

PROCESSO LICITATÓRIO DE BENS, OBRAS E SERVIÇOS DO PODER PÚBLICO E SEUS PRINCÍPIOS NORTEADORES

Ari Eduardo de Oliveira¹
Damiana Machado de Almeida²
Luis Felipe Dias Lopes³

RESUMO

O objetivo geral deste trabalho visa verificar a aplicação teórica do processo licitatório para contratação de bens, obras e serviços do Poder Público. O método de pesquisa utilizado foi o dedutivo, eis que, partindo-se de considerações gerais, enunciados, princípios e análise doutrinária, buscou-se uma conclusão. Com o trabalho, obteve-se uma conceituação geral sobre as licitações, entendendo sua aplicação para contratação de bens, obras e serviços do Poder Público. Por fim, concluiu-se que tal faculdade, quando utilizada dentro do espírito da Lei, é de total benefício para o interesse público. A finalidade da Administração Pública é o atendimento do interesse público. Este não pertence a ninguém em particular, por maior que seja a autoridade, os méritos ou a idoneidade moral. Tratando-se especificamente das contratações públicas, há para o atendimento do interesse público, o pressuposto insculpido na Constituição Federal das licitações públicas. Requerem para tanto, a observância de rígidas formalidades prescritas em lei. Formalidades que em situações nas quais o Poder Público deva agir de imediato, podem ferir o atendimento do interesse público.

Palavras chave: interesse público; licitações; princípios; poder público

ABSTRACT

The general objective of this work is to investigate the theoretical application of the bidding process for procurement of goods, works and services of the Public. The research method used was deductive, since, starting with general considerations, statements, principles and doctrinal analysis, we sought a conclusion. With this work, we obtained a general conceptualization of the bidding, understanding their application for procurement of goods, works and services of the government. Finally, it was concluded that this option, when used within the spirit of the law is of total benefit to the public interest. The purpose of the Public Administration is to service the public interest. This does not belong to anyone in particular, however great the authority, merit or moral character. In the case of public contracts specifically there for the service of the public interest, the assumption inserted in the Federal Constitution of public bidding. To require both the strict observance of formalities prescribed by law. Formalities that in situations where the Government should act immediately can hurt the attendance of the public interest.

Keywords: public interest; public tender; administrative contract; government

¹ Especialista em Gestão Pública Municipal, UFSM, edd_oliveira@yahoo.com.br

² Mestranda em Administração, PPGA, UFSM, dimyalmeida@gmail.com

³ Professor Doutor do Departamento de Ciências Administrativas, PPGA, UFSM, lflopes67@yahoo.com.br

1. Introdução

A Administração Pública tem como missão a gerência dos serviços públicos, cuja finalidade consiste em prover as necessidades de ordem coletiva, atendendo assim a necessidade da coletividade. Tudo o que faz deve estar voltado à consecução do interesse público, que assume *status* de elemento principal e norteador do regime jurídico que lhe é peculiar, deduzindo-se dele os mais importantes princípios administrativos. Todavia, nem sempre a Administração dispõe de meios próprios, seja de bens, seja de serviços, para prover as necessidades visando a consecução do interesse público. Vê-se, assim, obrigada a adquirir tais bens, obras e serviços junto a iniciativa privada.

Para que a Administração contrate com particulares, necessita obrigatoriamente realizar licitação pública, em que seja assegurada igualdade de condições entre os concorrentes. Diante disso, a Constituição Federal de 1988 estabeleceu no inc. XXI do seu art. 37 o princípio constitucional da obrigatoriedade das licitações públicas para a contratação de obras, serviços, compras e alienações. Em 21 de junho de 1993 foi sancionada pelo Presidente da República a Lei n. 8.666, que regulamentou o aludido dispositivo constitucional, instituindo normas para licitações e contratos da Administração Pública e dando outras providências.

A norma traz consigo elevada carga principiológica, destacando-se os princípios da isonomia, proposta mais vantajosa, legalidade, impessoalidade, moralidade, igualdade, publicidade, probidade administrativa, vinculação ao instrumento convocatório, julgamento objetivo, e outros que lhe são correlatos. Tamanho cuidado destina-se à observância da obrigatoriedade da realização de licitação pública para as aquisições de bens e de serviços, alienações, concessões e locações que a Administração Pública necessita, sempre com vistas ao atendimento do interesse público.

Mas para que seja possível a realização de licitação pública, necessário se faz seguir uma série de procedimentos formais estabelecidos pela Lei n. 8.666/93, que proporcionam a proteção e aplicação dos preceitos regedores do instituto, porém que demandam determinado lapso temporal, visando a futura contratação administrativa.

O presente estudo procurou verificar a aplicação teórica do processo licitatório para contratação de bens, obras e serviços do Poder Público.

2. Metodologia

A pesquisa preocupou-se com descrição exata do fato adotado como tema do trabalho. Sacramento (2008, p.39-40) afirma que *a pesquisa descritiva, como o próprio nome sugere, tem por objetivo descrever populações ou fenômenos, da maneira como se apresentam*. Os resultados foram expressos na forma de transcrição de publicações em *sites* e livros, buscando-se demonstrar como ocorre o processo licitatório de bens, obras e serviços da Administração Pública.

O método utilizado foi o dedutivo, eis que, partindo-se de considerações gerais, enunciados, princípios e análise doutrinária, buscou-se uma conclusão. Tendo esse preceito como elemento norteador do presente trabalho, é possível traçar as seguintes premissas: sabendo-se que no direito administrativo pátrio todos os atos administrativos são vinculados à lei, não se pode conceber que uma determinada contratação pública também não o seja.

Quanto aos procedimentos adotados na coleta e análise de dados, efetuou-se a pesquisa bibliográfica que, conforme ensina Zanella (2009, p.82) *fundamenta-se no conhecimento disponível em fontes bibliográficas, principalmente livros e artigos científicos*.

3. A Licitação no direito administrativo brasileiro

A licitação é o procedimento administrativo formal em que a Administração Pública convoca, mediante condições pré-estabelecidas em ato próprio, chamado edital ou carta-convite, empresas interessadas na apresentação de propostas para o oferecimento de bens ou serviços. Neste sentido, traz-se à colação o ensinamento de Meirelles (2002, p.25):

Licitação é o procedimento administrativo mediante o qual a Administração Pública seleciona a proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse. Visa a propiciar iguais oportunidades aos que desejam contratar com o Poder Público, dentro de padrões previamente estabelecidos pela Administração, e atua como fator de eficiência e moralidade nos negócios administrativos.

A licitação objetiva garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração, e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos⁴, de maneira a

⁴ BRASIL. Lei n. 8.666/93. Art. 3º. A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

assegurar *igual oportunidade aos que desejam contratar [...], consoante estabelece o art. 3º da Lei n. 8.666/93* e possibilitar o comparecimento ao certame do maior número possível de concorrentes (GASPARINI, 2003, p.396).

A Constituição Federal, em seu art. 37, inc. XXI, determina para a Administração Pública a obrigatoriedade de licitar⁵. Importante destacar o comentário de Bastos e Martins (1988, p.15) acerca da Administração Pública: *o preceito começa por considerar a Administração Pública como o conjunto de órgãos e pessoas que a compõem. Confere-lhe, pois, o âmbito da organização administrativa ao mesmo tempo que classifica em direta, indireta e fundacional*⁶.

A Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993, ao regulamentar o inc. XXI do art. 37, da Constituição Federal de 1988, estabeleceu normas gerais de 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,

conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

⁵ BRASIL, Constituição Federal. Art. 37. [...]

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

⁶ BRASIL. Decreto-Lei nº 200/67. Art. 4º A Administração Federal compreende:

I - A Administração Direta, que se constitui dos serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios.

II - A Administração Indireta, que compreende as seguintes categorias de entidades, dotadas de personalidade jurídica própria:

- a) Autarquias;
- b) Empresas Públicas;
- c) Sociedades de Economia Mista.
- d) Fundações Públicas.

Parágrafo único. As entidades compreendidas na Administração Indireta vinculam-se ao Ministério em cuja área de competência estiver enquadrada sua principal atividade.

Art. 5º Para os fins desta lei, considera-se:

I - Autarquia - o serviço autônomo, criado por lei, com personalidade jurídica, patrimônio e receita próprios, para executar atividades típicas da Administração Pública, que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada.

II - Empresa Pública - a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, com patrimônio próprio e capital exclusivo da União, criado por lei para a exploração de atividade econômica que o Governo seja levado a exercer por força de contingência ou de conveniência administrativa podendo revestir-se de qualquer das formas admitidas em direito.

III - Sociedade de Economia Mista - a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, criada por lei para a exploração de atividade econômica, sob a forma de sociedade anônima, cujas ações com direito a voto pertençam em sua maioria à União ou a entidade da Administração Indireta.

IV - Fundação Pública - a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, criada em virtude de autorização legislativa, para o desenvolvimento de atividades que não exijam execução por órgãos ou entidades de direito público, com autonomia administrativa, patrimônio próprio gerido pelos respectivos órgãos de direção, e funcionamento custeado por recursos da União e de outras fontes.

bem como 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 Municípios⁷.

4. Os princípios norteadores da conduta administrativa diante dos procedimentos licitatórios

A palavra princípio é vocábulo análogo, passível de vários significados, todos, porém, ligados a pelo menos um ponto de contato: princípio é, antes de tudo, ponto de partida. Mello (1993, p.408) afirma que princípio é *a disposição expressa ou implícita, de natureza categorial em um sistema, pelo que conforma o sentido das normas implantadas em uma dada ordenação jurídico-positiva*. Ao dissertar sobre a interpretação e aplicação da Constituição Federal, Barroso (2003, p.151) afirma:

O ponto de partida do intérprete há que ser sempre os princípios constitucionais, que são o conjunto de normas que espelham a ideologia da Constituição, seus postulados básicos e seus fins. Dito de forma sumária, os princípios constitucionais são as normas eleitas pelo constituinte como fundamentos ou qualificações essenciais da ordem jurídica que instituiu. A atividade de interpretação da Constituição deve começar pela identificação do princípio maior que rege o tema a ser apreciado, descendo do mais genérico ao mais específico, até chegar à formulação da regra concreta que vai reger a espécie.

Portanto, diante de um impasse, o julgador da licitação deverá buscar nos princípios a solução para os conflitos não previstos de forma expressa no conteúdo da lei. Da mesma forma, as situações ou controvérsias semelhantes deverão ser resolvidas à luz do mesmo princípio aplicável, uma vez que o ordenamento deve apresentar-se como um todo harmônico. Vê-se o comentário de Mello (1991, p.230):

Princípio é, por definição, mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas compondo-lhes o espírito e servindo de critério para sua exata compreensão e inteligência, exatamente por definir a lógica e a racionalidade do sistema normativo, no que lhe confere a tônica e lhe dá sentido harmônico.

Além de o administrador dever sempre observar o princípio da supremacia do interesse público, bem como sua indisponibilidade, o art. 37 da Constituição Federal

⁷ BRASIL. Lei n. 8.666/93. Art. 1º. Esta 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.

Ano XVI – v. 28 n° 1/2013

submeteu a Administração Pública aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência⁸. Barroso (2003, p.161) afirma que:

Toda interpretação constitucional se assenta no pressuposto da superioridade jurídica da Constituição sobre os demais atos normativos no âmbito do Estado. Por força da supremacia constitucional, nenhum ato jurídico, nenhuma interpretação de vontade pode subsistir validamente se for incompatível com a Lei Fundamental.

Ao regulamentar o art. 37, inc. XXI, da Constituição Federal, a Lei nº 8.666/93 englobou também outros princípios a serem observados em toda a licitação: art. 3º - a isonomia ou igualdade entre os licitantes; art. 3º, § 3º - o sigilo na apresentação das propostas; art. 4º - o procedimento formal; arts. 50 e 64 – adjudicação compulsória ao vencedor.

Conforme aduz Meirelles (2002, p.28), *toda licitação está sujeita a determinados princípios irrelegáveis no seu procedimento, sob pena de se descaracterizar o instituto e invalidar seu resultado seletivo*. Pode-se deduzir da afirmação do respeitável mestre, que os princípios norteadores do processo licitatório estarão sempre à frente de todos os atos praticados pelos agentes públicos, caso contrário, diante da inobservância ou desrespeito de qualquer dos princípios inerentes ao certame, corre-se o risco de revogação ou anulação⁹ de todo o trabalho até então produzido.

O interesse público, de maneira singela, é a finalidade para a qual a Administração Pública está voltada. É para o bem comum que as ações praticadas pelo administrador público devem estar dirigidas, sempre em perfeita harmonia com os demais princípios dele extraídos.

Freitas (1998, p.53) afirma que *a especificação do princípio do interesse público está em prescrever que, em caso de colisão, deve preponderar a vontade geral legítima sobre a vontade egoisticamente articulada*.

Discorrendo sobre os fundamentos do direito constitucional, Cunha (2004, p.193-194) infere:

Interesse, diz JJ Calmom de Passos, é o vínculo entre o bem e a necessidade a que atende, na perspectiva do sujeito que a experimenta. Tratando-se de processos de governo, esse sujeito é o povo. A razão de todo processo de governo – aquilo que o explica, define seus propósitos e os meios que utiliza – é o interesse público, ou interesse geral. A existência de interesse público ou interesse geral é o que caracteriza a necessidade do processo de governo, e, portanto, o justifica. O interesse público é o que aponta, por exemplo, para a convicção da necessidade da

⁸ BRASIL. Constituição Federal. Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, [...].

⁹ Ibid. Lei nº 8.666/93. Art. 49. A autoridade competente para a aprovação do procedimento somente poderá revogar a licitação por razões de interesse público decorrente de fato superveniente devidamente comprovado, pertinente e suficiente para justificar tal conduta, devendo anulá-la por ilegalidade, de ofício ou por provocação de terceiros, mediante parecer escrito e devidamente fundamentado.

norma, sem a qual não tem validade: sem interesse público qualquer processo do governo é nulo.

No mesmo sentido, leciona Di Pietro (2001, p.218), *o princípio do interesse público está presente tanto no momento da elaboração da lei, como no da sua execução em concreto pela Administração Pública. Ele inspira o legislador e vincula a autoridade administrativa em toda a sua atuação.*

O administrador público, uma vez investido na autoridade que lhe é conferida por lei, tem o dever de primar pelo respeito ao atendimento das necessidades da coletividade, afinal, como destaca Figueiredo (1995, p.35) o interesse público é *aquele interesse que deve ser curado com prevalência e, para tanto, com a outorga de titularidade de poder à Administração, e cujo conteúdo reflete prerrogativas especiais.* Todavia, há que ser salientado que, embora a Administração tenha a titularidade do poder, ela jamais poderá dispor do interesse público em proveito próprio, por ser ele princípio indisponível. Esse é o entendimento ressaltado na ementa a seguir colacionada:

Apelação cível. Prefeito municipal. Ação de cobrança contra município. Honorários advocatícios. Não é possível o agente público ser ressarcido de despesas decorrentes de sua defesa, em processo cível ou criminal em razão de ato cometido no exercício da função, ainda que reste absolvido. Por não se tratar de despesa pública, os gastos despendidos com honorários advocatícios não podem ser suportados pelo erário público. Aplicação do princípio da supremacia do interesse público. Apelação desprovida. (Apelação cível n. 70002382661 – 6ª Câm. Cível TJRS).

O princípio da indisponibilidade do interesse público relaciona-se aos bens, aos interesses e aos direitos que não estão à disposição dos gestores públicos. A exemplo disso tem-se que, para a alienação de bens públicos imóveis, é preciso lei específica¹⁰. Em brilhante lição, Di Pietro (2001, p.218) ensina:

[...] em primeiro lugar, não se pode dizer que o interesse público seja sempre aquele próprio da Administração Pública; embora o vocábulo *público* seja equívoco, pode-se dizer que, quando utilizado na expressão *interesse público*, ele se refere aos beneficiários da atividade administrativa e não aos entes que a exercem. A Administração Pública não é a titular do interesse público, mas apenas a sua guardiã; ela tem que zelar pela sua proteção. Daí a *indisponibilidade* do interesse público.

¹⁰ BRASIL. Lei n. 8.666/93. Art. 17. A alienação de bens da Administração Pública, subordinada à existência de interesse público devidamente justificado, será precedida de avaliação e obedecerá às seguintes normas:
I - quando imóveis, dependerá de autorização legislativa para órgãos da administração direta e entidades autárquicas e fundacionais, e, para todos, inclusive as entidades paraestatais, dependerá de avaliação prévia [...].

Em não sendo titular dos interesses que administra, a Administração não pode deles dispor. Nas palavras de Mello (2000, p.34):

[...] sendo interesses qualificados como próprios da coletividade – internos ao setor público – não se encontram à livre disposição de quem quer que seja, por inapropriáveis. O próprio órgão administrativo que os representa não tem disponibilidade sobre eles, no sentido de que lhe incumbe apenas curá-lo – o que é também um dever – na estrita conformidade do que predispuer a *intentio legis*.

Verifica-se assim que o administrador público tanto não pode deixar de respeitar critérios para praticar um ato administrativo, quanto não pode esquivar-se ou renunciar, total ou parcialmente, poderes que lhe foram conferidos em lei, ou seja, são poderes e deveres que representam os encargos da autoridade administrativa que, em não os respeitando, colidirá com o princípio da legalidade, ao qual a administração pública está inteiramente vinculada, pois a ela só é permitido fazer o que estiver expressamente autorizado em lei. Em sua famosa passagem, Meirelles (1989, p.86), afirma que *na Administração Pública não há liberdade nem vontade pessoal. Enquanto na administração particular é lícito fazer tudo que a lei não proíbe, na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza.*

Todavia, a subordinação da administração pública não é apenas à lei, pois a legalidade requer além da observância dos grandes princípios norteadores da atividade administrativa pública, o respeito a todos os outros instrumentos normativos. Mazza (2011, p.77) advoga que

Além de cumprir leis ordinárias e leis complementares (lei em sentido estrito), a Administração está obrigada a respeitar o denominado bloco da legalidade. Significa dizer que as regras vinculantes da atividade administrativa emanam de outros veículos normativos, a saber a) Constituição Federal, incluindo as emendas constitucionais; b) Constituições Estaduais e Leis Orgânicas; c) medidas provisórias; d) tratados e convenções internacionais; e) costumes; f) atos administrativos normativos, como decretos e regimentos internos; g) decretos legislativos e resoluções (art. 59 da CF); h) princípios gerais de direito.

O princípio da legalidade é, na lição de Motta (2005, p.77) *a pré-condição indispensável do Estado de Direito. Segundo Di Pietro (1993 apud Motta, 2005, p.77) hoje, o princípio da legalidade exige a conformidade dos atos administrativos com a lei e com todos os valores que estão presentes na Constituição, de forma implícita ou explícita.*

No ensinamento de Meirelles (2002, p.38), *o princípio da legalidade é o princípio basilar de toda a Administração Pública. Significa que toda a atividade administrativa está sujeita aos mandamentos da lei e deles não se pode afastar ou desviar, sob pena de invalidad*”. Diante disso, colaciona-se a ementa do Tribunal de Justiça Gaúcho:

Administrativo. Servidor público municipal. Adicional de insalubridade. A gratificação só é devida, na esfera do direito público, havendo expressa previsão legal. Os chamados direitos sociais, neste campo, dependem de lei ordinária

reguladora, em nome do princípio da legalidade administrativa. Apelação desprovida, por maioria. (Apelação cível n. 70000333450 – 3ª Câm. Cível, TJRS).

Nos procedimentos de licitação, o princípio da legalidade vincula os licitantes e a Administração às regras estabelecidas em edital ou em carta-convite e nas normas e demais princípios em vigor.

Trazendo o princípio da legalidade para as licitações e contratos administrativos, Araújo (2005, p.510) diz que:

[...] nas licitações, restringindo agora a lei expressamente a discricionariedade, o princípio da legalidade é fundamental, pois incide desde a elaboração do edital ou convite conforme a lei, ditando através deles a conduta da Administração e dos licitantes, e presidindo todos os atos procedimentais da mesma, até o objetivo final, que é a contratação e a própria execução do contrato resultante.

Ao ditar a conduta da Administração e dos licitantes, o princípio da legalidade visa propiciar o atendimento ao princípio da impessoalidade, pois obriga a Administração a observar nas suas decisões critérios objetivos previamente estabelecidos, afastando a discricionariedade e o subjetivismo na condução dos procedimentos da licitação, proporcionando igual tratamento a todos os interessados em contratar com o ente público.

Para Meirelles (2002, p.38), o princípio da impessoalidade *exige que a Administração trate os administrados sem perseguições e sem favorecimentos, como consectário do princípio da igualdade de todos perante a lei*. Este preceito é demonstrado em ementa do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul:

Apelação cível. Ação ordinária de cumprimento de cláusulas do concurso com declaração de classificação à vaga. [...] O princípio da impessoalidade impede que ocorra a identificação das provas objetivas do concurso público. (Apelação cível n. 70008550014 – 3ª Câm. Cível TJRS).

Na mesma linha de pensamento, Araújo (2005, p.510) conceitua o princípio da impessoalidade:

[...] é, em resumo, a supremacia do interesse público indisponível sobre o interesse individual, refletindo-se como restrição da vontade pessoal do administrador público sobre sua liberdade de agir, devendo sua atuação ser objetiva, adstrita à lei e ao interesse público, não havendo lugar para as atitudes subjetivas, pois o agente não é *dominus*¹¹, não é senhor da Administração, mas executor da lei. Assim, previne-se não só o favorecimento de licitantes, ou, na outra face da moeda, os atos prejudiciais a licitantes, movidos em qualquer caso por sentimentos pessoais.

Tal lição vai ao encontro do princípio da moralidade, o qual impõe que a conduta dos agentes públicos e dos licitantes tem de ser, além de lícita, compatível com a moral, a ética, os

¹¹ FELIPPE (2002, p. 290) define *dominus* como dono. *Dominus litis*: dono da lide; *dominus soli*: dono do solo. Ano XVI – v. 28 n° 1/2013

bons costumes e as regras da boa administração. Em suma, todos os atos têm de ser permeados de honestidade.

A probidade administrativa é dever de todo administrador público, mas a lei inclui este dever dentre os princípios específicos da licitação, naturalmente como uma advertência às autoridades que a promovem ou a julgam. Destaca-se a ementa:

Mandado de segurança. Anulação de licitação. Art. 9º da Lei n. 8.666/93. O princípio da igualdade no processo licitacional se refere tanto a posição dos proponentes em face da administração, como a posição de cada um diante dos demais. Relação de parentesco existente. Princípio da moralidade. É dever da Administração pautar seus atos pelo princípio da moralidade, assegurando a seus administrados a possibilidade de disputarem a participação nos certames e receberem o mesmo tratamento jurídico, sem discriminação, mas, também, sem qualquer privilégio. Negaram provimento ao recurso. Unânime. (Apelação cível n. 70012265021 – 21ª Câm. Cível TJRS).

A probidade na Administração é mandamento constitucional previsto no art. 37, § 4º, da Constituição Federal¹², e a sua inobservância pode conduzir à 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. Cite-se assim a Lei n. 8.429, de 2 de junho de 1992, a chamada Lei de Improbidade Administrativa, que dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional¹³. As disposições desta Lei aplicam-se, também, àquele que, mesmo não sendo agente público, induziu, concorreu ou beneficiou-se sob qualquer forma direta ou indireta¹⁴.

Não basta o ato administrativo ser legal, tem também que ser moral. Conforme destaca Moraes (2003, p.312):

[...] pelo princípio da moralidade administrativa, não bastará ao administrador o estrito cumprimento da estrita legalidade, devendo ele, no exercício de sua função pública, respeitar os princípios éticos de razoabilidade e justiça, pois a moralidade constitui, a partir da Constituição de 1988, pressuposto de validade de todo ato da administração pública.

¹² BRASIL. Constituição Federal. Art. 37. [...]

§ 4º 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.

¹³ Ibid. Lei n. 8.429/92. 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 50 % (cinquenta por cento) do patrimônio ou da receita anual, serão punidos na forma desta Lei.

¹⁴ Ibid. op. cit. Art. 3º As disposições desta Lei são aplicáveis, no que couber, àquele que, mesmo não sendo agente público, induza ou concorra para a prática de ato de improbidade ou dele se beneficie sob qualquer forma direta ou indireta.

Fugiria ao princípio da moralidade, bem como ao da razoabilidade, por exemplo, o administrador que desejasse adquirir veículo para representação oficial importado, de luxo, impedindo de participar da licitação os veículos nacionais, também de luxo, que proporcionariam a representatividade almejada, todavia a preços mais baixos, não lesando o erário. Meirelles (2002, p.91) afirma que o princípio da razoabilidade é *instrumento de limitação*, impondo que a disposição da coisa pública não seja desproporcional ao fim que se destina. Mais adiante o renomado jurista afirma que *sem dúvida, pode ser chamado de princípio da proibição de excesso, que, em última análise, objetiva aferir a compatibilidade entre os meios e os fins, de modo a evitar restrições desnecessárias ou abusivas por parte da Administração Pública*.

Verifica-se, pois, que razoabilidade implica em proporcionalidade, ou seja, impõe-se um equilíbrio pautado pela moralidade no trato com a coisa pública.

No que tange às licitações e contratos administrativos, a aquisição desproporcional poderá ser questionada por qualquer cidadão, autorizado que está pela Lei n. 4.717/65¹⁵, a Lei da Ação Popular, pois, pelo princípio da publicidade, o administrador está obrigado a dar publicidade da aquisição efetuada, nos termos do art. 16 da Lei n. 8.666/93¹⁶.

O princípio da publicidade revela-se importante instrumento de interesse público, proporcionando e garantindo a qualquer interessado a possibilidade de participação, bem como de fiscalização, dos atos praticados em um processo licitatório. Esse é o ensinamento de Justen Filho (2002, p.69) ao discorrer sobre o princípio da publicidade:

A publicidade desempenha duas funções. Primeiramente, objetiva permitir o amplo acesso dos interessados ao certame. Refere-se, nesse aspecto, à universalidade da participação no processo licitatório. Depois, a publicidade orienta-se a facultar a verificação da regularidade dos atos praticados. Parte-se do pressuposto de que as pessoas tanto mais se preocuparão em seguir a lei e a moral quanto maior for a possibilidade de fiscalização de sua conduta. Sendo ilimitadas as condições de fiscalização, haverá maior garantia de que os atos serão corretos.

Qualquer interessado deve ter acesso às licitações públicas e seu controle, mediante divulgação dos atos praticados pelos administradores em todas as fases da licitação. Araújo (2005, p.512) afirma que a publicidade dos atos,

também é garantia de lisura do procedimento, dos direitos e interesses dos licitantes e, por que não, dos administrados, o princípio geral constitucional [...] que impõe,

¹⁵ BRASIL. Lei n° 4.717/65. Art. 1º. Qualquer cidadão será parte legítima para pleitear a anulação ou a declaração de nulidade de atos lesivos ao patrimônio da União, do Distrito Federal, dos Estados e dos Municípios, de entidades autárquicas, de sociedades de economia mista [...].

¹⁶ Ibid. Lei n° 8.666/93. Art. 16. Será dada publicidade, mensalmente, em órgão de divulgação oficial ou em quadro de avisos de amplo acesso público, à relação de todas as compras feitas pela Administração Direta ou Indireta, de maneira a clarificar a identificação do bem comprado, seu preço unitário, a quantidade adquirida, o nome do vendedor e o valor total da operação, podendo ser aglutinadas por itens as compras feitas com dispensa e inexigibilidade de licitação.

como regra, a publicidade dos atos da Administração, vedando por outro lado a publicidade oficial que vise promoção pessoal de autoridade ou agentes públicos¹⁷.

É devido ao princípio da publicidade que são publicados desde os avisos das sessões públicas de recebimento e aberturas dos envelopes dos procedimentos licitatórios, o conhecimento do edital e seus anexos, o exame da documentação, das propostas pelos interessados e o fornecimento de certidões de quaisquer peças, pareceres ou decisões com eles relacionados.

No tocante à licitação e contratação administrativa, o princípio da publicidade importa na divulgação oficial dos atos, cujo objetivo visa proporcionar ao público o seu conhecimento, conforme impõe o art. 21 da Lei n. 8.666/93¹⁸. Importa salientar ainda que a publicidade é requisito formal para sua eficácia externa, explicitado nos arts. 16¹⁹, 26²⁰ e 61, parágrafo único²¹, da Lei de Licitações. Tal procedimento tem o intuito de promover a transparência das licitações, e, salienta Araújo (2005, p.512), *é regra e não exceção, como fator de moralidade nas licitações*.

¹⁷ BRASIL. Constituição Federal. Art. 37. [...]

§ 1º A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos.

¹⁸ Ibid. Lei nº 8.666/93. Art. 21. Os avisos contendo os resumos dos editais das concorrências, das tomadas de preços, dos concursos e dos leilões, embora realizados no local da repartição interessada, deverão ser publicados com antecedência, no mínimo, por uma vez:

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

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.

¹⁹ BRASIL. Lei nº 8.666/93. Art. 16. Será dada publicidade, mensalmente, em órgão de divulgação oficial ou em quadro de avisos de amplo acesso público, à relação de todas as compras feitas pela Administração Direta ou Indireta, de maneira a clarificar a identificação do bem comprado, seu preço unitário, a quantidade adquirida, o nome do vendedor e o valor total da operação, podendo ser aglutinadas por itens as compras feitas com dispensa e inexigibilidade de licitação.

²⁰ Ibid. op. cit. Art. 26. As dispensas previstas nos §§ 2º e 4º do art. 17 e no inciso III e seguintes do art. 24, as situações de inexigibilidade referidas no art. 25, necessariamente justificadas, e o retardamento previsto no final do parágrafo único do art. 8º desta Lei deverão ser comunicados, dentro de 3 (três) dias, à autoridade superior, para ratificação e publicação na imprensa oficial, no prazo de 5 (cinco) dias, como condição para a eficácia dos atos.

²¹ Ibid. op. cit. Art. 61. [...]

Parágrafo único. A publicação resumida do instrumento de contrato ou de seus aditamentos na imprensa oficial, que é condição indispensável para sua eficácia, será providenciada pela Administração até o quinto dia útil do mês seguinte ao de sua assinatura, para ocorrer no prazo de vinte dias daquela data, qualquer que seja o seu valor, ainda que sem ônus, ressalvado o disposto no art. 26 desta Lei.

Correlacionando os princípios da publicidade e da transparência administrativa com o controle dos atos administrativos, Cunha (2004, p.200), denominando publicidade de publicação, aduz que:

O princípio da publicação atende ao direito de todos no sentido de conhecer os atos do governo, de controlar esses atos, e eventualmente de participar deles. Há portanto um dever ativo, por parte do governo, de fazê-los publicamente ou de torná-los públicos. Se esses atos não se destinam à imediata publicação, ou não admitem imediata publicação, devem ser convenientemente assentados e registrados, a fim de que se permita seu conhecimento ou reconstituição a qualquer tempo. Os agentes políticos são responsáveis pelo fiel assentamento e registro dos atos de governo, e pelo fornecimento de certidões a quem as solicite.

É em razão desse princípio que se impõe a abertura dos envelopes de documentação e proposta financeira sempre em ato público, previamente designado, e a publicação em imprensa oficial das decisões dos órgãos julgadores, bem como dos contratos firmados pela Administração, ainda que resumidamente. O essencial é a divulgação do resultado do julgamento de modo a propiciar aos interessados a oportunidade de interposição dos recursos administrativos e as vias judiciais cabíveis. Neste sentido, traz-se a ementa:

Mandado de segurança. Licitações. Acesso ao procedimento. Princípio da publicidade. Os atos do procedimento licitatório devem ser públicos e acessíveis a todos, por força do art. 3º, §3º da lei de licitações. Hipótese em que foi negado vista ao licitante do procedimento. Sentença confirmada em reexame necessário. (Reexame necessário n. 70005235619 – 2ª Câ. Cível TJRS).

Afirma ainda Araújo (2005, p.513) que *se todos são iguais perante a lei e a Administração, é claro que todos têm o direito de ter conhecimento do que fazem os agentes públicos no gerenciamento da coisa pública*. No mesmo sentido, Meirelles (2002, p.29) assevera que:

[...] não há, nem pode haver, licitação sigilosa. Se seu objeto exigir sigilo em prol da segurança nacional, será contratado com dispensa de licitação²². Nunca, porém, haverá licitação secreta, porque é da sua natureza a divulgação de todos os seus atos e a possibilidade do conhecimento de todas as propostas abertas e de seu julgamento, como prescreve o § 3º do art. 3º da Lei n. 8.666, de 1993.

Em exceção ao princípio da publicidade há o sigilo das propostas, determinado no art. 3º, § 3º, da Lei n. 8.666/93²³, porém esta vedação é imposta até o momento de sua abertura em sessão própria.

²² BRASIL. Lei nº 8.666/93. Art. 24. É dispensável a licitação:

IX - quando houver possibilidade de comprometimento da segurança nacional, nos casos estabelecidos em decreto do Presidente da República, ouvido o Conselho de Defesa Nacional.

²³ Ibid. op. cit. Art. 3º. [...]

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

O sigilo na apresentação das propostas representa exceção ao princípio da publicidade por razões lógicas e operacionais que são “de suma importância para a preservação do caráter competitivo do procedimento licitatório, bem como da objetividade do julgamento” (MEIRELLES, 2002, p.34) das propostas. Colaciona-se a ementa proferida pelo Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul:

Agravo de instrumento. Processo licitatório. Abertura de propostas. Anulação. Impossibilidade. Preços já conhecidos. Não entrega dos envelopes. Quebra de sigilo das propostas. (Agravo de instrumento n. 70011525292 – 22ª Câ. Cível TJRS).

O licitante que viesse a tomar conhecimento do conteúdo da proposta de seu concorrente antes de apresentar a sua estaria em posição privilegiada no procedimento licitatório, e o conhecimento prematuro das propostas, *poderia conduzir ao seu prejulgamento, com afronta aos princípios do procedimento formal e do julgamento objetivo* (MEIRELLES, 2002, p.34).

O princípio do sigilo na apresentação das propostas, além de garantir a ampla competição aos participantes do certame licitatório, representa respeito ao princípio da igualdade entre os licitantes.

O princípio constitucional da igualdade ou isonomia obriga dispensar tratamento igual a todos os licitantes interessados. É condição essencial para garantir competição em todas as fases da licitação.

Pereira Junior (2003, p.55) aduz que o princípio da igualdade *impõe à Administração elaborar regras claras, que assegurem aos participantes da licitação condições de absoluta equivalência durante a disputa, tanto entre si quanto perante a Administração, intolerável qualquer espécie de favorecimento.*

Havendo ofensa a esse princípio, o Poder Judiciário poderá invalidar editais, cartas-convites ou julgamentos em que se descobre a perseguição ou favoritismo administrativo a pessoa física ou jurídica, sem nenhum objetivo ou vantagem para o interesse público.

Para que se atinja o princípio da isonomia, necessário será que o ato convocatório contenha cláusulas que, em momento algum destoem dos preceitos constitucionais da ampla concorrência e das regras impostas pela Lei n. 8.666/93, permitindo dessa forma que, para todos os licitantes que manifestem interesse em participar da licitação, haja tratamento idêntico, ou seja, não haverá concessão de privilégios a uns em desfavor de outros.

Diante de cláusulas que estabeleçam as condições de participação em um procedimento licitatório estará o princípio do procedimento formal, determinado pelo art. 4º,

caput, e seu parágrafo único, da Lei n. 8.666/93²⁴. Meirelles (2002, p.28) sintetiza muito bem ao afirmar que:

[...] procedimento formal significa que a licitação está vinculada às prescrições legais que a regem em todos os seus atos e fases. Não só a lei, mas o regulamento, as instruções complementares e o edital pautam o procedimento da licitação, vinculando a Administração e os licitantes a todas as suas exigências, desde a convocação dos interessados até a homologação do julgamento.

Abordando o tema, Gasparini (2003, p.411) afirma:

A Administração Pública licitante em função desse princípio está, por óbvio, vinculada às regras que regem os atos, fases e comportamentos relacionados com o procedimento da licitação, sob pena de invalidade. Não só a Administração está presa a tais regras, pois os proponentes, que integram, com a apresentação dos envelopes contendo a documentação de habilitação e a proposta, qualquer procedimento licitatório, também estão.

Há que ser salientado que o princípio do procedimento formal não pode ser confundido com excesso de formalismo por parte da Administração, a ponto de fazer exigências inúteis e desnecessárias à licitação, afinal o que se busca, pela própria sistemática da Lei de Licitações, é a proposta mais vantajosa, obviamente que sempre respeitando as regras legais e editalícias anteriormente previstas. Neste sentido, Meirelles (2002, p.29) ensina:

não quer dizer que se deva anular o procedimento ou o julgamento, ou inabilitar licitantes, ou desclassificar propostas, diante de simples omissão ou irregularidades na documentação ou na proposta, desde que tais omissões ou irregularidades sejam irrelevantes e não causem prejuízos à Administração ou aos concorrentes. A regra é a dominante nos processos judiciais: não se decreta nulidade onde não houve dano para qualquer das partes – *pas de nullité sans grief*²⁵, no dizer dos franceses.

O princípio do procedimento formal serve também de baliza para a aplicação da isonomia entre os licitantes e da indisponibilidade do interesse público.

O procedimento formal é sinônimo de segurança aos licitantes, pois, nas palavras de Araújo (2005, p.512) *o princípio do procedimento formal é, na verdade, uma garantia para os licitantes, destinado exatamente a prevenir eventuais desvios infringentes aos princípios da impessoalidade e do julgamento objetivo*. Dessa forma, ao final do processo licitatório,

²⁴ BRASIL. Lei n° 8.666/93. Art. 4º Todos quantos participem de licitação promovida pelos órgãos ou entidades a que se refere o art. 1º têm direito público subjetivo à fiel observância do pertinente procedimento estabelecido nesta lei, podendo qualquer cidadão acompanhar o seu desenvolvimento, desde que não interfira de modo a perturbar ou impedir a realização dos trabalhos.

Parágrafo único. O procedimento licitatório previsto nesta lei caracteriza ato administrativo formal, seja ele praticado em qualquer esfera da Administração Pública.

²⁵ CAMPOS (2008): A tradução literal do referido princípio quer significar que *não há nulidade sem prejuízo*, ou seja, não se declarará nulo nenhum ato processual quando este não causar prejuízo.

chegar-se-á ao licitante classificado em primeiro lugar, para o qual a Administração adjudicará compulsoriamente o objeto da licitação, pois a ele pertencerá o direito subjetivo à adjudicação.

Tem-se então o princípio da adjudicação compulsória ao licitante vencedor. Nos termos de Di Pietro (2000, p.308):

a Administração não pode, concluído o procedimento licitatório, atribuir o objeto da licitação a outrem que não o vencedor. A adjudicação ao vencedor é obrigatória, salvo se este desistir expressamente do contrato ou não o firmar no prazo prefixado, a menos que comprove justo motivo. A compulsoriedade veda também que se abra nova licitação enquanto válida a adjudicação anterior. Em verdade, a expressão adjudicação compulsória é equívoca, porque pode dar idéia de que, uma vez concluído o julgamento, a Administração está obrigada a adjudicar; isto não ocorre, porque a revogação motivada pode ocorrer em qualquer fase da licitação. Tem-se que entender o princípio no sentido de que, se a Administração levar o procedimento a seu termo, a adjudicação só pode ser feita ao vencedor; não há um direito subjetivo à adjudicação quando a Administração opta pela revogação do procedimento.

Há que ser salientado que o direito do licitante vencedor será o da adjudicação. Todavia, o que mais interessará é a efetiva contratação, pois somente com o contrato terá posse do empenho, e dessa forma será possível entregar o objeto da licitação e receber por ele o preço proposto. Entretanto, importante se faz o ensinamento de Meirelles (2002, p.37):

o direito do vencedor limita-se à adjudicação, e não ao contrato imediato, visto que, mesmo após a adjudicação, é lícito à Administração revogar ou anular a licitação, ou adiar o contrato, quando sobrevenham motivos de interesse público para essa conduta administrativa. O que a Administração não pode é contratar com outro que não seja o adjudicatário enquanto válida sua adjudicação, como também não lhe é permitido revogar ou anular o procedimento licitatório nem protelar indefinidamente a assinatura do contrato sem justa causa, assim entendidas a invalidação arbitrária da licitação ou a protelação abusiva do contrato, ficará a Administração sujeita à correção judicial de seu ato ilegítimo e à reparação dos prejuízos causados ao vencedor lesado em seus direitos, conforme o caso.

A relevância desse princípio dá-se da compulsoriedade da adjudicação ao licitante vencedor como fator inerente a toda e qualquer licitação. E essa compulsoriedade não só obriga a Administração a contratar com o adjudicatário, como também impede que abra nova licitação para contratação de mesmo objeto enquanto válida a adjudicação anterior.

Cumprе salientar a Emenda Constitucional n. 19, de 4 de junho de 1998, que com a reforma administrativa acrescentou o princípio da eficiência²⁶ ao *caput* do art. 37 da Constituição Federal.

²⁶ BRASIL. Emenda Constitucional nº 19/98: Art. 3º O *caput*, os incisos [...] do art. 37 da Constituição Federal passam a vigorar com a seguinte redação, [...]:

Discorrendo sobre o princípio da eficiência, Moraes (2003, p.316) afirma:

A atividade estatal produz de modo direto ou indireto conseqüências jurídicas que instituem, reciprocamente, direitos ou prerrogativas, deveres ou obrigações para a população, traduzindo uma relação jurídica entre a Administração e os administrados. Portanto, existirão direitos e obrigações recíprocos entre o Estado-Administração e o indivíduo-administrado e, conseqüentemente, esse, no exercício de seus direitos subjetivos, poderá exigir da Administração Pública o cumprimento de suas obrigações da forma mais eficiente possível. [...] O administrador público precisa ser eficiente, ou seja, deve ser aquele que produz o efeito desejado, que dá bom resultado, exercendo suas atividades sob o manto da igualdade de todos perante a lei, velando pela objetividade e imparcialidade”. [...] Assim, o princípio da eficiência é aquele que impõe à Administração Pública direta e indireta e a seus agentes a persecução do bem comum, por meio do exercício de suas competências de forma imparcial, neutra, transparente, participativa, eficaz, sem burocracia e sempre em busca da qualidade, primando pela adoção dos critérios legais e morais necessários para a melhor utilização possível dos recursos públicos, de maneira a evitar-se desperdícios e garantir-se uma maior rentabilidade social. Note-se que não se trata da consagração da tecnocracia, muito pelo contrário, o princípio da eficiência dirige-se para a razão e fim maior do Estado, a prestação dos serviços sociais essenciais à população, visando a adoção de todos os meios legais e morais possíveis para a satisfação do bem comum.

Meirelles (1989, p.86) aduz:

Dever da eficiência é o que impõe a todo agente público de realizar suas atribuições com presteza, perfeição e rendimento funcional. É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros.

Dessa forma, conclui-se que a Administração Pública deve atender ao princípio da eficiência, mas em consonância com os demais princípios do Direito Administrativo. A Administração não poderá, por exemplo, em nome do princípio da eficiência, dispensar de licitação a aquisição de um bem ou um serviço fora das hipóteses previstas em Lei.

Verifica-se, portanto, a necessidade da análise dos princípios que agem como norte à Administração na persecução dos processos licitatórios, pois somente com o entendimento da carga principiológica a que está vinculada, a Administração poderá fazer usos das licitações. Estas por sua vez, dividem-se em modalidades, as quais o administrador deverá escolher em função da necessidade de contratar determinado bem ou serviço, concessão ou alienação.

5. Considerações finais

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

A Administração Pública não pertence a ninguém em particular, mas a todos, à coletividade; e possui o dever máximo de atender o interesse coletivo. Para cumprir essa missão, necessita receber bens e serviços de terceiros, alienar ou fazer concessões, afinal, nem sempre dispõe de meios próprios para isso. Para que isso seja possível, necessita celebrar contratos administrativos, para os quais o pressuposto é a licitação.

Licitação, no direito administrativo brasileiro, é o processo administrativo que visa selecionar a proposta mais vantajosa que a Administração Pública possa obter por meio de uma seleção com critérios objetivamente definidos, com vistas fundamentalmente a atender o interesse coletivo. Disso, conclui-se que a licitação não se limita apenas a encontrar o menor preço, mas sim a melhor proposta, a maior qualidade na prestação de um serviço ou de um bem e o maior benefício econômico, respeitados os parâmetros rigidamente estipulados.

A Lei n. 8.666/93, denominada Lei de Licitações e Contratos Administrativos, bem como a Lei n. 10.520/02, chamada Lei do Pregão, estabelecem todos os procedimentos licitatórios que a Administração Pública está autorizada a fazer uso para adquirir bens, serviços, obras, bem como proceder a alienações, que, seguindo os ritos pré-determinados em seus dispositivos, proporcionam a moralização das contratações administrativas. Deve-se, ainda, ter sempre presente os princípios e regras fundamentais consagrados na Constituição Federal, que são elementos norteadores da legislação hierarquicamente inferior.

As licitações são regidas pelos princípios gerais nominados no art. 37 da Constituição Federal que fundamentam toda a atividade administrativa: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Mas há também os princípios específicos direcionados às peculiaridades próprias dos procedimentos licitatórios: isonomia, seleção da proposta mais vantajosa para a administração, promoção do desenvolvimento nacional sustentável, igualdade, probidade administrativa, vinculação ao instrumento convocatório, competitividade, sigilo da proposta, julgamento objetivo, adjudicação compulsória, dentre outros não expressamente relacionados no art. 3º da Lei n. 8.666/93.

Desse conjunto de princípios que regem as licitações, há o direito que todo cidadão possui em acompanhar e fiscalizar todos os certames licitatórios, por meio dos instrumentos jurídicos competentes: direito de petição (art. 5º, inc. XXXIV, alínea a, CF), *habeas data* (art. 5º, inc. LXXII, CF), ação popular (art. 5º, inc. LXXIII, CF), mandado de segurança (art. 5º, inc. LXIX, CF), representação perante o Tribunal de Contas (art. 113, § 1º, Lei n. 8.666/93), entre outros.

Essas normas são essenciais para o gerenciamento das necessidades que a Administração Pública precisa atender, pois enquanto ao particular é dado fazer tudo o que a lei não proíba, a Administração Pública, justamente por ser pública, somente poderá fazer o que a lei expressamente autorizar. Por esse motivo as leis traçam todos os caminhos a serem percorridos até a efetiva contratação, estabelecendo não só os procedimentos como os prazos mínimos a serem observados e respeitados rigorosamente.

Referências:

- ARAÚJO, E. N.. *Curso de direito administrativo*. São Paulo: Saraiva, 2005
- BARROSO, L. R. *Interpretação e aplicação da Constituição*. 5 ed. São Paulo: Saraiva, 2003.
- BASTOS, C. R.; MARTINS, I. G. *Comentários à Constituição do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988*. São Paulo: Saraiva, 1988.
- CUNHA, S. S. *Fundamentos de direito constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2004.
- DI PIETRO, M. S. Z. *Discricionariedade administrativa na Constituição de 1988*. São Paulo: Atlas, 2001.
- DI PIETRO, M. S. Z. et al. *Temas polêmicos sobre licitações e contratos*. 4 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2000.
- ESTADO RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. Apelação Cível n. 70002382661. Porto Alegre-RS, 2001. Disponível em: <http://www1.tjrs.jus.br/busca/?tb=jurisnova>. Acesso em 17 de Dezembro de 2010.
- _____. Tribunal de Justiça. Apelação Cível n. 70000333450. Porto Alegre-RS, 2000. Disponível em: <http://www1.tjrs.jus.br/busca/?tb=jurisnova>. Acesso em 17 de Dezembro de 2010.
- _____. Tribunal de Justiça. Apelação Cível n. 70008550014. Porto Alegre-RS, 2004. Disponível em: <http://www1.tjrs.jus.br/busca/?tb=jurisnova>. Acesso em 17 de Dezembro de 2010.
- _____. Tribunal de Justiça. Apelação Cível n. 70012265021. Porto Alegre-RS, 2005. Disponível em: <http://www1.tjrs.jus.br/busca/?tb=jurisnova>. Acesso em 17 de Dezembro de 2010.
- _____. Tribunal de Justiça. Apelação Cível n. 70005235619. Porto Alegre-RS, 2002. Disponível em: <http://www1.tjrs.jus.br/busca/?tb=jurisnova>. Acesso em 17 de Dezembro de 2010.
- FIGUEIREDO, L. V. *Curso de direito administrativo*. São Paulo: Malheiros Editores, 1995.

- FREITAS, J. *O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais*. 2 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1998.
- GASPARINI, D. *Direito administrativo*. 8 ed. São Paulo: Saraiva, 2003.
- JUSTEN FILHO, M. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. São Paulo: Dialética, 2002.
- MAZZA, A. *Manual de direito administrativo*. São Paulo: Saraiva, 2011.
- MEIRELLES, H. L. *Direito administrativo brasileiro*. 14 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1989.
- _____. *Licitação e Contrato Administrativo*. 13 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2002.
- MELLO, C. A. B. *Conteúdo jurídico do princípio da igualdade*. 3 ed. São Paulo: Malheiros, 1993.
- _____. *Curso de direito administrativo*. São Paulo: Malheiros Editores, 2000.
- _____. *Elementos de direito administrativo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991.
- MORAES, A. *Direito constitucional*. 13 ed. São Paulo: Atlas, 2003.
- MOTTA, C. P. C. *Eficácia nas licitações & contratos: estrutura da contratação, concessões e permissões, responsabilidade fiscal, pregão – parcerias público-privadas*. 10 ed., rev. atual. ampl. Belo Horizonte: Del Rey, 2005.
- PEREIRA JUNIOR, J. T. *Comentários à lei das licitações e contratações da administração pública*. 6 ed., Rio de Janeiro: Renovar, 2003.
- SACRAMENTO, W. P. *Metodologia da Pesquisa Científica*. Ouro Preto: UFOP, 2008.
- ZANELLA, L. C. H. *Metodologia de estudo e de pesquisa em administração*. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2009.