

UNIVERSIDADE ESTADUAL DO PIAUÍ – UESPI  
CAMPUS: PROF. ALEXANDRE ALVES DE OLIVEIRA  
CENTRO DE CIÊNCIAS E APLICADAS - CCSA



COORDENAÇÃO DO CURSO DE BACHARELADO EM DIREITO

**OS PRINCÍPIOS DA LEGALIDADE E DA PUBLICIDADE APLICADOS AOS  
PROCESSOS LICITATÓRIOS: ASPECTOS CONTROVERTIDOS DA  
NECESSIDADE DE PUBLICAÇÃO DOS EDITAIS EM JORNAIS DE GRANDE  
CIRCULAÇÃO REGIONAL OU LOCAL**

Rogéria Lima da Cruz

Biblioteca UESPI PMB  
Registro Nº \_\_\_\_\_  
CDD \_\_\_\_\_  
CUTTER \_\_\_\_\_  
V \_\_\_\_\_ EX. \_\_\_\_\_  
Data \_\_\_\_\_/\_\_\_\_\_/\_\_\_\_\_  
Visto \_\_\_\_\_

ROGÉRIA LIMA DA CRUZ

**OS PRINCÍPIOS DA LEGALIDADE E DA PUBLICIDADE APLICADOS AOS  
PROCESSOS LICITATÓRIOS: ASPECTOS CONTROVERTIDOS DA  
NECESSIDADE DE PUBLICAÇÃO DOS EDITAIS EM JORNAIS DE GRANDE  
CIRCULAÇÃO REGIONAL OU LOCAL**

Monografia apresentada à Universidade Estadual do Piauí – UESPI, como exigência parcial para a conclusão do curso de Bacharelado em Direito, sob a orientação da Advogada Vanessa Alves dos Santos.

PARNAÍBA – 2014

C955p

Cruz, Rogéria Lima da

Os princípios da legalidade e da publicidade aplicados aos processos licitatórios: aspectos controvertidos da necessidade de publicação dos editais em jornais de grande circulação regional ou local / Rogéria Lima da Cruz.- Parnaíba: UESPI, 2014.

32 f.

Orientador: Vanessa Alves dos Santos

Monografia (Graduação em Direito) – Universidade Estadual do Piauí, 2014.

1. Legalidade 2. Publicidade 3. Relativização 4. Processos licitatórios 5. Jornal de grande circulação I. Santos, Vanessa Alves dos II. Universidade Estadual do Piauí III. Título

CDD 341.352 7

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>08</b>
<b>CAPÍTULO I</b>	<b>11</b>
<b>1 METODOLOGIA DA PESQUISA</b>	<b>11</b>
<b>1.1 Método utilizado</b>	<b>11</b>
<b>1.2 Tipo de Pesquisa</b>	<b>12</b>
<b>CAPÍTULO II</b>	<b>14</b>
<b>2 PRINCÍPIOS GERAIS E ESPECÍFICOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA         APLICADOS AO PROCESSO LICITATÓRIO</b>	<b>14</b>
<b>2.1 Definição de Licitação</b>	<b>14</b>
<b>2.2 Princípios Gerais da Administração Pública</b>	<b>15</b>
<b>2.2.1 Princípio da Legalidade</b>	<b>15</b>
<b>2.2.2 Princípio da Impessoalidade</b>	<b>16</b>
<b>2.2.3 Princípio da Moralidade e da Probidade Administrativa</b>	<b>17</b>
<b>2.2.4 Princípio da Publicidade</b>	<b>18</b>
<b>2.2.5 Princípio da Eficiência</b>	<b>18</b>
<b>2.3 Princípios Específicos da Administração Pública</b>	<b>18</b>
<b>CAPÍTULO III</b>	<b>22</b>
<b>3 OS PRINCÍPIOS DA LEGALIDADE E DA PUBLICIDADE E OS ASPECTOS         CONTROVERTIDOS DA NECESSIDADE DE PUBLICAÇÃO EM JORNAL         DE GRANDE CIRCULAÇÃO REGIONAL OU LOCAL</b>	<b>22</b>
<b>3.1 Da Divulgação da Licitação</b>	<b>22</b>
<b>3.2 Aspectos controvertidos acerca da necessidade de publicação em             jornal de grande circulação</b>	<b>24</b>
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	<b>30</b>
<b>REFERÊNCIAS</b>	<b>32</b>

## INTRODUÇÃO

O Direito Administrativo é um ramo repleto de princípios, pois a proteção dos interesses da coletividade deve estar sempre norteando os atos da Administração Pública, em geral, e do Administrador, em particular.

Segundo o dicionário, princípio é o “momento em que alguma coisa tem origem; causa primária; teoria; preceito.” (HIDELBRANDO DE LIMA, 1971).

JOSÉ CRETELLA JÚNIOR (1999, p.28) define princípio da seguinte forma: “[...] o vocabulário princípio, na linguagem corrente, tem o sentido de aquilo que vem antes de outro; origem, começo, momento em que se faz uma coisa pela primeira vez; princípio contrapõe-se a fim, assinalando marco inicial, no tempo e no espaço”.

A Constituição Brasileira consagrou alguns princípios norteadores da Administração Pública quando, em seu art.37, caput, que assim dispõe: “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 da Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência e também, ao seguinte:”.

Além disso, o art. 3º da Lei nº. 8.666/93, que regula as Licitações e Contratos administrativos, traz uma gama de princípios a serem seguidos pela Administração na consecução da probidade administrativa, sendo considerado o dispositivo de maior destaque na Lei: “Art.3º. A Licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável 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”.

Para MARIA SYLVIA ZANELLA DI PIETRO (1999, p.294), “[...] A própria licitação constitui um princípio que se vincula a administração pública. Ela é decorrência do princípio da indisponibilidade do interesse público e que se constitui em uma restrição à liberdade administrativa na escolha do contratante; a

administração terá que escolher aquele cuja proposta melhor atenda ao interesse público”.

O conceito de interesse público é abrangente, contudo, para fins de praticidade do estudo realizado, podemos defini-lo como no interesse do todo, ou seja, do próprio conjunto social. A supremacia do interesse público sobre o privado e sua indisponibilidade por parte do Administrador são princípios basilares da Licitação Pública.

A pesquisa em tela se dedica a estudar os princípios da legalidade e da publicidade aplicados aos processos licitatórios, assim também como os aspectos controvertidos da necessidade de publicação dos editais em jornais de grande circulação regional ou local.

O princípio da legalidade é “[...] o princípio básico de todo Estado de Direito e também de toda Administração Pública na execução de suas atividades. A atuação administrativa deve ser pautada na lei. (EDGARD ANTÔNIO LEMOS ALVES, 2010, p. 10)”. Os doutrinadores costumam utilizar a seguinte expressão: na atividade particular, tudo o que não está proibido, está permitido, enquanto que na atividade pública, tudo o que não está permitido é proibido.

A expressão citada acima define bem a aplicação do princípio da legalidade na Administração Pública. A Lei de Licitações Públicas determina que o edital do certame licitatório deve ser amplamente divulgado nos seguintes meios: mural de avisos do órgão licitante, Diários Oficiais e jornal de grande circulação regional ou local.

Desta determinação legal, desdobramos o princípio da publicidade que propicia ao Administrador a transparência nas suas atuações e dá possibilidade aos administrados de defender seus direitos. Constitui-se em ato de improbidade administrativa negar a devida publicidade aos atos oficiais.

Após a explanação destes princípios, cabe questionar se pode ser relativizada a aplicação deles nas licitações públicas, tendo em vista que a burocracia administrativa, por diversas vezes, dificulta o rápido acesso aos meios de

comunicação necessários para a efetivação adequada da publicidade dos atos administrativos.

A presente monografia busca demonstrar que a busca pela proposta mais vantajosa para a Administração Pública deve ser o princípio basilar das licitações públicas. Deste modo, ainda que a publicidade não tenha sido rigorosamente seguida, se houver vários licitantes participando do certame, o Administrador terá preservado o interesse público, tornando-o sobressalente sobre o interesse privado.

No Capítulo I do estudo, será abordada a metodologia utilizada na pesquisa. No corpo do Capítulo II, encontra-se a explanação de todos os princípios aplicados, direta e indiretamente, à Administração Pública e, especificamente, às licitações públicas. O Capítulo III aborda o cerne da pesquisa, tratando dos princípios da legalidade e da publicidade aplicados aos processos licitatórios, assim também como os aspectos controvertidos da necessidade de publicação dos editais em jornais de grande circulação regional ou local.

A partir da presente pesquisa, nota-se, com evidência nos julgados apresentados, que os princípios da legalidade e da publicidade podem ser relativizados quando o interesse público é preservado a partir da manutenção da busca da proposta mais vantajosa para a Administração Pública.

## CAPÍTULO I

### 1 METODOLOGIA DA PESQUISA

Inicialmente, cumpre explicar a metodologia utilizada para estudo da problemática abordada, a fim de que se compreenda a construção do conhecimento feito a partir do método e do tipo de pesquisa utilizada. Contudo, é mister que se faça, primariamente, a definição de pesquisa que, segundo Gil (2008, p. 17), “[...] é um procedimento racional e sistemático que tem como objetivo proporcionar respostas aos problemas que são propostos.”

A partir do conceito acima expandido, pode-se entender a importância da realização da pesquisa para construção do conhecimento que solucionará o problema investigado. Sobre a importância da pesquisa, devem-se ressaltar ainda os ensinamentos de Gil:

A pesquisa é desenvolvida mediante o concurso dos conhecimentos disponíveis e a utilização cuidadosa de métodos, técnica e outros procedimentos científicos. Na realidade, a pesquisa desenvolve-se ao longo de um processo que envolve inúmeras fases, desde a adequada formulação do problema até a apresentação dos resultados. (GIL, 2008, p.17)

#### 1.1 Método Utilizado

A escolha do método a ser utilizado para construção do conhecimento faz-se importante, tendo em vista que os métodos, segundo Marconi e Lakatos (2006, p. 83), “[...] são procedimentos utilizados para alcançar o objetivo, traçando o caminho a ser seguido, indicando meios técnicos para atingir o conhecimento e auxiliar nas decisões do pesquisador”.

O método utilizado explica a forma como a pesquisa foi desenvolvida e mostra a trilha de raciocínio percorrida pelo pesquisador até a conclusão da pesquisa.

Para realização do presente estudo adotou-se o método dedutivo que, segundo Belluzzo e Feres (2008, p.22), “[...] pressupõe que só a razão é capaz de levar ao



conhecimento verdadeiro. Parte de todos os dados gerais e permite indicar verdades particulares”.

Ainda nesse sentido, destacam-se os ensinamentos de Silva e Menezes:

[...] O raciocínio dedutivo tem o objetivo de explicar o conteúdo das premissas. Por intermédio de uma cadeia de raciocínio em ordem descendente, de análise do geral para o particular, chega a uma conclusão. Usa o silogismo, construção lógica para, a partir de duas premissas, retirar uma terceira logicamente decorrente das duas primeiras, denominada de conclusão. (SILVA E MENESES, 2001, p. 25)

O método dedutivo orienta o pesquisador para elaborar sua conclusão a partir de teorias gerais, convergindo para o caso particular, a fim de tirar sua conclusão.

Neste caso, partiu-se da análise dos princípios para que fosse possibilitado o estudo dos aspectos controvertidos acerca da necessidade de publicação dos processos licitatórios em jornal de grande circulação regional ou local, restringindo-se a pesquisa aos princípios da legalidade e da publicidade.

Partindo-se da análise desses princípios, almeja-se demonstrar que a publicidade dos processos licitatórios em jornal de grande circulação regional ou local pode ser relativizado, desde que a publicidade em outros meios de comunicação seja preservada e que haja competitividade nos certames, tendo em vista a imprescindibilidade da busca da proposta mais vantajosa para a Administração Pública.

## **1.2 Tipo de Pesquisa**

A modalidade de pesquisa adotada pelo pesquisador é a Revisão Bibliográfica. O mencionado tipo de pesquisa tem a finalidade de levantar as contribuições culturais e científicas já existentes sobre um determinado tema, de forma a oferecer meios para resolver, definir problemas não só os já existentes, mas também explorando novas áreas e ideias do conhecimento.

A partir da análise de obras existentes, realizar-se-á um estudo sobre as várias pesquisas já elaboradas acerca da problemática, a fim de que o pesquisador elabore seu posicionamento.

A investigação, portanto, será do tipo bibliográfica, que segundo Ferreira (2005, p.92), “[...] é a pesquisa que explica um problema a partir de referências teóricas já publicadas.” Na presente modalidade de pesquisa, é importante ressaltar a relevância de sempre informar a origem dos dados coletados, colocando nome do autor ou autores, sites para possíveis acessos, nomes dos livros e de revistas, entre outros.

Segundo Gil (2008, p. 45), “[...] a principal vantagem da pesquisa bibliográfica reside no fato de permitir ao investigador a cobertura de uma gama de fenômenos muito mais ampla do que aquela que poderia pesquisar diretamente”, pois fundamenta o estudo com conhecimentos já existentes sobre a problemática investigada, servindo de orientação para novas pesquisas gerando novos resultados sobre outra perspectiva. Desta forma, o pesquisador aprofunda ainda mais o seu trabalho de forma a contribuir de maneira positiva com a sociedade.

## CAPÍTULO II

### 2 PRINCÍPIOS GERAIS E ESPECÍFICOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA APLICADOS AO PROCESSO LICITATÓRIO

#### 2.1 Definição de Licitação

Antes de nos aprofundarmos sobre os Princípios Administrativos alusivos à Licitação Pública, devemos fazer um breve comentário acerca deste procedimento administrativo.

Segundo José Roberto Dromi (1975, p. 92), licitação pode ser definida como “[...] procedimento administrativo pelo qual um ente público, no exercício da função administrativa, abre a todos os interessados, que se sujeitam às condições fixadas no instrumento convocatório, a possibilidade de formularem propostas dentre as quais selecionará a mais conveniente para a celebração de contrato”.

Na Carta Magna, o referido processo é abordado da seguinte maneira, em seu artigo 37, inciso XXI:

“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 econômicas indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.”

Sobre o procedimento administrativo do certame licitatório, o mesmo trata-se de uma série de atos preparatórios para alcançar o fim objetivado pela Administração Pública, sendo precedido de vários procedimentos constantes por atos e fatos da administração, bem como do licitante.

No artigo 3º da Lei nº.8.666/93, lei que disciplina as Licitações e Contratos da Administração Pública, constam os objetivos da Licitação sendo que, segundo DI PIETRO, pode-se formular outro conceito: “licitação é o procedimento prévio à

celebração dos contratos administrativos, que tem por objetivo selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração, promover o desenvolvimento nacional e garantir a isonomia entre os licitantes”.

## **2.2 Princípios Gerais da Administração Pública**

A Administração Pública compreende Administração Direta e Indireta. No que diz respeito à Administração Direta, a mesma dispõe de um conjunto de órgãos como a União, Estados, Municípios e Distrito Federal, dando como exemplo a Presidência da República e os Ministérios. Temos também a Administração Pública Indireta, no qual fazem parte as Empresas Públicas, as Sociedades de Economia Mista, as Autarquias e as Fundações.

A Administração Pública Direta e Indireta, da União, Estados, Municípios e Distrito Federal deve sempre observar e obedecer a Legalidade, a Impessoalidade, a Moralidade, a Publicidade e a Eficiência, sendo estes os princípios gerais válidos tanto para Administração Direta, quanto para Administração Indireta. Os mencionados princípios encontram-se explícitos no caput artigo 37 do Constituição Federal em vigor. Senão, vejamos:

“Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:”

### **2.2.1 Princípio da Legalidade**

O Princípio da Legalidade é inerente ao estado de direito, ou seja, em matéria de Licitação, deve-se seguir inteiramente o que determina a Lei, podendo-se agir, tão somente, de acordo com a mesma.

Alexandre de Moraes analisa este tema da seguinte maneira:

“O Administrador público somente poderá fazer o que estiver expressamente autorizado em lei e nas demais espécies normativas, inexistindo, pois incidência de sua vontade subjetiva, pois na administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza (MORAES, Direito Constitucional, p.324).”

Enquanto os setores particulares podem fazer tudo o que a Lei não proíbe, a Administração só pode fazer aquilo que a Lei permite. Existem exceções, como, por exemplo, a Medida Provisória, disposta no art. 62 da Constituição Federal. Esta não é Lei, mas tem força de Lei, em de caso de relevância e urgência, o Presidente da República pode editar uma Medida Provisória como força de Lei, fazendo com que os entes públicos obedeçam. Em resumo a legalidade vai limitar o poder do Estado e vai determinar o que pode e deve ser realizado no âmbito da Administração Pública.

### **2.2.2 Princípio da Impessoalidade**

Dentro do princípio da Impessoalidade, a Administração Pública deve tratar todos de forma igualitária.

A respeito deste princípio, destacamos o seguinte ensinamento:

“O princípio da impessoalidade, [...] aparece, na licitação, intimamente ligado aos princípios da isonomia e do julgamento objetivo: todos os licitantes devem ser tratados igualmente, em termos de direitos e obrigações, devendo a Administração, em suas decisões, pautar-se por critérios objetivos, sem levar em consideração as condições pessoais do licitante ou as vantagens por ele oferecidas, salvo as expressamente previstas na lei ou no instrumento convocatório.” (DI PIETRO, 2014, p. 385).

Portanto, a Administração deve distanciar qualquer anseio pessoal ou particular, prevalecendo sempre o atendimento das necessidades sociais.

Dentro deste princípio podemos encontrar mais dois conceitos de importância fundamental para a Administração Pública: a indisponibilidade do interesse público e a supremacia do interesse público sobre o privado.

A respeito da Supremacia do interesse público sobre o privado, CELSO ANTONIO BANDEIRA DE MELLO (MALHEIROS EDITORES, 2006, P. 66), define: "Trata do verdadeiro axioma reconhecível no moderno Direito Público. Proclama a superioridade do interesse da coletividade, firmando a prevalência dele sobre o do particular, como condição, até mesmo, da sobrevivência e asseguramento deste último".

Dentro deste princípio, o Poder Público é visto como autoridade de comando em relação aos particulares, como também lhes é assegurado total proteção aos interesses públicos como, por exemplo: a presunção de veracidade e legitimidade dos atos administrativos; o benefício de prazos maiores para intervenção ao longo de processo judicial, etc.

O Professor OSWALDO ARANHA BANDEIRA DE MELLO tece um excelente comentário quando diz: "A manifestação da vontade do Estado, internamente, se faz, de regra, de forma unilateral, tendo em vista o interesse estatal, como expressão do interesse do todo social em contraposição a outra pessoa por ela atingida ou com ela relacionada." Portanto a Supremacia do interesse público sobre o privado só poderá existir quando não configurar conveniência do estado e tão pouco dos agentes governamentais.

Mesmo tratando-se de interesses qualificados como próprios da coletividade, à Administração lhes é incumbida apenas de curá-las, sendo um dever em conformidade a *intentio legis*. Com maior clareza sobre o assunto, aborda CIRNE LIMA "a relação jurídica que se estrutura ao influxo de uma finalidade cogente". Significa que na administração, tanto o dever quanto a finalidade são predominantes no domínio, a vontade.

### **2.2.3 Princípio da Moralidade e da Probidade Administrativa**

O princípio da Moralidade não só preceitua que a Administração obtenha comportamento lícito, como também que venha a ser congruente com a moral, os bons costumes, as regras de boa administração, os princípios de justiça e de equidade.

“A Lei 8.666/93 faz referência à moralidade e à probidade, provavelmente porque a primeira, embora prevista na Constituição, ainda constitui um conceito vago, indeterminado, que abrange uma esfera de comportamentos ainda não absorvidos pelo Direito, enquanto a probidade ou, melhor dizendo, a improbidade administrativa já tem contornos bem mais definidos no direito positivo [...]” (DI PIETRO, 2014, p.385).

#### **2.2.4 Princípio da Publicidade**

Outro princípio que está disposto no art.3º da Lei nº.8.666/93 é o da Publicidade, que diz respeito a divulgação e transparência de todos os atos da Administração realizados nas várias fases do procedimento, ou seja, 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.

#### **2.2.5 Princípio da Eficiência**

Introduzido pela EC nº19/1998, dita como Reforma Administrativa, o princípio da Eficiência, não somente visa à melhoria da qualidade do serviço prestado pela Administração, como também dita ao gestor público o dever de celeridade, eficácia, economicidade, efetividade e qualidade por ocasião da concretização de seus atos administrativos.

Em suma, os Princípios Gerais da Administração Pública, são elementares para evitar excessos ou condutas incoerentes com o senso comum, principalmente nas situações não previstas pelo legislador, quando os princípios auxiliam na interpretação e no preenchimento das lacunas do caso concreto.

### **2.3 Princípios Específicos da Administração Pública**

Os princípios específicos que fazem parte das ações da Comissão de Licitação e de outras autoridades envolvidas no certame licitatório são:

- Princípio da Isonomia ou da Igualdade dos Licitantes;
- Princípio da Legalidade;
- Princípio da Impessoalidade;
- Princípio da Moralidade e da Probidade Administrativa;
- Princípio da Publicidade;
- Princípio da Vinculação ao Instrumento Convocatório;
- Princípio do Julgamento Objetivo.

Vejamos, sumariamente, o que aborda cada um destes Princípios.

### **Princípio da Isonomia ou da Igualdade dos Licitantes**

Este princípio veda aos agentes públicos estabelecer qualquer tratamento diferenciado entre os licitantes, seja a favor de uns ou prejuízo de outros.

### **Princípio da Legalidade**

Este princípio, como já foi mencionado, garante aos licitantes a estrita obediência da Lei por parte não só do agente público, como também do licitante, tendo como supremacia o interesse público sobre o privado.

### **Princípio da Impessoalidade**

Sem se deixar levar por sentimentos pessoais, este princípio determina ao agente público sua atuação de acordo com a Lei, sempre visando ao interesse público.

### **Princípio da Moralidade**

"De acordo com seus preceitos, o agente público envolvido no processo licitatório deverá obedecer não somente à lei jurídica, mas, também, à ética,



devendo decidir entre o que é ilegal, o justo e o injusto, honesto e o desonesto, o moral e o imoral." (EDSON RICARDO SALEME, 2011, p.116).

O conceito de Moralidade, previsto na Constituição Federal, é um conceito muito relativo, que envolve um comportamento ainda pouco compreendido pelo Direito.

### **Princípio da Publicidade**

Este princípio, como foi abordado anteriormente, determina que todos os atos da Administração sejam divulgados em todas as fases do procedimento licitatório, no entanto esse princípio não se aplica nem ao conteúdo das propostas e nem ao julgamento delas.

### **Princípio da Vinculação ao Instrumento Convocatório**

Este princípio versa sobre as regras e condições para participação do processo licitatório sendo que depois de estabelecido a Administração e os Licitantes não podem agir em desconforme.

DI PIETRO orienta da seguinte forma:

"Quando a Administração estabelece, no edital ou na carta-convite, as condições para participar da licitação e as cláusulas essenciais do futuro contrato, os interessados apresentarão suas propostas com base nesses elementos; ora, se for aceita proposta ou celebrado contrato com desrespeito às condições previamente estabelecidas, burlados estarão os princípios da licitação, em especial o da igualdade entre os licitantes, pois aquele que se prendeu aos termos do edital poderá ser prejudicado pela melhor proposta apresentada por outro licitante que os desrespeitou." (2014, p.387).

### **Princípio do Julgamento Objetivo**

A Lei 8.666/93 estabelece sobre o Princípio do Julgamento Objetivo em seu art. 45 que diz:

“O julgamento das propostas será objetivo, devendo a Comissão de licitação ou o responsável pelo convite realizá-lo em conformidade com os tipos de licitação, os critérios previamente estabelecidos no ato convocatório e de acordo com os fatores exclusivamente nele referidos, de maneira a possibilitar sua aferição pelos licitantes e pelos órgãos de controle.”

Este princípio origina-se do Princípio da Legalidade, pois o mesmo não só firma a segurança jurídica dos licitantes, como também facilita a tarefa da Administração, tendo em vista que os integrantes da Comissão de Licitação não terão que se preocupar com valores subjetivos para o julgamento das propostas.

Os únicos critérios de julgamentos admitidos durante o processo licitatório serão aqueles previstos no edital, frisando-se ainda que os mencionados critérios devam ser claros e objetivos, de maneira que não gere duplas interpretações, tanto por parte dos licitantes quanto por parte da Comissão de Licitação.

Tal interpretação subjetiva poderia causar a intervenção judiciária durante o processo licitatório, a fim de que fosse solucionada a dúvida. A mencionada intervenção poderia atrasar o processo licitatório, o que atenta contra o princípio da eficiência.

## CAPÍTULO III

### 3 OS PRINCÍPIOS DA LEGALIDADE E DA PUBLICIDADE E OS ASPECTOS CONTROVERTIDOS DA NECESSIDADE DE PUBLICAÇÃO EM JORNAL DE GRANDE CIRCULAÇÃO REGIONAL OU LOCAL

#### 3.1 Da divulgação da Licitação

O procedimento licitatório deve ter ampla divulgação para que assegure a participação dos futuros interessados, bem como dar conhecimento a todos da sociedade. Sem a devida divulgação, o procedimento poderá ser anulado. A Lei de Licitações e Contratos traz, explicitamente, o princípio da publicidade como um dos princípios que orienta as Licitações. O Legislador disciplina com detalhes a publicação do aviso do instrumento convocatório no art.21 da Lei nº. 8666/93:

“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.

§ 1º O aviso publicado conterá a indicação do local em que os interessados poderão ler e obter o texto integral do edital e todas as informações sobre a licitação.

§ 2º O prazo mínimo até o recebimento das propostas ou da realização do evento será:

I - quarenta e cinco dias para:

a) concurso;

b) concorrência, quando o contrato a ser celebrado contemplar o regime de empreitada integral ou quando a licitação for do tipo "melhor técnica" ou "técnica e preço";

II - trinta dias para:

a) concorrência, nos casos não especificados na alínea "b" do inciso anterior;

b) tomada de preços, quando a licitação for do tipo "melhor técnica" ou "técnica e preço";

III - quinze dias para tomada de preços, nos casos não especificados na alínea "b" do inciso anterior, ou leilão;

IV - cinco dias úteis para convite.

§ 3º Os prazos estabelecidos no parágrafo anterior serão contados a partir da última publicação do edital resumido ou da expedição do convite, ou ainda da efetiva disponibilidade do edital ou do convite e respectivos anexos, prevalecendo a data que ocorrer mais tarde.

§ 4º Qualquer modificação no edital exige divulgação pela mesma forma que se deu o texto original, reabrindo-se o prazo inicialmente estabelecido, exceto quando, inquestionavelmente, a alteração não afetar a formulação das propostas."

Da análise do artigo supracitado, nota-se claramente a intenção do legislador de primar pela ampla divulgação do certame licitatório, a fim de que sejam cumpridos os princípios da legalidade e da publicidade.

De acordo com o princípio da legalidade, a Administração Pública só pode praticar os atos que a lei determina. Como já abordado no capítulo anterior, a legalidade limita os atos administrativos aos preceitos legais. Deste modo, se a lei de licitação e contratos exige que os editais resumidos sejam publicados nos Diários Oficiais disponíveis e em jornal de grande circulação regional e local, o gestor deverá, obrigatoriamente, promover tais publicações, a fim de que seu ato possua publicidade, eficácia e seja válido. Tal necessidade de ampla publicação dar-se pela busca da proposta mais vantajosa para a Administração, o que se espera encontrar diante de um grande número de participantes no certame licitatório.

### **3.2 Aspectos controvertidos acerca da necessidade de publicação em jornal de grande circulação**

Entretanto, a rotina administrativa é burocrática e deveras onerosa para o erário. Tais publicações demandam uma série de procedimentos a serem seguidos para que estas se efetivem.

Jornais de grande circulação regional ou local são empresas privadas que almejam a lucratividade. É notório que, ainda que exista um interesse público explícito na publicação dos editais resumidos dos certames licitatórios, tais empresas exigem que o pagamento seja realizado para que a publicação seja efetivada na edição seguinte.

Contudo, a Administração Pública não pode trabalhar com adiantamento de pagamentos. Devido a este desencontro de ideais, muitas vezes a publicação no jornal de grande circulação regional ou local não é realizada.

Diante de tal realidade, levantam-se os seguintes questionamentos: a ausência de publicação do aviso de licitação em jornal de grande circulação regional ou local fere os princípios da publicidade e da legalidade? Tal ausência pode ser suprida por eventuais publicações em outros meios de divulgação? Este ato pode ser convalidado?

Para solucionar as interrogações supracitadas, é necessário que se faça um aprofundamento da aplicação dos princípios da legalidade e da publicidade.

A licitação, como demonstra Marçal Justen Filho (Curso de Direito Administrativo. São Paulo: Saraiva, 2005. p. 309), “[...] envolve a prática de uma série ordenada de atos jurídicos (procedimento) que permite aos particulares interessados apresentarem-se perante a administração pública, competindo entre si em condições de igualdade”.

A publicação do aviso de licitação trata-se de um ato jurídico a ser atendido, a fim de que seja eficaz tal procedimento, em respeito ao princípio da publicidade. Observando-se, novamente, as lições de Marçal Justen Filho (Op. cit., p. 313), “[...] a publicidade desempenha duas funções. Permite o amplo acesso dos interessados ao certame. Refere-se, nesse aspecto, à universalidade da participação no processo licitatório. Depois, a publicidade propicia 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”.

Desta forma, diante do caso concreto em que o processo licitatório foi amplamente divulgado em todos os Diários Oficiais disponíveis, mas não em um jornal de grande circulação regional ou local, observa-se o descumprimento da lei que regula tais processos, sendo flagrante o desrespeito ao princípio da legalidade.

Em consonância com os ensinamentos de Hely Lopes Meirelles (Direito Administrativo Brasileiro. 27. ed., São Paulo: Malheiros, 2002. p. 86), “[...] legalidade, como princípio de administração (CF, art.37, caput), significa que o administrador público está, em toda a sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei e às exigências do bem comum, e deles não pode se afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido e expor-se a responsabilidade disciplinar, civil e criminal, conforme o caso”.

Diante de todos os ensinamentos expendidos acima, resta claro o entendimento de que é necessário que haja a publicação dos avisos de licitação em jornal de grande circulação regional ou local, entretanto, em consulta às jurisprudências pátrias, encontram-se uma série de relativizações acerca do tema. Senão vejamos:

**TJ-MG - 106370402719410021 MG 1.0637.04.027194-1/002(1) (TJ-MG)**

**Data de publicação: 03/04/2009**

**Ementa: AÇÃO CIVIL PÚBLICA - LICITAÇÃO - AUSÊNCIA DE PUBLICAÇÃO DO EDITAL EM JORNAL DE GRANDE CIRCULAÇÃO - INOBSERVÂNCIA DA NORMA DO ART. 21 , III , DA LEI 8.666 /93 - AUSÊNCIA DE PREJUÍZO - PRESENÇA DE VÁRIAS LICITANTES - FALTA DE IMPUGNAÇÃO - MERA IRREGULARIDADE QUE NÃO COMPROMETEU O PROCEDIMENTO LICITATÓRIO - EDITAL - CLÁUSULAS RESTRITAS DA CONCORRÊNCIA - RESTRIÇÕES NÃO IMPUGNADAS NO PRAZO EDITALÍCIO - PREJUÍZO OBJETIVO NÃO CONFIGURADO - EQUILÍBRIO ENTRE OS CONCORRENTES NÃO DESCONFIGURADO - NULIDADE NÃO VERIFICADA. - A inobservância da norma imperativa contida no art. 21, III, da Lei 8.666 /93, que exige a publicação da minuta do Edital em jornal de grande circulação no estado e no município, em tese, enseja nulidade do certame. Publicação exclusiva no Diário Oficial não cumpre os fins de publicidade exigidos na lei específica e na Constituição , art. 37 , em regra. - No entanto, não tendo havido prejuízo objetivo ao certame, que não afastou qualquer provável concorrente, cujo equilíbrio foi preservado, sem qualquer impugnação ou reclamação, sendo demonstrada como suficiente a abrangência publicitária da licitação, prevalece o interesse público, como sancionador da legalidade do ato, concluindo-se que houve mera irregularidade, que não comprometeu a licitação.**

**(TJ-MS, Relator: Des. Luiz Carlos Santini, Data de Julgamento: 15/08/2006, 2ª Turma Cível)**

**APELAÇÃO CÍVEL - AÇÃO CIVIL PÚBLICA - LICITAÇÃO - AUSÊNCIA DE PUBLICAÇÃO DE EDITAL EM JORNAL DE GRANDE CIRCULAÇÃO - HABILITAÇÃO DE APENAS UMA EMPRESA - ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA - ART. 11, INCISO IV DA LEI 8.429/92 - PROVIMENTO. E M E N T A - APELAÇÃO CÍVEL - AÇÃO CIVIL PÚBLICA - LICITAÇÃO - AUSÊNCIA DE PUBLICAÇÃO DE EDITAL EM JORNAL DE GRANDE CIRCULAÇÃO - HABILITAÇÃO DE APENAS UMA EMPRESA - ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA - ART. 11, INCISO IV DA LEI 8.429/92 - PROVIMENTO.**

A ausência da devida publicação do edital na licitação em jornal de grande circulação, acarretando na habilitação de apenas uma empresa para o certame, configura ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública, nos termos do art. 11, inciso IV da Lei n. 8429/92.

**TJ-MG : 106370402719410021 MG 1.0637.04.027194-1/002(1); Processo: 106370402719410021 MG 1.0637.04.027194-1/002(1); Relator(a): VANESSA VERDOLIM HUDSON ANDRADE; Julgamento: 10/02/2009; Publicação: 03/04/2009; AÇÃO CIVIL PÚBLICA - LICITAÇÃO - AUSÊNCIA DE PUBLICAÇÃO DO EDITAL EM JORNAL DE GRANDE CIRCULAÇÃO - INOBSERVÂNCIA DA NORMA DO ART. 21, III, DA LEI 8.666/93 - AUSÊNCIA DE PREJUÍZO - PRESENÇA DE VÁRIAS LICITANTES - FALTA DE IMPUGNAÇÃO - MERA IRREGULARIDADE QUE NÃO COMPROMETEU O PROCEDIMENTO LICITATÓRIO - EDITAL - CLÁUSULAS RESTRITAS DA CONCORRÊNCIA - RESTRIÇÕES NÃO IMPUGNADAS NO PRAZO EDITALÍCIO - PREJUÍZO OBJETIVO NÃO CONFIGURADO - EQUILÍBRIO ENTRE OS CONCORRENTES NÃO DESCONFIGURADO - NULIDADE NÃO VERIFICADA.**

- A inobservância da norma imperativa contida no art. 21, III, da Lei 8.666/93, que exige a publicação da minuta do Edital em jornal de grande circulação no estado e no município, em tese, enseja nulidade do certame. Publicação exclusiva no Diário Oficial não cumpre os fins de publicidade exigidos na lei específica e na Constituição, art. 37, em regra.

- No entanto, não tendo havido prejuízo objetivo ao certame, que não afastou qualquer provável concorrente, cujo equilíbrio foi preservado, sem qualquer impugnação ou reclamação, sendo demonstrada como suficiente a abrangência publicitária da licitação, prevalece o interesse público, como sancionador da legalidade do ato, concluindo-se que houve mera irregularidade, que não comprometeu a licitação.

Diante de tais considerações expostas, podemos afirmar que, dependendo do caso concreto, poderá haver uma relativização da aplicação dos princípios da legalidade e da publicidade. Como observado em julgado acima apresentado, a ausência de publicação em jornal de grande circulação só deve ser considerado ato de improbidade administrativa caso exista somente uma empresa que se apresente ao certame. Tal raciocínio é lógico, tendo em vista que a publicidade se faz



necessária para recrutar o maior número possível de participantes, a fim de que se alcance a proposta mais vantajosa para a Administração.

Entretanto, também em consonância com as jurisprudências acima expendidas, se for preservada a competitividade e, mesmo com a ausência da publicação ora discutida, tenha um número considerável de participantes, não há danos para a Administração e o interesse público está preservado e alcançado a participação de vários licitantes.

Cabe, neste momento, observar que em muitos municípios pequenos e de difícil acesso sequer existe um jornal de circulação local e muitos deles não possuem recursos suficientes para arcar com as despesas necessárias para a manutenção de seus servidores e com despesas vultosas de publicações.

É certo que nada supre a necessidade premente de ampla divulgação, assim também como é notória a importância dos princípios da legalidade e da publicidade para a Administração Pública.

Entretanto, é inconsequente proceder-se com o cancelamento de um procedimento licitatório apenas por este não ter sido publicado em um dos meios de comunicação exigidos por lei, quando a divulgação foi efetivada amplamente nos outros meios e foi alcançada a ampla concorrência, com a participação de vários licitantes.

Diante de um caso concreto, como, por exemplo, a aquisição de merenda escolar, deve-se aplicar o princípio da razoabilidade, caso aconteça uma ausência de publicação como esta. Ou seja, se houver a participação de vários concorrentes, não há motivos para cancelar uma licitação vital para o funcionamento das atividades escolares, por razões de ausência de publicação.

O interesse público deve ser preservado acima de tudo e diante da ameaça deste por rigorismos administrativos, deve-se primar pela solução mais viável e menos prejudicial para a sociedade. Não se deve protelar a aquisição de um bem público ou a contratação de um serviço essencial para a população por conta de uma publicação ausente. Sendo observada a competitividade e ficando demonstrado

que a busca pela proposta mais vantajosa para a Administração Pública, de fato, ocorreu, o ato deverá ser convalidado e o procedimento considerado válido.

Deste modo, sem qualquer intenção de exaurir a discussão sobre o tema exposto, concluem-se as ponderações acerca da ausência de publicação dos avisos de licitação em jornal de grande circulação regional ou local, devendo-se relativizar a observância dos princípios da legalidade e da publicidade no julgamento de tal tema.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Estado possui necessidade constante de licitar. Para tanto, a Administração Pública deve seguir os preceitos do art. 37, *caput*, da Constituição Federal de 1988 e da Lei n.º 8.666/93.

Contudo, a rotina administrativa e a necessidade de compras para o bom funcionamento da Administração Pública nem sempre se concatenam de maneira harmônica, o que, muitas vezes, tornam processos licitatórios em longas discussões judiciais onde se esquece da necessidade de compra e se discute tão somente as prescrições legais.

Abstendo-se à análise dos princípios da legalidade e da publicidade aplicados aos processos licitatórios, assim também como dos aspectos controvertidos da necessidade de publicação dos editais em jornais de grande circulação regional ou local, buscou-se demonstrar que tais princípios podem ser relativizados nos casos práticos.

A partir do estudo realizado, é possível se chegar a importantes conclusões. A Supremacia do Interesse Público é a essência do regime jurídico administrativo. No processo licitatório, essa supremacia é evidente na busca pela proposta mais vantajosa, tendo em vista que quanto mais licitantes participando, maior será a possibilidade de encontrar tal proposta, alcançando-se, assim, o interesse público.

Após a revisão de doutrina e das jurisprudências apresentadas, concluiu-se que os princípios são as bases que alicerçam todo o ordenamento jurídico de uma sociedade. A observância dos princípios administrativos nas licitações e contratos públicos é fator essencial para legalidade e a regularidade das contratações públicas.

A ampla publicidade do certame licitatório se faz necessária para que ocorra a participação do maior número de licitantes possível.

Entretanto, empresas privadas que objetivam a lucratividade, como os jornais, dificultam o rápido acesso para publicação em seus meios, o que causa a ausência de publicação neste meio de comunicação, por várias vezes.

O estudo não pretendeu justificar a ausência constante de publicação em jornais. Pretendeu-se demonstrar que, em casos práticos, sendo mantida a ampla concorrência, apesar da ausência de publicação no jornal, pode-se relativizar a aplicação dos princípios da legalidade e da publicidade, devendo o certame ser mantido.

Caso seja feita tal relativização, será alcançado o princípio da eficiência, que constitui na capacidade de obtenção dos objetivos fixados em razão dos meios disponíveis.

Por todo o exposto, é plausível deduzir que o interesse público deve ser preservado acima de tudo e diante da ameaça deste por rigorismos administrativos, deve-se primar pela solução mais viável e menos prejudicial para a sociedade. Não se deve protelar a aquisição de um bem público ou a contratação de um serviço essencial para a população por conta de uma publicação ausente. Sendo observada a competitividade e ficando demonstrado que a busca pela proposta mais vantajosa para a Administração Pública, de fato, ocorreu, o ato deverá ser convalidado e o procedimento considerado válido

## REFERÊNCIAS

ANGHER, Anne Joyce. **Vade Mecum Acadêmico de Direito Rideel/ Anne Joyce Angher, organização**. 17. Ed. – São Paulo: Rideel, 2013.

BELLUZZO, Regina Célia Batista; FERES, Glória Georges. **Guia para apresentação de monografias de pós-graduação**. Bauru: 2008.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 27. Ed. São Paulo: Atlas, 2014.

FERREIRA. Racilda Maria Nóbrega. **Orientações metodológicas para estruturação dos trabalhos acadêmicos: construindo conceitos, produzindo conhecimentos e formando pesquisadores**. Fortaleza: Premium, 2005.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. Ed. São Paulo: Atlas, 2008.

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

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Maria de Andrade. **Fundamentos de Metodologia Científica**. 6. Ed. – 3. Reimpr. – São Paulo: Atlas, 2006.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 22. Ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.

SALEME, Edson Ricardo. **Direito Administrativo**. 5. Ed. São Paulo: Rideel, 2011.

SILVA, Edna Lúcia da; MENEZES, Estera Muszkat. **Metodologia da pesquisa e elaboração de dissertação**. 3. Ed. Florianópolis: Laboratório de Ensino à Distância da UFSC, 2001.

TORRES, Ronny Charles Lopes de. **Licitações Públicas**. 2. Ed. Bahia: JusPodivm, 2010.