



**FACULDADE DE INHUMAS  
CENTRO DE EDUCAÇÃO SUPERIOR DE INHUMAS**

**CURSO DE DIREITO**

**DANIEL HENRIQUE LOZE**

**LICITAÇÃO: A FRAGILIDADE DA MODALIDADE CARTA CONVITE NA  
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

**INHUMAS-GO  
2020**

**DANIEL HENRIQUE LOZE**

**LICITAÇÃO: A FRAGILIDADE DA MODALIDADE CARTA CONVITE NA  
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

Monografia apresentada ao Curso de Direito, da Faculdade de Inhumas (FACMAIS) como requisito para a obtenção do título de Bacharel em Direito.

**Professor (a) orientador (a):** Prof. Me. Ramon de Souza Oliveira.

**INHUMAS – GO  
2020**

**DANIEL HENRIQUE LOZE**

**LICITAÇÃO: A FRAGILIDADE DA MODALIDADE CARTA - CONVITE NA  
ADMINISTRAÇÃO**

**AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO DO(S) ALUNO(S)**

Monografia apresentada ao Curso de Direito, da Faculdade de Inhumas (FACMAIS) como requisito para a obtenção do título de Bacharel em Direito.

Inhumas, 02 de Novembro de 2020.

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof. Me. Ramon de Souza Oliveira  
(orientador(a) e presidente)

---

Prof. Anadir Dias Correia Junior  
(Membro)

*Dedico esta monografia a minha mãe  
Lúcia Loze da Silva, que estará  
eternamente em minhas lembranças.*

## **AGRADECIMENTOS**

Primeiramente a Deus;

À minha mãe Lucia Loze da Silva;

Ao meu orientador Ramon de Souza Oliveira;

À minha noiva Sayonara Jacinto de Oliveira.

É preciso dar cumprimento à Constituição Cidadã. É preciso fazer valer a segurança e a moral. Entre as duas tendências opostas – de manter o status quo que só beneficia os titulares do poder e a de fazer valer os preceitos maiores do Estado de Direito – é preciso que esta última prevaleça.

*(Maria Sylvia Zanella di Pietro)*

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

**CF** Constituição Federal

**LIMPE** Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência

**STF** Supremo Tribunal Federal.

## RESUMO

A maneira mais eficaz e exequível de realizar a contratação de serviços, bem como a compra de bens e materiais atualmente pela administração pública é através da licitação. As licitações são processos realizados para adquirir bens, assim como contratar a prestação de serviços, visando-se sempre aquilo que é mais benéfico para a sociedade e para a própria administração pública, priorizando-se a melhor proposta em quesito financeiro e a mais adequada às necessidades apresentadas. Através deste trabalho, será possível conhecer os principais princípios que regem este procedimento licitatório e ainda descobrir quais as modalidades de licitação são empregadas pela legislação brasileira. Por fim, serão expostos os critérios e peculiaridades que levam uma modalidade, em específico, chamada de carta-convite ou apenas convite, a ser considerada frágil, nos procedimentos licitatórios atualmente. Para que seja alcançado o fim proposto, foram utilizados trabalhos de diversos autores, alguns de grande destaque, como Di Pietro, ilustre jurista brasileira. Desta maneira, utilizou-se como metodologia empregada o embasamento, em diversos estudos bibliográficos, com análise de materiais já editados. Após estes estudos, concluiu-se que de fato, a modalidade de licitação convite, tende a ser mais propensa à fragilidades, portanto, é preciso que se adeque à lei a menores valores, de forma a utilização desta apenas em situações consideradas realmente necessárias e indispensáveis, com a devida eficiência.

**Palavras-chave:** Licitação. Modalidades. Convite.



## **ABSTRACT**

The most effective and feasible way to carry out the contracting of services, as well as the purchase of goods and materials currently by the public administration is through bidding. Tenders are processes carried out to acquire goods, as well as contract the provision of services, always aiming at what is most beneficial to society and to the public administration itself, prioritizing the best proposal in financial terms and the most appropriate needs presented. Through this work, it will be possible to know the main principles that govern this bidding procedure and also discover which bidding modalities are employed by Brazilian law. Finally, it will be exposed criteria and peculiarities that lead to a modality, in particular, called an invitation letter or just an invitation, to be considered fragile in current bidding procedures.

**Keywords:** Bidding. Modality. Invitation.

## **SUMÁRIO**

<b>INTRODUÇÃO</b>	10
<b>1 LICITAÇÃO</b>	12
1.1 ASPECTOS GERAIS	12
1.2 PRINCÍPIOS NORTEADORES DA LICITAÇÃO	14
1.2.1 Princípio da Supremacia do Interesse Público sobre o privado	14
1.2.2 Princípio da Indisponibilidade do Interesse Público	16
1.2.3 Princípio da Legalidade	16
1.2.4 Princípio da Impessoalidade	17
1.2.5 Princípio da Moralidade	18
1.2.6 Princípio da Publicidade	19
1.2.7 Princípio da Eficiência	20
1.2.8 Demais princípios a serem mencionados	21
<b>2 MODALIDADES DE LICITAÇÃO</b>	22
2.1 CONCORRÊNCIA	22
2.2 TOMADA DE PREÇOS	24
2.3 CONVITE	25
2.4 CONCURSO	27
2.5 LEILÃO	28
2.6 PREGÃO	29
<b>3 FRAGILIDADES DA CARTA-CONVITE</b>	32
3.1 PRAZOS	32
3.2 INTERESSADOS	33
3.3 DISPENSA	33
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	35
<b>REFERÊNCIAS</b>	36

## INTRODUÇÃO

A mídia atualmente pratica forte influência no modo de pensar dos indivíduos e vem frequentemente dando cada vez mais destaque para os grandes escândalos de corrupção que acontecem no Brasil e no mundo afora, pelos governantes. Em razão disso, a população, vem cobrando cada vez mais uma efetividade na fiscalização de como os recursos públicos vêm sendo empregados e administrados. Em razão disso, este tema mostra-se muito atual e de necessária discussão, visto que tais governantes, se utilizam dos processos licitatórios como seus principais instrumentos fraudulentários, para a prática de atos ilícitos.

Deste modo, esta pesquisa, objetiva analisar os principais princípios que norteiam um processo licitatório e as modalidades de licitação empregadas no Brasil. Este trabalho propõe examinar se a modalidade convite pode ser considerada frágil diante desta realidade que vivenciamos. Ele consiste em mais um esforço no sentido de aperfeiçoar os mecanismos utilizados pela administração pública para lidar com os recursos públicos e pretende contribuir para a compreensão de certos parâmetros que nortearam o processo licitatório brasileiro.

Ante o exposto, apresentamos o problema de nossa pesquisa, qual seja: A modalidade de licitação convite pode ser considerada segura frente a realidade corruptiva brasileira?

Por meio de uma problematização desta, não é difícil verificar-se o quão relevante socialmente uma pesquisa como essa demonstra ser, pois principalmente nos últimos 5 anos, vivenciamos uma gigantesca operação policial em busca de desfazer uma organização corruptiva muito bem organizada, definida e ativa, dentro dos nossos órgãos político-decisórios, que corroía e ainda corrompem grande parcela das finanças públicas brasileiras, pagas com o suor de um povo que se esforça para cumprir com suas obrigações fiscais.

A metodologia empregada será a análise de diversos livros e matérias dispostos em sites eletrônicos a respeito do assunto, perfazendo uma profunda pesquisa bibliográfica.

Os referenciais teóricos que nos darão pistas da temática serão construídos com base nas leituras de Mendes, Almeida, Squeff, Di Pietro e muitas Legislações, além da Constituição Federal.

As leituras dos trabalhos destes autores permitiram-nos perceber um viés de análise que procura evidenciar que a estrutura pronta e empregada no Brasil hoje, corresponde a um sistema seguro e eficiente, concluindo-se, portanto, que o problema não está no modo como o sistema foi estruturado, mas sim nos aspectos subjetivos.

Este trabalho versará sobre a modalidades de licitação, porém com foco sobre a fragilidade da modalidade carta-convite. Para tal ele está dividido em 03 capítulos. No primeiro capítulo será abordado aspectos gerais de licitação, bem como princípios que norteiam essa matéria. No segundo capítulo abordaremos modalidades da licitação, com foco na modalidade carta-convite. E no terceiro capítulo será explicitado os motivos que levam a modalidade carta-convite a ser considerada frágil, bem como um aprofundamento da análise da Lei 8666/1993 e da Lei nº 10.520/2020.

Ao fim deste presente trabalho monográfico espera-se que, haja uma reflexão quanto ao sistema comercial empregado na administração pública brasileiro, se o meio utilizado tem sido de fato o melhor e mais eficiente, e se em caso afirmativo, as mudanças para melhoria que ainda podem ser feitas.

## 1 LICITAÇÃO

Licitação é um instrumento conhecido mundialmente e aplicado ao longo de muitos anos no âmbito administrativo. Se baseia em dois princípios, bases do Direito Administrativo, sendo eles: Supremacia do Interesse Público sobre o Privado e Indisponibilidade do Interesse Público. Com base nestes princípios a Administração Pública buscará a melhor proposta possível, assim como pretendeu dar equivalência aos concorrentes. Este processo administrativo, será utilizado para que a administração adquira seus bens e serviços da melhor maneira exequível.<sup>1</sup>

### 1.1 – ASPECTOS GERAIS.

De acordo com D’Almeida et al. (2014, p. 28) o processo licitatório, é atualmente um requisito indispensável para o correto e adequado andamento das contratações na Administração Pública, a fim de que sejam evitadas fraudes e trapanças contra esta entidade e seja proporcionada isonomia entre os concorrentes.

No atual contexto em que se insere a Administração Pública, evidencia-se a relevância dos procedimentos licitatórios como requisito fundamental para o adequado andamento das atividades administrativas de cada órgão. Nesse sentido, as licitações consistem num processo administrativo pelo qual o poder público divulga aos fornecedores interessados a sua intenção de compra de produtos ou contratação de serviços. A Lei Federal nº 8666/1993, estabeleceu os princípios e normas gerais sobre as licitações no contexto de todos os Poderes da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com o objetivo de assegurar a isonomia aos fornecedores e prestadores de serviço e garantir a contratação mais vantajosa.<sup>2</sup>

Para que a licitação ocorra dentro dos trâmites legais, é preciso que sejam seguidas todas as normas disponíveis dentro desta temática, sendo as principais: a Constituição Federal de 1988, com foco no seu artigo 37 e a Lei nº 8.666/1993, que tem por função regular as fases do processo licitatório, bem como suas modalidades.

---

<sup>1</sup>FERRAZ, Luciano. Função regulatória da Licitação. A&C Revista de Direito Administrativo & Constitucional. Ano 3, n. 11, jan/mar 2003. Belo Horizonte: Fórum, 2003. Disponível em: <http://www.revistaaec.com/index.php/revistaec/article/viewFile/301/136>, acesso em 15 de out. 2020.

<sup>2</sup> D’ALMEIDA, Rozelaine Rubia Bueno et al. A modalidade licitatória convite: um estudo de caso no estado do rio grande do sul. Revista Gesto: v. 02, n. 02, jul./dez. 2014.

Quando falamos de compras e contratações de bens e serviços, estamos lidando diretamente com as finanças públicas, ou seja, com dinheiro de toda a população, desta maneira, este deve ser fiscalizado pelo Poder Público à risca, de modo que os trâmites estabelecidos pela legislação sejam sempre observados.

Segundo Squeff (2014, p. 07) as compras públicas são um encadeado de fases através do qual o governo obtém junto à terceiros, o suprimento de bens e serviços públicos que são necessários e fundamentais. Como afirma o autor, a disponibilização financeira do Estado para tais contratações e compras, servem inclusive como balizadores para o desenvolvimento econômico de determinadas áreas.

As compras públicas são o processo por meio do qual o governo busca obter serviços, materiais e equipamentos necessários ao seu funcionamento em conformidade com as leis e normas em vigor. Ainda que as aquisições e contratações do setor público visam prioritariamente ao cumprimento das diversas missões governamentais, é inegável que uma utilização mais articulada do potencial econômico desta demanda pode viabilizar diversos outros objetivos também associados ao processo de desenvolvimento.<sup>3</sup>

A Constituição Federal, menciona o processo licitatório em vários de seus artigos, porém é de se destacar a presença de dois, sendo eles o artigo 37, inciso XXI, e o artigo 175. Na redação destes temos disposições quanto a efetivação da licitação em compras, obras, serviços, alienações etc.

A partir do nascimento destes artigos na Constituição Federal, abriu-se espaço para uma mais profunda regulamentação neste âmbito, fazendo surgir a tão conhecida Lei nº. 8.666, no ano de 1993, 5 anos após a Constituição Federal. Apesar da relevância e atualidade desta lei, a mesma já passou por grandes mudanças ao longo dos últimos anos, porém, a maioria delas foram para adequar a legislação a nova realidade do país, principalmente no tocante a valores.

---

<sup>3</sup> SQUEFF, Flávia de Holanda Schmidt. O poder de compras governamental como instrumento de desenvolvimento tecnológico: análise do caso brasileiro. Brasília: Rio de Janeiro: IPEA, 1990.

## 1.2 PRINCÍPIOS NORTEADORES DA LICITAÇÃO

São diversos os princípios que auxiliam a regulamentação da atuação do administrador público, dentre eles, podemos citar os princípios precípuos: Supremacia do Interesse Público sobre o Privado e a Indisponibilidade do Interesse Público. Apesar de não explícitos na Constituição Federal, esses são considerados substanciais, no que tange ao processo licitatório.

Além destes, é de se destacar, os conhecidos princípios expressos na Carta Magna, em que suas iniciais formam o afamado mnemônico LIMPE, sendo estes: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Apesar das particularidades de cada modalidade de licitação, todos, sem exceção, devem ser aplicados ao processo licitatório, com observância de suas particularidades.<sup>4</sup>

Há, além dos princípios basilares implícitos e dos princípios expressos na Constituição Federal, outros esparsos e de potencial efetividade neste campo de atuação, como o princípio da proporcionalidade, da subsidiariedade e da competitividade..

### 1.2.1 Princípio da Supremacia do Interesse Público sobre o Privado.

O princípio da Supremacia do Interesse Público sobre o privado, traz como diretriz, a priorização do interesse de todos em detrimento do indivíduo, visto que o Estado, como entidade de proteção da população em geral, deve prezar pelo atendimento a coletividade, assim, em que pese a relevância dos direitos individuais, é preciso a salvaguarda da comunidade, em geral.

A superioridade do interesse público sobre o privado, no Direito Público brasileiro, notadamente no Direito Administrativo, tem sido identificada por juristas, sempre cumprindo distintas funções, com inegável transcendência normativa. De um lado, costuma-se identificar nas ações administrativa e legislativa finalidades exclusivamente de interesse público e não de possível interesse privado. De outro sustenta-se que determinadas posições de privilégio da Administração Pública relativamente aos particulares/cidadãos encontram fundamento em uma relação de supremacia do interesse público sobre o privado. Há, ainda, o interesse público superior que justifica o exercício de poderes administrativos discricionários restritivos de direitos

---

<sup>4</sup> BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal. 1988. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm), acesso em 20 de out. 2020.

individuais. Em todo caso, o interesse público possui uma complexa funcionalidade no Direito Público e, especialmente, no ordenamento jurídico-administrativo, sendo enquadrado, não raro, na categoria de “princípio-jurídico-constitucional” implícito ou imanente.<sup>5</sup>

Apesar do termo “supremacia” ora utilizado, não podemos afirmar que este princípio será incontestavelmente aplicado, pois nem sempre o interesse coletivo deverá prevalecer, necessitando-se antes de qualquer coisa, uma ponderação entre os interesses que estão na ocasião reciprocamente associados, para que seja alcançado o justo, de acordo com as circunstâncias em que se encontram, porém, sem desprezar as normas vigentes.

Quando o interesse público se torna motivo de debate em determinado cenário, todas as particularidades e pormenores devem ser analisados, inclusive prevendo possíveis eventualidades, já que não há uma única e indiscutível maneira de se conceituar o interesse público, ainda que grandes juristas perseverem nesta missão.

Como assevera Osório (2000, p. 73) “Por certo que a expressão ‘interesse público’ não traduz nenhuma ‘fórmula mágica’ que a tudo pode abarcar, até porque resulta passível de controle pelo Judiciário”. Desta maneira, não se pode alegar que a conceituação do interesse público é inatacável, porém com a devida razoabilidade e seriedade na análise do caso concreto, é possível que se chegue a um fim necessário, uma tentativa de delimitação.

Ao que pese o administrador público, que investido na função pública, passe a ter as prerrogativas necessárias para a movimentação financeira do Estado, estes não estão a sua livre disposição, ou seja, não poderão ser manuseados a seu bel-prazer, pois o ente público, possui a titularidade dos bens públicos, não sendo, portanto, um direito indisponível. À vista disso, emerge-se o princípio da Indisponibilidade do Interesse público.<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. RIBEIRO, Carlos Vinícius Alves. Supremacia do Interesse Público e outros temas relevantes do Direito Administrativo. São Paulo: Atlas, 2010.

<sup>6</sup> VOLPI, Elon Kaleb Ribas. Conciliação na Justiça Federal. A indisponibilidade do interesse público e a questão da isonomia. Revista da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional: 2011. Disponível em [pgfn.gov.br](http://pgfn.gov.br) acesso em: 16 de out. 2020.



### 1.2.2 Princípio da Indisponibilidade do Interesse Público

Como acontece no princípio da Supremacia do Interesse Público e em todos os demais princípios, diferentemente das leis, nos princípios não há uma aplicação absoluta de um em detrimento de outro, mas sim uma relativização, e isto não se dá de maneira diferente com o princípio da Indisponibilidade do Interesse Público.

Porém, como dispõe Volpi ([S.I.], p. 160) “a relativização da Indisponibilidade do Interesse Público passa, necessariamente, pela via legislativa”, isso significa que apesar da necessária e indispensável análise ao caso concreto, para a devida ponderação, será a lei que definirá quais serão os critérios para esta ponderação, a fim de que sejam evitados arbítrios e inobservâncias da isonomia.

### 1.2.3 Princípio da Legalidade

O princípio da legalidade está intimamente ligado ao poder coercitivo estatal, pois através deste temos a efetivação das normas, de modo que se impõe a todos o dever de cumprir, em razão da existência de leis positivadas por uma Estado, que subordinam seus indivíduos ao seu cumprimento. A legalidade pode ser analisada por vertentes distintas. Sob a ótica dos particulares e sob a ótica dos funcionários estatais.

Trata-se do princípio básico, construtivo e imediatamente necessário do Estado legiferante, no qual, portanto, indivíduos e pessoas não detêm o poder, mas em que normas devem vigor. O último e verdadeiro sentido do princípio fundamental de legalidade de toda e qualquer vida estatal consiste, enfim, em que não mais se imponham, de maneira alguma, poderes e ordens, afinal de contas, somente se pode fazer valer as normas impessoalmente vigentes. Na legalidade geral de toda aplicação do poder estatal, reside a justificação de um Estado como o aqui preconizado. Um sistema fechado de legalidade fundamenta a pretensão, sobre a obediência, justificando que se elimina toda e qualquer pretensão sobre a resistência. Nesse caso, a forma especial de manifestação do Direito é a lei e a justificação específica da coerção estatal é a legalidade.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> SCHIMITT, Carl. Legalidade e Legitimidade. Tradução de Títo Lívio Cruz. Belo Horizonte: Del Rey, 2007. 132 p. Disponível em: [https://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=YFVaGYmLb\\_MC&oi=fnd&pg=PR7&dq=legalidade&ots=G7oB0R65-D&sig=fWBFKAX-qv0Aq-2p2j5H7aJWxlE#v=onepage&q=legalidade&f=false](https://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=YFVaGYmLb_MC&oi=fnd&pg=PR7&dq=legalidade&ots=G7oB0R65-D&sig=fWBFKAX-qv0Aq-2p2j5H7aJWxlE#v=onepage&q=legalidade&f=false), acesso em: 16 de out. 2020.

A menção sobre os olhares distintos aos aspectos do princípio da legalidade, constitui a chamada legalidade administrativa. Na legalidade sob a ótica dos particulares, afirma-se, de modo genérico, que estes podem fazer tudo, desde que a lei não os proíba, enquanto que na legalidade administrativa, cabe a aquele que se encontra em posição de prestador de serviços ao Estado, fazer apenas o que a lei lhe permite. Na obra *Legalidade Administrativa de carne e osso: uma reflexão diante do processo político brasileiro*, de André Cyrino, nos traz uma clara e objetiva passagem sobre este tema.

Na perspectiva dos particulares, o princípio da legalidade é resumido à máxima “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa, senão em virtude de lei” (art. 5º, II, Constituição Federal). Somente a lei pode criar direitos e obrigações. Em contrapartida, na perspectiva do direito administrativo e como decorrência genérica do princípio da legalidade (art. 37, Constituição Federal), a administração pública só pode atuar quando a lei permitir e nos limites da mesma. O intuito é o de que a liberdade dos particulares não seja cerceada pela tirania do administrador público ou de outra manifestação da autoridade pública, o que se revela mais frequentemente com o Poder Executivo. A lei, fruto da vontade geral, representada em assembleia, é o remédio contra os males da nação, o que indica, para o entendimento convencional, uma visão maximalista da lei, que deverá conter todo o direito.<sup>8</sup>

Deste modo, ao realizar tal diferenciação, o Estado quis, mais uma vez, mostrar sua superioridade nas relações verticalizadas e ainda utilizar-se do seu poder estatal de coerção, ao qual lhe foi juridicamente dado.

#### 1.2.4 Princípio da Impessoalidade

Uma das principais razões da existência dos procedimentos licitatórios é o princípio da impessoalidade. Este visa garantir que o Estado, em suas contratações de obras e serviços, a realizem de acordo com a mais vantajosa proposta apresentada e não por relações fraudulentas e inapropriadas, que denigrem o dinheiro público e a imagem da administração. A probidade administrativa, está estreitamente ligada a impessoalidade, pois para que um processo seja probo, é

---

<sup>8</sup> CYRINO, André. *Legalidade Administrativa de carne e osso: uma reflexão diante do processo político brasileiro*. Revista de Direito Administrativo. Rio de Janeiro, v. 274, p. 175-208, jan/abr. 2017. Disponível em <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/68746/66665>, acesso em 16 de out. 2020.

indispensável que no agir do administrador público, não se verifique questões pessoais.<sup>9</sup>

Ademais, a Súmula n. 13 do STF, nos retrata outro relevante assunto, quanto ao princípio da Impessoalidade. Trata-se da vedação ao Nepotismo. Já temos entendimento consolidado que, independentemente da existência desta Súmula, a vedação ao nepotismo é princípio que deve ser internalizado pelos administradores públicos e atuantes em outras áreas que também dizem respeito a atuação estatal, como o Poder Judiciário. Assim sendo, tal vedação não se restringe apenas ao Executivo e Legislativo.

É de se destacar, entretanto, que a vedação ao nepotismo não deve ser absolutamente aplicada a todos os cargos da Administração Pública, pois em relação aos cargos políticos, prezasse a competência e não necessariamente questões pessoais ou impessoais, assim, Neto (2014, p. 261) nos diz que “[...] forçoso reconhecer que a proibição do nepotismo não pode se estender generalizadamente, sob pena até mesmo de se conceber uma ‘impessoalidade às avessas’ ”.

#### 1.2.5 Princípio da Moralidade

Há uma máxima empregada no Direito que afirma que: não basta ser legal é preciso que seja moral. Assim sendo, o princípio da moralidade torna-se inegável, quando da atuação do administrador. Desta forma, este ao agir, deve sempre buscar em sua atuação, a justiça, porém ao mesmo tempo, a eficiência, postulados da moralidade.<sup>10</sup>

Dentre os objetivos da Constituição Federal, presentes no seu artigo 3º, encontra-se o propósito de se construir uma sociedade livre, justa e solidária, porém, só será possível que se alcance este fim, se houver também o respeito ao princípio

---

<sup>9</sup> NETO, Tarcísio Vieira de Carvalho. O princípio da impessoalidade nas decisões administrativas. São Paulo: USP/ Faculdade de Direito, 2014. 335 p. Disponível em [https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-01032016-125610/publico/Tese\\_Tarcisio\\_Vieira\\_de\\_Carvalho\\_Neto.pdf](https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-01032016-125610/publico/Tese_Tarcisio_Vieira_de_Carvalho_Neto.pdf), acesso em 16 de out. 2020.

<sup>10</sup> DELGADO, José Augusto. O princípio da moralidade administrativa e a Constituição Federal de 1988. Biblioteca Digital Jurídica do Superior Tribunal de Justiça: 1992. Disponível em: <https://core.ac.uk/reader/79062610>, acesso em 16 de out. 2020.

da moralidade. Ademais, este princípio deve ser observado não somente nas normas gerais do Direito, como também em suas exceções.<sup>11</sup>

A moralidade Administrativa serve, pois, para impedir que os dirigentes estatais desviem-se das finalidades do Estado de Direito, empregando seus poderes públicos no intuito de se afastar das vontades estatais democraticamente legitimadas. Com isso, insere-se um elemento finalístico na análise de legalidade de todas as ações estatais, de modo que o cumprimento da norma jurídica pela autoridade pública somente pode ser válido quando vinculado aos valores em que tal norma se funda.<sup>12</sup>

Nota-se que há quase uma impossibilidade na descrição ou argumentação quanto ao princípio da moralidade, sem que outros princípios sejam mencionados, como legalidade, razoabilidade, probidade etc., e isso se verifica em razão da correlação existente entre princípios, em que a aplicação de um não exclui a aplicação de outro.

#### 1.2.6 Princípio da Publicidade

O que torna este princípio ainda mais imprescindível, é o fato de que as finanças de uma país são públicas, ou seja, decorrem do dinheiro pago, em grande maioria, por impostos, advindos da população, para finalidades públicas. Assim, a coercitividade da transparência muito se fundamenta no fato da indispensável prestação de contas realizada pelos governantes.

Atualmente, temos uma lei que trata especificamente da coercitividade da publicação e transparência nas prestações de contas dos gestores estatais – a Lei de Responsabilidade Fiscal. Nelas são estipulados limites de gastos que devem ser seguidos obrigatoriamente. Assim, com a publicação dos gastos públicos, tornou-se mais efetiva a fiscalização e punição daqueles que ultrapassam os limites estabelecidos ou ainda daqueles que cometem fraudes.

As entidades que compõem a estrutura da administração pública brasileira são obrigadas pela Constituição Federal a prestar contas do uso de

---

<sup>11</sup> DELGADO, José Augusto. O princípio da moralidade administrativa e a Constituição Federal de 1988. Biblioteca Digital Jurídica do Superior Tribunal de Justiça: 1992. Disponível em: <https://core.ac.uk/reader/79062610>, acesso em 16 de out. 2020.

<sup>12</sup> MARRARA, Thiago. O conteúdo do princípio da moralidade: probidade, razoabilidade e cooperação. Revista Digital de Direito Administrativo, vol. 3, n.1, p. 104-120, 2016. Disponível em <http://www.periodicos.usp.br/rdda/article/view/108986/107560>, acesso em 16 de outubro de 2020.

recursos públicos e a respeitar o princípio da publicidade, entre outros princípios da administração pública. Desse modo, é notória a necessidade de transparência das contas dos entes públicos e seus órgãos componentes nas administrações direta e indireta.<sup>13</sup>

Deste modo, vemos que a coercitividade na prestação de contas não atinge apenas a entidades da administração direta, mas também aqueles que compõem a administração indireta e recebam qualquer recurso proveniente dos cofres públicos, como fundações públicas e empresas públicas.

A fim de dar efetividade a esta exigência de prestação de contas, em 2011 foi criada a Lei 12527, com o intuito de regulamentar o acesso a informações, de modo a dar cumprimento ao princípio da transparência. Além disso, foram estabelecidas a criação de portais da transparência para que a população tenha conhecimento quanto aos créditos e dívidas da unidade federativa.

#### 1.2.7 Princípio da Eficiência

Este princípio não nasceu com a Constituição Federal em 1988, mas foi acrescentado ao artigo 37 desta, em 1998, através da Emenda Constitucional nº19/1998. Não por acaso passou a fazer parte do rol de princípios expressos da Carta magna, mas sim pela necessidade a novas adequações, pois o modelo de gestão se alterou significativamente ao longo dos anos.<sup>14</sup>

A eficiência, conceituando-se de um modo bastante superficial, trata-se de agir da melhor maneira possível, com o menor custo e de forma mais ágil, a fim de alcançar os objetivos pretendidos. Aragão (2004, p. 01), traz o seguinte conceito:

A eficiência não pode ser entendida apenas como uma maximização do lucro, mas sim como um melhor exercício das missões de interesse coletivo que incumbe ao Estado, que deve obter a maior realização prática possível das finalidades do ordenamento jurídico, com os menores ônus possíveis,

---

<sup>13</sup> NETO, Orion Augusto Platt et al. Publicidade e Transparência das Contas Públicas: obrigatoriedade e abrangência desses princípios na administração pública brasileira. *Contab. Vista & Rev.*, v.18, n. 1, p. 75-94, jan./mar. 2007. Disponível em <https://www.redalyc.org/pdf/1970/197014728005.pdf>, acesso em 16 de out. 2020.

<sup>14</sup> AMARAL, Antônio Carlos Cintra do. O princípio da eficiência no direito administrativo. *Celc*: 2002. Disponível em <http://celc.com.br/pdf/comentarios/c2002/c70.pdf>, acesso em 16 de out. 2020.

tanto para o próprio Estado, especialmente de índole financeira, como para as liberdades dos cidadãos.<sup>15</sup>

Em conjunto com o princípio da moralidade, o princípio da eficiência, vem desmistificar a ideia antiquada da época em que vigia a gestão patrimonialista, em que estar de acordo com a legalidade era suficiente. Percebe-se que, conforme os novos entendimentos, o ato do gestor além de legal, também deve ser moral e eficiente.

#### 1.2.8 Demais princípios a serem mencionados.

Fazendo uma breve análise da Constituição Federal, podemos encontrar dezenas de princípios implícitos em suas normas, como probidade administrativa, proporcionalidade, razoabilidade, subsidiariedade, competitividade e tantos outros. Assim, é de se destacar que, apesar da exposição mais detalhada apenas dos princípios basilares e dos princípios expressos, temos, porém, uma grande quantidade de outros, prontos para auxiliar a aplicação do direito ao caso concreto.

---

<sup>15</sup> ARAGÃO, Alexandre Santos de. O princípio da eficiência. Revista de Direito Administrativo: 2004. Disponível em <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/viewFile/44361/44784>, acesso em 16 de out. 2020.

## 2. MODALIDADES DE LICITAÇÃO.

São seis as presentes modalidades de licitação utilizadas pela administração pública brasileira. A Lei nº 8666/1993 dispõe de cinco delas: concorrência, tomada de preços, convite, concurso e leilão; enquanto que a modalidade de pregão é regulamentada por uma legislação própria – a Lei nº 10.520/2002.

O capítulo II, seção I, da Lei 8666/1993, trata especificamente das modalidades de licitação, bem como dos limites e casos de dispensa. O artigo 22, traz um rol de modalidades de licitação, que são reguladas por esta, contendo em seus parágrafos uma breve conceituação de cada uma delas.

Artigo 22. São modalidades de licitação:

- I – Concorrência;
- II – Tomada de preços;
- III – Convite;
- IV – Concurso;
- V – Leilão.<sup>16</sup>

Para que a administração pública regulamentasse a modalidade de licitação pregão, ainda foi preciso aguardar um lapso temporal de nove anos. Em 2002, Fernando Henrique Cardoso, publicou a Lei nº 10.520/2002, contendo apenas treze artigos, regulamentando esta modalidade em todos os entes federados.<sup>17</sup>

### 2.1 CONCORRÊNCIA

A Lei de Licitações, traz como assunto, a modalidade de licitação concorrência, em vinte de seus cento e vinte artigos. Esta própria lei, também nos apresenta a conceituação de concorrência, onde:

---

<sup>16</sup> BRASIL. Lei 8666 de 21 de junho de 1993. Regulamenta o artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília, DF: 1993. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm), acesso em 20 de out. 2020.

<sup>17</sup> BRASIL. Lei 10520 de 17 de julho de 2002. Institui no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns e dá outras providências. Brasília, DF: 2002. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/l10520.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10520.htm), acesso em 16 de out. 2020.

Artigo 22. São modalidades de licitação:

Parágrafo 1º. Concorrência é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados que, na fase inicial de habilitação preliminar, comprovem possuir os requisitos mínimos de qualificação exigidos no edital para a execução de seu objeto.<sup>18</sup>

Diversos pontos devem ser destacados, para a diferenciação de cada um dos tipos de licitação, para que no momento de empregá-los seja feito de maneira efetiva. Prosseguindo, a modalidade concorrência será mais comumente utilizada em contratos de grande vulto em dinheiro, apesar de também poderem ser empregadas, nos de menores valores, desde que cumpridos os demais requisitos.

Outra particularidade da Concorrência, constitui-se no fato de que poderão participar quaisquer interessados; ademais, ter cadastro ou não, não é relevante para a participação. O prazo a ser cumprido no que diz respeito a convocação é de 30 ou 45 dias de antecedência, a depender da situação.

Apesar de ter dito anteriormente que a Concorrência pode ser utilizada em contratos de qualquer valor<sup>19</sup>, há situações em que esta é obrigatória, como nas contratações de obras, serviços e compras em determinados valores, assim como na compra ou alienação de bens imóveis, na concessão de obras ou serviços públicos e ainda na concessão de direito real de uso.<sup>20</sup>

Após a abertura de um processo licitatório nesta modalidade, é preciso que se forme uma comissão, que terá como função avaliar as propostas apresentadas, assim como verificar se toda a documentação apresentada está dentro dos trâmites legais, para que se dê o devido andamento ao processo. Esta deverá ser composta por três membros, podendo ser criada para duração por um determinado período de tempo, chamada de Especial ou para ser permanente.<sup>21</sup>

A Lei nº 8.666/1993, sofreu em 2018, através do Decreto nº 9.412, alterações nos seus valores. Deste modo, para obras e serviços de engenharia, o valor base utilizado para o uso da modalidade concorrência é de acima de um milhão e quinhentos mil reais, já para demais compras e serviços, a modalidade

---

<sup>18</sup> BRASIL. Lei 8666 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 – DF: 1993. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm), acesso em 16 de out. 2020.

<sup>19</sup> Ibidem, 1993.

<sup>20</sup> Ibidem, 1993.

<sup>21</sup> MENDES, Mara Regina Fernandes. O processo de compras públicas no executivo de Sant'ana do Livramento/RS e sua fase interna: a especificação do objeto. UFRS: Porto Alegre, 2015. Monografia.



concorrência será utilizada, nos casos que ultrapassem seiscentos e cinquenta mil reais. É de se ressaltar ainda que, o instrumento de contrato, é obrigatório quando a modalidade de concorrência for ser utilizada, como preceitua o artigo 62 da supracitada lei.<sup>22</sup>

A modalidade de licitação concorrência, possui certa complexidade em sua utilização, porém nos limitaremos ao que foi até o presente momento exposto, visto o objetivo deste trabalho estar focado em outra modalidade, sendo esta apenas uma complementação para um futuro entendimento.

## 2.2 TOMADA DE PREÇOS.

Esta modalidade de licitação encontra respaldo em treze artigos da Lei nº 8.666/1993, estando em seu rol de modalidades. O artigo 22, parágrafo 2º desta lei, traz o conceito de Tomada de preços.

Artigo 22. Parágrafo 2º. Tomada de preços é a modalidade de licitação entre interessados devidamente cadastrados ou que atenderam a todas as condições exigidas para cadastramento até o terceiro dia anterior à data do recebimento das propostas, observada a necessária qualificação.

Primeiro ponto a se destacar e a diferenciar-se da modalidade concorrência, diz respeito ao fato do cadastramento. Como se pode observar, na modalidade concorrência o cadastramento prévio é irrelevante para a participação no processo licitatório, enquanto que na tomada de preços exige-se o cadastramento, que poderá ser realizado até três dias antes do recebimento das propostas.

O montante de valores a serem considerados na tomada de preços, também são distintos dos verificados na concorrência, conforme dispõe o artigo 23 e seus incisos.

---

<sup>22</sup> BRASIL. Lei 8666 de 21 de junho de 1993. Regulamenta o artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília, DF: 1993. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm), acesso em 20 de out. 2020.

Artigo 23. As modalidades de licitação a que se referem os incisos I e III do artigo anterior serão determinadas em função dos seguintes limites, tendo em vista o valor estimado da contratação:

I. Para obras e serviços de engenharia:

b. Tomada de preços – até R\$1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais).

II. Para obras e serviços não referidos no inciso anterior:

b. Tomada de preços – até R\$650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil reais).

Assim, a tomada de preços será utilizada em contratos com valores menores, normalmente menos complexos também. O parágrafo 3º deste mesmo artigo, nos remete ainda às licitações internacionais. A lei nos diz que nas licitações internacionais, nos casos em que o órgão ou entidade dispuser de cadastro internacional de fornecedores, é possível também a utilização da tomada de preços, e que em todos os casos em que for possível a utilização da modalidade convite, também será possível o uso da tomada de preços.

Último ponto a se destacar quanto a esta modalidade, trata-se do fato de que assim como na concorrência, o instrumento de contrato será obrigatório, inclusive em situação de dispensa e inexigibilidade.<sup>23</sup>

### 2.3 CONVITE

Como o foco deste trabalho é a modalidade convite, reservou-se o próximo capítulo inteiro para tratar de suas peculiaridades. Desta forma, aqui será apenas mencionadas algumas de suas características, como feito com as anteriores modalidades retratadas.

O convite trata-se de uma das modalidades disciplinadas pela Lei nº 8.666/1993, que traz em seu artigo 22, a conceituação.

Convite é a modalidade de licitação entre interessados do ramo pertinente a seu objeto, cadastrados ou não, escolhidos e convidados em número de 3 (três) pela unidade administrativa, a qual afixará em local apropriado, cópia do instrumento convocatório e o estenderá aos demais cadastrados na

---

<sup>23</sup> BRASIL. Lei 8666 de 21 de junho de 1993. Regulamenta o artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília, DF: 1993. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm), acesso em 20 de out. 2020.

correspondente especialidade que manifestarem seu interesse com antecedência de até 24 (vinte e quatro) horas da apresentação das propostas.

Desde já, é possível notar a superior complexidade desta modalidade, apesar de que a fundamentação para sua criação, foi o fato de simplificar os trâmites processuais da licitação. Ademais, o convite é mencionado em pelo menos um terço dos artigos presentes na Lei nº 8666/1993, visto a sua abrangência.

A legislação estipula o convite a três interessados, mas para evitar que sejam sempre os mesmo três interessados a serem convidados, esta faz uma ressalva de que caso haja mais de 3 (três) interessados na praça, quando novo convite for realizado para aquele mesmo objeto, mais um interessado deve ser convidado.<sup>24</sup>

E ainda quando não houver a possibilidade de se convidar 3 (três) interessados, em razão da inexistência deste número, poderá se convidar apenas o número existente ou realizar um novo processo licitatório. Em razão de certas acessibilidades propostas pelo convite, a legislação delegou a este lidar apenas com contratos de menor montante.<sup>25</sup>

Artigo 23. As modalidades de licitação a que se referem os incisos I a III do artigo anterior serão determinadas em função dos seguintes limites, tendo em vista o valor estimado de contratação:

- I. Para obras e serviços de engenharia:
  - a. Convite – até R\$150.000,00 (cento e cinquenta mil reais).
- II. Para compras e serviços não referidos no inciso anterior:
  - a. Convite – até R\$80.000,00 (oitenta mil reais).

Os artigos 28 a 31 da já supracitada lei, trazem um rol com diversos documentos que devem ser apresentados para a participação no procedimento licitatório, dentre eles: cédula de identidade, registro comercial, no caso de empresa individual, ato constitutivo, estatuto ou contrato social em vigor, inscrição do ato

---

<sup>24</sup> BRASIL. Lei 8666 de 21 de junho de 1993. Regulamenta o artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília, DF: 1993. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm), acesso em 20 de out. 2020.

<sup>25</sup> Ibidem, 1993.

constitutivo, decreto de autorização, dentre outros, porém, tais documentos poderão ser dispensados no caso da modalidade convite, no todo ou em parte.<sup>26</sup>

A comissão de licitação a ser constituída, no caso da modalidade convite, poderá ser composta por servidores formalmente designados, de modo excepcional, no caso de pequenas unidades administrativas, assim como em face da exiguidade do pessoal disponível para participação no processo. Tal ato visa tornar mais célere e acessível a constituição desta.<sup>27</sup>

## 2.4 CONCURSO

O Concurso segue rito processual totalmente distinto das demais modalidades de licitação. Estes serão utilizados preferencialmente nas situações de prestação de serviços técnicos profissionais especializados, desde que sejam previamente estipulados quais serão os prêmios ou remunerações.<sup>28</sup>

Em respeito ao princípio da publicidade, deverão ser publicados avisos contendo informações como o local em que os interessados devem comparecer para que tenham acesso integral às informações da licitação, devendo-se respeitar um prazo mínimo de quarenta e cinco dias, da data da publicação até a apresentação de propostas.<sup>29</sup>

O conceito desta modalidade também está presente no artigo 22 da Lei de Licitações onde:

Artigo 22 São modalidades de licitação:  
IV Concurso

Parágrafo 4º Concurso é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados para escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, mediante a instituição de prêmios ou remuneração dos vencedores, conforme critérios constantes do edital publicado na imprensa oficial com antecedência mínima de 45 ( quarenta e cinco) dias.

---

<sup>26</sup> BRASIL. Lei 8666 de 21 de junho de 1993. Regulamenta o artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília, DF: 1993. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm), acesso em 20 de out. 2020.

<sup>27</sup> Ibidem, 1993.

<sup>28</sup> Ibidem, 1993.

<sup>29</sup> Ibidem, 1993.

Assim como acontece no convite, na modalidade concurso também é possível que se dispense toda ou parte da documentação presente nos artigos 28 a 31 da Lei nº 8.666/1993. Os critérios de menor preço, melhor técnica, técnica e preço e maior lance ou oferta não serão observados na modalidade concurso.<sup>30</sup>

O modo de julgamento aqui será realizado de maneira distinta, onde será realizada a constituição de uma comissão especial para julgamento, em que seus membros poderão ser ou não servidores públicos, porém, necessariamente precisarão ser indivíduos de reputação ilibada e reconhecido conhecimento na área que se está examinando.<sup>31</sup>

## 2.5 LEILÃO

Esta é a última das modalidades regulamentadas pela Lei nº 8.666/1993, seguindo a ordem do rol do artigo 22. Alguns pontos de destaque do leilão serão abaixo mencionados, a fim de se esclarecer esta modalidade.

Primeiro ponto de destaque corresponde ao disposto no artigo 19, ao afirmar a adoção desta modalidade de licitação, quando a administração pública decidir por vender bens imóveis que foram entregues a esta por meio de procedimentos judiciais ou dação em pagamento.

Artigo 19 Os bens imóveis da Administração Pública, cuja aquisição haja derivado de procedimentos judiciais ou dação em pagamento, poderão ser alienados por ato da autoridade competente, observadas as seguintes regras:  
III Adoção do procedimento licitatório, sob a modalidade de concorrência ou leilão.

---

<sup>30</sup> BRASIL. Lei 8666 de 21 de junho de 1993. Regulamenta o artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília, DF: 1993. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm), acesso em 20 de out. 2020.

<sup>31</sup> Ibidem, 1993.

A questão da publicidade, com fornecimento de um prazo mínimo até o recebimento das propostas ou realização do evento, no caso do leilão é de 15 (quinze) dias, diferentemente de todas as anteriores modalidades citadas.<sup>32</sup>

O conceito apresentado pela lei diz que:

Artigo 22, parágrafo 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 no artigo 19, a quem oferecer o maior lance, igual ou superior ao valor da avaliação.

Assim, de mesmo modo que a concorrência, no leilão qualquer interessado poderá participar, mas a ressalva a se fazer é na menção ao termo “móvel”, pois o leilão é utilizado prioritariamente para a venda dos bens móveis.

## 2.6 PREGÃO

O pregão é uma modalidade muito particular, pois não está disposta na Lei nº 8.666/1993 como as demais modalidades, mas sim em uma lei própria, sendo a Lei nº 10.520/2002. Esta lei é relativamente curta, contendo apenas treze artigos.

Inicialmente, o artigo primeiro virá mencionar a utilização desta modalidade para aquisição de bens e serviços comuns, sendo considerado como bem e serviços comuns, aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, através de peculiaridades usuais do mercado.<sup>33</sup>

O pregão é uma modalidade que pode ser realizado tanto por meio eletrônico como por meio presencial. Este possui fases distintas, sendo uma a fase preparatória e outra a fase externa. Na fase preparatória, será definida uma autoridade competente para justificar os motivos da contratação, exigências e critérios, definir o objeto, designar as demais pessoas a participar do processo.

---

<sup>32</sup> BRASIL. Lei 8666 de 21 de junho de 1993. Regulamenta o artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília, DF: 1993. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm), acesso em 20 de out. 2020.

<sup>33</sup> BRASIL. Lei 10520 de 17 de julho de 2002. Institui no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns e dá outras providências. Brasília, DF: 2002. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/l10520.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10520.htm), acesso em 16 de out. 2020.

Artigo 3º A fase preparatória do pregão observará o seguinte:

I A autoridade competente justificará a necessidade de contratação e definirá o objeto do certame, as exigências de habilitação, os critérios de aceitação das propostas, as sanções por inadimplemento e as cláusulas do contrato, com fixação dos prazos para o fornecimento.

II A definição do objeto deverá ser precisa, suficiente e clara, vedadas especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem a competição.

III dos autos do procedimento constarão a justificativa das definições referidas no inciso I deste artigo e os indispensáveis elementos técnicos sobre os quais estiverem apoiados, bem como o orçamento, elaborado pelo órgão ou entidade promotora da licitação, dos bens ou serviços a serem licitados, e

IV a autoridade competente designará dentre os servidores do órgão ou entidade promotora da licitação, o pregoeiro e respectiva equipe de apoio, cuja atribuição inclui, dentre outras o recebimento das propostas e lances, a análise de sua aceitabilidade e sua classificação, bem como a habilitação e a adjudicação do objeto do certame ao licitante vencedor.<sup>34</sup>

Já na segunda fase, chamada de externa, os interessados efetivamente serão convocados e comunicados das principais informações para participação neste, com a enunciação de datas, horários, locais, assim como a maneira como tudo se processará até a data da homologação.<sup>35</sup>

Artigo 4º A fase externa do pregão será iniciada com a convocação dos interessados e observará as seguintes regras:

I A convocação dos interessados será efetuada por meio da publicação de aviso, em diário oficial, do respectivo ente federado, ou não existindo em jornal de grande circulação local, e facultativamente, por meios eletrônicos e conforme o vulto da licitação, em jornal de grande circulação, nos termos do regulamento de que trata o artigo 2º.

II Do aviso constarão a definição do objeto da licitação, a indicação do local, dias e horários em que poderá ser lida ou obtida a íntegra do edital.

III Do edital constarão todos os elementos definidos na forma do inciso I do artigo 3º, as normas que disciplinarem o procedimento e a minuta do contrato, quando for o caso.

IV Cópias do edital e do respectivo aviso serão colocados a disposição de qualquer pessoa para consulta e divulgadas na forma da lei nº 9755 de 16 de dezembro de 1998.

V O prazo fixado para a apresentação das propostas, contado a partir da publicação do aviso, não será inferior a 8 (oito) dias úteis.

VI No dia, hora e local designados, será realizada sessão pública para o recebimento das propostas, devendo o interessado, ou seu representante, identificar-se e, se for o caso, comprovar a existência dos necessários

---

<sup>34</sup> BRASIL. Lei 10520 de 17 de julho de 2002. Institui no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns e dá outras providências. Brasília,DF: 2002. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/l10520.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10520.htm), acesso em 16 de out. 2020.

<sup>35</sup> Ibidem, 2002.

poderes para formulação de propostas e para a prática de todos os demais atos inerentes ao certame.

VII Aberta a sessão, os interessados ou seus representantes, apresentarão declaração dando ciência de que cumprem plenamente os requisitos de habilitação e entregarão os envelopes contendo a indicação do objeto e do preço oferecidos, procedendo-se à sua imediata abertura e a verificação da conformidade das propostas com os requisitos estabelecidos no instrumento convocatório.

VIII No curso da sessão, o autor da oferta de valor mais baixo e os das ofertas com preços até 10% (dez por cento) superiores àquela poderão fazer novos lances verbais e sucessivos, até a proclamação do vencedor.

IX Não havendo pelo menos 3 (três) ofertas nas condições definidas no inciso anterior, poderão os autores das melhores propostas, até o máximo de três, oferecer novos lances verbais e sucessivos, quaisquer que sejam os preços oferecidos.

X Para julgamento e classificação das propostas, será adotado o critério de menor preço, observados os prazos máximos para fornecimento, as especificações técnicas e os parâmetros mínimos de desempenho e qualidade definidos no edital.

XI Examinada a proposta classificada em primeiro lugar, quanto ao objeto e valor, caberá ao pregoeiro decidir motivadamente a respeito de sua aceitabilidade.

XII Encerrada a etapa competitiva e ordenadas as ofertas, o pregoeiro procederá à abertura do invólucro contendo os documentos de habilitação do licitante que apresentou a melhor proposta, para verificação do atendimento das condições fixadas no edital.

XIII A habilitação far-se-á com a verificação de que o licitante está em situação regular perante a Fazenda Nacional, a Seguridade Social e o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS e as fazendas estaduais e municipais, quando for o caso, com a comprovação de que atende as exigências do edital quanto à habilitação jurídica e qualificações técnicas e econômico-financeira.<sup>36</sup>

Portanto, apesar de regulado posteriormente por outra legislação, o pregão “ é uma modalidade licitatória, que desde maio de 2000, se soma às outras cinco já existentes para, enquanto norma geral de licitação, permitir aos entes governamentais , inclusive os municipais, a seleção de interessados (...)”.<sup>37</sup>

---

<sup>36</sup> BRASIL. Lei 10520 de 17 de julho de 2002. Institui no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns e dá outras providências. Brasília,DF: 2002. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/l10520.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10520.htm), acesso em 16 de out. 2020.

<sup>37</sup> PALAVÉRI, Marcelo. Pregão nas licitações municipais. Belo Horizonte:Del Rey, 2005. 244 p. Disponível em <https://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=jfs9bIDEp4EC&oi=fnd&pg=PR13&dq=preg%C3%A3o&ots=H7gUnlQkA2&sig=Zb3WDSzYK-hU7ofZ1Rfme2KehT0#v=onepage&q=preg%C3%A3o&f=false>, acesso em 20 de out. 2020.



### 3 FRAGILIDADES DA CARTA-CONVITE

A modalidade convite, como já mencionado no capítulo 2 deste trabalho, trata-se de uma modalidade de licitação, regulamentada pela Lei nº 8.666/1993, estando presente no rol do artigo 22. Esta é utilizado em contratos de menor valor, conforme demonstra o artigo 23 desta mesma lei.

#### 3.1 PRAZOS

Prosseguindo, iniciamos a análise dos pontos que nos conduziram a esta modalidade, e porque ela pode ser considerada mais frágil que as demais. Primeiramente, quando uma licitação ocorre é preciso que haja um período entre a data de divulgação do edital de licitação e o recebimento das propostas ou a realização do evento. Este período é necessário para que os interessados tenham prazo suficiente para tomar ciência do acontecido e organizar suas documentações.

Na modalidade concurso e em uma hipótese da concorrência esse prazo é de 45 (quarenta e cinco) dias, em um tipo de tomada de preços e demais situações de concorrência o prazo será de 30 (trinta) dias, no leilão e nos demais casos da tomada de preço o prazo será de 15 (quinze) dias, porém no convite esse prazo é de apenas 5 (cinco) dias.<sup>38</sup>

Esse prazo não se mostra razoável para que os demais interessados que não foram convidados, consigam tomar conhecimento do que está acontecendo e ainda organizem os documentos necessários para solicitar a participação. Este demonstra-se o primeiro ponto crucial de fragilidade do convite e ademais apresenta-se com um certo desrespeito ao princípio da impessoalidade, pois os convidados terão certa vantagem de tempo em relação aos demais, já que eles conhecem o processo que está em andamento.

---

<sup>38</sup> BRASIL. Lei 8666 de 21 de junho de 1993. Regulamenta o artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília, DF: 1993. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm), acesso em 20 de out. 2020.

### 3.2 INTERESSADOS

Segundo ponto de destaque está relacionado ao fato da modalidade convite ser direcionada a três interessados precipuamente. Apesar das justificativas de celeridade para a prática deste tal ato, verifica-se um tratamento diferenciado para com aqueles que também possuem interesse em participar e não são convidados, necessitando de realizar a solicitação em até 24 horas antes da abertura das propostas, caso contrário, perderá a oportunidade e o direito.<sup>39</sup>

Segundo Niebuhr (apud Oliveira, 2018, p. 42) “ 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”. Assim, por óbvio, critérios subjetivos serão considerados ao realizar-se a escolha dos interessados a serem convidados, correndo alto risco de se esbarrar no princípio da impessoalidade.

### 3.3 DISPENSA

Terceiro ponto a se mencionar, corresponde ao disposto no artigo 22, parágrafo 7º, na hipótese dispensar-se a licitação.

Artigo 22. Parágrafo 7º Quando, por limitações do mercado ou manifesto desinteresse dos convidados, for impossível a obtenção do número mínimo de licitantes exigidos no parágrafo 3º deste artigo, essas circunstâncias deverão ser devidamente justificadas no processo, sob pena de repetição do convite.

Neste caso narrado, para que houvesse um maior nível de segurança, não deveria haver a possibilidade de dispensar-se a licitação com apenas o registro de justificção, com alegações de impossibilidade de obtenção do número mínimo de

---

<sup>39</sup> BRASIL. Lei 8666 de 21 de junho de 1993. Regulamenta o artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília, DF: 1993. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm), acesso em 20 de out. 2020.

três licitantes, mas sim uma nova tentativa de licitação alterando-se critérios ou melhorando-se a proposta inicialmente apresentada.

Mais um ponto a se questionar, são os valores de R\$150.000,00 (cento e cinquenta mil reais) e R\$80.000,00 (oitenta mil reais), como bases para definição deste critério. Em razão da clara violação ao princípio da impessoalidade, tornando-se assim muito mais possível a realização de uma fraude, estes valores são considerados demasiadamente altos.<sup>40</sup>

Quarto ponto considerável, está presente no parágrafo 3º, do artigo 23. Os termos deste diz que:

Parágrafo 3º - A concorrência é a modalidade de licitação cabível, qualquer que seja o valor do seu objeto, tanto na compra ou alienação de bens imóveis, ressalvado o disposto no artigo 19, como nas concessões de direito real de uso e nas licitações internacionais, admitindo-se neste último caso, observados os limites deste artigo, a tomada de preços, quando o órgão ou entidade dispuser de cadastro internacional de fornecedores ou o convite, quando não houver fornecedor do bem ou serviço no país.

Neste caso, vemos que a lei permite ao administrador público, convidar o interessado em âmbito internacional, caso não haja fornecedor apto do bem ou serviço, localizado no país. O equívoco apresentado não se relaciona diretamente ao fato do convite, mas sim ao fato de que a lei não prevê nenhuma hipótese de promoção a indústria e demais ramos de atividade à iniciarem a produção do bem ou prestação do serviço no país, abalando a confiabilidade na escolha do fornecedor.

Além dos artigos supramencionados, encontra-se diversas outras falhas na aplicação desta modalidade, porém em razão do curto espaço, ressaltou-se aqueles que demonstram maior destaque e relevância e se tornam mais visíveis os desrespeitos aos princípios que norteiam a licitação.

---

<sup>40</sup> Ibidem, 1993.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O objetivo desta pesquisa foi expor de modo efetivo, os necessários pontos a serem observados quanto ao andamento de um processo licitatório. Inicialmente, expôs-se as bases, os princípios que norteiam o processo licitatório, dando-se destaque aos princípios implícitos e também aos explícitos dispostos na Constituição Federal. Em seguida buscou-se esclarecer quanto às modalidades de licitação existentes na legislação brasileira e por fim demonstrou-se algumas fragilidades da modalidade carta convite, presentes na Lei 8666 de 1993.

O proposto por este trabalho foi atingido, pois de modo claro e eficiente se alcançou a demonstração de algumas das falhas presentes na legislação brasileira que podem ser corrigidas e melhoradas. Além de que, nos muitos anos exercendo como profissão o auxílio administrativo na execução de licitações na prefeitura do município em que resido, pude de modo mais claro observar as citadas falhas da lei assim como me atentar a possíveis melhoras.

## REFERÊNCIAS

AMARAL, Antônio Carlos Cintra do. O princípio da eficiência no direito administrativo. Celc: 2002. Disponível em <http://celc.com.br/pdf/comentarios/c2002/c70.pdf>, acesso em 16 de out. 2020.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. O princípio da eficiência. Revista de Direito Administrativo: 2004. Disponível em <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/viewFile/44361/44784>, acesso em 16 de out. 2020.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal. 1988. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.html](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.html), acesso em 20 de out. 2020.

BRASIL. Lei 8666 de 21 de junho de 1993. Regulamenta o artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília, DF: 1993. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8666cons.html](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.html), acesso em 20 de out. 2020.

BRASIL. Lei 10520 de 17 de julho de 2002. Institui no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns e dá outras providências. Brasília,DF: 2002. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/l10520.html](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10520.html), acesso em 16 de out. 2020.

CYRINO, André. Legalidade Administrativa de carne e osso: uma reflexão diante do processo político brasileiro. Revista de Direito Administrativo. Rio de Janeiro, v. 274, p. 175-208, jan/abr. 2017. Disponível em

<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/68746/66665>, acesso em 16 de out. 2020.

D'ALMEIDA, Rozelaine Rubia Bueno et al. A modalidade licitatória convite: um estudo de caso no estado do rio grande do sul. Revista Gesto: v. 02, n. 02, jul./dez. 2014.

DELGADO, José Augusto. O princípio da moralidade administrativa e a Constituição Federal de 1988. Biblioteca Digital Jurídica do Superior Tribunal de Justiça: 1992. Disponível em: <https://core.ac.uk/reader/79062610>, acesso em 16 de out. 2020.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. RIBEIRO, Carlos Vinícius Alves. Supremacia do Interesse Público e outros temas relevantes do Direito Administrativo. São Paulo: Atlas, 2010.

FERRAZ, Luciano. Função regulatória da Licitação. A&C Revista de Direito Administrativo & Constitucional. Ano 3, n. 11, jan/mar 2003. Belo Horizonte: Fórum, 2003. Disponível em: <http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/viewFile/301/136>, acesso em 15 de out. 2020.

MARRARA, Thiago. O conteúdo do princípio da moralidade: probidade, razoabilidade e cooperação. Revista Digital de Direito Administrativo, vol. 3, n.1, p. 104-120, 2016. Disponível em <http://www.periodicos.usp.br/rdda/article/view/108986/107560>, acesso em 16 de outubro de 2020.

MENDES, Mara Regina Fernandes. O processo de compras públicas no executivo de Sant'ana do Livramento/RS e sua fase interna: a especificação do objeto. UFRS: Porto Alegre, 2015. Monografia.

NETO, Orion Augusto Platt et al. Publicidade e Transparência das Contas Públicas: obrigatoriedade e abrangência desses princípios na administração pública brasileira. *Contab. Vista & Rev.*, v.18, n. 1, p. 75-94, jan./mar. 2007. Disponível em <https://www.redalyc.org/pdf/1970/197014728005.pdf>, acesso em 16 de out. 2020.

NETO, Tarcísio Vieira de Carvalho. O princípio da impessoalidade nas decisões administrativas. São Paulo: USP/ Faculdade de Direito, 2014. 335 p. Disponível em [https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-01032016-125610/publico/Tese\\_Tarcisio\\_Vieira\\_de\\_Carvalho\\_Neto.pdf](https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-01032016-125610/publico/Tese_Tarcisio_Vieira_de_Carvalho_Neto.pdf), acesso em 16 de out. 2020.

OLIVEIRA, Fernando Coelho de. As fragilidades da carta convite nos processos licitatórios para compras e serviços pela administração pública. Monografia de especialização. UTFP: Curitiba, PR: 2018.

OSÓRIO, Fábio Medina. Existe uma supremacia do interesse público sobre o privado no direito administrativo brasileiro? *FGV: Revista do Direito Administrativo*, 2000. Disponível em <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/47527>, acesso em 21 de out. 2020.

PALAVÉRI, Marcelo. Pregão nas licitações municipais. Belo Horizonte: Del Rey, 2005. 244 p. Disponível em <https://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=jfs9bIDEp4EC&oi=fnd&pg=PR13&dq=preg%C3%A3o&ots=H7gUnlQkA2&sig=Zb3WDszYK-hU7ofZ1Rfme2KehT0#v=onepage&q=preg%C3%A3o&f=false>, acesso em 20 de out. 2020.

SCHIMITT, Carl. Legalidade e Legitimidade. Tradução de Títo Lívio Cruz. Belo Horizonte: Del Rey, 2007. 132 p. Disponível em: [https://books.google.com.br/books?hl=ptBR&lr=&id=YFVaGYmLb\\_MC&oi=fnd&pg=P](https://books.google.com.br/books?hl=ptBR&lr=&id=YFVaGYmLb_MC&oi=fnd&pg=P)

R7&dq=legalidade&ots=G7oB0R65-D&sig=fWBFKAX-qv0Aq  
2p2j5H7aJWxlE#v=onepage&q=legalidade&f=false, acesso em: 16 de out. 2020.

SQUEFF, Flávia de Holanda Schmidt. O poder de compras governamental como instrumento de desenvolvimento tecnológico: análise do caso brasileiro. Brasília: Rio de Janeiro: IPEA, 1990.

VOLPI, Elon Kaleb Ribas. Conciliação na Justiça Federal. A indisponibilidade do interesse público e a questão da isonomia. Revista da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional: 2011. Disponível em [pgfn.gov.br](http://pgfn.gov.br) acesso em: 16 de out. 2020.