CENTRO UNIVERSITÁRIO PRESIDENTE ANTÔNIO CARLOS - UNIPAC

CURSO DE DIREITO

LEANDRO FERREIRA DE FREITAS

DOS ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA NA MODALIDADE CONVITE

JUIZ DE FORA - MG

2019

LEANDRO FERREIRA DE FREITAS

DOS ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA NA MODALIDADE CONVITE

Monografia de conclusão de curso apresentada ao curso de Direito do Centro Universitário Presidente Antônio Carlos - UNIPAC, como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Esp. Luciana de Oliveira Zimmermann

JUIZ DE FORA – MG

2019

FOLHA DE APROVAÇÃO

Leandro Ferreira de Freitas

Aluno

Dos Atos de Improbidade Administrativa na Modalidade Culposa

Tema

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

BANCA EXAMINADORA

Orientador

Membro 1

Membro 2

Aprovada em 04 / 12 / 2019.

AGRADECIMENTOS

A Deus, autor e consumador de todas as coisas, pela permissão em percorrer excelso caminho, contando sempre com seu agir trinitário.

Aos meus pais, a quem devo a graça de ter conseguido concluir mais essa etapa em minha vida. São pessoas a quem me resta apenas o agradecimento, pois não há prêmio que supere todo amor investido e tanta credibilidade depositada.

A meus irmãos, pelo muito que representam em minha vida. Pessoas ímpares, em quem vislumbrei o impulso para traçar esse trajeto.

Aos amigos que a vida me proporcionou, em seus diversos ambientes por onde passei, e de forma especial ao meu amigo Gustavo, com quem compartilhei de perto este trajeto de lutas e superação.

A toda equipe do Centro Universitário Presidente Antônio Carlos (professores e funcionários), que empenhados em suas funções criaram o ambiente propício para que o conhecimento fosse compartilhado.

Às minhas queridas professoras Luciana Zimmermann e Inês Afonso, pela orientação na elaboração deste trabalho. Pessoas de vasto conteúdo acadêmico e de uma humildade que supera todo conhecimento.

[...]"- Tá vendo essa mansão sensacional?
Comprei com o dinheiro desviado do hospital.
- Ah! E o meu cofre cheio de dólar?
É o dinheiro que seria pra fazer mais uma escola.
- Precisa ver minha fazenda! Comprei só com o dinheiro da merenda!
- E o meu filhão? Um milhão só de mesada!
E tudo com o dinheiro das crianças abandonadas.
- E a minha esposa não me leva à falência
Porque eu tapo esse buraco com o rombo da Previdência.
- Vossa excelência, cê não viu meu avião?
Comprei com uma verba que era pra construir prisão!
- E a superlotação?
- Problema do povão! Não temos imunidade? Pra nós não pega não."[...]

Gabriel, o Pensador – Composição: Pega o Ladrão.

RESUMO

A Administração Pública, sempre que for contratar com terceiros para aquisição de bens e serviços, deverá observar o procedimento de licitação. Dentre as modalidades de licitação, presentes na Lei 8.666/93 (Lei de Licitações), a modalidade Convite, devido suas especificidades apresenta algumas vulnerabilidades que a tornam um instrumento hábil para práticas de ilícitos, caracterizados ímprobos, nos moldes da Lei 8.429/92 – Lei de Improbidade Administrativa. A fim de se evitar a perpetuação de ilegalidades contra a lisura da licitação, cuja maior incidência ocorre por meio da modalidade Convite, considera-se a necessidade de enrijecimento, pelo legislador, dos requisitos exigidos pela modalidade em comento.

Palavras-chave: Licitação. Convite. Improbidade Administrativa.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....09

2 LICITAÇÃO PÚBLICA.....11

2.1 Princípios da Licitação.....12

2.1.1 Princípio da Legalidade.....13

2.1.2 Princípio da Impessoalidade.....13

2.1.3 Princípio da Moralidade.....14

2.1.4 Princípio da Publicidade.....14

2.1.5 Princípio da Probidade Administrativa.....16

2.1.6 Princípio da Vinculação ao Instrumento Convocatório.....17

2.1.7 Princípio do Julgamento Objetivo.....18

2.1.8 Princípio da Isonomia.....18

2.2 Modalidades de Licitação.....19

2.2.1 Concorrência.....20

2.2.2 Tomada de Preços.....21

2.2.3 Concurso.....22

2.2.4 Leilão.....23

2.2.5 Convite.....24

2.2.6 Pregão – Lei 10.520/02.....27

2.2.7 Regime diferenciado de contratação (RDC) – Lei 12.462/11.....28

3 IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.....30

3.1 Histórico.....31

3.2 Lei de Improbidade Administrativa – Lei 8.492/92.....32

3.2.1 Dos atos de improbidade administrativa que importam enriquecimento ilícito.....33

3.2.2 Dos atos de improbidade administrativa que causam prejuízo ao erário.....35

3.2.3 Dos atos de improbidade que atentam contra os princípios da Administração Pública.....38

3.2.4 Dos legitimados.....40

4 DOS ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA NA CARTA CONVITE.....42

4.1 Frustração da Licitação Pública por atos de improbidade administrativa cometida por agentes públicos ou terceiros beneficiados.....44

4.2 A Improbidade Administrativa na Modalidade Convite.....46

4.2.1 Dos atos de improbidade administrativa por fracionamento do objeto.....46

4.2.2 Dos atos de improbidade cometidos através do instrumento convocatório – Carta Convite.....50

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....54

REFERÊNCIAS.....57

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho visa uma abordagem dos atos de improbidade administrativa que são cometidos através da Licitação Pública, e de forma mais específica, através da modalidade Convite.

São duas constantes na Administração Pública, ou seja: a licitação, procedimento a ser observado pela Administração Pública sempre que for contratar, e os atos de improbidade cometidos por agentes públicos e terceiros em colaboração.

São realidades que estão presentes no poder público, mas divergentes por sua natureza, pois a licitação é um dever da Administração Pública, e a improbidade sua "calcanhar de Aquiles", ou seja, uma realidade do qual se dispõe.

Os capítulos a serem abordados durante este trabalho demonstrarão o que seja a licitação pública, bem como os atos que caracterizam improbidade administrativa. E, buscando delimitar a matéria em comento, far-se-á uma análise dos atos de improbidade cometidos por agentes públicos e terceiros beneficiados, especificamente por meio da modalidade licitatória Convite.

Nesta seara, verifica-se que o estudo será realizado através de uma análise teórico-metodológica, que busque ajudar a questionar, na prática, meios licitatórios, principalmente, na modalidade convite, em consonância com os princípios constitucionais atinentes à Administração Pública e os atos de probidade administrativa.

Quanto à técnica de pesquisa, opta-se pela documentação indireta, tendo como fontes tanto dados primários, como legislação e jurisprudência; quanto dados secundários, como livros e artigos.

Assim sendo, o primeiro capítulo, cuidará de conceituar o que seja licitação pública e os princípios que dela originam, demonstrando sua importância e, necessária, observância sempre que a Administração Pública firmar contratos com terceiros para aquisição de bens e serviços.

Dentre as especificidades trazidas pela lei de licitação – sendo a Lei 8.666/93 a lei geral de licitação, a Lei 10.520/02 a lei do Pregão e a Lei 12.462/11, lei do Regime diferenciado de Contratação (RDC) –, abordar-se-á as modalidades de licitação a serem adotadas pelo administrador sempre que for licitar, devendo observar o objeto e valor de contratação para adoção da modalidade cabível.

O segundo capítulo analisará a Lei de Improbidade Administrativa – Lei 8.426/92, num esforço de se demonstrar quais atos configuram improbidade administrativa, conforme os

dispositivos constantes em lei, bem como as penalidades aplicadas aos agentes ímprobos e terceiros que, com ele, concorram, o induzam, ou se beneficiem do ato.

Buscar-se-á, ainda, demonstrar como se aplicam os dispositivos de improbidade a agentes tendentes em frustrar a lisura da licitação, em vista de benefícios pessoais e de terceiros, em detrimento dos interesses da coletividade.

Essa aplicação concreta das sanções aos agentes ímprobos, que se utilizam da licitação pública para enriquecerem ilicitamente, lesar o erário e violar os princípios da Administração Pública, esboçar-se-á no terceiro capítulo, onde, por meio de julgados e jurisprudências, serão demonstradas as ilicitudes cometidas no âmbito da Administração Pública, através de atos desabonadores, em violação aos princípios e à lei, cometidos por gestores públicos, especificamente no tocante a modalidade convite.

Portanto, buscar-se-á tratar das vulnerabilidades da modalidade Convite, bem como a má aplicação, pelo gestor público, dessa modalidade, ao se firmar contrato com terceiros para prestação de bens e serviços. Para tanto, recorrer-se-á a alguns dos inúmeros julgados acerca da matéria, bem como a doutrina que prevalece.

Com essa linha de reflexão, objetiva-se elucidar que a ilicitude, no trato com as coisas públicas não pode prosperar, devendo os agentes ímprobos e terceiros que se beneficiem, concorram ou induzam serem responsáveis por seus atos, cuja resposta sancionatória iniba as práticas que, reiteradamente, vem se repetindo no seio da Administração Pública.

2 LICITAÇÃO PÚBLICA

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 37, XXI, dispõe que as contratações feitas pela Administração Pública, para aquisição de bens e serviços se dará por meio do procedimento de Licitação. Veja-se:

> 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 estabelecem obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências das qualificações técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações. (BRASIL, 1988)

Com efeito, visa o texto constitucional atribuir à Administração Pública uma efetiva prestação de serviços públicos, onde seja assegurado o equilíbrio social, econômico e financeiro, através de contratações isonômicas, em observância aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, conforme prevê o artigo 37, *caput*, da Constituição Federal de 1988.

A licitação é um procedimento a ser observado pelo administrador do ente público. Há previsão Constitucional, mas também lei federal que disciplina a matéria, ou seja, a Lei Federal 8.666/93 – Lei de Licitações. Por meio desta, o legislador se ocupou em delinear as normas como se processarão os contratos pela administração pública para aquisição de bens e serviços, bem como alienações e locações.

Destarte, a licitação é "um procedimento administrativo disciplinado por lei e por um ato administrativo prévio, que determina critérios objetivos de seleção de propostas da contratada mais vantajosa, com observância do princípio da isonomia, conduzido por um órgão dotado de competência específica" (JUSTEN FILHO *apud* CARVALHO, 2017, p. 441).

A Lei de Licitações, ao inaugurar seus dispositivos legais dispõe no artigo 1º que todos os entes da administração pública direta e indireta se sujeitarão às normas e princípios estatuídos pela Lei 8.666/93, conforme se vê:

> Está Lei estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações no âmbito dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.
>
> Parágrafo único. Subordinam-se ao regime desta Lei, além dos órgãos da administração direta, os fundos especiais, as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas

> direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios. (BRASIL, 1993).

Conforme prevê o texto de lei, todos os entes ou entidades que se utilizem de verbas públicas para execução de suas atividades, destinadas ao serviço público, observarão a Lei de Licitações, com o escopo de buscar a melhor e mais vantajosa contratação pelo Estado, além de permitir ampla concorrência entre os prestadores e fornecedores de bens e serviços.

Ademais, o artigo 3º da Lei 8.666/93 prevê que a finalidade de licitação é buscar, além do princípio constitucional da isonomia, propostas que sejam mais vantajosas à administração e que velem pela promoção do desenvolvimento nacional sustentável, com observância aos princípios da legalidade, impessoalidade, publicidade, probidade administrativa, vinculação ao instrumento convocatório e julgamento objetivo das propostas, os quais dissertaremos a seguir.

2.1 Princípios da Licitação

O direito rege-se por princípios. Segundo Leonardo Vizeu Figueiredo (2016, não paginado), os princípios são:

> [...]um conjunto de normas ou padrões de conduta a serem seguidos por uma pessoa ou instituição. A conceituação dos princípios está relacionada ao começo ou início de algo. São os pontos considerados iniciais para um determinado assunto ou questão. O termo tem origem do latim *principĭum*, que significa 'origem', 'causa próxima', ou 'início'. Os princípios também podem estar associados às proposições ou normas fundamentais que norteiam os estudos, sobretudo os que regem o pensamento e a conduta. Como exemplo temos: princípios da Física, os princípios da Contabilidade, os princípios do Direito, etc. (FIGUEIREDO, 2016, não paginado)

Conforme se abstrai, os princípios estão na raiz da atuação do administrador público, ou seja, sua atuação deverá estar pautada em princípios, que, apesar de não possuírem caráter absoluto, possuem presunção de legalidade, veracidade e moralidade.

Dentre os inúmeros princípios adotados pelo direito, a lei determina que alguns devem ser observados pela Administração Pública, conforme se pode verificar no artigo 37, *caput*, da Constituição Federal de 1988. No mesmo sentido, a Lei de Licitações expressamente determina, em seu artigo 3º, *caput*, outros princípios que também deverão ser observados, tais como vinculação ao instrumento convocatório e julgamento objetivo das propostas.

A partir dos subitens que seguem serão abordados alguns destes princípios importantes para a matéria, e que mais se evidenciam quando se fala em Licitação e seus procedimentos.

2.1.1 Princípio da Legalidade

Segundo Flávia Bahia Martins (2017, p. 117), "o estado democrático de Direito repousa sob o signo da legalidade [...] Portanto, expressa a sujeição ou subordinação das pessoas, órgãos ou entidades às prescrições emanadas do legislativo, executivo e judiciário."

Com efeito, o Estado age dentre dos ditames da lei, e esta é seu corolário. Ou seja, a administração deve, obrigatoriamente, respeitar o que diz a lei.

> "as leis administrativas são, normalmente de ordem pública e seus preceitos não podem ser descumpridos, nem mesmo por acordo ou vontade conjunta de seus aplicadores e destinatários, uma vez que contêm verdadeiros poderes-deveres, irrelegáveis pelos agentes públicos" (MEIRELLES *apud* MAZZA, 2016, p. 105).

Pode-se afirmar que se está diante do princípio mais importante a ser observado pela Administração Pública, derivando deste os tantos outros princípios aplicados pelo Direito, na busca de satisfação do interesse público.

Observar o princípio da legalidade não se reduz apenas a agir conforme a lei. Sua observância requer agir, também, conforme o Direito, pois a lei existe dentro de um complexo normativo. Ou seja, a ordem jurídica é uma ampliação do que dispõe a lei.

2.1.2 Princípio da impessoalidade:

Este princípio tem por escopo evitar que sejam firmados contratos que visem beneficiar ou prejudicar terceiros. Ou seja, a administração não deve vincular-se a indivíduos especificamente, pois estaríamos diante da violação deste princípio legal.

A conduta do administrador deverá estar pautada no fim que visa a licitação, ou seja, a melhor proposta, alcançada por condições igualitárias, em vista da isonomia entre as partes, para que seja contratada uma proposta vantajosa e que promova um desenvolvimento nacional sustentável.

Agir com impessoalidade, portanto, “obriga a Administração Licitante a conduzir com objetividade e imparcialidade o procedimento [...], impedindo privilégios e desfavorecimentos indevidos em relação aos licitantes”. (MAZZA, 2016, p.447)

2.1.3 Princípio da Moralidade

> Se os estoicos interpretavam a “lei natural” como centro da moralidade, isto é, pensavam no ajuste entre a intenção humana e os planos da razão universal, há sistemas morais que colocam o “dever” como centro das preocupações. Para Kant, a moralidade seria o ir além da natureza e o homem, capaz de ir além da ordem natural, seria capaz de se autolegislar. A autonomia é o foco da moralidade, pois o homem exerceria sua autonomia ao estabelecer aquilo que é correto. (SANTOS, 2019, não paginado).

Uma definição clássica vai dizer que agir conforme a moral é agir com honestidade, retidão, boa-fé e respeitando os costumes. Se aplicada ao agente público, considera-se que atua moralmente aquele que busca em sua conduta pública agir conforme a lei e o Direito, sendo ético em sua função pública de forma a preservar o interesse social.

Nas sábias palavras de Maria Sylvia Zanella di Pietro, “embora não se identifique com a legalidade [...] a imoralidade administrativa produz efeitos jurídicos, porque acarreta a invalidade do ato, que pode ser decretada pela própria Administração ou pelo próprio Poder Judiciário”. (DI PIETRO *apud* CARVALHO, 2017, p. 74).

É certo que se busca através dessa moralidade jurídica que os atos da Administração visem alcançar o bem da coletividade. E quando isso não ocorre, assegura a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 5º, LXXIII, que “qualquer cidadão será parte legítima para propor ação popular que vise anular ato lesivo ao patrimônio público [...] e à moralidade administrativa [...]”. (BRASIL, 1988).

2.1.4 Princípio da Publicidade:

Este é um importante princípio a ser observados pela Administração Pública, visto que a todos os atos da Administração deverão ser dados publicidade, a fim de que sejam eficazes e moralmente aceitos.

Esta publicidade, já disciplinada pela Constituição Federal de 1988, em seu artigo 37, §1º “deverá ter caráter educativo, informativo, ou de orientação social, dela não podendo

constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou serviços públicos", sob pena de violação a princípio da impessoalidade.

É claro que a este princípio comportam exceções, visto que para resguardar a vida privada, a segurança da sociedade e do Estado, será preservado o sigilo. Porém, a regra é que os atos serão públicos.

A Lei 8.666/93, em seu artigo 21 se preocupou com o princípio da publicidade, determinando que aos certames de licitação, será dada prévia publicidade, em tempo hábil para que todos os interessados pela Licitação possam tomar parte desta, através do edital.

> Art. 21 - Os avisos contendo os resumos dos editais das concorrências, das tomadas de preços, dos concursos e dos leilões, embora realizados no local da repartição interessada, deverão ser publicados com antecedência, no mínimo, por uma vez:
> I - no Diário Oficial da União, quando se tratar de licitação feita por órgão ou entidade da Administração Pública Federal [...]
> II - no Diário Oficial do Estado, ou do Distrito Federal quando se tratar, respectivamente, de licitação feita por órgão ou entidade da Administração Pública Estadual ou Municipal, ou do Distrito Federal [...]
> III - em jornal diário de grande circulação no Estado e também, se houver, em jornal de circulação no Município ou na região onde será realizada a obra, prestado o serviço, fornecido, alienado ou alugado o bem, podendo ainda a Administração, conforme o vulto da licitação, utilizar-se de outros meios de divulgação para ampliar a área de competição.
> § 1º O aviso publicado conterá a indicação do local em que os interessados poderão ler e obter o texto integral do edital e todas as informações sobre a licitação.
> [...]
> § 4º Qualquer modificação no edital exige divulgação pela mesma forma que se deu o texto original, reabrindo-se o prazo inicialmente estabelecido, exceto quando, inquestionavelmente, a alteração não afetar a formulação das propostas. (BRASIL, 1993)

Com essa previsão legal, o legislador visa não somente tornar os atos demonstrados socialmente, mas também favorecer ampla disputa entre licitantes, uma vez que os atos publicados, através do edital, por exemplo, vinculam a Administração Pública, não podendo deste instrumento se afastar para beneficiar ou prejudicar terceiros.

Outro aspecto referente a publicidade no tocante a Licitação, que se deve externar, é que os atos que compõem o procedimento são públicos, dele podendo participar todos os populares interessados e, havendo contratações de grande valor, para realização de uma obra por exemplo, a publicidade se fará através de audiência pública, conforme dispõe o artigo 39, da Lei 8.666/93:

> Sempre que o valor estimado para uma licitação ou para um conjunto de licitações simultâneas ou sucessivas for superior a 100 (cem) vezes o limite previsto no art. 23, inciso I, alínea "c" desta Lei, o processo licitatório será iniciado, obrigatoriamente, com uma audiência pública concedida pela autoridade responsável com antecedência mínima de 15 (quinze) dias úteis da data prevista para a publicação do edital, e

> divulgada, com a antecedência mínima de 10 (dez) dias úteis de sua realização, pelos mesmos meios previstos para a publicidade da licitação, à qual terão acesso e direito a todas as informações pertinentes e a se manifestar todos os interessados. (BRASIL, 1993)

A Lei de Licitações apresenta outras previsões onde se vislumbra o princípio da publicidade, mas aqui interessam os exemplos já citados, ficando claro ao leitor de que pelo princípio da publicidade o que se visa é dar conhecimento a todos os interessados dos atos praticados pela administração pública, sendo portanto um instrumento de transparência e de controle da Administração Pública pela sociedade.

2.1.5 Princípio da Probidade Administrativa:

Quando se fala de probidade, refere-se à atuação de acordo com a ética e a moral. No tocante à Administração Pública, agente probo é aquele que age com honestidade no exercício de sua função pública, bem como adota um comportamento compatível ao cargo que exerce.

Veja, portanto, que os princípios se entrelaçam. Estão, a todo tempo, relacionados, por isso, a violação de um princípio implica, necessariamente, na violação de tantos outros.

Quando um político, por exemplo, eleito para representar o povo não age com condutas ética e moralmente aceitáveis, está a lhe faltar o decoro, e consequentemente, a probidade administrativa. Ou seja, enquanto representante do povo, sendo seu portador, implica ao agente público:

> [...]saber distinguir não só o bem e o mal, o legal e o ilegal, o justo e o injusto, o conveniente e o inconveniente, mas também entre o honesto e o desonesto; há uma moral institucional, contida na lei, imposta pelo Poder Legislativo, e há a moral administrativa, que ‘é imposta de dentro e vigora no próprio ambiente institucional [...]. (BUENO, 2014)

Com relação a probidade administrativa no exercício da função, o artigo 37, § 4º da Constituição Federal de 1988, se ocupou em regulá-la ao prevê que “os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão de direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade de bens e o ressarcimento ao erário [...], sem prejuízo da ação penal cabível”. (BRASIL, 1988)

A Lei Federal 8,429/92, trata especificamente da matéria de Improbidade Administrativa, onde se visualiza a concretização do dispositivo constitucional supracitado. A

respeito dessa matéria, será dedicado o próximo capítulo deste trabalho, visto ser um dos enfoques deste trabalho, por isso, não o assunto não será aqui esgotado.

2.1.6 Princípio da Vinculação ao instrumento convocatório:

O instrumento convocatório da licitação, em regra, é o edital. Dispõe o artigo 41, caput, da Lei 8.666/93 que "a Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada". (BRASIL, 1993). Da mesma forma, o artigo 48, I, da mesma Lei prevê que "serão desclassificadas as propostas que não atendam às exigências do ato convocatório da licitação". (BRASIL, 1993).

Com exceção da modalidade convite, onde a convocação se faz através da Carta Convite, as demais modalidades recorrem ao edital para promoverem a convocação do processo licitatório.

Matheus Carvalho (2017, p. 444), em sua obra intitulada Manual de Direito Administrativo nos diz que "o edital é a 'lei' interna da licitação, e deve definir tudo o que for importante para o certame, vinculando os licitantes e a Administração Pública à sua observância [...] Em verdade, o edital é ato administrativo, submisso à lei, devendo ser formulado de acordo com os dispositivos legais."

O que torna o edital um ato vinculado é a sua publicação. Com esta, a Administração Pública torna-se obrigada às normas que de forma discricionária, e na busca de satisfazer um interesse social, elaborou.

Quanto ao licitante, este deverá atender às exigências editalícias para qualificar-se ao certame, e, futuramente vindo a lograr-se vencedor deverá atender àquilo que ali foi normatizado para a prestação de bens e serviços, não podendo alegar desconhecimento deste, conforme previsão do artigo 40, da Lei 8,666/93:

> O edital conterá no preâmbulo o número de ordem em série anual, o nome da repartição interessada e de seu setor, a modalidade, o regime de execução e o tipo da licitação, a menção de que será regida por esta Lei, o local, dia e hora para recebimento da documentação e proposta, bem como para início da abertura dos envelopes [...] (BRASIL, 1993).

Conforme se abstrai do dispositivo supra, todas as normas e especificações deverão constar no edital, vinculando ambas as partes (Administração e licitante) ao fiel cumprimento do instrumento convocatório, e caso não observado, acarretará nulidade deste.

2.1.7 Princípio do Julgamento objetivo:

Por este princípio tem-se que deverá o edital de licitações prever objetivamente os critérios de julgamento que serão adotados pelo certame, em vista de determinar o licitante vencedor, não cabendo subsunção por parte dos julgadores. Ou seja, todos os requisitos de julgamento, avaliação e habilitação deverão estar objetivamente predefinidos no edital.

Conforme se poderá observar no artigo 45, da Lei 8.666/93, essa objetividade não é absoluta, visto que ao determinar os critérios de julgamento, a verificação de qualificação técnica está cerceada de um julgamento subjetivo do administrador. Veja-se:

> O julgamento das propostas será objetivo, devendo a Comissão de licitação ou o responsável pelo convite realizá-lo em conformidade com os tipos de licitação, os critérios previamente estabelecidos no ato convocatório e de acordo com os fatores exclusivamente nele referidos, de maneira a possibilitar sua aferição pelos licitantes e pelos órgãos de controle.
> § 1º Para os efeitos deste artigo, constituem tipos de licitação, exceto na modalidade concurso:
> I - a de menor preço - quando o critério de seleção da proposta mais vantajosa para a Administração determinar que será vencedor o licitante que apresentar a proposta de acordo com as especificações do edital ou convite e ofertar o menor preço.
> II - a de melhor técnica; III - a de técnica e preço.
> IV - a de maior lance ou oferta - nos casos de alienação de bens ou concessão de direito real de uso.

Os critérios supracitados deverão ser observados pelo administrador ao prever o edital de licitação, não podendo destes afastar-se, na busca de estipulação de outros critérios para escolha do vencedor. Com efeito, “não pode ser utilizado, para fins de escolha do vencedor, nenhum outro fator de análise que não aqueles expressamente definidos no instrumento convocatório”. (CARVALHO, 2017, p. 445).

2.1.8 Princípio da isonomia:

Pelo conceito de isonomia, tem-se:

> Isonomia significa igualdade de todos perante a lei. Refere-se ao princípio da igualdade previsto no art. 5º, "caput", da Constituição Federal, segundo o qual todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza. Assim, de acordo com tal princípio, os méritos iguais devem ser tratados de modo igual, e as situações desiguais, desigualmente, já que não deve haver distinção de classe, grau ou poder econômico entre os homens. (DIREITONET, 2018, não paginado).

A Lei de licitações ao adotar o princípio da isonomia, busca garantir um tratamento igualitária em seus procedimentos licitatórios.

O fiel cumprimento deste princípio exige a observância dos demais já abordados, visto que a isonomia estará garantida quando os critérios de julgamento forem observados, ou quando o administrador agir com probidade, sendo impessoal no processamento do feito, fazendo do edital a regra a ser cumprida por todos, sem tratamentos diferenciados que visem beneficiar ou prejudicar a terceiros.

> Ressalte-se que a isonomia, em seu aspecto material, significa tratar igualmente os iguais e oferecer tratamento desigual aos desiguais, na medida de suas desigualdades. Neste sentido, o princípio visa a igualar juridicamente aqueles que são desiguais faticamente, formando o que se convencionou chamar de **isonomia material**. (CARVALHO, 2017, p. 447).

Pelo comento alhures, verifica-se que a legislação prevê alguns tratamentos diferenciados, a serem aplicados a Empresas de Pequeno Porte (EPP) e Microempresas (ME), conforme dispõe o artigo 173 da Constituição Federal de 1988 e artigo 1º da Lei Complementar 123/06. Porém, não cabe considerar essa diferenciação de tratamento como afronta aos princípios legais, pois o que se busca é exatamente criar equilíbrio entre essas empresas e as que se encontram em condições superiores de disputa.

Por assim entender, reitera-se que não viola o principio da isonomia a Lei Complementar 123/06, quando em seu artigo 3º, §§ 6º a 12, da Lei 8.666/93, dispõe a possibilidade de preferências, a ser determinada pela Administração Pública, para “aquisição de produtos manufaturados ou serviços nacionais que obedeçam às normas técnicas brasileiras” (CARVALHO, 2017, p. 446).

2.2 Modalidades de Licitação

Após abordagem de alguns dos princípios, dentre os muitos previstos pelo direito, passa-se a abordagem das modalidades de licitação, conforme disposição da Lei geral de Licitações 8.666/93, bem como das leis 10.520/02 (Pregão) e 12.462/11 (Regime diferenciado de Contratação – RDC).

São sete as modalidades de licitação que a legislação brasileira adota, sendo elas: Concorrência, tomada de preço, convite, concurso, leilão e, com previsão em leis esparsas

temos o Pregão, previsto pela Lei 10.520/02, e o Regime de contratação diferenciado – RDC, com previsão legal pela Lei 12.462/11.

As três primeiras modalidades são determinadas em razão do valor do contrato a ser celebrado e, as demais, em razão da natureza do objeto a ser contratado, com ressalva da Concorrência, cuja escolha poderá se dar também por previsão legal, em razão do objeto contratado.

Nos subitens que seguirão, serão analisadas cada uma das modalidades, e com amparo legal, apresentados os requisitos de lei para adoção de cada uma, bem como os valores estipulados por lei que irão determinar a escolha da modalidade, quando assim o exigir.

2.2.1 Concorrência

Dispõe o artigo 22, § 1º da Lei 8.666/93 que "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 execução de seu objeto" (BRASIL, 1993).

E ainda, o artigo 23, §3º dispõe que "a concorrência é a modalidade de licitação cabível, qualquer que seja o valor de 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" (BRASIL, 1993).

Depreende-se dos dispositivos legais que a concorrência, dentre as demais modalidades de licitação, é a mais ampla e garantidora, sendo adotada pela Administração Pública diante de contratações mais vultuosas.

O artigo 23, inciso I, "c" e inciso II, "c", da Lei 8.666/93 determina que em contratações de obras e serviços de engenharia, cujo valor seja acima de R$ 3.300.000,00 (três milhões e trezentos mil reais) e, contratações para compras de bens e aquisição de serviços que ultrapassem R$ 1.430.000,00 (um milhão, quatrocentos e trinta mil reais), a modalidade a ser utilizada será a Concorrência.[1]

1 Os valores apresentados acima foram atualizados pelo Decreto 9.412/2018, alterando, assim, os já dispostos no artigo 23, da Lei 8.666/93.

Desta feita, nota-se que a concorrência é a modalidade

> [...] garantidora da competição, sem limite de ingresso, com amplo procedimento previsto em lei, abarcando todas as fases, desde a análise de documentação, até a escolha das propostas. Por isso, é considerada uma modalidade genérica em que podem participar quaisquer interessados. Essa é a maior característica da concorrência, qual seja, a amplitude de participantes. (CARVALHO, 2017, p. 456).

Frise-se que, por ser a concorrência uma modalidade mais complexa, sempre que couber convite ou tomada de preço, poderá ser adotada a concorrência, conforme prevê o artigo 23, §4º da Lei 8.666/93. Ou seja, desde que justificado, poderá ser adotada uma modalidade mais complexa sobre a mais simples.

Cabe observância, ainda, ao fato de que em alguns casos a modalidade concorrência será obrigatória. São eles:

a) A compra e alienação de imóveis, conforme dispõe o artigo 17, I e artigo 19, III, ambos da Lei 8.666/93;
b) Concessões de direito real de uso, conforme artigo 23, § 3º Lei 8.666/93;
c) Licitações internacionais, conforme artigo 23, §3º da Lei 8.666/93;
d) Contratos de empreitada integral;
e) Concessão de serviços público, conforme artigo 2º, II e III da Lei 8987/95.

2.2.2 Tomada de Preços

A própria Lei de Licitações define para nós, em seu artigo 22, §2º o que seja a Tomada de Preços. Vejamos:

> Tomada de preços é a modalidade de licitação entre interessados devidamente cadastrados ou que atenderem a todas as condições exigidas para cadastramento até o terceiro dia anterior à data do recebimento das propostas, observada a necessária qualificação. (BRASIL, 1993).

A modalidade tomada de preços, diferente da modalidade vista anteriormente, já restringe um pouco a participação de licitantes no certame, visto que estes deverão estar cadastrados no órgão até três dias antes da data marcada para que ocorra efetivamente a licitação.

Este cadastro feito de forma antecipada pela Administração Pública é, na verdade, uma qualificação prévia da empresa, onde serão apresentadas todas as documentações necessárias para que a empresa se habilite como licitante, cuja duração será de até um ano, quando então deverá ser renovada.

Como visto anteriormente, sempre que couber a modalidade Tomada de preços, poderá ser adotada a concorrência.

Por impor restrições ao licitantes, restringindo assim a competição, a Tomada de preços limita o valor das contratações, conforme dispõe o artigo 23, I, "b" e II, "b" da Lei 8.666/93, sendo até R$ 3.300,000,00 (três milhões e trezentos mil reais) para obras e serviços de engenharia, e, até R$1.430.000,00 (um milhão e quatrocentos e trinta mil reais) para compras de bens e aquisição de serviços.[2]

Uma vez definida a modalidade Tomada de preços, entre a publicação do edital e a realização do certame, a Administração Pública deverá respeitar o intervalo mínimo de trinta dias, quando o contrato for de técnica ou técnica e preço e, quinze dias, quando forem exigidos os demais tipos de licitação.

2.2.3 Concurso

Ao adotar concurso como uma modalidade de licitação, não pretendeu o legislador confundir o intérprete da lei; por isso, bem definiu o que seja a modalidade concurso no artigo 22, §4º, da Lei 8.666/93, *in verbis*:

> Concurso é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados para a escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, mediante a instituição de prêmios ou remuneração aos vencedores, conforme critérios constantes de edital publicado na imprensa oficial, com antecedência mínima de 45 (quarenta e cinco) dias. (BRASIL, 1993)

Com efeito, sempre que a Administração estiver diante da necessidade de contratar um projeto arquitetônico, por exemplo, a modalidade concurso será a adotada, respeitadas suas peculiaridades, ou seja:

> [...] a comissão é diferenciada e denominada comissão especial de concurso [...] composta por três membros que não precisam, necessariamente, serem servidores

2 Valores atualizados pelo Decreto 9.412/2018, alterando assim os já disposto pelo artigo 23 da Lei 8.666/93.

> públicos [...] que sejam pessoas idôneas e que tenham conhecimento na área do trabalho que será apresentado" (CARVALHO, 2018, p. 101)

Destarte, está-se diante de uma modalidade de licitação com aspectos muito peculiares, que fogem consideravelmente aos dispostos na Lei 8.666/93, tornando, até mesmo inviável sua aplicação. Segundo Matheus Carvalho (2017, p. 461):

> O procedimento [...] será definido em regulamento próprio, não havendo disposição acerca dele na Lei 8.666/93. Neste caso, sequer podem ser utilizados os critérios de escolha do vencedor previstos na Lei de Licitações, devendo estar estipulado no regulamento a qualificação dos participantes, as diretrizes, a forma de apresentação do trabalho, bem como os valores dos prêmios a serem pagos aos vencedores.

2.2.4 Leilão

Com relação ao Leilão, prevê o artigo 22, §5º da Lei 8.666/93:

> [...]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 artigo 19, a quem oferecer o maior lance, igual ou superior ao valor da avaliação". (BRASIL, 2019, p. 1460).

Com efeito, aqueles bens móveis que não forem mais úteis à Administração Pública, considerados bens desafetados, bem como os bens imóveis recebidos pela Administração por dação em pagamento, poderão ser alienados através da modalidade de licitação Leilão.

Nesse sentido, o artigo 19, III da Lei 8,666/93 dispõe que "os bens imóveis da Administração Pública, cuja aquisição haja derivado de procedimentos judiciais ou de dação em pagamento poderão ser alienados […] sob a modalidade de concorrência ou leilão" (BRASIL, 1993).

Existem, nesta modalidade de licitação, algumas peculiaridades que a diferencia das demais, como, por exemplo, não se fala aqui em comissão de licitação, mas sim na pessoa do leiloeiro a ser escolhido pela Administração Pública.

Ademais, está-se diante de um procedimento cujas regras serão definidas por legislação específica.

2.2.5 Convite

Inicialmente, veja-se o que dispõe o artigo 22, §3º da Lei 8.666/93:

> Convite é a modalidade de licitação entre interessados do ramo pertinente ao seu objeto, cadastrados ou não, escolhidos e convidados em número mínimo de 3 (três) pela unidade administrativa, a qual fixará, 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 para apresentação das propostas. (BRASIL, 1993)

Das modalidades de licitação previstas pelo legislador, está-se diante daquele que será especificamente objeto de análise desse trabalho.

A fim de esquadrinhar seus meandros, importante o esgotamento do dispositivo supracitado, o que se fará nas linhas seguintes, trazendo *à lume* as especificidades que existem em torno da modalidade convite, bem como suas vulnerabilidades, das quais se originam práticas de ilícitos administrativos.

Com efeito, a modalidade de Licitação Convite, possui como requisito, o prévio cadastro da empresa interessada pela Licitação no órgão da Administração Pública. No entanto, este critério não poderá ser considerado impeditivo para participação do interessado na licitação.

O chamamento público para o procedimento licitatório Convite, se dará através da Carta Convite, o que diverge das demais modalidades licitatórias, onde o instrumento convocatório é o edital.

Esta carta convite deverá ser dirigida pela Administração Pública a pelo menos três convidados, cadastrados ou não, salvo as exceções expressas pelo artigo 22, §7º da Lei 8.666/93, que dispõe: “Quando, por limitações de mercado ou manifesto desinteresse dos convidados, for impossível a obtenção de número mínimo de licitantes exigidos no §3º deste artigo, essas circunstâncias deverão ser devidamente justificadas no processo, sob pena de repetição do convite.” (BRASIL, 1993).

A publicidade que é dada à Carta Convite é um fator de relevância para o que se pretende nesse trabalho, pois a publicidade da modalidade Convite dispensa aqueles requisitos dispostos pelo artigo 21 da Lei 8.666/93, limitando-se à afixação da Carta Convite nos átrios da repartição, onde possa ver visualizada.

Visto tratar-se de uma modalidade de licitação, onde exige-se cadastramento prévio daqueles que comporão o feito, o que será comprovado por um Certificado de registros

cadastrais, é dispensada no decorrer do processamento da licitação, a fase de habilitação, partindo-se imediatamente para a abertura das propostas, com consequente homologação e adjudicação da licitante vencedora.

Faz-se menção também a o que prevê o dispositivo de lei supracitado:

> Na hipótese do § 3o deste artigo, existindo na praça mais de 3 (três) possíveis interessados, a cada novo convite, realizado para objeto idêntico ou assemelhado, é obrigatório o convite a, no mínimo, mais um interessado, enquanto existirem cadastrados não convidados nas últimas licitações.(BRASIL, 1993).

Conforme se abstrai do artigo citado, combinado com o artigo 22, §3º, ao dispor a respeito da necessidade de haver no mínimo três interessados pela licitação, aduz que havendo pela Administração Pública a necessidade de licitação para aquisição de objeto idêntico, já licitado através de carta convite anteriormente, deverá proceder ao convite de no mínimo três licitantes, mais um interessado, se ainda houver cadastrados não convidados nas últimas licitações.

Possivelmente nos desperte um questionamento: Apenas os convidados pela Administração podem participar da Licitação? A resposta é negativa. Conforme vimos no artigo 22, §3º da Lei 8.666/93, também os interessados poderão participar, desde que aprovados pela Administração Pública, o que não ocorre com os já cadastrados. E é, exatamente nessas minuciosidades que se revelam inúmeros atos ímprobos.

Há de se notar, ainda, que adesão desta modalidade de licitação está limitada ao valor do objeto a ser contratado, conforme dispõe o artigo 23, I, "a" e II, "a" da Lei 8.666/93 , sendo para obras e serviços de engenharia até R$ 330.000,00 (Trezentos e trinta mil), e, compras de bens ou aquisição de serviços até R$ 176.000,00 (Cento e setenta e seis mil), sendo possível, como já visto, a utilização de modalidades mais amplas, sobre as inferiores, ou seja, "nos casos em que couber convite, a Administração poderá utilizar a tomada de preços, e, em qualquer caso, a concorrência"[3]. (BRASIL, 1993, artigo 23 §4º).

E para não olvidar, outra especificidade da modalidade em comento encontra-se nas formalizações oriundas do Convite, pois esta dispensa a elaboração de um contrato formal, substituído por outros instrumentos competentes. Vejamos o que os diz o artigo 62 da Lei 8.666/93 a esse respeito:

---

3 Valores atualizados pelo Decreto 9.412/2018, alterando assim os já disposto pelo artigo 23 da Lei 8.666/93.

> O instrumento de contrato é obrigatório nos casos de concorrência e de tomada de preços, bem como nas dispensas e inexigibilidades cujos preços estejam compreendidos nos limites destas duas modalidades de licitação, e facultativo nos demais em que a Administração puder substituí-lo por outros instrumentos hábeis, tais como carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução de serviço. (disponível em: www.senado.gov.br. Acesso em: 05 de setembro de 2019).

De fato, esses instrumentos citados pelo dispositivo supra, considerados hábeis pela Lei de Licitações, embora não possuam todas as minúcias de um contrato formal, buscam zelar pelo princípio da eficiência nestas relações contratuais.

A carta-contrato, por exemplo, serve para regulamentar obrigações, nas hipóteses em que a lei dispensa a celebração de um contrato [...] Tem natureza jurídica de contrato, formato simplificado e sempre deve fazer remissão às disposições da Lei 8.666/93. A nota de empenho, por sua vez, é um documento onde são registradas as despesas da Administração Pública, a quem deve pagar, saldo da dotação orçamentária reservado a tal despesa, ou seja, é uma garantida dada ao credor de que receberá pelas compras de bens e aquisição de serviços feitos pela Administração Pública.

No entanto, essa desburocratização, para tornar mais célere e eficiente a prestação dos serviços públicos, é marcada também pelos desvios de condutas que geram danos ao erário, devido às lacunas deixadas pela legislação que incidem em improbidade.

> As fragilidades por nós encontradas na modalidade de licitação da espécie Convite levam em conta os fundamentos do instituto da licitação já mencionados alhures, quais sejam: moralidade administrativa e a igualdade de oportunidades. A moralidade administrativa é princípio basilar, está insculpido no art. 37, caput, da CRFB/88 e deve nortear toda a conduta da Administração Pública. (SILVA, 2017).

Deduz-se portanto que:

> Por ser a modalidade mais simples de licitação, sendo em tese adequada somente a pequenas contratações, é também a que se torna vulnerável, podendo até mesmo ferir princípios administrativos e facilitar a consecução de atos de improbidade. São essas fragilidades que o Convite apresenta [...] (SILVA, 2017)

Destarte, conforme se lê, as especificidades da modalidade convite a tornam vulnerável aos atos ímprobos dos agentes públicos e de terceiros que concorrem para a improbidade. Crê-

se que, por revestir contratações de pequena proporção, pretendeu o legislador tornar o procedimento mais célere, o que restou frustrado, visto que a maior incidência de atos de improbidade administrativa encontram-se no processamento de licitação, através da modalidade convite, como se verá no terceiro capítulo desse trabalho.

2.2.6 Pregão – Lei 10.520/02

O Pregão, uma das modalidades mais aplicadas pela Administração Pública para compra de bens e aquisição de serviços, possui legislação própria, cujos procedimentos deverão ser observados por esta.

A Lei 10.520/02 regula a modalidade Pregão e, ao inaugurar seus dispositivos legais, diz em seu artigo 1º que está lei se destina à "aquisição de bens e serviços comuns", e seguidamente dispõe que bens e serviços comuns são "aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado" (BRASIL, 2002).

Nesse sentido, vale mencionar o Decreto 3.555/2000, que, através de redação dada pelo Decreto 3.784/2001, apresentava um rol taxativo, dentro do âmbito da União, para aquilo que se designa bens e serviços comuns, a serem contratados através da modalidade Pregão. No entanto, esta lista, em 2010, veio a ser revogada pelo Decreto 7.174, dando à Administração Pública maior margem de discricionariedade para decidir os bens e serviços comuns a serem adquiridos, mediante a necessidade concreta.

Embora as demais modalidades de licitação possuam discricionariedade, justificada pelo objeto a ser contratado, o Pregão será sempre adotado o tipo melhor preço, ou seja, será vencedor da licitação aquele licitante, ou empresa, que ofereça o melhor preço para contratação pela Administração Pública.

Em vista de ser uma modalidade licitatória mais célere, o Pregão, em seu procedimento, inverte as fases, primeiro classificando as propostas trazidas pelos licitantes e, depois, habilitando aquelas propostas vencedoras. De igual forma, ao contrário do que ocorre com as modalidades da Lei 8.666/93, no Pregão, primeiro se adjudica o vencedor e depois se procede a homologação do certame pela autoridade competente.

As peculiaridades do Pregão não estão adstritas apenas à inversão de fases. Conforme se pode observar "não há designação de comissão licitante, uma vez que o responsável pela realização do pregão é o pregoeiro, que será um servidor efetivo designado a esta função [...]

há a comissão de apoio ao pregoeiro que não é comissão licitante e serve apenas para auxiliar o pregoeiro na realização do certame. Apenas o pregoeiro responde pela licitação [...]" (CARVALHO, 2018, p. 102/103).

O pregão poderá ocorrer na via presencial ou eletrônico, conforme dispõe o artigo 2º da Lei 10.520/02. Será presencial com a participação dos licitantes e horário e local previamente determinado pelo Edital e, se fará eletronicamente através da internet, conforme regulamentação do Decreto 5.450/05, que, em seu artigo 4º prioriza o procedimento do Pregão por via eletrônica.

2.2.7 Regime diferenciado de Contratação – RDC – Lei 12.462/11

O Regime Diferenciado de Contratação (RDC) é uma modalidade de licitação regulado pela Lei 12.462/11. Seu objetivo era regular as contratações de obras e serviços para eventos esportivos realizados no Brasil, como Copa do Mundo, Olimpíadas, etc. No entanto, passados esses eventos, o RDC sofreu alterações legislativas, permitindo seu uso em outros casos, como as Ações integrantes do Programa de Aceleração do crescimento (PAC), construção de unidades escolares e prisionais, dentre outros.

O intuito, portanto, para a criação do RDC era propiciar maior agilidade ao procedimento licitatório. Por isso, a lei prevê especificidades que se aplicam apenas a este regime de contratação, como:

a) a possibilidade de indicação de marca e modelo do objeto a ser contratado, conforme art. 7º, I, Lei 12.462/11;
b) contratação integrada de empresa para realização de obras e serviços, sendo esta responsável por todas as etapas do projeto, consoante art. 8º, V, da Lei 12.462/11;
c) remuneração vinculada ao desenvolvimento da contratada, tendo em visto a previsão do art. 10, *caput*¸ Lei 12.462/11;
d) Contratação de mais de uma empresa para execução de um mesmo serviço, conforme previsão do art. 11, Lei 12.462/11;
e) Inversão de fases e recurso único, conforme art. 27, *caput*, da Lei 12.462/11.

Estas são algumas das características previstas pelo RDC, que estando ainda em vigor, movimenta muitas oportunidades de contratações realizadas pelos órgãos públicos.

Enfim, fazendo uma ligeira retrospectiva, desde a abordagem dos princípios e das modalidades de licitação, é que todo procedimento licitatório se dá em função de a Administração Pública buscar a supremacia o interesse público.

A Lei de Licitação visa, assim, determinar regras, prever requisitos, impor sanções, a fim de evitar atos ímprobos por parte da Administração Pública. No entanto, o ente público não está imune de atos que violem os preceitos legais, gerando-lhe danos morais, materiais e patrimoniais. Diante de tais atos afrontosos, o legislador cuidou de prever penalidades, através da Lei 8.429/92, como Lei de Improbidade Administrativa, que será objeto de estudo do próximo capítulo.

3 IMPROBIDADE ADMNISTRATIVA

O legislador constituinte ao dispor a respeito da Administração Pública se ocupou em prever sanções contra atos que atentem contra a probidade administrativa, conforme se pode observar no artigo 37, § 4º, da Constituição Federal de 1988, que dispõe:

> Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível. (BRASIL, 1988).

Com efeito, o dispositivo constitucional acima apresenta uma sanção gradativa contra os atos de improbidade administrativa, conforme será demonstrado adiante. Porém, é uma norma legal de eficácia contida, pois embora o texto de lei imponha sanções contra atos de improbidade administrativa não aduz o que, efetivamente venha a ser improbidade administrativa.

Visando oferecer maior eficácia ao dispositivo em tela, a Lei 8.429/92, conhecida como Lei de Improbidade Administrativa, prevê, através de um rol exemplificativo, quais atos configuram improbidade administrativa, bem como as sanções a serem aplicadas.

Com isso, antes de se adentrar ao tema, cabem algumas definições do que seja Improbidade Administrativa. Veja-se:

> Improbidade Administrativa constitui ato ilegal praticado por agente público, durante o exercício de função pública ou decorrente desta, que infringe a moralidade pública, afrontando a honestidade, boa-fé, o respeito à igualdade, às normas de condutas aceitas pelos administrados, o dever de lealdade e outros princípios éticos e morais; ou por terceiro que induz, concorre ou se beneficia do ato de improbidade. (ANDREUCCI, 2009, p. 381).

Noutro giro, tem-se que:

> A improbidade administrativa é o comportamento desviante das obrigações legalmente estatuídas. Improbidade é desonestidade. É o agir imoral, despropositado, venal, corrupto, inválido, bandido, inescrupuloso, lesivo ao patrimônio público, ilícito, ilegal. Enfim, é a atuação contrária àquela prevista na norma jurídica. (OLIVEIRA, 2002, p. 121).

Os conceitos acima expostos evidenciam uma verdadeira chaga presente no âmbito da Administração Pública, ou seja, a corrupção, que assola o país, notadamente praticada por aqueles que se acham acima da lei, sejam estes agentes públicos ou não, que usam do aparato público para auferir vantagens e locupletar-se, ilicitamente, às custas de uma população carecedora de uma efetiva prestação de serviços públicos.

Com efeito, os atos de improbidade, apresentados pela Lei 8.429/92, são um contraponto àquilo que cumpre ao agente público no exercício de seu cargo ou função, visto que, o que se espera destes é que desempenhem suas funções com zelo e honestidade, tendo sempre em vista a supremacia do interesse público sobre o privado.

Outrossim, os atos da administração pública não devem visar benefícios pessoais ou de terceiros, gerando danos ao erário, que vão, desde os atos que atentam contra os princípios legais, perpassando os prejuízos causados ao erário por atos ímprobos, até alcançar a maior de todas as falácias que maculam materialmente a administração pública, que é o enriquecimento ilícito do agente ímprobo.

3.1 Histórico

A preocupação do legislador em conservar o patrimônio público sempre esteve presente no ordenamento brasileiro.

Veja-se o que diz o artigo 1º do Decreto Lei 3.240/41: “Ficam sujeitos a sequestro os bens de pessoa indiciada por crime de que resulta prejuízo para a fazenda pública, ou por crime definido no Livro II, Títulos V, VI e VII da Consolidação das Leis Penais desde que dele resulte locupletamento ilícito para o indiciado.” (BRASIL, 1941).

Ato contínuo, a Constituição de 1946, em seu artigo 141, §31, aplicava pena de sequestro de bens contra atos de improbidade, ao prever que “a lei disporá sobre o sequestro de bens, no caso de enriquecimento ilícito, por influência ou com abuso de cargo ou função pública, ou de emprego em entidade autárquica.” (BALEEIRO; SOBRINHO, 2012, p. 81)

E no mesmo sentido, outras previsões acerca do tema foram objeto de decretos ou leis. Este cenário demonstra o intuito do legislador em proteger a administração pública contra atos egoísticos e criminosos; por isso, a atual legislação não deixou de abarcar a questão, prevendo a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, em seu artigo 37, §4º, a sanção contra atos que importem em Improbidade Administrativa.

E, como dito anteriormente, pelo fato de ser o dispositivo constitucional uma norma de eficácia contida, coube ao legislador infraconstitucional a elaboração de norma que tratasse de forma específica da matéria de improbidade administrativa, cabendo tal previsão à Lei 8.429/92, que passará a ser analisada a seguir.

3.2 Lei de Improbidade Administrativa – Lei 8.429/92.

Preliminarmente, veja-se o que dispõe o artigo 1º, da Lei 8.429/92:

> Os atos de improbidade praticados por qualquer agente público, servidor ou não, contra a administração direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, de Território, de empresa incorporada ao patrimônio público ou de entidade para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, serão punidos na forma desta lei. (BRASIL, 1992).

Seguidamente, em seu artigo 2º, a Lei de Improbidade Administrativa apresenta uma definição de quem seja agente público, salientando que são "aqueles que exercem, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação [...], cargo, emprego ou função nas entidades mencionadas no artigo anterior."(BRASIL, 1992).

Uma vez que a Lei de Improbidade Administrativa não se destina apenas ao agente público, no cometimento do ato infracional, o artigo 3º prevê que "as disposições desta lei são aplicáveis, no que couber, àquele que [...] induza ou concorra para a prática do ato de improbidade ou dele se beneficie sob qualquer forma direta ou indireta." (BRASIL, 1992).

Assim, tem-se um panorama legal dos sujeitos ativos que cometem ou concorrem para a prática do ato de improbidade administrativa, cujo rol exemplificativo estão previstos nos artigos específicos da Lei 8.429/92, sendo:

a) Artigo 9º - Atos de improbidade que importam em enriquecimento ilícito;
b) Artigo 10 – Atos de improbidade que importam em lesão ao erário;
c) Artigo 11 – Atos de improbidade que atentam contra os princípios da Administração Pública.

Para os atos de improbidade administrativa previstos nos artigos acima, a Lei 8.429/92 dispõe sanções a serem aplicadas, conforme o disposto no artigo 12, da lei em comento, cuja aplicação se dará de forma gradativa como se verá.

Visando, portanto, introduzir a abordagem sistemática dos artigos já mencionados, evidencia-se que será dada ênfase àquilo que é objeto deste estudo, ou seja, os atos de improbidade administrativa nas licitações públicas.

Sendo assim, não serão esgotados o rol dos atos de improbidade administrativa contidos nos artigos 9, 10 e 11, da Lei 8.429/92, mas tão somente aqueles que importam na fundamentação do presente trabalho.

3.2.1 Dos atos de improbidade administrativa que importam enriquecimento ilícito

Dispõe o *caput* do artigo 9º, da Lei 8.429/92, que a utilização do cargo, função ou emprego público para aferição de vantagem patrimonial que importe enriquecimento, caracteriza ato de improbidade administrativa.

A Lei 8.429/92, levando em consideração a penalidade aplicável a este delito, considera-o o mais grave dos atos de improbidade administrativa, pois nele se concentram as demais sanções aplicáveis aos atos de improbidade administrativa, visto que, ao auferir vantagem econômica, o agente público pode vir a lesar o erário, deixando de observar a norma legal e os princípios que regem a atuação administrativa.

Ora, ao desejar enriquecer-se às custas dos cofres públicos, o administrador ou o particular que se beneficiou, deixaram de observar sobre o interesse público, devendo, portanto, responder por tais atos.

Exemplificando, dos atos que importam no enriquecimento ilícito, disposto pelo artigo 9º, dois incisos, afetos à Licitação Pública, que é o âmago desse trabalho, chamam atenção, ou seja, os incisos II e III, que dispõem:

> II - perceber vantagem econômica, direta ou indireta, para facilitar a aquisição, permuta ou locação de bem móvel ou imóvel, ou a contratação de serviços pelas entidades referidas no art. 1° por preço superior ao valor de mercado;
> III - perceber vantagem econômica, direta ou indireta, para facilitar a alienação, permuta ou locação de bem público ou o fornecimento de serviço por ente estatal por preço inferior ao valor de mercado. (BRASIL, 1992).

Pelo que se observa dos dispositivos supra, o verbo perceber, constante nos incisos é sinônimo de receber. Com isso, a lei qualifica como ato de improbidade administrativa a percepção, por agente público ou terceiros beneficiados, de vantagem econômica com o fito de

facilitar a aquisição, alienação, permuta ou locação de bens moveis e imóveis pela administração pública, por preço incompatível ao de mercado.

Note-se que os bens e serviços, dispostos nos incisos acima, sujeitam-se ao procedimento de licitação pública, pois o artigo 2º, da Lei 8.666/93 diz que "as obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações, concessões, permissões e locações da Administração Pública, quando contratadas com terceiros, serão necessariamente precedidas de licitação [...]." (BRASIL, 1993).

Ademais, o valor de mercado, que compõe a prática abusiva exposta no texto da lei, é um dos critérios para a contratação de bens e serviços públicos, em observância ao princípio da proposta mais vantajosa à administração pública.

Nesse sentido, dispõe o artigo 40, §2º, II, da Lei 8.666/93 que "constituem anexos do edital, dele fazendo parte integrante: orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários." (BRASIL, 1993).

Noutro giro, tem-se o que dispõe o artigo 43, IV, da Lei 8.666/93:

> Verificação da conformidade de cada proposta com os requisitos do edital e, conforme o caso, com os preços correntes no mercado ou fixados por órgão oficial competente, ou ainda com os constantes do sistema de registro de preços, os quais deverão ser devidamente registrados na ata de julgamento, promovendo-se a desclassificação das propostas desconformes ou incompatíveis. (BRASIL, 1993)

Os procedimentos, em regra, para estimar-se os valores para um processo licitatório, se dá pela pesquisa de mercado, pela própria administração, de valores do objeto de contratação. No entanto, não há critérios em lei que imponha limitação para tais valores estimados, frente às questões de regionalidade. O que a Lei de Licitações se ocupou em prever foi que, a cada valor estimado, objeto a ser licitado, cabe uma modalidade de licitação.

Não obstante, o que se quer demonstrar, com a análise em tela, é que a aferição de vantagem econômica, nos moldes dos incisos supracitados, requer violação aos princípios legais e à lisura da Licitação. Aqui se nota a perfídia fraudulenta do agente público e seus beneficiários, que direta e indiretamente logram êxito, temporário, em enriquecer-se de forma ilícita, por meio de alianças artificiosas.

Perceber vantagem econômica, por meio de um ato previsto em lei constitucional e federal, com procedimentos próprios, como é o caso descrito nos incisos II e III do artigo 9º, da Lei 8.429/92, violam abruptamente ao direto e aos princípios da moralidade e probidade, o que não pode prevalecer. Por isso, o artigo 12, I, da mencionada lei impõe as seguintes sanções para

os atos de improbidade administrativa em epígrafe, e a todos os atos descritos no artigo 9º, da lei de improbidade administrativa.

> Na hipótese do art. 9°, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, ressarcimento integral do dano, quando houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de oito a dez anos, pagamento de multa civil de até três vezes o valor do acréscimo patrimonial e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de dez anos.

Observe-se que, a penalidade prevista no artigo em acima prevê ressarcimento integral ao erário, por danos materiais que lhe foram causados. Porém, a usurpação do patrimônio público não se concentra apenas na materialidade do ato ilícito, visto que além do dano violou-se a imagem da Administração Pública, por condutas desonestas e ilegais.

Tem-se com isso que, sempre que um ato desabonador, cometido por agentes públicos, visando enriquecimento ilícito, através de atos lesivos ao erário, consequentemente, estarão sendo violados os princípios, as fontes donde se originam a norma.

Ademais, os incisos em análise, ao preverem que poderá haver a prática indireta, supõe-se a facilitação para que se firme um contrato administrativo, com a percepção, por exemplo, de propina, que nada mais é do que a gratificação extra paga a alguém para que proceda à práticas ilícitas. Essa poderá se dar pelo licitante que pretende sagrar-se vencedor do certame, bem como por facilitação oriunda da própria comissão responsável pelo processamento do feito, sem rejeitar as tantas outras formas escolhidas pelo agente ímprobo para burlar a lei, visando beneficiar-se ou beneficiar a outrem, em detrimento do interesse público.

3.2.2 Dos atos de improbidade administrativa que causam prejuízo ao erário.

A Lei de Improbidade Administrativa, em seu artigo 10, trata dos atos que podem originar lesão ao erário, ao dispor que:

> “Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta lei [...]”. (BRASIL, 1992).

Está-se diante de uma infração de gravidade moderada, exigindo-se para sua caracterização que seja comprovado dolo ou culpa por parte do agente, e que efetivamente sua conduta, omissiva ou comissiva, tenha gerado dano ao erário.

Segundo Maria Sylvia Zanella de Pietro (2011, p.843):

> [...] a aplicação da lei de improbidade exige bom-senso, pesquisa da intenção do agente [...] É difícil dizer se foi intencional essa exigência de dolo ou culpa apenas com relação a esse tipo de improbidade, ou se foi falha do legislador [...] porque não há razões que justifique essa diversidade de tratamento.

Pela aplicação de dolo ou culpa nos atos de improbidade administrativa, dever-se-á recorrer aos conceitos contidos no artigo 18 do Código Penal, que:

> Diz-se o crime:
> I - doloso, quando o agente quis o resultado ou assumiu o risco de produzi-lo;
> II - culposo, quando o agente deu causa ao resultado por imprudência, negligência ou imperícia.
> Parágrafo único - Salvo os casos expressos em lei, ninguém pode ser punido por fato previsto como crime, senão quando o pratica dolosamente. (BRASIL, 1940).

Do dispositivo acima, aplicado a esta matéria, tem-se que o dolo se configura quando o agente público ou terceiro, em colaboração, praticam uma ação ou omissão, com intuito de sacrificar o erário, visando obtenção de resultados particulares, em detrimento do interesse público.

Caso o agente tenha agido com imprudência, negligência ou imperícia, que ocasionem lesão ao erário, não poderá por este sofrer as sanções aplicadas pelo artigo 12, II, da Lei 8.429/92, pois, conforme disposição do Código Penal, emprestado ao nosso tema, ninguém poderá ser punido se não tiver agido com dolo, ou em nosso caso, com intenção de causar danos ao erário.

Frise-se, ademais, que, a lesão ao erário não se restringe unicamente a danos financeiros, podendo alcançar os próprios bens da administração, conforme ensina Toneli (2017):

> No que concerne ao alcance do dano ao erário, parte da doutrina entende que tal prejuízo abrange somente os **recursos financeiros (de cunho econômico)**, ao passo que a outra parte defende que a Lei nº 8.429/92 emprega tanto o uso do termo "dano ao erário" como "lesão ao patrimônio público", assim, o ato de lesar o erário

> abrange **não só os recursos financeiros, mas também a lesão ao patrimônio público** entendido como o conjunto de bens e interesses de natureza moral, estética, artística, histórica, ambiental e turística, nos termos do artigo 1º, da Lei nº 4.717/1965 (Lei da Ação Popular).

Tem-se por patrimônio público, todos os bens da Administração Pública, sejam eles móveis, imóveis, corpóreos e até os incorpóreos, podendo estes bens, ainda, serem de domínio público ou privado. Caso o ato de improbidade, lesione tal patrimônio, ou afete diretamente os recursos financeiros da administração pública, caberá a aplicação do artigo 10 da Lei 8.429/92, observando os seus incisos.

Visto que não se esgotará todos os incisos previstos pelo artigo supracitado, pelos motivos dispostos alhures, toma-se para análise o disposto nos incisos VIII e XIX, do artigo 10, da Lei 8.429/92:

> VIII – Frustrar a licitude de processo licitatório ou de processo seletivo para celebração de parcerias com entidades sem fins lucrativos, ou dispensá-los indevidamente;
> [...]
> XIX – Frustrar a licitude do processo seletivo para a celebração de parcerias firmadas pela administração pública com entidades privadas. (BRASIL, 1992).

O verbo frustrar, constante nos incisos acima, é sinônimo de fazer falhar, ou de anular. Com isso, tem-se o entendimento de atitudes de improbidade cometidas no intuito de celebrar parcerias, sem o devido processo licitatório são nulas, pois violam os princípios da isonomia, impessoalidade, dentre outros insculpidos no artigo 4º da Lei 8.429/92, através da sustentação de parcerias com entidades, conforme as elencadas pelos incisos supra, cujo remuneratório seja prejudicial à Administração Pública.

Um primeiro elemento a ser considerado nos incisos em comento é que a dispensa indevida de licitação é um dano presumido, ou, *in re ipsa*, e, portanto não se faz necessária a comprovação do dano, visto que esta é inerente à conduta do agente ímprobo, além de ser uma violação à Lei 8.666/93 (Lei de Licitação).

Observe-se o posicionamento do Supremo Tribunal de Justiça a respeito do aludido inciso:

> DIREITO ADMINISTRATIVO. PREJUÍZO AO ERÁRIO IN RE IPSA NA HIPÓTESE DO ART. 10, VIII, DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. É cabível a aplicação da pena de ressarcimento ao erário nos casos de ato de improbidade administrativa consistente na dispensa ilegal de procedimento licitatório (art. 10, VIII, da Lei 8.429/1992) mediante fracionamento indevido do objeto licitado. De fato, conforme entendimento jurisprudencial do STJ, a existência de prejuízo ao erário é condição para determinar o ressarcimento ao erário, nos moldes

> do art. 21, I, da Lei 8.429/1992 (REsp 1.214.605-SP, Segunda Turma, DJe 13/6/2013; e REsp 1.038.777-SP, Primeira Turma, DJe 16/3/2011). No caso, não há como concluir pela inexistência do dano, pois o prejuízo ao erário é inerente (in re ipsa) à conduta ímproba, na medida em que o Poder Público deixa de contratar a melhor proposta, por condutas de administradores. Precedentes citados: REsp 1.280.321-MG, Segunda Turma, DJe 9/3/2012; e REsp 817.921-SP, Segunda Turma, DJe 6/12/2012. REsp 1.376.524-RJ, Rel. Min. Humberto Martins, julgado em 2/9/2014. (CASADO, 2019).

Como se nota, a jurisprudência ataca a dispensa de licitação, pois se deve ao que dispõe o artigo 24, da Lei 8.666/93, que prevê um rol taxativo para os casos dispensa de procedimento licitatório, cuja justificação deverá ser apresentada à autoridade superior, visando tornar o ato dispensa de licitação eficaz.

Assim sendo, para dispensar uma licitação, deverá o administrador fazer o que manda a lei, não lhe cabendo discricionariedade, diante do permissivo legal, sob pena de cometer desvio de finalidade no trato com as coisas públicas, sendo-lhe devida, portanto, a imputação de improbidade administrativa, nos moldes do artigo 10, bem como as sanções prevista pelo artigo 12, II, ambos da Lei 8.429/92, *in verbis*:

> Independentemente das sanções penais, civis e administrativas previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às seguintes cominações, que podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente, de acordo com a gravidade do fato:
> [...]
> II - na hipótese do art. 10, ressarcimento integral do dano, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, se concorrer esta circunstância, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de cinco a oito anos, pagamento de multa civil de até duas vezes o valor do dano e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de cinco anos. (BRASIL, 1992).

3.2.3 Dos atos de improbidade que atentam contra os Princípio da Administração Pública

Princípios são fontes, e estas, por sua vez, origem de algo. O direito se origina de fontes, sendo elas formais e materiais. Afrontar tais fontes supõe afrontar o próprio direito. Segundo Wallace Paiva Martins Júnior (2002):

> A violação de princípio é o mais grave atentado cometido contra a Administração Pública porque é a completa e subversiva maneira frontal de ofender as bases orgânicas do complexo administrativo. A inobservância dos princípios acarreta

> responsabilidade, pois o art. 11 da Lei 8.429/92 censura 'condutas que não implicam necessariamente locupletamento de caráter financeiro ou material'.

Exatamente a responsabilidade por violação aos princípios é que se fará nesse momento, em observância ao disposto no artigo 11, da Lei 8. 429/92, onde se lê: "Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições."(BRASIL, 1992).

Nessa relação gradativa existente dentro da própria lei, considera-se o atentado contra os princípios um ato ímprobo de gravidade leve, como se constatará na própria sanção aplicada a esta infração.

Quando se fala em ofensa aos princípios, refere-se ao descumprimento de um mandamento legal obrigatório. Eurico Bitencourt Neto (2005, p. 119) considera o artigo 11 da Lei em comento uma "norma de reserva: caso o ato não atente diretamente contra o disposto nos artigos 9° e 10, mas ofendido o artigo 11, estará configurada improbidade administrativa".

Assim, o que se quer assegurar, embora o *caput* do artigo 11 exemplifique alguns princípios, é o dever do agente público em atuar com honestidade e lealdade, conforme já previu o constituinte no artigo 37, *caput*, da Constituição Federal de 1988.

Note-se que vem se firmando o entendimento de que as violações contra os princípios da Administração Pública só poderão ser punidas a título de dolo, não se considerando o elemento subjetivo. Deduz-se, portanto, que "A violação dos deveres enumerados deverá ser sempre dolosa, vale dizer, a conduta do agente público precisa caracterizar-se como violação consciente desses deveres." (PRADO, 2001, p. 126).

Dos incisos que emolduram o artigo 11 da Lei de Improbidade Administrativa, chama-se atenção ao que dispõe o inciso IV, ao prever que, importa em atentado contra os princípios da administração pública "negar publicidade aos atos oficiais"(BRASIL,1992).

A publicidade é um dos princípios que regula todo o agir administrativo e sendo requisito de eficácia para os atos que derivam da Administração Pública. Negar publicidade aos atos praticados pela Administração Pública se equipara a encobri-los de seus destinatários, nesse caso a coletividade.

Nesta senda, salientando-se que a licitação é o eixo de toda esta análise, e por ser a publicidade um dos elementos exigidos para o processo licitatório, salienta-se uma das vulnerabilidades presentes na modalidade de Licitação Convite, a ser abordada no próximo capítulo.

Devido às peculiaridades presentes nesta modalidade, sua publicidade se limita a afixação da Carta convite nos átrios da repartição pública, o que pode levar ao cometimento de improbidade administrativa.

Se um procedimento licitatório se mantém abstruso, logo se dará margens à violação de princípios como impessoalidade, moralidade, isonomia, etc. E sendo abstruso, será ineficaz para a própria Administração Pública, os resultados dele oriundos.

Assim sendo, visto que a modalidade convite é incidente de muitos atos de improbidade administrativa, demonstrar-se-á que isso ocorre em consequência de que atos oficiais se mantém sob os véus da própria Administração, o que não deve prosperar, visto que acabam por facilitar que os interesses pessoais prevaleçam sobre o público, quando, na verdade, deveria ser o contrário.

Posto isso, e por já prever tais ocorrências, que o legislador cuidou de sancionar os atos que pretendam violar os princípios administrativos. E isso, os fez através do artigo 12, III, da Lei 8.429/92.

> Na hipótese do art. 11, ressarcimento integral do dano, se houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de três a cinco anos, pagamento de multa civil de até cem vezes o valor da remuneração percebida pelo agente e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de três anos. (BRASIL, 1992).

Diante do que prevê o citado artigo, poder-se-ia perguntar: Por que o ressarcimento de danos em casos de violação a princípios da Administração Pública?

Se aplicados à Licitação Pública, se dirá que a violação dos princípios pode levar a Administração Pública a firmar contratos que lhe sejam onerosos, o que não merece prevalecer, devendo, portanto, o ressarcimento ao erário público.

3.2.4 Dos legitimados

Na via administrativa, constatado um ato de improbidade, qualquer pessoa estará legitimada a representar à autoridade administrativa, requerendo instauração de investigação para apuração dos fatos, o que se dará por meio de comissão constituída para esse fim, com ciência do Ministério Público e do Tribunal de Contas.

Vindo a comissão administrativa constatar fundados indícios de responsabilidade, representará ao Ministério Público, a fim de que este requeira ao juízo competente uma liminar, determinando bloqueio dos bens do agente ou terceiros.

Após, ser dará a proposição da ação principal, cuja legitimidade é conferida ao Ministério Público ou pessoa jurídica interessada, conforme dispõe o artigo 17, *caput*, da Lei 8.429/92.

Essa ação obedecerá o princípio do contraditório e ampla defesa, em obediência aos dispositivos constitucionais insculpidos nos artigo 5º, LV, Constituição Federal de 1988 que dispõe: "aos litigantes em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral, são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes." (BRASIL, 1988).

E ainda, visto que o sequestro de bens do agente e terceiro, uma vez presentes os indícios de responsabilidade, é a medida cabível, dispõe o artigo 5º, LIV, Constituição Federal de 1988 que "ninguém será privado de seus bens, sem o devido processo legal" (BRASIL, 1988), o que se faz concluir que a medida liminar visa proteger o patrimônio público, evitando que o agente ou terceiro venha dilapidar seu patrimônio, com o fim de não ressarcir o erário por seus danos causados.

Reitere-se que, todo procedimento disposto pela Lei 8.429/92, visa tão somente a proteção da própria administração pública contra atos desonestos, mas também a proteção de toda coletividade que, com seus tributos, mantém estas estruturas de poder e seus governantes.

Enfim, pergunta-se: É uma lei que se aplica a todos os agentes públicos e terceiros que contratam com a administração pública? Não. É uma lei que se aplica ao agente a quem foi dado um voto de confiança, mas que ainda não entendeu o seu papel, insistindo em atos de desonra e vergonha pública.

Estes atos de desonra podem ser observados em diversos setores da Administração Pública, mas, visto o objetivo a que se propõe o presente trabalho, far-se-á um filtro na Licitação Pública, e, de forma mais precisa na modalidade de licitação Convite, cujas incidências de atos de improbidade administrativa ocorrem de maneira reiterada, conforme se verá.

4 DOS ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA NA CARTA CONVITE

Nos capítulos anteriores, cuidou-se de conceituar o que é Licitação e Improbidade Administrativa, apresentando suas especificidades, com base nas leis, entendimentos doutrinários e jurisprudenciais. Por isso, far-se-á neste momento apenas uma anamnese dos capítulos anteriores, como fulcro ao que se desenvolverá nas linhas que seguem.

Assim sendo, tem-se o entendimento de que Licitação é o procedimento, previsto pelas Leis 8.666/93 e 10.520/02, que a Administração Pública deverá observar sempre que quiser firmar contrato com terceiros para aquisição de bens e serviços, conforme dispõe o artigo 2º da Lei de Licitações:

> As obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações, concessões, permissões e locações da Administração Pública, quando contratadas com terceiros, serão necessariamente precedidas de licitação, ressalvadas as hipóteses previstas nesta Lei.
> Parágrafo único. Para os fins desta Lei, considera-se contrato todo e qualquer ajuste entre órgãos ou entidades da Administração Pública e particulares, em que haja um acordo de vontades para a formação de vínculo e a estipulação de obrigações recíprocas, seja qual for a denominação utilizada. (BRASIL, 1993).

O procedimento licitatório deverá se amoldar dentro das modalidades de licitação, dispostas pelas legislações mencionadas alhures, sendo elas: concorrência, tomada de preços, convite, concurso, leilão. Tem-se ainda as modalidades pregão, previsto pela lei 10.520/02, e o Regime de contratação diferenciado, disposto pela Lei 12.462/11.

Tais modalidades serão adotadas pelo administrador, tendo em vista o objeto a ser contratado, o valor estimado da licitação, dentre outros requisitos já abordados no primeiro capítulo.

Assim como todos os atos da Administração Pública, a licitação requer que seus agentes hajam com impessoalidade, probidade, moralidade, dentre outros princípios, a fim de não incorrerem em improbidade administrativa.

Uma vez cometidos atos incoerentes com os princípios e leis que norteiam a administração pública, responderão estes agentes, bem como os particulares beneficiados, pelas sanções previstas na própria Lei de Licitação, mas também às sanções dispostas pela Lei de Improbidade Administrativa, que foi objeto de estudo no segundo capítulo.

Com efeito, a Lei 8.429/92, cuida de proteger o patrimônio da Administração Pública, contra atos de deslealdade, imoralidade, ilegalidade que, conforme os artigos 1º e 3º, poderão ser praticados por servidores públicos ou não, bem como por terceiros. Veja:

> Art. 1º - Os atos de improbidade praticados por qualquer agente público, servidor ou não, contra a administração direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, de Território, de empresa incorporada ao patrimônio público ou de entidade para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com mais de cinqüenta por cento do patrimônio ou da receita anual, serão punidos na forma desta lei.
> (...)
> Art. 3º - As disposições desta lei são aplicáveis, no que couber, àquele que, mesmo não sendo agente público, induza ou concorra para a prática do ato de improbidade ou dele se beneficie sob qualquer forma direta ou indireta. (BRASIL, 1992).

Para as infrações cometidas por agentes públicos e terceiros beneficiados, contra a Administração Pública, a Lei de Improbidade Administrativa cuida de aplicar sanções, consideradas pela doutrina como gradativas que, como se abstrai dos dispositivos de lei, se darão contra atos que importem em enriquecimento ilícito (art. 9º), contra atos que importem em lesão ao erário (art. 10) e, contra atos que atentam contra os princípios da Administração Pública (art. 11), sendo o artigo 12, da mesma lei, o dispositivo que impõe penalidades a serem aplicadas ao infrator.

Esses dois instrumentos foram objetos do presente trabalho nos capítulos anteriores, sendo a licitação um procedimento de obrigatória observância sempre que a administração pública for contratar com terceiros, visando o bom uso e necessária aplicação das verbas públicas, em observância a supremacia do interesse público sobre o privado. E a improbidade administrativa, a celeuma provocada pelo agente público ou terceiros que se utilizam do aparato público, sobretudo a Licitação, para cometimento de ilícitos que infringem a lei e o direito.

Neste momento do trabalho, busca-se uma demonstração clara de como esses atos de improbidade vem sendo reiteradamente praticados por agentes públicos e terceiros que induzem, concorrem ou se beneficiam dos atos de improbidade cometidos através da Licitação, e de forma específica, através da modalidade Convite.

4.1 Frustração da Licitação Pública por atos de improbidade administrativa cometida por agentes públicos ou terceiros beneficiados

O artigo 82, da Lei 8.666/93 dispõe que:

> Os agentes administrativos que praticarem atos em desacordo com os preceitos desta Lei ou visando a frustrar os objetivos da licitação sujeitam-se às sanções previstas nesta Lei e nos regulamentos próprios, sem prejuízo das responsabilidades civil e criminal que seu ato ensejar. (BRASIL, 1993).

Com efeito, as sanções por atos que frustrem a lisura da licitação não estão adstritas somente às sanções aplicadas pela lei de Improbidade Administrativa. A própria Lei de Licitações, em seu capítulo IV prevê as sanções a serem aplicadas aos agentes públicos ou terceiros contratados, quando constatada irregularidades ou ilegalidades na prestação de serviços ou aquisição de bens.

Segundo Marçal (2012, p. 1002-1003), "o agente administrativo que infringir seus deveres legais ou propiciar, por ação ou omissão, o prejuízo aos interesses e a frustração da tutela à licitação deverá ser punido. Sujeita-se à responsabilidade penal e administrativa".

Deve-se observar, também, que, do rol exemplificativo dos incisos que compõem os artigos 9º, 10 e 11, da Lei 8.429/92, poucos se referem especificamente à frustração do procedimento licitatório. Tal constatação solidifica o entendimento de que, a imputação de penalidades aos atos de improbidade contra a licitação pública, não estão adstritos apenas à lei 8.492/92, tratando a própria Lei 8.666/93, conforme previsão do artigo 82, de impor sanções ao agente e terceiros ímprobos.

Ademais, no entendimento Ministério Público de São Paulo (2019, não paginado), as possíveis violações à lisura procedimental da licitação perpassam pontos centrais da licitação, como: o ato de requisição pelo gestor público para aquisição de bens e serviços, onde deverão ser analisados os elementos exigidos para a contratação, a fim de ser observado se há dolo por parte deste, com direcionamento da empresa a ser contratada. a estimativa de preços, onde poderá ter início os atos fraudulentos, com apresentação de preços superfaturados, que não espelham o real preço de mercado, como exigido pela lei de Licitação.

Seguidamente, entende o Ministério Público de São Paulo que outro instrumento utilizado para cometimento de ilícitos administrativos são as cláusulas estipuladas em edital,

cujas exigências restringem a participação de licitantes, impondo requisitos que não se sabe se atenderão os interesses públicos. A constatação da fraude restritiva, poderá se dar nos casos em que grande número de empresas fazem retirada do edital, demonstrando interesse pelo certame, mas apenas um pequeno grupo se interessa efetivamente pela licitação.

Tem-se, ainda, os motivos de desclassificação ou inabilitação de licitantes que podem revelar possíveis fraudes à licitação, pelo arbítrio deliberado do órgão público para favorecer determinada concorrente, ou a presença de empresas que apenas simulam uma concorrência, o que poderá ser observado pela situação de empresas que, embora sejam parte de um certame criterioso, onde se exigem para sua participação a apresentação de uma série de documentos, se esquecem de juntar documentos simples, gerando intencionalmente uma desclassificação.

E, enfim, aponta em seu entendimento a simulação de propostas fraudulentas, de duas ou mais empresas, que emprestam seus nomes para forjar uma competição, cujo intuito é favorecer determinada empresa, com quem a própria Administração já deseja contratar.

Assevera-se que as fraudes, em epígrafe importam em atos de improbidade administrativa, por violação aos princípios e à lei.

No julgado, que segue, veja-se do entendimento aplicado:

> **Tribunal de Justiça de São Paulo TJ-SP - Apelação : APL 1005522-11.2014.8.26.0451 SP 1005522-11.2014.8.26.0451**
>
> AÇÃO CIVIL PÚBLICA – IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA – Edital de licitação n. 20/2006, modalidade Tomada de Preços, tipo menor preço e empreitada por preço global para execução de obras para construção da fase II da policlínica do Bairro Vila Sonia, Município de Piracicaba, com fornecimento de mão-de-obra, equipamentos e materiais – Ausência de pesquisa de preços ou planilhas que comprovassem que os preços orçados pela Prefeitura eram compatíveis com o mercado – Licitação que apresentava exigências não prevista na Lei de Licitações que restringiram a participação de outras empresas – Empresa constantemente contratada pelo Município e que se favoreceu com as indevidas cláusulas restritivas contida no Edital – Aditamento contratual celebrado sem observância das exigências legais – Atos atentatórios aos princípios da administração pública – Improbidade administrativa configurada – Violação aos princípios da isonomia, legalidade e impessoalidade – Atos que se enquadram no artigo 11, caput e inciso I, da Lei de Improbidade Administrativa. ILEGITIMIDADE PASSIVA do Município para figurar no polo passivo da ação – O ente público deve ser intimado para ingressar na ação ao lado do Ministério Público, como litisconsorte no polo ativo, ou não ingressa em nenhum dos polos, permanecendo inerte. Apelo do Ministério Público parcialmente provido. (TJ-SP - APL: 10055221120148260451 SP 1005522-11.2014.8.26.0451, Relator: Antônio Celso Faria, Data de Julgamento: 28/09/2016, 8ª Câmara de Direito Público, Data de Publicação: 28/09/2016).

Vê-se, pelo julgado em epígrafe, que inúmeros atos de improbidade administrativa, praticados dentro do mesmo certame, que como visto alhures, violam os princípios da

legalidade, impessoalidade, moralidade, dentre outros, e que, se não anulados, podem vir a causar lesão ao erário.

4.2 A Improbidade Administrativa na modalidade Convite.

Como se tem visto, a modalidade de licitação Convite apresenta muitos pontos de vulnerabilidade que a tornam um instrumento hábil para práticas de improbidade administrativa.

Pode-se afirmar, ainda, ser a modalidade com maior incidência de atos ímprobos, e, por isso, desestimulada pelo Tribunal de Constas da União.

> Esta modalidade é desestimulada pelo Tribunal de Contas da União (TCU) porque não exige publicação do aviso de licitação no DOU nem em nenhum outro jornal ensejando fragilidade na segurança jurídica do processo de contratação pelo cometimento de fraudes. Sugerimos que adote esta modalidade em caráter excepcional [...] (CONVITE DE LICITAÇÃO, 2017, não paginado).

Com efeito, a simplificação presente na modalidade Convite visa possibilitar à Administração Pública maior celeridade em contratações de pequeno valor. Não obstante, torna-se um instrumento hábil para que ilegalidades sejam praticadas.

Algumas limitações presentes na modalidade convite, cometidas de forma reiterada por agentes públicos merecem destaque, conforme se fará adiante.

4.2.1 Dos atos de improbidade administrativa por fracionamento do objeto

Inicialmente, cabe salientar que a lei de licitação veda o fracionamento do objeto, mas permite que uma determinada obra seja parcelada, quando presentes os motivos para tal.

> [...] há permissão para dividir em várias parcelas as obras, serviços e compras efetuadas pela Administração se comprovado que são técnica e economicamente viáveis, procedendo-se, diz a lei, "à licitação com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade sem perda da economia de escala" (art. 23, § 1º, parte final). (BARRETTO, 2017)

Note-se, ainda, o que dispõe o artigo 23, §2º da Lei 8.666/93:

> Na execução de obras e serviços e nas compras de bens, parceladas nos termos do parágrafo anterior, a cada etapa ou conjunto de etapas da obra, serviço ou compra, há de corresponder licitação distinta, preservada a modalidade pertinente para a execução do objeto em licitação. (BRASIL, 1993).

Com efeito, o parcelamento de uma obra deve observar os princípios da licitação, como isonomia e seleção de propostas mais vantajosas à administração, dentre outros. Deve observar, ainda, a modalidade a ser adotada pela licitação, de acordo com o objeto e valor a ser contratado.

O parcelamento se torna, assim, um facilitador ao gestor público, diante de contratações que requerem licitações distintas para se alcançar determinado objetivo. Como exemplo, cita-se a construção de uma rodovia, em que a Administração Pública faz licitação para a construção da rodovia em si e outra para os serviços de terraplanagem. Esse tipo de procedimento é permitido pela lei, conforme se abstraí dos dispositivos supracitados.

Vale menção o enunciado da Súmula nº 247 TCU que trata do parcelamento do objeto nos certames licitatórios:

> É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade. (TCU, 2019)

Com efeito, o parcelamento de uma obra ou serviço, deve ter em conta a observância de princípios inerentes à licitação pública. Quando a lei veda o fracionamento de objeto para aquisição de bens e serviços, deve-se ao fato de que esta fere não somente os princípios de lei, mas também a ampla concorrência entre licitantes, o que pode gerar danos aos cofres públicos.

E note-se que a vedação ao fracionamento aplica-se não somente a serviços de obras de engenharia, mas também para aquisição de bens e serviços de qualquer natureza.

Veja o entendimento de Marçal Justin Filho (2005, p. 212):

> O § 5º do art. 23 tem uma redação esdrúxula e difícil, o que se agrava por referir-se apenas a obras e serviços (de engenharia, como é implícito). Uma interpretação formalista e literal conduziria ao raciocínio de que o somatório nunca poderia ser

> aplicado a compras. Mas essa conclusão seria equivocada, eis que o § 5º do art. 23 deriva de princípios gerais e abstratos, cuja compreensão deve ser buscada através da atividade do intérprete. A vedação contida no § 5º (e as ressalvas ali encontradas) se aplicam a todas as espécies contratuais. Essa conclusão é reforçada, ademais, pelo disposto no art. 24, inc. II, que adota fórmula semelhante para disciplinar as contratações de compras e serviços em geral.

Tem-se, portanto, que a vedação ao fracionamento do objeto ocorre em todas as contratações firmadas pela administração pública, por tratarem, comumente, de tentativas fraudulentas, de buscar modalidades de licitação mais simples, ou mesmo a dispensa de licitação, evitando, assim, a complexidade de modalidades mais amplas.

O que ocorre quando se procede a tal ato é que o administrador, diante de uma necessária licitação de bens e serviços para o órgão público, reduz o valor de tal contratação, com o fito de enquadrá-la em modalidades mais simples, sendo levado, em curto prazo de tempo a proceder a novo procedimento licitatório para aquisição dos mesmos bens e serviços.

Veja-se o julgado do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, na apelação SP 0000198-31.2012.8.26.0159:

> IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. Licitação fracionada. Feitas duas licitações, sob a forma de convite para compra de medicamentos para todo o exercício de 2009, o que demandaria uma única licitação, na forma de tomada de preços. Licitações solicitadas, autorizadas, julgadas, homologadas e adjudicadas no mesmo dia. Não configurada situação de emergência, que, ademais, autorizaria dispensa de licitação, não o seu fracionamento. Afronta ao disposto no artigo 23, § 5º, da Lei nº 8666/1993. Modalidade mais simples que restringiu o universo de potenciais competidores e as possibilidades de contratação em condições mais vantajosas para a Administração. Dano ao erário evidenciado pela comparação entre os preços apresentados pelos vencedores das licitações e os praticados por terceira empresa. Empresa que declarou nunca ter fornecido medicamentos ou produtos de consumo hospitalar ao Município de Cunha e que os valores indicados se referem a preços médios praticados em órgãos públicos no mês de fevereiro de 2009. Valores não infirmados pelo réu. Demanda que se julga procedente para condenar o réu ao ressarcimento integral do dano, no valor de R$ 34.397,15, para fevereiro de 2009; à suspensão de seus direitos políticos por cinco anos; à proibição de contratar com o Poder Público ou perceber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de cinco anos; à perda da função pública que eventualmente estiver exercendo ao tempo do trânsito em julgado. Recurso provido.

Conforme se observa no julgado acima, o fracionamento do objeto, visando firmar contratação através de modalidade mais simples, impede que a Administração Pública obtenha contratações que lhe sejam mais vantajosas, além de cercear ampla competitividade entre concorrentes. E, ainda, como visto o fracionamento impõe que o administrador num curto prazo

de tempo proceda à nova licitação para contratação do mesmo objeto, o que no julgado ficou evidenciado ocorrer no mesmo dia.

Impor à Administração pública contratações que lhe sejam mais onerosas, por não observar os dispositivos de lei, impõe, de igual forma ao agente público, as sanções da Lei de improbidade administrativa.

No caso em comento, embora a conduta do agente tenha atentado contra os princípios da Administração Pública, nota-se que gerou danos ao erário público, conforme artigo 10 da Lei 8.429/92, sendo aplicado a este caso as penas do artigo 12, II, da Lei 8.492/92 - Lei de improbidade administrativa.

Noutro giro, veja-se outro julgado, pelo Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, na apelação nº 0001030-40.2007.8.19.0028:

> AÇÃO CIVIL PÚBLICA. ATO DE IMPROBIDADE. MUNICÍPIO DE MACAÉ. APLICABILIDADE DA LEI 8429/92 AOS PREFEITOS. LICITAÇÃO. CONTRATO ADMINISTRATIVO. SERVIÇO DE PUBLICAÇÃO DE ATOS OFICIAIS. FRACIONAMENTO INDEVIDO DO OBJETO DO CONTRATO. LICITAÇÃO NA MODALIDADE CONVITE. PROCEDIMENTO MENOS RIGOROSO. CONTRATAÇÃO DIRIGIDA A UM LICITANTE. AUSÊNCIA DE COMPETIÇÃO. BURLA AO PROCEDIMENTO LICITATÓRIO. CONDENAÇÃO A MULTA CIVIL E PROIBIÇÃO DE CONTRATAR COM O PODER PÚBLICO PELO PRAZO DE 5 ANOS. As Cortes Superiores firmaram entendimento no sentido da harmonia do sistema jurídico em relação à responsabilidade civil, penal, administrativa e política dos prefeitos. O Decreto-lei 201/1967 prevê crimes de responsabilidade conduzindo o prefeito a um julgamento político perante o Poder Legislativo e a um julgamento na esfera penal na via judicial. Por sua vez, a Lei nº 8.429/1992 submete o prefeito a julgamento na esfera cível perante o Poder Judiciário pela prática dos mesmos fatos. Assim, as normas convivem sem qualquer antinomia no ordenamento jurídico. A presente ação civil pública versa sobre irregularidade no procedimento licitatório para contratação de serviço de divulgação dos atos oficiais pela imprensa local. O Município de Macaé deu início a dois procedimentos simultâneos de licitação na modalidade convite, uma com valor de R$ 70.000,00 e outra com valor de R$ 72.000,00, sendo que ambas continham o mesmo objeto, qual seja, contratação de serviço para publicação de atos oficiais. Nesses moldes, patente é o fracionamento dos valores do serviço com o fito de burlar a lei de licitação, esquivando-se da modalidade licitatória adequada. A comissão de licitação, na pessoa da sua presidente (1ª ré), encaminhou convites às mesmas empresas, contrariando determinação legal expressa. À exceção da 3ª ré, ditas sociedades eram sediadas em Nova Friburgo e em Nova Iguaçu. Apurou-se, ainda, que existiam outros jornais que circulavam em Macaé e não foram convidados a participar da licitação. Constatou-se, por fim, que não foi apresentada qualquer proposta por parte das sociedades convidadas, senão a apresentada pela 3ª ré. Noutras palavras, não houve competição, violando-se o fim maior da licitação, que é o de selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração Pública.
> A conduta dos réus está objetivamente caracterizada no art.10 da Lei 8429/94 como ato de improbidade que causa prejuízo ao Erário O fracionamento indevido da licitação é conduta há muito rechaçada pela jurisprudência dos Tribunais Superiores e enquadrada como prática de ato de improbidade. Nesses casos, entende-se que o prejuízo à Administração Pública é in re ipsa, porquanto notoriamente, ao conduzir-se irregularmente uma licitação, frustrando a competição que lhe é inerente, impossibilita-se a contratação da proposta mais vantajosa ao Erário. O art. 12 da Lei de Improbidade prevê diversas cominações a serem aplicadas isolada ou

> cumulativamente àquele que comete ato de improbidade. In casu, o d. Sentenciante, estabeleceu a pena de multa pagar multa civil no valor, correspondente à quantia despendida com as publicações nº 929e 930, acrescida de correção monetária na forma da lei, condenação que se mantém. Quanto às demais cominações da lei, cuja aplicabilidade constituem objeto de recurso do Ministério Público, merece parcial reforma a r.sentença adequando as sanções à gravidade do caso concreto, bem assim, com o fim de prevenir nova ocorrência do mesmo ilícito patrimonial. Assim sendo, aplico aos réus a pena de proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de cinco anos e para suspender os direitos políticos do 1° e 2° réus pelo prazo de cinco anos. DESPROVIMENTO AOS RECURSOS DO 1°, 2° e 3° RÉUS. PROVIMENTO PARCIAL AO RECURSO DO MINISTÉRIO PÚBLICO.

O que se observa, com isso, é que a ocorrência de fracionamento de objetos pela Administração Pública, no intuito de adoção da modalidade convite é uma constante, embora não seja o único meio de utilização, pelo agente público e beneficiados, de cometer fraudes contra a lei e o direito.

4.2.2 Dos atos de improbidade cometidos através do instrumento convocatório - Carta Convite.

Outro meio utilizado por agentes públicos e terceiros beneficiados para frustrar a licitude do procedimento licitatório se dá através da Carta Convite.

Um dos requisitos exigidos para que os atos oriundos da Administração Pública sejam eficazes é a publicidade. E esta, no âmbito da Administração Pública, não se limita apenas aos procedimentos de licitação. Ou seja, a todos os atos devem ser dada publicidade.

Segundo Alexis Gabriel Madrigal (2017, não paginado):

> [...] a publicidade, **como princípio,** abrange toda a atuação estatal, alcançando a divulgação oficial de seus atos, o conhecimento amplo da conduta interna de seus agentes e a garantia de acesso à informação pelos administrados. Tamanha é a sua relevância que a desobediência ao dever de dar publicidade aos atos oficiais pode caracterizar improbidade administrativa, na forma da Lei nº 8.429/92 (art. 11, IV). (grifo nosso)

No tocante à Licitação, a Lei geral de licitações – Lei 8.666/93 –, prevê que após a elaboração do edital, onde a administração irá dispor a respeito do objeto a ser contratado, bem como das condições impostas à contratada, deverá ser dada publicidade ao mesmo, através de divulgação em diário oficial e jornais de grande circulação.

Por este ato de publicidade, a administração não somente demonstra seu interesse em contratar, mas também possibilita aos interessados que adiram à Licitação, observadas as condições do edital, que além de ser o instrumento convocatório, se torna, segundo Matheus Carvalho, a "lei da licitação" (2018, p. 104).

Visando maior celeridade, e com isso, menos burocracia para a Administração Pública, em contratos de pequeno vulto, a modalidade Convite dispensa a exigência de elaboração de um edital, nos moldes das modalidades concorrência e tomada de preços, por exemplo, sendo este substituído por uma Carta Convite.

Dispensa, também, sua divulgação em meios de comunicação social, cuja publicidade se faz com a entrega da Carta convite ao, no mínimo três empresas e sua afixação nos átrios da repartição pública, conforme dispõe o artigo 22, § 3º, da Lei 8.666/93.

Por este ato de publicidade, além das empresas convidadas, outros licitantes, cadastrados ou não no órgão público, que manifestem interesse pelo certame, poderão ter sua pretensão atendida, uma vez que procedam ao devido cadastro em até 24 horas antes de ocorrer a licitação, cuja habilitação se fará por decisão da própria administração pública contratante.

Estes são alguns dos requisitos presentes na modalidade convite, que demonstram a intenção da lei em dar celeridade ao procedimento licitatório. Porém, percebe-se que a boa intenção do legislador é frustrada, diante dos recorrentes atos de improbidade administrativa afetos a estes requisitos.

Ou seja, pela inobservância ao requisito de publicidade, demonstra-se o inequívoco interesse da Administração Pública no convite a determinadas empresas com quem pretende contratar, cerceando, muitas vezes, o direito de empresas interessadas em aderirem ao certame, o que impede além da ampla concorrência, a possiblidade de contratações menos onerosas aos cofres públicos.

São constantes, nos julgados e jurisprudências, a imputação de Improbidade Administrativa no tocante a fraudes na publicidade e habilitação de empresas para Licitações, na modalidade Convite.

Considere-se que, no julgado do processo REsp 1190189/SP, o Superior Tribunal de Justiça firmou o entendimento que:

> milita em favor da necessidade de publicidade precedente à contratação mediante convite (que se alcança mediante, por exemplo, a fixação da cópia do instrumento convocatório em locais públicos) a presunção de que, na sua ausência, a proposta contratada não será a economicamente mais viável e menos dispendiosa, daí porque o prejuízo ao erário é notório. (SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA, 2010)

Entende-se, portanto, que a publicidade não é um requisito dispensado para que se licite através da modalidade convite. O que se tem, na verdade, é um rigor moderado para sua divulgação, que, conforme entendimento supra do STJ deverá ser precedente à contratação de terceiros pela Administração Pública.

Note-se, ainda, que a configuração de ato de improbidade poderá ocorrer por direcionamento da empresa contratada, bem como a inobservância ao valor limite, que na modalidade Convite limita-se a R$ 330.000,00 (Trezentos e trinta mil) para serviços de obras e engenharia, e R$ 176.000,00 (Cento e setenta e seis mil), para aquisição de bens e serviços.

Veja o julgado do Tribunal de Justiça de Minas Gerais, na apelação de nº 0002389-60.2014.8.13.0476:

> APELAÇÃO CÍVEL - AÇÃO DE **IMPROBIDADE** ADMINISTRATIVA - PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS GRÁFICOS - MODALIDADE **CONVITE** - ART. 22 DA LEI Nº. 8.666/93 - INOBSERVÂNCIA - DIRECIONAMENTO DA LICITAÇÃO - ART. 11, I DA LEI Nº. 8.429/92 - PENALIDADES - PROPORCIONALIDADE - MULTA CIVIL - SENTENÇA REFORMADA 1. Para a configuração do ato de **improbidade** administrativa, faz-se necessário, a princípio, que a conduta do agente público e do particular que a induziu, para ela concorreu ou dela se beneficiou (art.3º, LIA), resulte na percepção de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício da atribuição pública; ou no prejuízo patrimonial das entidades amparadas pela proteção legal (art.1º); ou, ainda, na violação dos deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade às instituições. Imprescindível, ainda, para a configuração do ato ímprobo, a presença do elemento volitivo do agente: dolo, nos casos descritos nos artigos 9º e 11 da Lei 8.429/92; e dolo ou culpa, nos demais casos abarcados pelo art. 10. 2. De acordo com o artigo 22 da Lei de Licitações (Lei nº. 8.666/93), para a regularidade do certame, exige-se que a Administração Pública envie **cartas-convite** para ao menos três licitantes ativos no ramo do objeto, salvo comprovada impossibilidade derivada de limitação de mercado ou desinteresse dos licitantes, o que deve ser expressamente justificado no processo, o que não restou observado no presente caso. 3. Não bastasse, tem-se que o valor total das propostas relativas aos serviços licitados excedeu ao limite de R$80.000,00, estabelecido no caso de licitação pela modalidade **convite** (art. 23, II, "a", da Lei nº. 8.666/93), não tendo sido apresentada qualquer diligência ou justificativa por parte da comissão licitante e do Prefeito Municipal que, simplesmente, emitiu termo de homologação e adjudicação. 4. O c. STJ de há muito entente pela desnecessidade de aplicação cumulativa das sanções, devendo o juiz, diante as peculiaridades do caso concreto, aplicá-las de forma proporcional, isolada ou cumulativamente, levando em conta a natureza, a gravidade e as consequências da infração, tendo o legislador, inclusive, encampado tal entendimento, alterando a redação do caput do art. 12 através da Lei nº. 12.120/09, pondo fim à controvérsia doutrinária. 5. Dar parcial provimento ao recurso.

Conforme se observa do julgado, em epígrafe, verifica-se que a configuração do ato de improbidade administrativa se deu por inobservância aos requisitos aplicados à modalidade Convite, quais sejam: o convite de três empresas e o valor limite para que se adote tal modalidade, o que viola os princípios da impessoalidade e moralidade administrativa, com

consequente dano ao erário. Ambos os casos violam a ampla concorrência e, por sua vez, a possibilidade da Administração Pública poder contratar de forma menos onerosa.

São imensuráveis os julgados a respeito dos atos de improbidade administrativa no tocante ao Convite, que demonstram o quão temerário se tornou à Administração Pública a adoção desta modalidade. Segundo Ligia Cristina Azevedo Silva (2017):

> [...]o Convite, como visto, pode ser um procedimento célere, menos burocrático, menos dispendioso e mais simples, porém extremamente temerário ou danoso para o interesse público. Essa mesma celeridade e simplicidade pode originar graves ferimentos aos princípios da Administração Pública, sobretudo os princípios da isonomia e impessoalidade e, por via de consequência, muitas demandas judiciais tanto por parte da Administração quanto por parte dos participantes do certame. A maneira mais fácil de se evitar fraudes licitatórias no convite é sempre se embasar nos princípios licitatórios e nos princípios norteadores da própria Administração Pública, incentivando o espírito do legislador quando da criação da modalidade Convite, sempre resguardando a moralidade e eficácia do procedimento.

Diante dos julgados colacionados a este trabalho, bem como posicionamentos doutrinários, que elucidam as fraudes administrativas por meio do Convite, deve-se considerar a real importância de sustentação desta modalidade, visto que seus objetos encontram-se deturpados pela perfídia do agente público e terceiros que acorrem a esta modalidade, apenas no intuito de aferir vantagens pessoais, em detrimento da coletividade.

Se o Convite deixa de ser um instrumento favorável à Administração Pública, sustenta-lo tornar-se-á sinônimo de permanência no erro e conivência com um sistema fraudulento que não pode persistir.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Considerando a atual conjuntura político-administrativa, que conta com inúmeros casos de improbidade administrativa, praticados por agentes públicos e terceiros beneficiados, no tocante a Licitação, quis-se demonstrar com o presente trabalho o descontentamento com os atos de lesividade contra os interesses públicos.

Diariamente fatos são trazidos à tona, por diversos meios e de formas diversas, denunciando posturas desonestas cometidas no âmbito da Administração Pública. Dentre os diversos setores da sociedade que repugnam os atos de improbidade cometidos por gestores públicos, merecem destaque as constantes operações que têm sido realizadas no intuito de desarticular as estratégias politicas que visam tão somente causar danos ao erário, com o fito de benesses pessoais.

Não se pode duvidar que, em meio ao complexo cenário de corrupção que assolam o país, existem agentes públicos que cumprem com seu dever funcional, entendedores de que, enquanto agentes públicos são servidores do povo.

No entanto, os fatos que acabam por se evidenciar maculam a imagem dos bons agentes públicos, gerando verdadeiro mal estar no seio da sociedade, que é levada a adotar posturas de resistências aos seus representantes, bem como ideias repugnantes com relação à Administração Pública e seus agentes.

O trecho da composição de Gabriel, o Pensador – Pega o ladrão, apresentado na epígrafe deste trabalho, traduz as expressões que corriqueiramente são repetidas de boca em boca, de forma orquestrada, numa sinfonia fúnebre e dilacerante, tornando-se uma realidade de difícil aceitação. Ou seja: político é tudo ladrão! A prefeitura é uma mãe!

Constatada, portanto, essa situação propositada de improbidade dentro da Administração Pública, o que se quis com o presente trabalho foi demonstrar que há relutância contra os atos de improbidade que visam favoritismos pessoais, em violação aos princípios e à lei, que, por diversas vezes, geram danos ao erário público.

Se a máxima do Direito Administrativo determina que qualquer atividade da Administração Pública deva estar vinculada à lei, e, não havendo lei que a autorize, nada poderá ser feito, fácil a constatação de quem nem sempre este aforismo é observado, visto atos que extrapolam os princípios da Administração Pública e os dispositivos de lei, são cometidos à revelia.

Como exemplo disso, se trouxe os ilícitos cometidos por meio da licitação pública, procedimento a ser observado pela Administração, e um dos campos de maior incidência de práticas de improbidade cometidas por agentes públicos e terceiros beneficiados, por inobservância aos princípios e à lei.

Com efeito, a licitação, e especificamente sua modalidade Convite, não é o único instrumento utilizado para práticas de improbidade administrativa, mas percebe-se que as maiores ocorrências se dão por meio dela, por tratar-se de uma modalidade mais simples, onde o legislador buscou propiciar à Administração Pública maior celeridade nas contratações de pequeno valor.

Embora se tenha traçado um panorama geral da Licitação, este trabalho focou-se no Convite, como se viu, numa crítica, não ao legislador, pelas especificidades dessa modalidade, mas ao agente público e terceiros beneficiados, que se apropriam de forma fraudulenta das vulnerabilidades ali contidas para cometimento de ilícitos.

Notória a previsão legal, disposta pela Lei de Licitação e pela Lei de improbidade administrativa, conforme se viu, de sanções para toda prática que viole a lei e os princípios da administração pública, no tocante a licitação. Porém, as penalidades aplicadas parecem não inibir as práticas fraudulentas, haja visto o crescente número de demandas judiciais propostas pelo Ministério Público, em ações civis, cujo objetivo é penalizar agentes e terceiros ímprobos, e ver ressarcido a Fazenda Pública dos danos que lhe foram causados.

É alarmante o número de casos que envolvem agentes que se enriqueceram às custas da máquina pública, bem como de administradores que vivem de jeitinho para solucionar as controvérsias de seu ofício.

Na verdade, essa celeuma, presente na Administração Pública sempre existiu, mas tem-se a impressão que de forma consentida, o que já não se sustenta, visto que as estruturas estão mudando e, com ela, a consciência social do exercício da cidadania.

A sociedade tem vivido um verdadeiro caos, desde que decidiu assumir seu papel social, diante das afrontas de seus administradores.

A má conduta de agentes públicos, durante anos de nossa história, resultou, nos tempos presentes, numa verdadeira balbúrdia, cujas consequências são suportadas pelos cidadãos, cumpridores de seus deveres sociais, que se deparam agora com todos os setores da Administração Pública num verdadeiro colapso.

E esse colapso pode ser no Sistema Único de Saúde – SUS, onde é frustrante o atendimento populacional, não sendo assegurado o mínimo à sociedade, como medicamentos, por exemplo. No entanto, ainda que haja falta deste (medicamento para manutenção da vida),

sabe-se que há uma verba orçamentária para aquisição dos mesmos. E aí, pergunta-se: onde está esse dinheiro?

Tem-se ainda os desvios de verbas para merenda escolar, promovidos por atos lesivos de agentes públicos que se beneficiaram destes recursos, bem como promoveram ilicitamente benefícios de terceiros. E o que acontece nestas escolas? Um exemplo, são aulas repetidamente suspensas, por carência do mínimo.

Estes são alguns dos exemplos que se pode citar, diante da imensurável falácia suportada pela administração pública.

Assim sendo, considerando que a Licitação é um procedimento de observância da Administração Pública, não podendo dela afastar-se ao contratar com terceiros, e, tendo o legislador cuidado em dispor todos os requisitos a serem observados ao se licitar, o que se quer é o cumprimento da lei que disciplina a matéria, bem como dos princípios que a regem, pois à Administração Pública cumpre fazer o que manda a lei.

E, se a modalidade Convite se tornou vulnerável a reiteradas práticas de atos ilícitos, o que faz suprimir seus objetivos que são exatamente a celeridade nas contratações de pequeno valor, feitas pela administração pública, deve-se promover um enrijecimento dos requisitos através de uma reforma legislativa, ou mesmo repensar a sua existência, visto que, atualmente, a modalidade Pregão, prevista pela Lei 10.520/02, e muito utilizada, faz as vezes daquilo que desejou o legislador ao prever a modalidade em comento.

De igual forma, crê-se na necessidade de imposição de penalidades que sirvam realmente de exemplo aos presentes e futuros agentes públicos e terceiros que pretendam contratar com a administração pública, visto que os preceitos de lei que se propõem aplicar sanções aos atos de improbidade administrativa, ainda não são eficazes o suficiente para inibir a prática de ilícitos administrativos.

E, enfim, ainda que pareça utópico, deseja-se que o zelo pela administração pública se torne uma necessidade a ser vivenciada por toda a sociedade. E que se entenda que o cumprimento da lei é que vai tornar a sociedade mais justa e igualitária e saudável, pois o que se tem até o momento é uma sociedade enferma, caminhando a passos curtos para não naufragar.

REFERÊNCIAS

ANDREUCCI, Ricardo Antônio. **Legislação Penal Especial**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

BALEEIRO, Aliomar; SOBRINHO, Barbosa Lima. **Constituições Brasileiras. 1946.** Vol. V. 3. ed. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2012.

BARRETTO, Carlos Roberto. **O fracionamento de despesas na lei 8.666/93 e a imprevisibilidade.** 2017. Disponível em: https://jus.com.br/artigos/58847/o-fracionamento-de-despesas-na-lei-n-8-666-93-e-a-imprevisibilidade. Acesso em: 29 de set. 2019.

BITENCOURT NETO, Eurico. **Improbidade Administrativa e Violação de Princípios**. Belo Horizonte: Del Rey, 2005.

BRASIL. **CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988.** Disponível em: www.planalto.gov.br/decreto-lei. Acesso em: 23 de set. 2019.

BRASIL. **Decreto Lei 9.412, de 18 de junho de 2018**. Disponível em: https://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/591231994/decreto-9412-18. Acesso em: 13 nov. 2019.

BRASIL. **Lei Nº 8.429 de 02 de Junho de 1992**. Disponível em: www.senado.org.br. Acesso em: 21 set. 2019.

BRASIL. **Lei Nº 8.666 de 21 de Junho de 1993**. Disponível em: www.planalto.gov.br/decreto-lei. Acesso em: 23 de setembro de 2019.

BRASIL. **Lei Nº12.462 de 04 de Agosto de 2011.** Disponível em: www.planalto.gov.br/decreto-lei. Acesso em: 23 de setembro de 2019.

BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Recurso Especial:1190189 SP 2010/0069393-7. Relator: Ministro Mauro Campbell Marques. Data de publicação do Resp: 10/08/10. Disponível em: https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/16101681/recurso-especial-resp-1190189-sp-2010-0069393-7/inteiro-teor-16815248?ref=juris-tabs. Acesso em: 03 out. 2019.

BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/jurisprudencia/sumulas. Acesso em: 02 out. 2019.

BRASIL. TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE MINAS GERAIS. Improbidade Administrativa. Apelação Cível nº 0002389-60.2014.8.13.0476. Relator(a): Des.(a) Teresa Cristina da Cunha Peixoto, 8ª Câmara Cível, Data de Julgamento: 28/09/2018, Data da publicação da súmula: 25/10/2018. Disponível em: http://www4.tjmg.jus.br/juridico/sf/proc_resultado2.jsp. Acesso em: 01 nov. 2019.

BRASIL. TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO. Improbidade Administrativa. Apelação: APL 1005522-11.2014.8.26.0451. Disponível em: https://tj-sp.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/389447309/apelacao-apl-10055221120148260451-sp-1005522-1120148260451?ref=juris-tabs. Acesso em: 02 out. 2019.

BRASIL. TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO. Improbidade Administrativa. APL: 00001983120128260159 SP 0000198-31.2012.8.26.0159, Relator: Edson Ferreira, 12ª Câmara de Direito Público, Data de Publicação: 16/03/2016. Disponível em: https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/Licitação+Fracionada. Acesso em: 29 Out. 2019.

BRASIL. TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO DE JANEIRO. Improbidade Administrativa. Apelação nº 0001030-40.2007.8.19.0028 Apelante: EJORAN EDITORA DE JORNAIS REVISTAS E AGENCIA DE NOTÍCIAS Apelante: SIMONE MARINS QUARESMA Apelante: SYLVIO LOPES TEIXEIRA Apelante: MINISTÉRIO PÚBLICO Apelado: OS MESMOS Apelado: MUNICÍPIO DE MACAÉ Relator: Desembargador ROBERTO DE ABREU E SILVA. Nona Câmara Cível, Data da Publicação: 24/09/2013. Disponível em: www1.tjrj.jus.br. Acesso em: 01 nov. 2019.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito Administrativo e Políticas Públicas**. São Paulo: Saraiva, 2002.

BUENO, Jorge Arbex. **Princípio da moralidade Administrativa, probidade e improbidade administrativa.** 2017. Disponível em: Jhttps://jus.com.br/artigos/34275/principio-da-moralidade-administrativa-probidade-e-improbidade-administrativa#_ftn8. Acesso em: 06 Out. 2019

CARVALHO, Matheus. **Administrativo:** Teoria e prática. 14. ed. Salvador: Jus Podium, 2018.

CARVALHO, Matheus. **Manual de Direito Administrativo**. 4. ed. Salvador: Jus Podium, 2017.

CASADO, Ubirajara. **Já ouviu falar no prejuízo ao erário in re ipsa em atos de improbidade?** Disponível em: https://blog.ebeji.com.br. Acesso em: 04 Out. 2019.

CONVITE DE LICITAÇÃO. 2017. Disponível em: https://www.licitacao.online/convite. Acesso em: 13 nov.2019.

DIREITONET. **Isonomia – Novo CPC (Lei nº 13.105/15)**. 2018. https://www.direitonet.com.br/dicionario/exibir/888/Isonomia-Novo-CPC-Lei-n-13105-15. Acesso em: 25 set. 2019.

FIGUEIREDO, Leonardo Vizeu. **Teoria da norma jurídica:** princípios e regras – distinções e interseções. 2016. Disponível em: http://genjuridico.com.br/2016/12/06/teoria-da-norma-juridica-principios-e-regras-distincoes-e-intersecoes/. Acesso em: 25 set. 2019.

FILHO, Marçal Justin. **Comentários à lei de licitações e** contratos administrativos. 11. ed. São Paulo: Dialética, 2005.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. 15. ed. São Paulo: Dialética, 2012.

MADRIGAL, Alexis Gabriel. O princípio da publicidade aplicado às licitações. 2017. Disponível em: https://alexismadrigal.jusbrasil.com.br/artigos/485669902/o-principio-da-publicidade-aplicado-as-licitacoes. Acesso em: 30 Out. 2019.

MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. **Probidade Administrativa**. São Paulo: Saraiva. 2. ed. 2002.

MARTINS, Flávia Bahia. **Direito constitucional: coleção descomplicando**. 3.ed. Pernambuco: Armador, 2017.

MAZZA, Alexandre. **Manual de Direito Administrativo**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

SÃO PAULO. **Ministério Público**. Disponível em: http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Cartilha_Eletronica/fraudesLicitacoes/FraudesLicitacoes.html. Acesso em: 02 out. 2019.

MUKAI, Toshio. **A empresa privada nas Licitações Públicas:** Manual teórico e prático. São Paulo: Atlas, 2000.

OLIVEIRA, Régis Fernandes de. **Comentários ao Estatuto da cidade**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

PRADO. Francisco Octavio de Almeida. "**Improbidade Administrativa"**. São Paulo: Malheiros, 2001.

SANTOS. Wigvan Junior Pereira. **Moralidade**. 2001. Disponível em: https://mundoeducacao.bol.uol.com.br/filosofia/moralidade.htm. Acesso em: 01 Out. 2019.

SILVA, Ligia Cristina Azevedo. **Aspectos principiológicos da modalidade carta-convite da licitação.** 2017. Disponível em: https://jus.com.br/artigos/55338/aspectos-principiologicos-da-modalidade-carta-convite-da-licitacao. Acesso em: 03 Nov. 2019.