serão acrescidas dos gravames consequentes dos mesmos tributos que oneram exclusivamente os licitantes brasileiros quanto à operação final de venda'; e, pelo § 6º, 'as cotações de todos os licitantes serão para entrega no mesmo local e destino'; o art.90 define como crime o fato de frustrar ou fraudar o caráter competitivo do

procedimento licitatório, com o intuito de obter, pra si ou para outrem, vantagem decorrente da adjudicação do objeto da licitação.

Não obstante o parágrafo 1º do artigo 3º da Lei 8.666/93 proíbe que o ato do certame admita, preveja, inclua ou tolere cláusulas ou condições capazes de frustrar ou restringir o caráter competitivo do procedimento licitatório e veda o estabelecimento de preferências ou distinções em razão da naturalidade, sede ou domicílio dos licitantes, bem como entre empresas brasileiras ou estrangeiras ou de quaisquer outras circunstâncias impertinentes ou irrelevantes para o objeto do contrato.

A Lei 8.666/93 registra possibilidades de exceções ao princípio da isonomia apenas como critério de desempate, ocasião em que se considerará a nacionalidade do fornecedor de bens e serviços em geral. No entanto, prevê o § 2º do mesmo artigo 3º, que no caso de empate, confere preferência, sucessivamente, aos bens e serviços: I - produzidos ou prestados por empresas brasileiras de capital nacional; II - produzidos no país; III - produzidos ou prestados por empresas brasileiras. Essa preferência foi introduzida como forma de privilegiar empresas que investem na economia do país limitando de certa forma o princípio da isonomia.

### 3.2 PRINCÍPIO DA LEGALIDADE

A atividade é totalmente vinculada no procedimento licitatório, ou seja, há ausência de liberdade para a autoridade administrativa. A lei define as condições da atuação dos Agentes Administrativos, estabelecendo a ordenação dos atos a serem praticados e impondo condições excludentes de escolhas pessoais ou subjetivas. Seria inviável subordinar o procedimento licitatório integralmente ao conteúdo de lei. Isso acarretaria a necessidade de cada licitação depender de edição de uma lei que a disciplinasse. A estrita e absoluta legalidade tornaria inviável o aperfeiçoamento da contratação administrativa.

A lei ressalva a liberdade para a Administração definir as condições da contratação administrativa, mas, simultaneamente, estrutura o procedimento licitatório de modo a restringir a discricionariedade e determinadas fases ou momentos específicos.

O ilustre professor Hely L. Meirelles<sup>21</sup> criou a expressão que melhor sintetiza o princípio da legalidade para a Administração: “...*enquanto na administração particular é lícito fazer tudo que a lei não proíbe, na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei permite*”. Assim as condutas que não estiverem escritas na Lei, devem ser evitadas pelos agentes públicos sob pena do cometimento de ato ilícito.

### 3.3 PRINCÍPIO DA IMPESSOALIDADE

O princípio da Impessoalidade é conceituado segundo Gasparini, como :

...a atividade administrativa deve ser destinada a todos os administrados, aos cidadãos em geral, sem determinação de pessoa ou discriminação de qualquer natureza... Com ele quebrar o velho costume do atendimento do administrado em razão de seu prestígio ou porque a ele o agente público deve alguma obrigação”. (GASPARINI, 2006, p. 09)

Está relacionado a outros dois princípios, o da isonomia e do julgamento objetivo, pois todos os licitantes devem ser tratados igualmente em termos de direitos e obrigações, devendo a Administração em suas decisões, pautar-se por critérios objetivos sem levar em consideração as condições pessoais do licitante ou as vantagens por ele oferecidas, salvo as expressamente previstas na lei ou no instrumento convocatório.

DI PIETRO (2011, p.71) defende que a impessoalidade da Administração tanto pode significar que esse atributo deve ser observado em relação aos administrados como em relação à própria Administração. No primeiro caso, o princípio relaciona-se à finalidade pública que deve nortear toda a atividade administrativa. Dado o escopo do presente trabalho, esse será o entendimento adotado e apenas a ele nos referiremos, porém para alguns doutrinadores a impessoalidade e isonomia têm o mesmo significado, reconhecendo-lhes os mesmos valores.

### 3.4 PRINCÍPIO DA MORALIDADE

No caso deste princípio, exigirá da Administração comportamento não apenas lícito, mas também consoante com a moral, os bons costumes, as regras de boa

---

<sup>21</sup> Meireles (2011, p. 89)

administração, os princípios de justiça e equidade, enfim as ideias comum de honestidade.

A Lei n.º 8.666/93 faz referência à moralidade e à probidade, provavelmente, porque a primeira, embora prevista na Constituição, ainda constitui um conceito vago, indeterminado, que abrange uma esfera de comportamentos ainda não absorvidos pelo direito, enquanto a improbidade administrativa, já tem contornos bem mais definidos no direito positivo, tendo em vista o artigo 37, § 4º da Constituição Federal estabelece sanções para os servidores que nela incidem.

### 3.5 PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE

Duas funções exercem o princípio da publicidade. A primeira é objetiva, na qual permite o amplo acesso de informação aos interessados ao certame. Refere-se, nesse aspecto, à universidade de participação no processo licitatório. Depois, a publicidade orienta-se a facultar a verificação da regularidade dos atos praticados. Parte-se do pressuposto de que as pessoas tanto mais se preocuparão em seguir a lei e a moral, quanto maior for a possibilidade de fiscalização de sua conduta. Sendo ilimitadas as condições de fiscalização, haverá maior garantia de que os atos serão corretos.

É a transparência, em prol não apenas dos disputantes, mas de qualquer cidadão. A Lei 8.666/93, no § 3º do artigo 3º, estatui que *“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.”* O artigo 4º, também menciona o direito de qualquer cidadão acompanhar o desenvolvimento do certame.

### 3.6 PRINCÍPIO DA VINCULAÇÃO AO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO

Pelo artigo 41, da Lei n.º 8.666/93, o edital é a lei interna da Licitação e, como tal, vincula ao seus termos, tanto aos licitantes, quanto a Administração que o expediu. Tal vinculação ao edital é princípio básico de toda Licitação.

Nem se compreenderia, que a Administração fixasse no edital a forma e o modo de participação dos licitantes e no decorrer do procedimento ou na realização do julgamento se afastasse do estabelecido, ou admitisse documentação e proposta em desacordo com o solicitado.

As regras do certame, durante todo o procedimento são inalteráveis a Administração deverá invalidá-lo e reabri-lo em novos moldes, caso verifique, sua inviabilidade no decorrer da Licitação.

De outra banda, revelando-se, falho ou inadequado aos propósitos da Administração, o edital ou convite poderá ser corrigido a tempo, pelo aditamento ou expedição de um novo, sempre com republicação e reabertura de prazo, desde que a alteração, afete a elaboração das propostas.

### 3.7 PRINCÍPIO DO JULGAMENTO OBJETIVO

No momento da análise e julgamento das propostas, a comissão julgadora deve decidir a licitação não sob o influxo do subjetivismo, de sentimentos, impressões ou propósitos pessoais.

Deve-se reconhecer que objetividade absoluta, só se pode garantir previamente nos certames decididos unicamente pelo preço. Quando entra em causa qualidade, técnica, rendimento – muitas vezes indispensáveis para a aferição das propostas – nem sempre será possível atingir-se o ideal da objetividade extrema, pois quando os bens ou serviços são fortemente aparentados nestes atributos, a primazia de um ou de outro dependem de apreciações irreduzíveis a um plano excludente de opiniões pessoais.

São correspondentes a este princípio: do sigilo da apresentação das propostas, conseqüência da igualdade dos licitantes; princípio do procedimento formal, da competitividade, entre outros.

### 3.8 PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA

O Princípio da Eficiência foi introduzido na nossa Carta Magna pela Emenda Constitucional nº 19/98, para segundo MENDES, (2012, p. 1169), "... reafirmar os pressupostos de exercício dos poderes administrativos.", esclarece ainda que: "a atividade da Administração Pública deve ter em mira a obrigação de ser eficiente.", tendo em vista o que o "Estado atue primando pela correção e competência".

Assim a eficiência exige que a atividade administrativa seja exercida com presteza, perfeição e rendimento funcional. Buscando resultados práticos de produtividade, de economicidade, e conseqüente redução de desperdícios do dinheiro público e rendimentos típicos da iniciativa privada, sendo que, nessa

situação, o lucro é do povo; quem ganha é o bem comum, conforme ensinamento de MARINELLA, (2010, p. 42).

### 3.9 PRINCÍPIO DO FORMALISMO

Este princípio não se encontra expresso no *caput* do art. 3º foi incluído pelo ilustre doutrinador Hely Lopes Meirelles como princípio cardeal das licitações e está enunciado no art. 4º, parágrafo único, da Lei nº 8.666/93 no qual “o procedimento licitatório previsto nesta Lei caracteriza ato administrativo formal, seja ele praticado em qualquer esfera da Administração Pública”.

O procedimento licitatório será sempre um procedimento formal, especialmente em razão de proceder contratações que implicarão dispêndio de recursos públicos, conforme asseveram Alexandrino e Paulo (2008; p. 502).

### 3.10 PRINCÍPIO DA COMPETITIVIDADE

O princípio da competitividade está consubstanciado no art. 3º, §1º, I, que segue:

“Admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo, inclusive nos casos de sociedades cooperativas, e estabeleçam preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou domicílio dos licitantes ou de qualquer outra circunstância impertinente ou irrelevante para o específico objeto do contrato...”

O renomado doutrinador GASPARINI, afirmou<sup>22</sup> que: “esse princípio é a essência da licitação, porque só podemos promover esse certame, essa disputa, onde houver competição. É uma questão lógica. Com efeito, onde há competição, a licitação não só é possível, como em tese, é obrigatória; onde ela não existe a licitação é impossível.” Resta claro que se houver violação ao princípio da competitividade, que é imprescindível para a realização da licitação está se torna inviável para a Administração.

### 3.11 PRINCÍPIO DO SIGILO NA APRESENTAÇÃO DAS PROPOSTAS

O princípio do sigilo na apresentação das propostas tem por objetivo garantir a competitividade entre os licitantes, evitando assim, que algum concorrente obtenha

---

<sup>22</sup> in II Seminário de Direito Administrativo – TCMSP "Licitação e Contrato - Direito Aplicado" – 2004.

vantagem ao tomar conhecimento das propostas de outras concorrentes e assim reduza o seu preço para vencer. Pois tomando conhecimento de outras propostas, com a violação do sigilo, sua oferta seria inferior o suficiente para lhe garantir a vitória, assim este princípio garante a concorrência leal entre os licitantes.

### 3.12 PRINCÍPIO DA ADJUDICAÇÃO COMPULSÓRIA AO VENCEDOR

Pelo princípio da adjudicação compulsória ao vencedor, entende-se estar impedida a Administração, quando concluído o procedimento licitatório, atribua o seu objeto a outrem que não o legítimo vencedor do certame. A adjudicação ao vencedor é obrigatória, salvo se este desistir expressamente do contrato ou não o firmar no prazo fixado, a menos que comprove justo motivo.

A compulsoriedade veda também que se abra nova Licitação enquanto válida a adjudicação anterior. Advirta-se, porém, que o direito do vencedor limita-se à adjudicação, ou seja, a atribuição a ele do objeto da Licitação, e não ao contrato imediato, com a homologação e adjudicação encerra-se o procedimento licitatório, passando-se ao contrato.

### 3.13 PRINCÍPIO DA VANTAJOSIDADE

Para JUSTEN FILHO (2008, pp. 62, 63), a vantajosidade trata-se de um princípio que se caracteriza com a adequação e satisfação do interesse coletivo por via da execução do contrato. Apresenta-se quando a Administração assume o dever de realizar a prestação menos onerosa e o particular obriga-se a realizar a melhor e mais completa prestação. Assim, a referência de vantajosidade nos traz a ideia de vantagem financeira, porém nem sempre a vantagem diz respeito a este aspecto, estando e muitas vezes relacionado, também, com a proposta que apresentou a melhor qualidade técnica dentre as demais.

## 4. CAUSAS DE VIOLAÇÕES DE PRINCÍPIOS NO CONVITE

### 4.1 POSICIONAMENTO JURISPRUDENCIAL

Após conhecimento prévio da licitação, tipos, modalidades, faz-se necessário a análise detalhada de jurisprudências relativas ao uso da modalidade de licitação convite. Dessa forma, será possível uma melhor compreensão das situações que podem ocasionar violações a princípios administrativos.

Nessa primeira ementa vamos analisar as circunstâncias que podem violar os princípios da eficiência, moralidade e publicidade, vejamos:

EMENTA: APELAÇÃO CÍVEL. CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA OBJETIVANDO A PARTICIPAÇÃO EM PROCESSO DE LICITAÇÃO POR CARTA CONVITE. CONCESSÃO DA SEGURANÇA. **VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA EFICIÊNCIA, MORALIDADE E AMPLA PUBLICIDADE.** INTERPRETAÇÃO SISTEMÁTICA QUE SE IMPÕE ENTRE O DECRETO Nº 2.745/98 E A LEI Nº 8.666/93. CONHECIMENTO E DESPROVIMENTO DA PRETENSÃO RECURSAL. A despeito da existência de processo simplificado de licitação para contratações da PETROBRAS, previsto no Decreto nº.745/98, cumpre ao seu gestor observar os princípios constitucionais e as normas da Lei nº 8.666/93, sob pena de restar violado o interesse público primário. (TJ-RN - AC: 14536 RN 2010.001453-6, Relator: Des. Dilermando Mota, Data de Julgamento: 19/10/2010, 1ª Câmara Cível)

No caso em tela a PETROBRAS interpôs Apelação Cível em face de sentença proferida pela Juíza de Direito da 15ª Vara Cível da Comarca de Natal/RN, que, nos autos do Mandado de Segurança nº 001.07.212861-6, promovido em seu desfavor por A. P. MARISCAL – EPP concedeu segurança assegurando o direito da apelada de participar do processo de licitação, na modalidade de licitação convite, para fornecimento de alimentação.

A apelante sustentou nas razões que suas licitações são regidas por procedimento simplificado previsto no Decreto nº 2.745/98. Aduziu que a possibilidade de restringir a licitação na modalidade convite a três convidados em nada ofende os princípios da moralidade, da publicidade, da impessoalidade e da eficiência, pois seria uma decisão discricionária da Administração Pública a opção de convite a determinados fornecedores, cadastrados ou não, ressaltando, inclusive, o caráter salutar da rotatividade entre os participantes. Por tais motivos, pugnou pelo conhecimento e provimento da sua pretensão recursal, reconhecendo-se a legalidade da sua conduta.

A recorrida por sua vez não apresentou contrarrazões, apesar de devidamente intimada. A Procuradoria de Justiça emitiu o seguinte parecer pelo conhecimento e desprovimento do recurso assim ementado:

"ADMINISTRATIVO. APELAÇÃO CÍVEL. MANDADO DE SEGURANÇA. LICITAÇÃO. MODALIDADE CONVITE. EMPRESA PRETERIDA AO ARGUMENTO DE NÃO FAZER PARTE DO CADASTRO INTERNO DA PETROBRAS. AUSÊNCIA DE IMPEDIMENTO NO DECRETO 2.745/98, O QUAL REGULAMENTA AS CONTRATAÇÕES NO ÂMBITO DA EMPRESA. APLICAÇÃO DO § 3º, DO ART.22, DA LEI Nº 8.666/93. PARTICIPAÇÃO INDEPENDENTE DE CADASTRO. MAIOR NÚMERO DE CONCORRENTES. MELHOR INTERESSE DA ADMINISTRAÇÃO. MANUTENÇÃO DA DECISÃO A QUO. PARECER PELO CONHECIMENTO E IMPROVIMENTO DO RECURSO".

Como relatado, o presente recurso diz respeito à legitimidade de conduta da PETROBRÁS que, ao realizar licitação sob a modalidade de convite, deixou de comunicar ao interessado que prestava o serviço referente ao fornecimento de alimentos, da sua intenção de promover o certame.

Constatada a omissão, a empresa prejudicada ingressou com mandado de segurança, objetivando participar da licitação, tendo sido concedida a segurança com fundamento nos princípios constitucionais.

No entender do procurador apesar da controvérsia sobre a legalidade do Decreto nº 2.745/98, seu entendimento foi no sentido de admitir a incidência do diploma legal nas concorrências realizadas pela PETROBRAS, tão somente quando for perseguida a atividade fim da empresa, a extração de petróleo. Todavia, no presente caso tem-se atividade meio, consubstanciada no fornecimento de alimentos, razão pela qual cumpre a observância do estatuído na Lei 8.666/93.

Sobre o assunto dispõe o referido diploma legal:

"§ 3 o Convite é a modalidade de licitação entre interessados do ramo pertinente ao seu objeto, cadastrados ou não, escolhidos e convidados em número mínimo de 03 (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."

Portanto era cabível a apelante envidar esforços visando alcançar a maior publicidade possível. Entretanto, sem justificativa plausível, sequer comunicou ao prestador do serviço sua intenção de realizar o certame, razão pela qual sua conduta lesiona o texto legal, como também os princípios constitucionais da

**moralidade, eficiência e publicidade**, cabendo ressaltar que a violação aos princípios é tão grave quanto às regras legais.

Em outro julgamento, o Tribunal de Justiça de Santa Catarina julgou Apelação Cível de uma ação civil pública por ato de improbidade administrativa proposta pelo Ministério Público contra o prefeito Itacir Detofol, Ademir Antonio Detofol, Vitor Debastiani e Tubos Maravilha Indústria e Comércio Ltda.

TJ-SC - Apelação Cível AC 20120123408 SC 2012.012340-8 (Acórdão) (TJ-SC)

Data de publicação: 23/06/2014

Ementa: AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PRELIMINARES DE SOBRESTAMENTO DO FEITO, INCOMPETÊNCIA DE JUÍZO, CARÊNCIA DE AÇÃO E PRESCRIÇÃO INACOLHIDAS. **LICITAÇÃO. CARTA CONVITE. CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS PARA AMPLIAÇÃO DE NÚCLEO ESCOLAR MUNICIPAL. OBRA DE EMPREITADA POR PREÇO GLOBAL. IRREGULARIDADES NO PROCEDIMENTO LICITATÓRIO. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA VINCULAÇÃO AO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO (ART. 3º, LEI Nº 8666/93).** PAGAMENTO EFETUADO SEM QUE A OBRA PÚBLICA TENHA SIDO INICIADA OU REALIZADA E EM CONTRADIÇÃO COM O INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO. ATOS PRATICADOS PELOS RÉUS DE FORMA DOLOSA E COM O INTUÍTO DE EMPRESTAR LEGALIDADE AO CONTRATO ADMINISTRATIVO. DANO AO PATRIMÔNIO MUNICIPAL. RECURSO DO RÉU E DO MINISTÉRIO PÚBLICO PARCIALMENTE PROVIDOS.

O parquet alegou no relatório, o seguinte: a) que o processo licitatório n. 17/2007 realizou-se apenas pro forma, pois os membros efetivos da comissão permanente de licitação declararam que não participavam dos seus atos procedimentais; b) ilegalidade no pagamento antecipado da parcela de R\$ 11.000,00 (onze mil reais) do contrato, pois este estava em desconformidade com o edital, que previa a quitação da obra somente após a sua entrega; c) ilicitude cometida por Ademir Antonio Detofol, contador municipal à época, ao reconhecer a liquidação da obra, sabidamente não concluída; d) emissão de nota fiscal por serviço não prestado por parte de Vitor Debastiani, representante legal da empresa vencedora do certame Tubos Maravilha Indústria e Comércio Ltda; e) direcionamento da licitação para a referida empresa; e, f) emissão do "cheque credial" n. 724 pelo então prefeito Itacir Detofol, ordenando o pagamento da parcela supra mencionada.

Em seu voto o relator evidenciou que o município de Santa Terezinha do Progresso – SC uniu com propósito e indiscutível conluio, o então prefeito municipal Itacir Detofol, o contador municipal Ademir Antonio Detofol, a empresa Tubos Maravilha Indústria e Comércio Ltda e seu representante legal, Vitor Debastiani,

direcionaram e adjudicaram o certame de Carta Convite n. 17/2007, contrariando a lei de regência do processo licitatório, com evidente prejuízo ao erário público e benefício pessoal.

Mostrou que houve a abertura do processo licitatório supramencionado, cujo objeto era a ampliação do núcleo escolar municipal. As empresas concorrentes, Gaia Rodovias Ltda. e Tubos Maravilha Indústria e Comércio Ltda., apresentaram as propostas de R\$ 125.000,00 (fl. 84) e R\$ 117.000,00 (fl. 86) respectivamente, e a empresa Marca Projetos e Empreendimentos Ltda não apresentou proposta financeira, limitando-se apenas à entrega dos documentos de habilitação.

Ao final do certame, sagrou-se vencedora a empresa Tubos Maravilha Indústria e Comércio Ltda. Ato contínuo, a referida pessoa jurídica celebrou o contrato administrativo n. 46/2004 com o município de Santa Terezinha do Progresso - SC (fls. 95-100), no valor de R\$ 117.000,00.

Ocorre que o contrato supramencionado estava, em desconformidade com o edital de licitação, violando, portanto, o **princípio da vinculação ao instrumento convocatório** (art. 3º da LIA), isto porque havia expressa previsão editalícia (cláusula 9.1 do edital, fl. 61), no sentido de que: "o pagamento será efetuado de acordo com cronograma físico/financeiro, a contar do recebimento definitivo do objeto da licitação".

É bem verdade que a doutrina admite o pagamento de obras de empreitada por preço global de forma parcelada, conforme ensina Helly Lopes Meirelles:

"Empreitada por preço global é aquela em que se ajusta a execução por preço certo, embora reajustável, previamente estabelecido para a totalidade da obra. O pagamento, entretanto, pode efetuar-se parceladamente nas datas prefixadas ou na conclusão da obra ou de cada etapa, consoante o ajustado pelas partes." (MEIRELLES, 2011, p.269).

Evidentemente, desde que assim admitido no instrumento convocatório, ao qual o contrato está umbilicalmente vinculado.

Isso posto, contraria o edital de convocação e, por decorrência, os próprios **princípios da competitividade** e do **interesse público** na obtenção da melhor proposta, a realização do contrato com previsão de pagamento parcelado anterior à realização da obra.

*In casu*, previu o contrato, assinado em 20-12-2004, na cláusula segunda (fls. 95 - 96), como forma de pagamento:

"II - Da forma de pagamento:  
O pagamento será efetuado nas seguintes condições:

- a) R\$ 11.000,00 (onze mil reais) será pago até a data de 30/12/2004;
- b) R\$ 35.000,00 (trinta e cinco mil reais) após vistoria prévia desde que a obra tenha sido edificada até o percentual de 40% (quarenta por cento) de sua totalidade;
- c) R\$ 35.000,00 (trinta e cinco mil reais) após vistoria prévia desde que a obra tenha sido edificada até o percentual de 80% (oitenta por cento) de sua totalidade;
- d) R\$ 36.000,00 (trinta e seis mil reais) no momento da entrega da obra concluída e vistoriada, sendo obedecendo (sic) o laudo técnico".

A **competitividade** encontra-se maculada na medida em que os concorrentes, diversamente da vencedora, não podiam antever pagamento parcelado antecedente à obra, portanto, não tinham como oferecer proposta com essa particularidade, ou seja, para os demais concorrentes, era decorrência lógica da contratação, a feitura da obra ocorreria com recursos próprios e com reembolso para depois da conclusão.

A ementa a seguir do Tribunal de Justiça de São Paulo que julgou a Apelação nº 0253602-10.209.8.26.00, diz respeito à utilização da modalidade convite para contratação de serviços de pavimentação asfáltica para o município de Sabino – SP. No relatório foram encontrados elementos que comprovaram o uso indevido do convite, violando os princípios da legalidade, moralidade e impessoalidade.

AÇÃO CIVIL PÚBLICA Improbidade administrativa Serviços de pavimentação asfáltica Licitação Convite Caráter competitivo Fraude Lesão ao erário Ausência Princípios da administração pública Violação Dolo Possibilidade: - Ainda que inexistente enriquecimento ilícito ou prejuízo ao erário, configura ato de improbidade administrativa, **por violação a princípios da Administração, a frustração do caráter competitivo da licitação, por meio de convite restrito a pessoas jurídicas integrantes do mesmo grupo econômico.**

(TJ-SP - APL: 02536021020098260000 SP 0253602-10.2009.8.26.0000, Relator: Teresa Ramos Marques, Data de Julgamento: 05/08/2013, 10ª Câmara de Direito Público, Data de Publicação: 11/08/2013).

São partes da ação, o prefeito do município de Sabino-SP Gilmar José Siviero e a empresa vencedora do certame Indiana Pavimentação e Obras Ltda. Consta no voto da relatora que a Indiana Pavimentação organizou a fraude, constituindo “empresas de fachada”, como visto acima, para burlar o caráter competitivo das licitações. Gilmar José Siviero, como Prefeito Municipal, participou da fraude ao pactuar com a Indiana a limitação dos convites às três prestadoras integrantes do mesmo grupo econômico, fato que não pode ser considerado como coincidência.

Apesar de Gilmar justificar o convite para prestadoras de serviço do Estado do Paraná alegando que aquelas instaladas próximo a Sabino se recusaram, à

época, de contratar com o município, em razão do frequente atraso nos pagamentos (fls.589, v.3), não há prova nesse sentido, como o cancelamento de licitação por falta de licitante.

## 4.2 POSICIONAMENTO DE ESTUDIOSOS

Além de inúmeros casos concretos demonstrados por intermédio dos julgamentos ocorridos em diversos tribunais do país, temos o posicionamento de alguns estudiosos em relação à existência de violação de princípios no uso da modalidade convite.

Para GROKSKREUTZ<sup>23</sup>, a lei nº 8.666/93: “possibilitou ao administrador público violar o Princípio da Igualdade e assim, infectar todo um procedimento Licitatório com os malefícios de fraudes, desvios de verbas públicas e até mesmo jogos de interesses.” Neste sentido para este autor, existe uma linha tênue entre a modalidade de licitação convite e a ocorrência de condutas ilegais que podem ocasionar vícios ao certame.

No entendimento de GUERREIRO<sup>24</sup>, “o convite ao invés de tornar o procedimento licitatório mais célere e eficaz, acaba sendo eivado de falhas que podem ser prejudiciais à Administração Pública.”

Assevera ainda que, “...a violação do princípio da impessoalidade é corriqueira e possibilita a violação de princípios basilares da boa administração.”

Em artigo publicado em site jurídico, LOPES<sup>25</sup>, ao analisar o art. 2º, §3º da lei 8.666/93<sup>26</sup>, detectou que houve “afronta gritante a um dos princípios basilares da Administração, que é o da impessoalidade”.

---

<sup>23</sup> GROKSKREUTZ, Hugo Rogério. Licitação na modalidade convite em face ao princípio da impessoalidade. Disponível em: [http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=4623](http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=4623). Data de acesso: 30 de agosto de 2014.

<sup>24</sup> GUERREIRO, Shiese. O Princípio Constitucional da Impessoalidade: uma análise sob o prisma da Licitação Convite. Disponível em: <http://siaibib01.univali.br/pdf/Shiese%20Guerreiro.pdf>. Data de acesso: 01 de novembro de 2014.

<sup>25</sup> LOPES, Marcos Vinicius. A modalidade de licitação carta convite, sob a óptica principiológica constitucional. Portal Jurídico Investidura, Florianópolis/SC, 18 Mar. 2009. Disponível em: [www.investidura.com.br/biblioteca-juridica/artigos/administrativo/3118](http://www.investidura.com.br/biblioteca-juridica/artigos/administrativo/3118). Acesso em: 30 Out.. 2014.

<sup>26</sup> Convite é a modalidade de licitação entre interessados do ramo pertinente ao seu objeto, cadastrados ou não, escolhidos e convidados, (grifo nosso), em número mínimo de 3 (três) pela unidade administrativa, a qual

Afirma ainda citando DI PIETRO que:

“a administração não pode atuar com vistas a prejudicar ou beneficiar pessoas determinadas, portanto a Administração, ao escolher discricionariamente os candidatos aos quais enviará o convite do certame licitatório, estaria ferindo tal princípio pois nada impediria que tais propostas sejam direcionadas à determinadas empresas de interesse pessoal dos administrados, obtendo com isto certa vantagem sobre possíveis concorrentes, apesar de se exigir que o convite estenda-se em forma de edital a outros interessados, porém estes teriam que estar em vigília diária perante os locais de fixação, enquanto que aos outros seria dado o privilégio de permanecerem tranqüilos até o recebimento do certame, perfeitamente acomodados em seus respectivos endereços”

Pode-se verificar a partir desses estudos que mesmo de maneira embrionária a corrente que coaduna do pensamento de que existem violações de princípios na modalidade de licitação convite é evidente, e ao se violar um princípio viola-se todo o ordenamento jurídico por conseguinte.

---

afixará, em local apropriado, cópia do instrumento convocatório e o estenderá aos demais cadastrados na correspondente especialidade que manifestarem seu interesse com antecedência de 24 horas da apresentação das propostas.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O capítulo introdutório procurou demonstrar de forma geral os aspectos relacionados ao trabalho, a importância dos princípios para o ordenamento jurídico como um todo, a especificidades da modalidade de licitação convite e a possibilidade de violações a princípios decorrentes do uso desta modalidade, além do método utilizado na pesquisa e a fundamentação teórica utilizada para ao final determinar depois de análise se o convite é uma modalidade de licitação apropriada para a administração pública.

No segundo capítulo buscou-se esclarecer informações importantes a respeito da licitação como ponto de partida do estudo, assim foi explanada informações acerca do surgimento da licitação no Brasil com o Decreto nº 2.926/1862, a evolução da licitação no Brasil até a atual Lei nº 8.666/93 com suas posteriores alterações, além da sua conceituação.

Em seu capítulo terceiro o objetivo foi esclarecer de forma geral o funcionamento das licitações públicas, seus procedimentos, tipos e modalidades de licitação especialmente a modalidade convite.

No quarto capítulo foi realizado o estudo dos principais princípios utilizados na administração pública e nas licitações. Sua importância em face da criação de normas e utilidade para manutenção do ordenamento jurídico, para que as violações existentes no uso da modalidade convite fossem detectadas. A prioridade aos princípios administrativos utilizados como norte nas licitações públicas, o princípio da isonomia, legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, vinculação ao instrumento convocatório, julgamento objetivo, eficiência, formalismo, competitividade, sigilo na apresentação da proposta, adjudicação compulsória ao vencedor, vantajosidade.

A finalidade do quinto capítulo foi de encontrar por meio da jurisprudência casos concretos no qual ocorreram violações ao princípios originadas dentre outros motivos pelo uso indevido ou irregular da modalidade de licitação convite.

Ao longo do trabalho pode-se verificar que a inobservância dos princípios compromete a validade do processo de licitação, tornando propícia sua desconstituição por motivos de juridicidade pela autoridade administrativa ou judicial competente Bandeira de Mello nos ensina que violar um princípio é muito mais grave que transgredir uma norma qualquer, pois a desatenção ao princípio implica ofensa

não apenas a um específico mandamento obrigatório, mas a todo o sistema de comandos. Afirma ainda, que trata-se da mais grave forma de ilegalidade ou inconstitucionalidade, conforme o escalão do princípio atingido, porque representa insurgência contra todo o sistema, subversão de seus valores fundamentais, contumélia irremissível a seu arcabouço lógico e corrosão de sua estrutura mestra.

Nesse diapasão verificou-se no uso da modalidade convite a ocorrência de violações aos princípios da competitividade, vinculação ao instrumento convocatório, moralidade e eficiência, além de limitações aos princípios da isonomia e publicidade, pois a simples afixação em lugar adequado do instrumento convocatório não tem a mesma proporção de uma divulgação por meio de edital aos que não foram convidados.

Por todo o exposto conclui-se que a modalidade de licitação convite apesar de ter surgido para que houvesse celeridade na aquisição de bens e na prestação de serviços pela Administração Pública, por suas peculiaridades e fragilidade durante a execução de seus procedimentos, é fonte de inúmeras violações a princípios jurídicos que ocasionam enormes prejuízos ao erário, sendo assim uma modalidade de certa maneira prejudicial para a administração pública.

O crescente número de irregularidades e fraudes que ocorrem nesta modalidade de licitação deu origem ao Projeto de Lei do Senado nº 559/2013 atualmente em tramitação no Senado que estabelece as novas normas para licitações e contratos da administração pública, ao qual pretende extinguir não só a modalidade de licitação convite, como também, a modalidade tomada de preços.

## REFERÊNCIAS

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito Administrativo Descomplicado**. 16<sup>a</sup>. ed. São Paulo: Método, 2008.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 24<sup>a</sup>. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. 11<sup>a</sup>. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

GUERREIRO, Shiese. **O Princípio Constitucional da Impessoalidade: Uma análise sob o prisma da licitação na modalidade convite**. 2008. Disponível em: <http://siaibib01.univali.br/pdf/Shiese%20Guerreiro.pdf>. Acesso em 30 Out. 2014.

GROKSKREUTZ, Hugo Rogério. **Licitação na modalidade convite em face ao princípio da impessoalidade**. Disponível em: [http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=4623](http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=4623). Data de acesso: 30 Out. 2014

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 12<sup>a</sup> ed., São Paulo: Dialética, 2008.

JUSBRASIL. Disponível em: <http://www.jusbrasil.com.br/busca?q=licita%C3%A7%C3%A3o+convite+viola%C3%A7%C3%A3o+princ%C3%ADpios>. Acesso em 30 de outubro de 2014.

LEI Nº 8.666/93. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm). Acesso em 31 de outubro de 2014.

LEI Nº 8987/95. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8987cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8987cons.htm). Acesso em 31 de outubro de 2014.

LOPES, Marcos Vinicius. **A modalidade de licitação carta convite, sob a óptica principiológica constitucional**. Portal Jurídico Investidura, Florianópolis/SC, 18 Mar. 2009. Disponível em: [www.investidura.com.br/biblioteca-juridica/artigos/administrativo/3118](http://www.investidura.com.br/biblioteca-juridica/artigos/administrativo/3118). Acesso em: 30 Out.. 2014

MARINELA, Fernanda. **Direito Administrativo**. 4<sup>a</sup>. ed. Niterói: Impetus, 2010.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de Metodologia Científica**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

MAZZA, Alexandre. **Manual de Direito Administrativo**. 3<sup>a</sup>. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

MEIRELLES, Helly Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 38<sup>a</sup> ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 27<sup>a</sup>. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

MENDES, Gilmar Ferreira, BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 7<sup>a</sup>. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

REALE, Miguel. **Noções Preliminares de Direito**. 25<sup>a</sup> Edição. São Paulo: Saraiva, 2001.

SANEGAS. Disponível em:

[http://www.sanegas.com.br/nocoas\\_basicas\\_licitacoes\\_novo2014.asp](http://www.sanegas.com.br/nocoas_basicas_licitacoes_novo2014.asp). Acesso em 30 de outubro de 2014.

SENADOFEDERAL. <http://www12.senado.gov.br/noticias/materias/2014/02/20/ccj-adia-votacao-sobre-mudanca-na-lei-de-licitacoes/tablet>. Acesso em 31 de outubro de 2014.