



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA
COORDENAÇÃO INSTITUCIONAL DE PROGRAMAS ESPECIAIS
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA**

IRANICE BEZERRA VILAR

**ANÁLISE DOS PRINCÍPIOS APLICADOS AS LICITAÇÃO NA
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA - LEI: 8.666/94**

**CAMPINA GRANDE - PB
2015**

IRANICE BEZERRA VILAR

**ANÁLISE DOS PRINCÍPIOS APLICADOS AS LICITAÇÃO NA
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA - LEI: 8.666/94**

Trabalho de conclusão de curso apresentada ao programa de pós-graduação em gestão pública Municipal da Universidade Estadual da Paraíba como requisito parcial à obtenção do título de Especialista em Gestão Pública Municipal.

Área de concentração: Direito Administrativo

CAMPINA GRANDE - PB
2015

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

V697a Vilar, Iranice Bezerra
Análise dos princípios aplicados as licitação na administração pública - Lei: 8.666/94 [manuscrito] / Iranice Bezerra Vilar. - 2012.
26 p.

Digitado.
Monografia (Gestão Pública Municipal EAD) - Universidade Estadual da Paraíba, Pró-Reitoria de Ensino Médio, Técnico e Educação à Distância, 2012.
"Orientação: Profa. Ma. Liélia Barbosa Oliveira, Serviço Social".

1.Licitação. 2.Processo. 3.Licitatório. 4.Modalidade. 5. Princípios. I. Título.

21. ed. CDD 354.81

IRANICE BEZERRA VILAR

ANÁLISE DOS PRINCÍPIOS APLICADOS AS LICITAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO
PÚBLICA - LEI: 8.666/94

Trabalho de Conclusão de Curso apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública Municipal da Universidade Estadual da Paraíba, como requisito parcial à obtenção do título Especialista em Gestão Pública Municipal.

Área de concentração: Direito Administrativo

Aprovada em: 28/03/2015.

BANCA EXAMINADORA


Prof.^ª Ms. Liélia Barbosa Oliveira (Orientadora)


Prof.^º Ms Thomas Bruno Pereira de Oliveira


Prof.^ª Ms Cibelle Jovem Leal

Dedico este trabalho a DEUS que me dá capacidade e força de vontade para conseguir vencer todos os obstáculos

RESUMO

A presente monografia apresenta o conceito da licitação e suas modalidades, e a inserção dos princípios administrativos na Constituição Federal e na Lei de Licitações, para que os agentes públicos e a sociedade, ao analisarem o processo licitatório, possam observar os princípios determinados pela legislação, que visa selecionar a proposta mais vantajosa à Administração Pública. Faz a conceituação dos princípios, normas e regras, destacando-se as diferenças entre esses termos. O objetivo deste estudo é descrever os princípios e a legislação a serem seguidos pelos gestores para a prática da licitação, as características e as modalidades do processo licitatório demonstrando sua importância na contabilidade pública. Pretende esclarecer a questão da sua obrigatoriedade, modalidades, tipos, além de demonstrar os procedimentos exigidos cuja falha e omissões podem manipular o resultado esperado de selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração. Será aplicado o método indutivo na realização deste trabalho através das técnicas de pesquisa bibliográfica, jurídica e documental; proporcionando maior conhecimento sobre os fundamentos e conceitos de licitações, demonstrando os procedimentos prévios do processo, as modalidades de licitação, os atos de julgamento, classificação, adjudicação e homologação.

Palavras chaves: Licitação. Processo Licitatório. Modalidade. Princípios.

ABSTRACT

This monograph presents the concept of bidding and its modalities and the insertion of administrative principles into the Federal Constitution and the Bidding Law so that public agents and society, when analyzing the bidding process, can observe the principles determined by the legislation, Which aims to select the most advantageous proposal for Public Administration. It makes the conceptualization of the principles, rules and rules, highlighting the differences between these terms. The objective of this study is to describe the principles and legislation to be followed by the managers for the practice of the bidding, the characteristics and the modalities of the bidding process demonstrating its importance in public accounting. It intends to clarify the question of its obligatoriness, modalities, types, besides demonstrating the required procedures whose failure and omissions can manipulate the expected result of selecting the most advantageous proposal for the Administration. The inductive method will be applied in the accomplishment of this work through bibliographic, legal and documentary research techniques; Providing more knowledge about the fundamentals and concepts of bids, demonstrating the previous procedures of the process, the modalities of bidding, the acts of judgment, classification, adjudication and homologation.

Key words: Bidding. Bidding Process. Modality. Principles.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	06
2. LICITAÇÃO: CONCEITO, MODALIDADES E PROCESSO LICITATÓRIO.....	08
2.1 CONCEITO E OBJETIVO.....	08
2.2 PROCESSOS LICITATÓRIOS E MODALIDADES.....	09
Concorrência.....	10
Tomada de Preço.....	11
Convite.....	11
Pregão.....	12
2.3 ESCOLHA DA MODALIDADE DE LICITAÇÃO.....	12
2.4 TIPOS DE LICITAÇÃO.....	13
3. PRINCÍPIOS NORTEADORES DA LICITAÇÃO.....	15
4. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	23
REFERÊNCIAS.....	24

INTRODUÇÃO

A livre iniciativa, fundamento da República (CF, art. 1º, IV), tem por objetivo viabilizar o livre acesso ao mercado e, por meio da liberdade de escolha, propiciar um aprimoramento da produção e da prestação de serviços. Este é o principal fator para que os Estados desenvolvam mecanismos de proteção da livre concorrência, evitando que esse poderoso instrumento de busca da eficiência seja frustrado por medidas ardilosas.

A Administração Pública, na qualidade de consumidora de bens e serviços, não é livre na sua escolha, devendo se pautar por um processo formal de objetivação do conceito de oferta mais vantajosa. Observa-se que às vezes, o produto oferecido tem características semelhantes às de outros fornecedores e ou fabricantes, porém com custo e qualidade, mais ou menos atrativos, gerando aspectos diferenciais entre os produtos, serviços e as condições de fornecimento.

Os governantes têm o dever de administrar de forma eficaz e transparente o patrimônio público, sendo a aquisição de bens e serviços uma área bastante complexa no serviço público, devido às influências que podem provocar do ponto de vista econômico, social e político no município ou região de atuação.

O órgão público quando pretende realizar alguma despesa, busca a proposta mais vantajosa para si, da mesma forma que a Administração Direta (União, Estado, Distrito Federal e Município) e da Administração Indireta (Autarquia, Empresas Públicas de Economia Mista e Fundações Públicas) ficam sujeitas a um procedimento administrativo disciplinado em lei, conhecido como licitação, que determina critérios de seleção de uma proposta de contratação mais lucrativa para os cofres públicos.

O ordenamento brasileiro, em sua Carta Magna (art. 37, inciso XXI), determinou a obrigatoriedade da licitação para todas as aquisições de bens e contratações de serviços e obras realizados pela Administração no exercício de suas funções, trazendo expressamente em seu art. 37, caput, diversos princípios, quais sejam, o da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, publicidade e eficiência, uns já anteriormente positivados, e outros não, todos, no entanto, objetivando incutir na mentalidade do administrador público, a seriedade com que deve ser tratado o erário público.

Um dos objetivos fundamentais a ser perseguido em gestão pública é o uso racional do dinheiro público. Estes recursos devem ser sempre bem administrados, pois são provenientes dos tributos pagos pela população. Neste contexto, os governos devem buscar o melhor meio

de atender as demandas da população com o máximo de economia e rapidez, com lisura, transparência e principalmente atendendo aos preceitos da legislação.

Assim, os processos de compras públicas são regulamentados pela Lei no. 8.666/93 fundamentada na Constituição Federal de 1988 e em outras legislações específicas. Esta Lei denominada Lei de Licitações e Contratações Administrativas estabelece as situações e modalidades em que as aquisições de bens e serviços demandadas por entidades governamentais, estaduais e municipais, possam ser realizadas.

O processo de compras na Administração Pública está regulamentado pela Lei 8.666/93 e demais legislações associadas, as quais estabelecem as modalidades que poderão ser empregadas no processo licitatório.

Tem-se, portanto, que licitações públicas são certames promovidos pela Administração Pública para adquirir bens ou contratar serviços. Quanto à natureza, licitação pública é ato vinculado, estritamente formal, com regras estabelecidas e objetivos definidos. Destina-se a obter os menores custos para o erário e, ao mesmo tempo, permitir a mais ampla participação dos interessados de maneira a garantir a lisura e a transparência nas compras realizada pelo Estado.

Este trabalho tem o objetivo de demonstrar o processo de licitação na Administração Pública. Analisar os princípios e a legislação a serem seguidos pelos gestores para a prática da licitação, as características e as modalidades do Processo Licitatório.

O presente estudo, desenvolvido tem base em bibliografia, que inclui doutrina e legislação, e também publicações como artigos e revistas eletrônicas acerca do assunto.

2 LICITAÇÕES: CONCEITO, MODALIDADES E PROCESSO LICITATÓRIO.

2.1 CONCEITO E OBJETIVO:

Necessário se faz conceituar o significado do termo “licitação pública”. Os diversos doutrinadores consultados para a consecução deste trabalho apresentam definições semelhantes. A seguir, o entendimento de alguns dos mais renomados autores:

Meirelles (2003, p. 264), ao definir o significado de licitação, já a vincula ao cumprimento de alguns princípios administrativos:

Licitação é o procedimento administrativo mediante o qual a Administração Pública seleciona a proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse. Como procedimento, desenvolve-se através de uma sucessão ordenada de atos vinculantes para a Administração e para os licitantes, o que propicia igual oportunidade a todos os interessados e atua como fator de eficiência e moralidade nos negócios administrativos.

Araújo e Arruda (2006, p. 116) assim definem licitação: “Representam o procedimento administrativo destinado a escolher entre fornecedores previamente habilitados e qualificados, aquele que apresentar uma proposta mais vantajosa para a contratação de obras, serviços, compra e para realização de alienações”.

Ao dicionarizar termos de Licitações Públicas, Cretella (2000, p. 115) apresentou entendimento muito semelhante na definição de licitação:

Procedimento administrativo preliminar complexo, a que recorre a Administração quando, desejando celebrar contrato com o particular, referente a compras, vendas, locações, obras, trabalhos ou serviços, inclusive os de publicidade, seleciona, entre várias propostas feitas, a que melhor atende ao interesse público, baseando-se para tanto em critério objetivo, fixado de antemão, em edital, a que se deu ampla publicidade.

Melhor definição nos é apresentada pelo douto jurista Celso Antônio Bandeira de Mello, transcrita a seguir:

Pode-se conceituar licitação da seguinte maneira: é o procedimento administrativo pelo qual uma pessoa governamental, pretendendo alienar, adquirir ou locar bens, realizar obras ou serviços, outorgar concessões, permissões de obra, serviço ou de uso exclusivo de bem público, segundo condições por ela estipuladas previamente, convoca interessados na apresentação de propostas, a fim de selecionar a que se revele mais

conveniente em função de parâmetros antecipadamente estabelecidos e divulgados.

Como se vê, as definições acima transcritas são muito parecidas. Consultados vários outros autores, não se identificam divergências de entendimento quanto ao significado do termo licitação públicas.

A Lei nº 8.666 de 1993, ao regulamentar o artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal, estabeleceu 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. De acordo com essa Lei, a celebração de contratos com terceiros na Administração Pública deve ser necessariamente precedida de licitação, ressalvadas as hipóteses de dispensa e de inexigibilidade de licitação.

Não só a lei regulamenta a Licitação, existem instruções complementares, inclusive o edital, pautam sobre os procedimentos necessários a elaboração de um Processo Licitatório, vinculando a administração e os licitantes a todas as suas exigências, desde a convocação dos interessados até a homologação do julgamento.

Observa-se que a licitação é um procedimento importante para o setor público, refletindo-se nos controles orçamentários do órgão e principalmente na contabilidade pública, por isso, a licitação deve ser tratada como um instrumento de controle da aplicação do dinheiro público.

A Lei 8.666/93 surgiu para disciplinar e sistematizar os procedimentos a serem adotados pela Administração Pública nas contratações de serviços e compras, ao longo de um processo licitatório, prevendo, ainda, casos de sua desnecessidade. Ela tem como metas primordiais tornar o procedimento licitatório mais transparente e possibilitar à entidade a escolha da proposta mais vantajosa aos seus interesses, além de propiciar aos interessados igual oportunidade de participação no certame. Visa, também, garantir à Administração o fiel cumprimento dos contratos firmados consigo, estabelecendo exigências de qualificação técnica e econômica, previstas no artigo 37, inciso XXI da Constituição Federal.

2.2 PROCESSOS LICITATÓRIOS E MODALIDADES

É composto de diversos procedimentos que têm como meta os princípios constitucionais da legalidade, da isonomia, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade

e da eficiência com o intuito de proporcionar à administração a aquisição, a venda ou uma prestação de serviço de forma vantajosa, ou seja, menos onerosa e com melhor qualidade possível, conhecido como: eficiência contratória. Isso acontece utilizando-se de um sistema de comparação de orçamentos chamados de propostas das empresas que atendam as especificações legais necessárias, todas constantes dentro do edital.

A empresa que oferecer maiores vantagens ao governo será a escolhida para o fornecimento do produto ou do serviço. Oferta mais vantajosa, na legislação brasileira entende-se pelo critério de menor preço ou de melhor técnica ou ainda a de menor de técnica e preço ou, por fim, a de maior lance ou oferta para os casos de alienação de bens ou de concessão de direito real de uso.

Porém, certifique-se que não é suficiente apresentar uma proposta com o menor preço para que esta licitação seja contemplada adjudicatária. É indispensável que a proposta esteja em acordo com todas as condições estabelecidas no edital incluindo as especificações, e que não apresente preço excessivo nem inexequível, sob pena de ser afastada do certame (arts. 45, § 1º, I e 48, I e II, da LLC).

A licitação tem diversas modalidades, definidas no artigo 22 da Lei 8.666/93, têm como critério de definição o valor estimado para a compra, obra ou serviço a serem contratados e pode ser definido como a forma específica de conduzir o procedimento licitatório a partir de critérios definidos por lei.

A modalidade de licitação é definida por Motta (2002, p 81) como: “a forma específica de conduzir o procedimento licitatório a partir de critérios definidos por lei. O valor estimado para a contratação é o principal fator para escolha da modalidade, exceto quando se tratar de pregão, que não está limitado a valores”.

O parágrafo 1º do artigo 23 da Lei 8.666/95 permite a utilização de uma modalidade mais complexa no lugar da mais simples, independentemente do valor do contrato, ou seja, a Administração pode escolher modalidade que estaria em posição superior àquela determinada em função de valores monetários.

Além do leilão e do concurso, as demais modalidades de licitação admitidas são exclusivamente as seguintes:

a) Concorrência

Modalidade da qual podem participar quaisquer interessados que na fase de habilitação preliminar comprovem possuir requisitos mínimos de qualificação exigidos no edital para execução do objeto da licitação.

b) Tomada De Preços

Modalidade realizada 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.

c) Convite

Modalidade realizada entre interessados do ramo de que trata o objeto da licitação, escolhidos e convidados em número mínimo de três pela Administração. O convite é a modalidade de licitação mais simples. A Administração escolhe quem quer convidar, entre os possíveis interessados, cadastrados ou não. A divulgação deve ser feita mediante afixação de cópia do convite em quadro de avisos do órgão ou entidade, localizado em lugar de ampla divulgação.

No convite é possível a participação de interessados que não tenham sido formalmente convidados, mas que sejam do ramo do objeto licitado, desde que cadastrados no órgão ou entidade licitadora ou no Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores – SICAF. Esses interessados devem solicitar o convite com antecedência de até 24 horas da apresentação das propostas.

No convite para que a contratação seja possível, são necessárias pelo menos três propostas válidas, isto é, que atendam a todas as exigências do ato convocatório. Não é suficiente a obtenção de três propostas. É preciso que as três sejam válidas. Caso isso não ocorra, a Administração deve repetir o convite e convidar mais um interessado, enquanto existirem cadastrados não convidados nas últimas licitações, ressalvadas as hipóteses de limitação de mercado ou manifesto desinteresse dos convidados, circunstâncias estas que devem ser justificadas no processo de licitação.

Para alcançar o maior número possível de interessados no objeto licitado e evitar a repetição do procedimento, muitos órgãos ou entidades vêm utilizando a publicação do convite na imprensa oficial e em jornal de grande circulação, além da distribuição direta aos fornecedores do ramo.

A publicação na imprensa e em jornal de grande circulação confere ao convite divulgação idêntica à da concorrência e à tomada de preços e afasta a discricionariedade do agente público.

Quando for impossível a obtenção de três propostas válidas, por limitações do mercado ou manifesto desinteresse dos convidados, essas circunstâncias deverão ser devidamente motivada e justificados no processo, sob pena de repetição de convite.

Limitações de mercado ou manifesto desinteresse das empresas convidadas não se caracterizam e nem podem ser justificados quando são inseridas na licitação condições que só uma ou outra empresa pode atender.

d) Pregão

É a modalidade licitação em que disputa pelo fornecimento de bens e serviços comuns é feita em sessão pública. Os licitantes apresentam suas propostas de preço por escrito e por lances verbais, independentemente do valor estimado da contratação. Ao contrário do que ocorre em outras modalidades, no Pregão a escolha da proposta é feita antes da análise da documentação, razão maior de sua celeridade.

A modalidade pregão foi instituída pela Medida Provisória 2.026, de 4 de maio de 2000, convertida na Lei nº 10.520, de 2002, regulamentada pelo Decreto 3.555, de 2000.

O pregão é modalidade alternativa ao convite, tomada de preços e concorrência cuja utilidade dá-se para a aquisição de bens e serviços comuns¹, qualquer que seja o valor estimado para a contratação, em que ocorre, durante a sessão, oferecimento de propostas e lances em sessão pública, sendo destinada unicamente a órgãos da Administração Pública Federal. Deverá ser designado um servidor, chamado de pregoeiro, para conduzir a licitação, dispensando-se, portanto, a Comissão, necessária em todas as outras modalidades. Não é obrigatória, mas deve ser prioritária e é aplicável a qualquer valor estimado de contratação.

2.3 ESCOLHA DA MODALIDADE DE LICITAÇÃO

De acordo com a Lei de Licitações 8.666/93 as modalidades concorrência, tomada de preços, e convite é definida pelos seguintes limites:

- a) Concorrência: Obras e serviços de engenharia acima de R\$ 1.500.000,00. Compras e outros serviços acima de R\$ 650.000,00.
- b) Tomada de Preços: Obras e serviços de engenharia acima de R\$ 150.000,00 até R\$ 1.500.000,00.
- c) Convite: Obras e serviços de engenharia acima de R\$ 15.000,00 até R\$ 150.000,00. Compras e outros serviços acima de R\$ 8.000,00 até R\$ 80.000,00.

¹ São aqueles cujos padrões de desempenho e qualidades possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado (art. 1º, §1º). Essa definição é insuficiente, mas pode-se entendê-la como todos aqueles que não estejam compreendidos no artigo 13 da Lei 8.666/93 e que não exijam maior qualificação do executor para a sua consecução.

Quando couber convite, a Administração pode utilizar a tomada de preços e, em qualquer caso, a concorrência. Quando se tratar de bens e serviços que não sejam de engenharia, a Administração pode optar pelo pregão.

d) **Dispensa e Inexigibilidade:** A licitação é regra para a administração pública, quando contrata obras, bens e serviços. No entanto, a lei apresenta exceções a essa regra. São os casos em que a licitação é legalmente dispensada, dispensável ou inexigível. A possibilidade de compra ou contratação sem a realização de licitação se dará somente nos casos previstos em lei.

2.4 TIPOS DE LICITAÇÃO

O tipo de licitação não deve ser confundido com modalidade de licitação. Modalidade é procedimento. Tipo é o critério de julgamento utilizado pela Administração para seleção da proposta mais vantajosa.

Os tipos de licitação mais utilizados para o julgamento das propostas são os seguintes:

a) **Menor Preço:** Critério de seleção em que a proposta mais vantajosa para a Administração é a de menor preço. É utilizado para compras e serviços de modo geral e para contratação de bens e serviços de informática, nos casos indicados em decreto do Poder Executivo.

b) **Melhor Técnica:** Critério de seleção em que a proposta mais vantajosa para a Administração é escolhida com base em fatores de ordem técnica. É usado exclusivamente para serviços de natureza predominantemente intelectual, em especial na elaboração de projetos, cálculos, fiscalização, supervisão e gerenciamento e de engenharia consultiva em geral, e em particular, para elaboração de estudos técnicos preliminares e projetos básicos e executivos.

c) **Técnica e Preço:** Critério de seleção em que a proposta mais vantajosa para a Administração é escolhida com base na maior média ponderada, considerando-se as notas obtidas nas propostas de preço e de técnica. É obrigatório na contratação de bens e serviços de informática, nas modalidades tomada de preços e concorrência.

d) **Maior lance ou oferta:** esse tipo de licitação é utilizado especificamente para casos de alienação de bens ou concessão de direito real de uso, onde sagra-se vencedor aquele que oferecer o maior lance (leilão) ou a maior oferta (convite ou concorrência) (art. 45, §1o).

Para a concessão de direito real de uso, compra ou alienação de bens imóveis, deve ser procedida a licitação na modalidade concorrência, independentemente do valor da contratação (art. 23, §3º). Ressalte-se, contudo, que a alienação de bens imóveis cuja aquisição tenha se derivado de procedimentos judiciais ou de dação em pagamento, poderá ser efetuada, também, por meio de leilão (art. 19, III).

3 OS PRINCÍPIOS NORTEADORES DA LICITAÇÃO

No campo do Direito, os princípios são os valores que ordenam o sistema jurídico e variam conforme o momento histórico, social e político. Com certeza os princípios hoje aceitos como válidos eram utópicos nos primórdios do Direito e não mais serão aceitos quando a sociedade atingir níveis mais elevados de desenvolvimento.

Princípios são proposições que contêm as diretrizes estruturais de uma determinada ciência. No caso das ciências humanas, os princípios consubstanciam valores morais, éticos, religiosos, políticos. Como esses valores são mutáveis ao longo do tempo, é correto supor que no campo das ciências humanas, onde reside a ciência jurídica, os princípios refletem um momento histórico e, por isso, são mutáveis ao longo do tempo.

No caso brasileiro, a Constituição de 1988 inovou, consagrando no seu artigo 37 que “a administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (...)”. Esclareça-se que o princípio da eficiência foi acrescentado por intermédio da Emenda Constitucional nº 19/98.

É de se esclarecer que não são apenas os princípios elencados na Constituição Federal que devem nortear a atuação da Administração Pública. Os vários doutrinadores mencionaram, cada um segundo suas premissas e conveniências, os princípios da Administração Pública explícitos ou implícitos no texto constitucional. Neste trabalho, destacamos os princípios de maior aplicabilidade no contexto das licitações públicas.

A definição de Mello a seguir, revela a real importância dos princípios e conceito da licitação:

Pode-se conceituar licitação da seguinte maneira: é o procedimento administrativo pelo qual uma pessoa governamental, pretendendo alienar, adquirir ou locar bens, realizar obras ou serviços, outorgar concessões, permissões de obra, serviço ou de uso exclusivo de bem público, segundo condições por ela estipuladas previamente, convoca interessados na apresentação de propostas, a fim de selecionar a que se revele mais conveniente em função de parâmetros antecipadamente estabelecidos e divulgados. (MELLO, 2007, p.12).

A seguir, breve revisão doutrinária dos princípios da Administração Pública, conforme destacados pelos principais autores. Serão analisados os princípios da isonomia ou da igualdade, da economicidade, da legalidade, da publicidade, da moralidade e da probidade administrativa, do julgamento objetivo, da impessoalidade, da razoabilidade, da motivação, da supremacia e da indisponibilidade do interesse público e da adjudicação compulsória.

3.1 Princípio da Legalidade

O primeiro a ser considerado é o princípio da legalidade, consiste em obedecer fielmente o que determina a lei. Nos procedimentos de licitação, esse princípio vincula os licitantes e a Administração Pública às regras estabelecidas, nas normas e princípios em vigor. O mesmo encontra-se explicitamente previsto no art. 4º da Lei n.º 8.666/93, o qual determina que: “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 desenvolvimento, desde que não interfira de modo a perturbar ou impedir a realização de trabalhos”.

Este princípio é um dos principais sustentáculos do Estado de Direito e uma das principais garantias de que os direitos individuais serão respeitados. Também é a base de todo o regime jurídico da Administração Pública, pois demonstra a subordinação da atividade administrativa à lei. Vejamos os dizeres de Bandeira de Mello (2000, p. 71):

O princípio da legalidade contrapõe-se, portanto, e visceralmente, a quaisquer tendências de exacerbação personalista dos governantes. Opõe-se a todas as formas de poder autoritário, desde o absolutista, contra o que irrompeu, até as manifestações caudilhescas ou messiânicas típicas dos países subdesenvolvidos. O princípio da legalidade é o antídoto natural do poder monocrático ou oligárquico, pois tem como raiz a idéia de soberania popular, de exaltação da cidadania. Nesta última se consagra a radical subversão do anterior esquema de poder assentado na relação soberano-súdito (submisso).

Nos dizeres de Furtado (2003, p. 38-39), no âmbito da Administração Pública, a legalidade deve ser entendida como a impossibilidade de se praticar qualquer ato sem que haja expressa autorização legal. Caso não haja lei autorizando o administrador a praticar determinado ato, ele estará proibido de praticá-lo, e, se ainda assim o fizer, o ato será nulo. Esse entendimento é dominante na doutrina. Os dizeres de Meirelles (2003, p. 86):

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. A lei para o particular significa ‘pode fazer assim’; para o administrador público significa ‘deve fazer assim’.

O princípio da legalidade, quando aplicado aos procedimentos de licitação, vincula a Administração Pública e os licitantes às regras estabelecidas. A licitação é ato estritamente vinculado, vez que todas as suas fases e procedimentos são estabelecidos em lei. Não cabe

nenhuma inovação. Por exemplo, não se pode licitar por uma modalidade de licitação não prevista em lei ou utilizar critérios de julgamento de propostas inovadores, diferente dos oferecidos pela lei.

Motta (2002, p. 102-103) observa que o princípio da legalidade é a pré-condição indispensável do Estado de Direito e que, em última análise, todos os artigos constitucionais velam por este princípio, destacando o art. 5º, I, XXV, LXIX, e o art. 49, V. Relativamente à Lei 8.666/93, esse autor destacou o art. 4º, que estabelece o direito à fiel observância do procedimento, e o art. 41, que exige o cumprimento das normas e condições do edital, são dispositivos que se destinam precipuamente a concretizar o princípio da legalidade.

3.2 Princípio da Isonomia

A licitação objetiva garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração, de maneira a assegurar oportunidade igual a todos os interessados e possibilitar o comparecimento ao certame ao maior número possível de concorrentes.

O Princípio da Isonomia consiste em tratar os licitantes de forma igual, de maneira a não prejudicar ou impossibilitar a participação de algum licitante, se assim procedesse haveria aí a configuração do desvio de poder. É um princípio que tem previsão constitucional no art. 37, XXI da CF/88 e art. 3º, parágrafo 1º da Lei n.º 8.666/93.

Um princípio primordial da licitação, pois, não pode haver procedimento seletivo com discriminação entre os participantes, ou com cláusula do Edital que afastem eventuais proponentes qualificados ou os prejudiquem no julgamento.

Este princípio veda cláusulas discriminatórias ou julgamento faccioso que desiguale os iguais ou iguale os desiguais, favorecendo a uns e desfavorecendo a outros, com exigências inúteis para o serviço público, mas com destino certo a determinados candidatos.

3.3 Princípio da Impessoalidade

Esse princípio obriga a Administração a observar nas suas decisões critérios objetivos previamente estabelecidos, afastando a discricionariedade e o subjetivismo na condução dos procedimentos da licitação.

O princípio da Impessoalidade veio fazer com que a Administração trate os administradores sem perseguição e favorecimentos, como consagração do princípio da igualdade de todos perante a lei.

Ou seja, o interesse público deve ser o único objetivo certo de qualquer ato administrativo, dispensando o mesmo tratamento a todos os administradores que estejam na mesma situação jurídica.

3.4 Princípio da Moralidade e da Probidade Administrativa

A conduta dos licitantes e dos agentes públicos tem que ser, além de lícita, compatível com a moral, ética, os bons costumes e as regras da boa administração.

No art. 3º da Lei 8.666/93, a moralidade e a probidade administrativa são mencionadas como se fossem princípios distintos. No entanto, predomina entre os doutrinadores o entendimento de que a moralidade e a probidade administrativa têm o mesmo significado: obediência à honradez, à ética e à honestidade na prática dos atos administrativos.

Especificamente para a administração, tal princípio está reiterado na referência ao princípio da probidade administrativa. Sublinha-se aí que o certame haverá de ser por ela conduzido em estrita obediência a pautas de moralidade, no que se inclui, evidentemente, não só a correção defensiva dos interesses de quem a promove, mas também as exigências de lealdade e boa-fé no trato com os licitantes.

O princípio da probidade administrativa consiste em os administradores da Administração Pública comporta-se de forma honrada, honesta perante os licitantes e os atos licitatórios.

Cabe precisar o sentido da palavra moral, no sentido de moralidade. Segundo Niebuhr (2000, p. 97), “a moral é o valor e os princípios, por sua vez, são o instrumento para levá-lo ao Direito. Por isto, não é simples falar-se do princípio da moralidade, todos os princípios são por ela congregados”. Na lição desse autor, qualquer correlação conceitual de moral passa pelos costumes, padrão de comportamento ou conduta social que se espera de um membro da sociedade.

Di Pietro (2001, p. 77-79) defende a idéia de que o desrespeito ao princípio da moralidade surgiu e se desenvolveu associado à idéia de desvio de poder, pois, em ambas as hipóteses, a Administração Pública se vale de meios lícitos para atingir finalidades metajurídicas irregulares, ou seja, a imoralidade estaria na intenção do agente. Mais adiante,

esse autor assevera que o princípio da moralidade obriga não apenas os administradores públicos, mas também o particular que se relaciona com a Administração Pública.

Destaca que, em matéria de licitação, os conluíus entre licitantes como um exemplo de ofensa ao princípio da moralidade. Nos casos em que o comportamento da Administração ou do administrado que com ela se relaciona juridicamente, mesmo estando em consonância com a lei, se ofender a moral, os bons costumes, as regras de boa administração, os princípios de justiça e de equidade, a idéia comum de honestidade, estará ofendendo ao princípio da moralidade.

Justen Filho (2000, p. 71), a exemplo de Niebuhr, menciona a possibilidade de nulidade do ato nos casos em que afrontada a moralidade:

Na licitação, a conduta moralmente reprovável acarreta a nulidade do ato ou do procedimento. Existindo imoralidade, afasta-se a aparência de cumprimento à lei ou ao ato convocatório. A conduta do administrador público deve atentar para o disposto na regra legal e nas condições do ato convocatório. Isso é necessário, mas não suficiente, para a validade dos atos.

Os princípios aplicam-se tanto à conduta dos gestores públicos quanto à dos licitantes. Segundo esse autor, deve ser nulo o ato praticado para atender interesses particulares do administrador, próprios ou em favor de terceiros, ou quando verificada a ocorrência de conluio – conduta passível de punição por previsão legal como crime - ou de composição entre os licitantes.

Importante destacar que na aferição da imoralidade administrativa é essencial o emprego princípio da razoabilidade, objeto de análise neste trabalho, em páginas adiante.

3.5 O Princípio da Economicidade

Alguns autores referem-se ao princípio da economicidade como sendo a eficiência na aplicação dos recursos públicos. A conceituação desse princípio é muito bem colocada por Bugarin (2004, p. 129) como a busca permanente pelos agentes públicos da melhor alocação possível dos escassos recursos públicos para solucionar ou mitigar os problemas sociais existentes. Há ainda os que se referem aos princípios da economicidade e da eficiência da mesma forma, sem nenhuma distinção.

Quanto a essa última classificação, é de se ver que ela é diversa da posituação constitucional. Mais recentemente, a Emenda Constitucional nº 19/98, relativa à Reforma Administrativa, incluiu a eficiência como princípio administrativo, obrigando a

Administração Pública a prestar seus serviços com eficiência. Nesse caso, não há como atribuir à busca da proposta mais vantajosa como sendo o princípio da eficiência, mas resta ainda a alternativa de chamar de princípio da economicidade à eficiência na alocação dos recursos públicos.

Niebuhr (2000, p. 91) diz que “a Constituição Federal e a legislação não exaurem os princípios informadores da licitação pública, porque estes são colhidos dos valores sociais e dos meandros do sistema jurídico”. Lembra ainda o referido autor que o caput do art. 3º da Lei 8.666/93 enumera os princípios da licitação pública e admite a inclusão de outros, os correlatos. O princípio da economicidade não foi nominalmente citado; sua menção foi indireta: “a licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a selecionar a proposta mais vantajosa...”

Com base nesse entendimento, torna-se lícito incluir a economicidade como um dos princípios administrativos relacionados à licitação pública e, mais especificamente, como um de seus pilares.

Há casos em que a busca da economicidade conflita com o atendimento a outros princípios, como o da isonomia, e permeia o poder discricionário do administrador público. Na verdade, é de se esperar que a discricionariedade seja utilizada em benefício da economicidade. Mas há limites para essa assertiva. É de se admitir que nem sempre a escolha mais econômica seja, ao mesmo tempo, a mais indicada.

3.6 Princípio da Publicidade

Este princípio, que também é explicitamente citado no art. 37 da Constituição Federal, preconiza, nos dizeres de Motta (2002, p. 112), a visibilidade dos atos da administração para viabilizar o exercício pleno do controle da parte da sociedade, contrariamente à visão segredista, que tende a dificultar o acesso a dados e documentos aos interessados e também a proclamar a desnecessidade de motivar os atos.

Prescreve este princípio o dever da Administração Pública de dar plena transparência de seus atos, exceto nos casos em que o sigilo se justifique por imprescindível à segurança da sociedade e do Estado, exceção permitida na Constituição Federal, art. 5º, inciso XXXIII.

A publicidade visa garantir a qualquer interessado a faculdade de participação e fiscalização dos atos da licitação. Qualquer interessado deve ter acesso às licitações públicas e seu controle, mediante divulgação dos atos praticados pelos administradores em todas as fases da licitação.

O princípio da publicidade consiste em dar conhecimento de todos os atos licitatórios, conforme preceitua o art. 3º, parágrafo 3º da Lei n.º 8.666/93.

Ou seja, não poderá haver licitação sigilosa, porque é da natureza da licitação a divulgação de todos os seus atos e a possibilidade do conhecimento de todas as propostas abertas e de seu julgamento.

Todavia, a publicação dos atos administrativos não é o único caráter da aplicação do princípio da publicidade em licitações públicas. Furtado (2000, p. 46), alarga o conceito desse princípio:

Não se deve, no entanto, confundir a publicação com a publicidade. Esta não se deve confundir com a mera publicação de atos em órgão oficial (Diário Oficial). A publicidade, porém, não se resume a isso. Ela significa a possibilidade de o cidadão obter da Administração o acesso à informação. Ademais, a publicação é apenas uma das formas de dar divulgação a atos administrativos.

A publicidade da licitação abrange desde a divulgação do aviso de sua abertura, o conhecimento do edital e de todos os seus anexos, o exame da documentação e proposta pelos interessados, e o fornecimento de certidões de quaisquer peças, pareceres e decisões relacionadas com o processo licitatório, desde que solicitados formalmente e por quem tenha legitimidade de pedi-los.

3.7 Princípio da Adjudicação Compulsória

Obriga a Administração e o licitante a observarem as normas e condições estabelecidas no ato convocatório. Nada poderá ser criado ou feito sem que haja previsão no ato convocatório.

Em atendimento ao princípio da adjudicação compulsória, não pode a Administração Pública, uma vez concluído o processo licitatório, adjudicar seu objeto a outro que não o legítimo vencedor do certame. Veda também que se abra nova licitação enquanto ainda há adjudicação válida para o mesmo objeto. Mas não obriga a Administração à imediata contratação do licitante vencedor. Restam as possibilidades de, havendo motivos justos e suficientes, a licitação ser revogada, anulada ou ainda de adiamento do contrato.

Di Pietro (2001, p. 301) critica o nome dado a este princípio:

Em verdade, a expressão adjudicação compulsória é equívoca, porque pode dar a 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.

No entanto, depois de concluída a licitação, ao licitante vencedor estará assegurado, nos termos deste princípio, o impedimento de “que a Administração, no prazo de validade da licitação, contrate para a realização do objeto licitado qualquer outra empresa, tenha essa empresa participado ou não da licitação” (FURTADO, 2001 p. 53). Nem mesmo em nome de vantagem consubstanciada, por exemplo, em proposta comercial mais econômica.

Este princípio encontra resguardo na Lei 8.666/93, art. 50, que proíbe a Administração de celebrar contrato com preterição da ordem de classificação das propostas ou com terceiros estranhos ao procedimento licitatório, sob pena de nulidade. O art. 64, § 2º, da mesma lei, de forma oblíqua, também aplica o princípio da adjudicação compulsória, quando possibilita o chamamento dos demais licitantes em caso de desistência do licitante vencedor.

Esse dispositivo legal esclarece que os licitantes remanescentes devem ser convocados na ordem de classificação.

3.8 Princípio do Julgamento Objetivo

Esse princípio significa que o administrador deve observar critérios objetivos definidos no ato convocatório para o julgamento das propostas. Afasta a possibilidade de o julgador utilizar-se de fatores subjetivos ou de critérios não previstos no ato convocatório, mesmo que em benefício da própria Administração.

O Princípio do julgamento objetivo pode ser definido como a regra imperativa que torna obrigatório que o julgamento das propostas se baseie em termos concretos, objetivos e determinados por critérios inseridos no edital.

Para Justen Filho (2005, P.313), “a vantajosidade da proposta deve ser apurada segundo um julgamento objetivo. O ato convocatório tem de conter critérios objetivos de julgamento que não se fundem nas preferências ou escolhas dos julgadores.”

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os processos de compras públicas são regulamentados pela Lei no. 8.666/93 fundamentada na Constituição Federal de 1988 e em outras legislações específicas. Esta Lei denominada Lei de Licitações e Contratações Administrativas estabelece as situações e modalidades em que as aquisições de bens e serviços demandadas por entidades governamentais, estaduais e municipais, possam ser realizadas.

O controle imposto pela Lei de Licitações visa proporcionar que o administrador atue em harmonia com os princípios que norteiam a sua atividade e busque, na contratação de bens de serviços, a proposta mais vantajosa, de modo a evidenciar o interesse público.

A licitação, portanto, nessa linha de implementação de uma nova política administrativa, sem sombra de dúvidas, constitui um dos principais instrumentos de aplicação do dinheiro público, à medida que possibilita à Administração a escolha, para fins de contratação, da proposta mais vantajosa, sempre colocando em condições de igualdade os candidatos que do certame queiram participar.

Ademais, pode-se concluir que a licitação é a regra imposta pela Constituição da República e pode ser definida como o conjunto de regras destinadas à seleção da melhor proposta, dentre as apresentadas, por aqueles que desejam contratar com a Administração Pública.

Por fim, cabe a sociedade e administradores, exercer uma fiscalização habitual, capaz de proporcionar alterações no quadro de gestão do dinheiro público, de forma a impulsionar os administradores a utilizarem à licitação de forma contida na legislação, qual seja, com regra.

Por ser licitação tema pertinente ao Direito Administrativo, sugerimos que a comissão de licitação deveria ser integrada por, no mínimo, um bacharel em direito, escolhido dentre os servidores do órgão licitante, além de investimento na qualificação técnica de seus membros, através de cursos, seminários, etc., a fim de prepará-los adequadamente à função. A anulação de uma licitação, por equívoco técnico, pode acarretar sérios prejuízos ao interesse público; daí a necessidade de preparação de seus membros.

E, por fim, outra sugestão seria a criação de um órgão central de compras, para as aquisições de materiais de consumo de grande demanda comuns ou não a todos os órgãos municipais. Haveria, então, a possibilidade de conseguir-se melhor preço pela grande quantidade a ser comprada de uma só vez.

REFERÊNCIAS

BRASIL, Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: Senado Federal, Brasília: 2012. Disponível em: <http://www.senado.gov.br>. Acesso em 25/02/2015.

BRASIL, **Lei federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Senado Federal, Brasília: 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e da outras providências. Disponível em: <http://www.senado.gov.br>. Acesso em 25/02/2015.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 13.ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

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

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: 22ª Edição, Editora Malheiros, 2007.

MOTTA, Carlos Pinto Coelho. **Eficácia nas Licitações e Contratos**. 9. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.

MOTTA, Carlos Pinto Coelho. **Prática de direito administrativo**. São Paulo, 3ª Edição, Editora Saraiva; 2002.

NIEBUHR, Joel de Menezes. **Princípio da Isonomia na Licitação Pública**. Florianópolis: Obra Jurídica, 2000.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 8. ed. São Paulo: Dialética, 2001.