

INSTITUTO BRASILIENSE DE DIREITO PÚBLICO - IDP

ESCOLA DE DIREITO DE BRASÍLIA - EDB

CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO

RODRIGO COSTA MONTEIRO GUEDES

**DESCRIÇÃO DOS OBJETOS DE LICITAÇÃO À LUZ DO PRINCÍPIO DA
IMPESSOALIDADE.**

Brasília - DF

2018

INSTITUTO BRASILIENSE DE DIREITO PÚBLICO - IDP

ESCOLA DE DIREITO DE BRASÍLIA - EDB

CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO

RODRIGO COSTA MONTEIRO GUEDES

**DESCRIÇÃO DOS OBJETOS DE LICITAÇÃO À LUZ DO PRINCÍPIO DA
IMPESSOALIDADE**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Instituto Brasiliense de Direito Público - IDP, como requisito parcial para a obtenção do título de bacharel em direito.

Brasília - DF

2018

**DESCRIÇÃO DOS OBJETOS DE LICITAÇÃO À LUZ DO PRINCÍPIO DA
IMPESSOALIDADE**

Rodrigo Costa Monteiro Guedes

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado ao Curso de Graduação em
Direito como requisito parcial para
obtenção do título de Bacharel em
Direito.

Brasília-DF, ___ de _____ de 2018.

Prof. Me. Rafael Araripe Carneiro
Professor Orientador

Membro da Banca Examinadora

Membro da Banca Examinadora

RESUMO

O presente trabalho analisa a descrição dos objetos de licitação, questionando a adequação aos princípios específicos e as finalidades expressas no art. 3º da Lei nº 8.666/1993. Neste prisma, identifica-se o princípio da impessoalidade e sua ausência de identidade autônoma na doutrina nacional.

Busca esclarecer o impacto da discricionariedade administrativa na descrição detalhada do objeto de licitação e como a escolha do gestor público pode respeitar a impessoalidade. Nessa perspectiva, aferindo que a escolha positivada na fase interna da licitação é em grande medida uma exteriorização da vontade do gestor público, é necessária a análise crítica quanto a reverberação do vício de impessoalidade para os demais princípios materiais estabelecidos no art. 37 da Constituição e no art. 3º da Lei nº 8.666/1993.

O estudo permitiu a constatação do *status* instrumental do princípio da impessoalidade denota-se, portanto, a irregularidade de manter a descrição detalhada de objeto de licitação como atualmente realizada.

Por fim, o trabalho apresenta motivos jurídicos e de gestão pública para modificar a descrição detalhada para a exteriorização da necessidade e planejamento, atraindo maior eficiência e eficácia à gestão pública e diminuindo a margem de erros na contratação, corrupção e os problemas de agência que mitigam a legitimidade dos atos da Administração Pública.

Palavras-chave: Compras públicas. Licitações. Termos de referência. Projeto básico. Impessoalidade. Moralidade. Economicidade. Probidade. Interesse público. Isonomia. Legalidade. Vinculação com instrumento convocatório. Editais de licitação. Inovação.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	
1 PRINCÍPIOS E FINALIDADES DA LICITAÇÃO	9
1.1 ANÁLISE DO ARTIGO 3º DA LEI Nº 8.666/1993	9
1.2 CONSIDERAÇÕES DOS PRINCÍPIOS	13
1.3 CONSIDERAÇÕES DAS FINALIDADES	16
2 PRINCÍPIO DA IMPESSOALIDADE	18
2.1 DO PRINCÍPIO MOTRIZ DO GOVERNO REPUBLICANO, SEGUNDO MONTESQUIEU	18
2.2.2 Das concepções do princípio da impessoalidade	21
2.2.3 Reflexão da aplicação do princípio da impessoalidade	27
2.3 PRINCÍPIO DA IMPESSOALIDADE E LICITAÇÃO	29
3 DAS LICITAÇÕES	33
3.1. DO <i>MODUS OPERANDI</i> DAS LICITAÇÕES NO BRASIL	33
3.1.1 Dos Atos Administrativos	33
3.1.1.1 Fases da licitação	35
3.1.2 Licitação e seu objeto	37
3.2 ANÁLISE EMPÍRICA E COMPARAÇÃO DE EDITAIS DE LICITAÇÃO	39
4- NOVA INTERPRETAÇÃO DA ESCOLHA DO OBJETO DA LICITAÇÃO PRIMANDO PELA IMPESSOALIDADE	46
4.1. NECESSIDADE DE MUDANÇA DO DESCRIÇÃO DO OBJETO DA LICITAÇÃO NUMA PERSPECTIVA JURÍDICA	46
4.2 NECESSIDADE DA MUDANÇA DO OBJETO NUMA PERSPECTIVA DE GESTÃO ADMINISTRATIVA	47
4.3 PROPOSTA: OBJETO DA LICITAÇÃO NECESSIDADE E PLANEJAMENTO	51
4.4 ANÁLISE DOS POSSÍVEIS RESULTADOS	53
CONCLUSÃO	56
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	58
APÊNDICE	60

INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem por objetivo estudar como são transcritos os objetos da licitação, compreendidos como a descrição de produtos ou serviço que a Administração Pública visa contratar. Ora, as licitações são indispensáveis para a execução do orçamento público como bem define o inciso XXI do art. 37 da Constituição Federal - CRFB/1988.

Ao analisar todos os casos de desvio de recursos públicos, do uso inadequado dos bens públicos, inúmeras obras inacabadas e equipamentos se deteriorando nos almoxarifados de repartições públicas. Inevitável o questionamento que busca compreender por qual razão tais fatos ocorrem e havendo controle interno e externo do Estado como as ineficiências administrativas persistem.

Essa incompreensão gera na sociedade a descredibilidade nas instituições públicas, um perigo para o manutenção da República. O estudo de Edelman, *Trust Barometer 2017*¹ afirma que 62% da população brasileira perdeu a confiança no sistema. Dentre os fatores, a corrupção e qualidade dos serviços públicos são preponderantes para a descrença no Estado.

A licitação é o instrumento para a aplicação de recursos públicos e por consequência todas as ações do Estado em algum momento foram objeto de um certame licitatório. Neste sentido, a licitação também pode ser alçada como resposta para a descredibilidade nas instituições públicas. No tocante à aquisição de bens e contratações de serviços, a licitação exterioriza valores republicanos que mitigariam a corrupção e o uso inadequado de recursos públicos, sob e exegese da Lei de Licitações e Contratos Administrativos.

Por isso, entender como são realizadas as compras e contratações é imprescindível para o desenvolvimento da cultura de controle social. Nessa perspectiva, o trabalho voltou atenção para os objetos da licitação, como são escolhidos e como visam atender o interesse público. A pesquisa resultou num trabalho organizado em quatro capítulos.

O primeiro capítulo tem por objetivo contextualizar a licitação partindo da relação do Direito Administrativo com a formação do Estado de Direito, demonstrando os princípios gerais do Direito Administrativo e os princípios da Administração estabelecidos no art. 37 da

¹ disponível em: <https://www.edelman.com/research/2017-trust-barometer-global-results>: acessado em 07/06/2018.

CRFB/1988. Depois, chega-se a obrigação constitucional de realização de licitação para compra de bens, contratação de serviços e obras, e para tanto destaca-se os princípios que regem a licitação e as finalidades expressas que devem ser cumpridas pelos certames.

O segundo capítulo visa organizar o pensamento doutrinário quanto ao princípio da impessoalidade, pois é perceptível a multiplicidade de conceitos que resulta na diminuição da importância coercitiva do dever de impessoalidade do gestor público. Resultando na adoção de uma interpretação, voltada para a autonomia do princípio e na comprovação de seu *status* de princípio instrumental dado sua vinculação com a legitimidade do Estado Republicano, como definido por Montesquieu².

O terceiro capítulo visa uniformizar o conhecimento da dinâmica da licitação, apresentando a lógica das fases interna e externa e contextualizando os atos administrativos que formam o processo da licitação. Dentre tais atos administrativos, a determinação do objeto de licitação foi identificado como ato administrativo discricionário por excelência, fato que urge a aplicação de princípios como bem esclarece Humberto Ávila³. Ainda fora problematizado licitações publicadas, analisando as consequências da descrição detalhada dos objetos da licitação. Uma análise crítica do direito quanto ao real cumprimento das premissas principiológicas e o atendimento ou não das finalidades da licitação.

O quarto capítulo, por sua vez, calcado na apresentação dos argumentos e contextualização jurídica, avança para uma análise de gestão pública para determinar a necessidade de mudança do modo de realizar a descrição do objeto da licitação. Por fim, apresenta-se uma proposta de intervenção que não requer modificação legislativa e mostra-se mais vantajosa, por permitir uma contratação vinculada à real necessidade da Administração Pública e obriga os gestores a aprimorar sua gestão estratégica.

A proposta permitirá a publicação de editais / cartas convite com a mínima interferência pessoal dos gestores públicos e maior exteriorização das razões que levam ao gasto do erário, ampliando a legitimidade dos atos e o controle social da gestão estatal.

² MONTESQUIEU, Charles de Secondant, Baron de. **O Espírito das Leis: as formas de governo, a federação, a divisão de poderes**. 9ª ed. São Paulo. Saraiva, 2008. p. 52.

³ ÁVILA, Humberto. **Teoria dos Princípios da definição à aplicação dos princípios jurídicos**, 9ª edição. Ed. Malheiros Editores, 2009.

Ao fim, pretende-se demonstrar que a descrição detalhada do objeto de licitação é uma prática contrária aos preceitos republicanos, o dever de impessoalidade e promotora de injustiças e abusos de poder, herança do modelo de gestão pública patrimonialista e burocrática.

1 PRINCÍPIOS E FINALIDADES DA LICITAÇÃO

Impreterível iniciar este trabalho explorando o dispositivo legal e o âmbito jurídico que cerca o problema de pesquisa. Por isso, analisar os princípios e finalidades legais da licitação permitirá maior compreensão de todos apontamentos jurídicos e principalmente da proposta firmada no capítulo 4.

1.1 ANÁLISE DO ARTIGO 3º DA LEI Nº 8.666/1993

Com o advindo do Estado de Direito fundado nas premissas da Revolução Francesa de 1789, com seu lema de igualdade, fraternidade e liberdades, o mundo ocidental deparou-se com a mudança de paradigma quanto aos limites dos governantes⁴.

A queda do estado monarca francês causou grande impacto na forma de pensar a organização de estado pelo mundo. Com isso, o Estado de Direito, compreendido como aquele no qual impera a lei, inclusive sobre os atos de gestão e de governo, automaticamente criou um novo ramo do Direito, o Direito Administrativo⁵.

Segundo Celso Antônio Bandeira de Mello, o Direito Administrativo é "o ramo do direito público que disciplina a função administrativa, bem como pessoas e órgãos que a exercem"⁶. Por isso, é um direito autônomo que visa atender dois princípios gerais, a supremacia do interesse público e a indisponibilidade do interesse público. Segundo o mesmo autor, supremacia do interesse público é um preceito complexo, podendo ser inicialmente apresentado como: "interesse resultante do conjunto dos interesses que indivíduos pessoalmente têm quando considerados em sua qualidade de membros da sociedade e pelo simples fato de o serem"⁷.

Em sua obra, o autor cria uma leitura rica quanto aos interesses subjetivo público e interesses primários e secundários do Estado. Segundo essa análise, o interesse público é pressuposto da estabilidade da ordem social, de forma que todos e cada um possam sentir-se

⁴ A Revolução Francesa de 1789 e seus efeitos no Brasil, Notícias STF, 13 de julho de 2009. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=110843>.

⁵ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**, 31ª edição. Ed. Malheiros Editores, 2014. p. 35.

⁶ idem, p. 37.

⁷ idem, p. 62.

garantidos e resguardados⁸. O interesse público persiste na capacidade dos atos estarem revertidos do animus de atingir da melhor forma possível o interesses de toda a coletividade, mesmo que oposto por um interesse individual.

Por sua vez, a indisponibilidade, pela administração, dos interesses públicos significa que, classificado como interesse próprio da coletividade, nem mesmo o Estado que representa tal direito tem a possibilidade de não reconhecer ou deixar de garantir tal interesse. Cabe ao Estado uma espécie de curatela estritamente vinculada a finalidade imposto pela lei⁹.

A atividade administrativa, portanto, está vinculada aos princípios: da legalidade; da continuidade do serviço público; do controle administrativo; da isonomia; da publicidade; da inalienabilidade dos direitos concernentes a interesse público; e do controle jurisdicional dos atos administrativos.

Neste prisma, todos os atos de gestão do Estado estão submetidos aos requisitos de validade e adequação determinados pelo direito administrativo. As ações do Estado são exteriorizadas por meio dos chamados atos administrativos. A legitimidade desses atos está atrelada ao cumprimento dos requisitos de validade: Competência, Finalidade, Forma, Motivo e Objeto. Esse tema será pauta de maiores considerações mais a frente neste trabalho.

Pois bem, constatado que as ações do Estado estão vinculadas ao Direito Administrativo e este decorre do surgimento do Estado de Direito, cabe afirmar que todos os atos administrativos devem respeitar os princípios gerais da Administração Pública capitulados no art. 37 da Constituição Federal de 1988 - CRFB/1988, cujo o texto remete:

⁸ idem, p. 72.

⁹ Pela importância do tema para o Direito Administrativo, bem como pela especificidade dos comentários cabe destacar na íntegra o Texto do Prof. Celso Antonio Bandeira de Mello, constatado que tal destaque irá colaborar com a boa leitura e compreensão da pesquisa:

(...) é sempre oportuno lembrar a magistral lição de Cirne Lima a propósito da relação de administração. Explica o ilustrado mestre que este é "a relação jurídica que se estrutura ao influxo de uma finalidade cogente". Nela não há apenas um poder em relação a um objeto, mas, sobretudo, um dever, cingindo o administrador ao cumprimento da finalidade, que lhe serve de parâmetro.

"Na administração o dever e a finalidade são predominantes, no domínio, a vontade." Administração é a "atividade do que não é senhor absoluto". (...) "opõe-se a noção de administração à de propriedade, nisto que, sob administração, o bem não se entende vinculado à vontade ou personalidade do administrador, porém a finalidade impessoal a que essa vontade deve servir". (...) Em suma, o necessário - parece-nos - é encarecer que na administração os bens e os interesses não se acham entregues à livre disposição da vontade do administrador. Antes, para este, coloca-se a obrigação, o dever de curá-los nos termos da finalidade a que estão adstritos. É a ordem legal que dispõe sobre ela.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**, 31ª edição. Ed. Malheiros Editores, 2014. p. 37.

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.

Importante salientar a doutrina de Robert Alexy no juízo de que os princípios são normas que ordenam que algo seja realizado na maior medida possível dentro das possibilidades jurídicas e fáticas existentes¹⁰, logo são mandamentos de otimização, "que são caracterizados por poderem ser satisfeitos em graus variados e pelo fato de que a medida devida de sua satisfação não depende somente das possibilidades fáticas, mas também das possibilidades jurídicas". Influenciado por este raciocínio, Humberto Ávila traz uma conceituação mais pragmática dos princípios:

estabelecem um estado ideal de coisas a ser atingido (*state of affairs, Idealzustand*)", tendo eles "caráter deontico-teleológico: deontico, porque estipulam razões para a existência de obrigações, permissões ou proibições; teleológico, porque as obrigações, permissões e proibição decorrem dos efeitos advindos de determinado comportamento que preservam ou promovem determinado estado de coisas¹¹.

Dessa forma, o Estado de Direito no Brasil é garantido quando todas as ações da Administração Pública decorrem de atos administrativos válidos e buscando aplicar no caso concreto o máximo da guarda dos princípios gerais. A Constituição, no inciso XXI do art. 37, positiva a obrigação de realização da Licitação para contratações de obras, serviços e aquisições de produtos, trazendo para a gestão pública um paradigma de responsabilidade e moralidade no processo de compra.

Como visto, este trabalho visa um estudo da impessoalidade na determinação do objeto da licitação, ou seja, a descrição de qual produto ou serviço a Administração Pública visa adquirir. Para tanto é importante entender o que vem a ser licitação e quais seus principais procedimentos, fato que será melhor explorado nos próximos capítulos.

Neste momento, contudo, cabe destacar o conceito de licitação segundo José Roberto Dromi apud Di Pietro¹²:

¹⁰ ALEXY, Robert. **Teoria Dos Direitos Fundamentais**, 2ª Ed. Malheiros. 2017. p. 90.

¹¹ idem. p. 81.

¹² DI PIETRO, Maria Silvia Zanella. **Direito Administrativo**, 29. Edição, Editora Florense. Rio de Janeiro 2016. p. 411.

licitação é o procedimento administrativo pela 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 contratação.

A Lei Geral de Licitações e Contratos Administrativos, Lei nº 8.666/1993, traz princípios e finalidades que, complementando a Constituição, visam fornecer ao gestor público padrões de controle específicos nos atos administrativos dos processos licitatórios.

O artigo 3º dessa Lei remete ao texto:

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.

A leitura do artigo estabelece qual a finalidade do processo de compra e como devem ser guiados os atos administrativos são: isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e promoção do desenvolvimento nacional sustentável. Cabe destacar que às finalidades da licitação devem ser somadas a finalidade do Direito Administrativo, supremacia do interesse público e a indisponibilidade do interesse público.

A finalidade é um requisito de validade dos atos da administração e seu descumprimento atrai a nulidade do ato administrativo como estabelece a teoria do desvio de finalidade que de acordo com Hely Lopes Meirelles¹³ é:

desvio de finalidade ou de poder verifica-se quando a autoridade, embora atuando nos limites de sua competência, pratica o ato por motivos ou com fins diversos dos objetivados pela lei ou exigidos pelo interesse público. O desvio de finalidade ou de poder é, assim, a violação ideológica da lei, ou, por outras palavras, a violação moral da lei, colimando o administrador público fins não queridos pelo legislador, ou utilizando motivos e meios imorais para a prática de um ato administrativo aparentemente legal.

Dessa forma, os princípios da licitação devem ser aplicados na maior medida possível, buscando tornar o ato administrativo apto a atingir a finalidade imposta à Administração Pública sob pena de incorrer em desvio de finalidade e abuso de poder.

¹³ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 23.ª edição, Malheiros Editores. São Paulo. 1998. p. 98.

Conforme destaca Celso Antônio Bandeira de Mello¹⁴, sempre que o agente se serve de um ato para atingir finalidade alheia à natureza do ato utilizado, incorre em abuso de poder e, portanto, na invalidade do ato.

1.2 CONSIDERAÇÕES DOS PRINCÍPIOS

O artigo 3º da Lei Geral de Licitações e Contratos Administrativos positiva os princípios da licitação são eles: legalidade, impessoalidade, moralidade, igualdade, publicidade, proibida administrativa, vinculação ao instrumento convocatório e julgamento objetivo. O presente trabalho a todo instante visa demonstrar que todos os atos decorrentes do procedimento licitatório devem ser analisados a luz dos princípios e buscando atingir as finalidades positivadas, a licitação não é um fim em si mesma, como bem destaca o Tribunal de Contas da União, isso significa que a licitação tem objetivos maiores que o mero cumprimento do fluxo de trabalho positivados na Lei nº 8.666/1993.¹⁵

A seguir será destacado a interpretação doutrinária para cada princípio, permitindo maior compreensão da interdependência entre eles para o sucesso e legitimidade da licitação.

Quanto ao princípio da legalidade, Maria Sylvia Zanella Di Pietro¹⁶ ensina que:

[...] nasceu com o Estado de Direito e constitui uma das principais garantias de respeito aos direitos individuais. Isto porque a lei, ao mesmo tempo em que os define, estabelece também os limites da atuação administrativa que tenha por objeto a restrição ao exercício de tais direitos em benefício da coletividade. É aqui que se enquadra aquela ideia de que, na relação administrativa, a vontade da Administração Pública é a que decorre da lei. O princípio supratranscrito traz a praxe de que a Administração Pública só pode fazer o que a lei permite o que for autorizado por lei. No direito positivo brasileiro, tal postulado, além de ser referido no artigo 37 da CF/88, está contido no art. 5º, inciso II, da Constituição Federal que, repetindo preceito de Constituições anteriores, estabelece que “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”. Portanto é pertinente enfatizar que para todo ato administrativo é necessário haver uma determinação legal, sendo assim a Gestão Pública, para tanto, depende de lei.

O princípio da moralidade implica ao gestor e agente público a obrigação de atuar com moral, ética, boa-fé e lealdade, segundo Di Pietro¹⁷:

¹⁴ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**, 31ª edição. Ed. Malheiros Editores, 2014. p. 410.

¹⁵ AC-0187-03/14-P, Min. Relator Valmir Campelo, 5/2/2014 – Ordinária.

¹⁶ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 24ª ed. – São Paulo: Atlas, 2011. p. 64.

Em resumo, sempre que em matéria administrativa se verificar que o comportamento da Administração ou do administrado que com ela se relaciona juridicamente, embora em consonância com a lei, ofende a moral, os bons costumes, as regras de boa administração, os princípios de justiça e de equidade, a ideia comum de honestidade, estará havendo ofensa ao princípio da moralidade administrativa.

O princípio da igualdade advém da Constituição Federal, inciso IV do art. 3º e caput art. 5º, muito associado pela doutrina com o princípio da isonomia. Nas licitações é tratado como preceito de legitimidade do processo, como bem demonstra Celso Antonio Bandeira de Mello¹⁸:

O princípio da igualdade implica o dever não apenas de tratar isonomicamente todos os que fluírem ao certame, mas também o de ensejar oportunidade de disputá-lo a quaisquer interessados que, desejando dele participar, podem oferecer as indispensáveis condições de garantia. É o que prevê o já referido art. 37, XXI da CF.

O princípio da publicidade, segundo Bandeira de Mello: "impõe que os atos e termos da licitação - no que inclui a motivação das decisões - sejam efetivamente expostos ao conhecimento de quaisquer interessados. É um dever de transparência, em prol não apenas dos disputantes, mas de qualquer cidadão." Marçal Justen Filho¹⁹ aborda, a publicidade no desempenho de duas funções:

Primeiramente, objetiva permitir o amplo acesso dos interessados ao certame, de modo que se instaure uma ampla competição pelo objeto licitado. Refere-se neste aspecto, à universalidade da participação no processo licitatório, o que é obtido mediante a divulgação da oportunidade de contratação com a Administração Pública. Depois, a publicidade orienta-se a facultar a verificação da regularidade dos atos praticados.

O princípio da probidade administrativa é bem disciplinado pelo Tribunal de Contas da União²⁰ como sendo a obrigação da conduta dos licitantes e dos agentes públicos em ser, além de lícita, compatível com a moral, a ética, os bons costumes e as regras da boa administração.

¹⁷ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 14ª ed. São Paulo: Editora Atlas, 2002. p. 79.

¹⁸ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**, 31ª edição. Ed. Malheiros Editores, 2014. p. 542.

¹⁹ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**, 29ª edição. Ed. Malheiros Editores, 2012. p. 77.

²⁰ Tribunal de Contas da União. **Licitações e contratos : orientações e jurisprudência do TCU / Tribunal de Contas da União**. 4ª. ed. rev., atual. e ampl. – Brasília : TCU, Secretária-Geral da Presidência : Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração e Publicações, 2010. p. 29.

O princípio da vinculação com o instrumento convocatório 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 instrumento de convocação²¹.

Por fim, o princípio do julgamento objetivo para Marçal Justen Filho²² versa sobre a necessidade de todas as decisões na licitação serem o resultado lógico dos elementos objetivos existentes no procedimento e no mundo real. Complementa tal posição, o texto de Celso Antônio Bandeira de Mello²³ definindo que o princípio do julgamento objetivo almeja impedir que a licitação seja decidida sob influxo do subjetivismo, de sentimentos, impressões ou propósitos pessoais dos membros da comissão julgadora e, ainda, remete ao art. 45 da lei nº 8.666/1993.

Constatado que a coercitividade dos princípios e sua aplicação no caso concreto é matéria do esforço científico, destaca-se a diferenciação de princípios e regras para estabelecer qual âmbito de aplicação entende-se para o princípio da impessoalidade. É fato que não há um conceito unânime na literatura, no entanto, cabe destacar alguns pensadores para que seja estabelecido neste trabalho qual a abrangência e aplicabilidade dos princípios e o sentido normativo que cada princípio visa provocar no intérprete.

Princípios e regras na leitura de Robert Alexy são normas, pois ambos são mandamentos para ações²⁴. Contudo, regras são "normas que são sempre ou satisfeitas ou não satisfeitas. Se uma regra vale, então, deve se fazer exatamente aquilo que ela exige: nem mais, nem menos. Regras contêm, portanto, determinações no âmbito daquilo que é fática e juridicamente possível"²⁵. Este contexto combina, em certa medida, com a posição de Ronald Dworkin, que entende a regra como sendo aplicável segundo um modelo de tudo-ou-nada²⁶, uma colisão de regras é decidida no plano da validade de cada norma.

²¹ Tribunal de Contas da União. Licitações e contratos : **orientações e jurisprudência do TCU / Tribunal de Contas da União**. 4ª. ed. rev., atual. e ampl. – Brasília : TCU, Secretária-Geral da Presidência : Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração e Publicações, 2010. p. 29.

²² BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**, 29ª edição. Ed. Malheiros Editores. 2012. p. 86.

²³ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**, 31ª edição. Ed. Malheiros Editores, 2014. p. 548.

²⁴ ALEXY, Robert. **Teoria Dos Direitos Fundamentais**, 2ª Ed. Malheiros. 2017, p. 87.

²⁵ idem p. 91.

²⁶ idem p. 104.

Portanto, a defesa deste trabalho é de que princípios devem sempre ser ponderados e aplicados na medida do possível seguindo a Teoria de Robert Alexy. No tocante à licitação, a aplicação dos princípios deve atender a lógica de Humberto Ávila²⁷ e Ronald Dworkin²⁸ de que são guias e meios de ratificar a validade dos atos administrativos, concentrando condições de atender as finalidades estabelecidas em Lei.

As finalidades, por sua vez, devem ser entendidas como regras conforme entendimento de Ronald Dworkin²⁹, haja vista constarem na legislação de forma expressa, por ser requisito de legitimidade e validade do ato administrativo³⁰.

1.3 CONSIDERAÇÕES DAS FINALIDADES

O destaque das finalidades da licitação é imprescindível para apresentar quais os objetivos que todas as ações da Administração Pública devem buscar no decorrer de processo de compra pública. São três finalidades que serão tratadas especificamente a seguir.

A finalidade da isonomia pode ser estudada a partir da definição do princípio da isonomia que segundo Marçal Justen Filho³¹ é:

no seu relacionamento com os particulares, a Administração Pública está subordinada constitucionalmente à observância da isonomia. A relevância da isonomia está prevista em diversos dispositivos constitucionais, tais como art. 5º, caput, e art. 19, III. Mas o art. 37, XXI, expressamente determina que as contratações públicas serão promovidas de modo a assegurar a igualdade de condições de todos os concorrentes.

²⁷ idem p. 81.

²⁸ DWORKIN, Ronald. *Taking Rights Seriously: Rules are applicable in an all-or-nothing fashion*. ed. Harvard University Press. 1977. EUA. p. 24.

²⁹ idem.

³⁰ Recorde-se que o ato jurídico apresenta três elementos, sobejamente conhecidos: o agente capaz, a forma prescrita ou não defesa em lei e o objeto lícito.

Assim, o ato administrativo, como espécie do ato jurídico, não poderia deixar de ter os mesmos três elementos básicos, próprios do gênero a que pertence. Sua compreensão, entretanto, necessita a integração de dois outros elementos, que, no *genus*, poderiam aparecer como acidentais, mas, em se tratando da espécie, aqui sob exame, são a ela essenciais: a finalidade e o motivo.

Esta é a concepção quádrupla dos elementos do ato administrativo, que, sobre ser a mais testada na doutrina e na experiência jurisprudencial, está positivada no Brasil no art. 2.º, da Lei n.º 4.717, de 29 de junho de 1965, que regulou a ação popular, de assento constitucional, desse modo os tendo relacionado: competência, finalidade, forma, motivo e objeto. MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de direito administrativo: parte introdutória, parte geral e parte especial** / Diogo de Figueiredo Moreira Neto. 16ª ed. Forense, Rio de Janeiro. 2014. p. 223.

³¹ Marçal Justen Filho, **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**, Ed. 16ª. p. 68.

Para Marçal Justen Filho³², a seleção da proposta mais vantajosa para a administração é: "a vantajosidade caracteriza-se com a adequação e satisfação do interesse coletivo por via da execução do contrato. Acontece quando a administração assume o dever de realizar a prestação menos onerosa e o particular obriga-se a realizar a melhor e mais completa prestação."

Para Juarez Freitas³³, promoção do desenvolvimento nacional sustentável é:

É o princípio constitucional que determina, independentemente de regulamentação legal, com eficácia direta e imediata, a responsabilidade do Estado e da sociedade pela concretização solidária do desenvolvimento material e imaterial, socialmente inclusivo, durável e equânime, ambientalmente limpo, inovador, ético e eficiente, no intuito de assegurar, preferencialmente de modo preventivo e precavido, no presente e no futuro, o direito ao bem-estar físico, psíquico e espiritual, em consonância homeostática com o bem de todos.

Familiarizado com o ideal das finalidades da licitação, cabe ratificar que são regras e devem ser atingidas em todos os certames licitatório por força da legislação e da teoria do desvio de finalidade que remete a uma "limitação"³⁴ da Administração Pública em prover atos administrativos valendo-se de princípios, resultando em fatos contrários as finalidades estabelecidas em lei.

³² idem. p. 69.

³³ FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: direito ao futuro**. Belo Horizonte: Fórum, 2011. p. 51.

³⁴ O professor Celso Antônio Bandeira de Mello quanto ao descumprimento da finalidade da lei: "Em rigor, o princípio da finalidade não é uma decorrência do princípio da legalidade. É mais que isto: é uma inerência dele; está nele contido, pois corresponde à aplicação da lei tal qual é; ou seja. Na conformidade de sua razão de ser, do objetivo em vista do qual foi editada. Por isso se pode dizer que tomar uma lei como suporte para a prática de ato desconforme com sua finalidade não é aplicar a lei; é desvirtuá-la; é burlar a lei sob pretexto de cumpri-la. Daí por que os atos incursos neste vício – denominado "desvio de poder" ou "desvio de finalidade" – são nulos. Quem desatende ao fim legal desatende à própria lei." BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**, 29ª edição. Ed. Malheiros Editores. 2012.

2 PRINCÍPIO DA IMPESSOALIDADE

Estabelecidos os paradigmas doutrinários do Direito Administrativo, bem como os princípios e finalidades da licitação, importante equalizar a compreensão quanto ao princípio da impessoalidade. Este capítulo tem por objetivo estabelecer uma interpretação para tal.

2.1 DO PRINCÍPIO MOTRIZ DO GOVERNO REPUBLICANO, SEGUNDO MONTESQUIEU

A obra "O Espírito das Leis" escrita por Charles-Louis de Secondat, conhecido como Montesquieu, e publicada em 1748, trouxe ao mundo uma compreensão da necessidade da separação de poderes. Contudo, menos divulgada, mas não menos significativa, a leitura das formas de governos também é uma construção tão extraordinária quanto a ideia dos três poderes.

Ao analisar as formas de governo o autor estabeleceu com detalhes os princípios, preceito subjetivo e fundamental³⁵, que guiam as ações dos governantes. Como motor do governo republicano está a virtude. Não há sentido entender que todos os cidadãos da república são virtuosos, mas sim que a busca pela virtude traz o amor pela pátria e com isso a cooperação que faz o sistema existir. Destaca-se o trecho³⁶:

A virtude, numa república, é uma coisa simples: é o amor pela república; é um sentimento, e não uma série de conhecimentos; o último homem do Estado pode possuir este sentimento assim como o primeiro.(...) O amor à pátria leva à bondade dos costumes, e a bondade dos costumes leva ao amor à pátria. Quanto menos conseguimos satisfazer nossas paixões particulares, mais nos entregamos às gerais. Por que os monges gostam tanto de sua ordem? É justamente pela mesma razão que faz com que ela lhes seja insuportável. Sua regra priva-os de todas as coisas sobre as quais se apoiam as paixões normais; resta então esta paixão pela própria regra que os aflige. Quanto mais austera, isto é, quanto mais reprime suas tendências, mais dá força àquelas que lhes deixa.

Com a leitura, germina a ideia do que vem a ser a virtude. Sendo de início uma atitude contínua, um exercício comportamental, de buscar cada vez menos satisfazer as paixões particulares e assim garantir as realizações mais benéficas para a República. Sendo um princípio comportamental, o autor demonstra com riqueza que a probidade é de extrema

³⁵ MONTESQUIEU, Charles de Secondant, Baron de. **O Espírito das Leis: as formas de governo, a federação, a divisão de poderes**. 9ª ed. São Paulo. Saraiva, 2008. p. 52

³⁶ idem. p. 53 - 54

relevância para o governo republicano, diferente do monárquico e do despótico. Logo, a virtude é presente num governo probó.

Tendo virtude como motor, há de imediato o reconhecimento de submissão às leis, pois são as palavras da república (legalidade). O Barão comenta ainda sobre a tentativa dos ingleses no século XVII em estabelecerem uma democracia que não fora bem sucedida por não haver virtude nos que participavam do movimento. Claramente a falta de imparcialidade foi a principal razão para a instabilidade do governo, como discrimina o autor:

Como aqueles que participaram dos negócios não tinham virtude, como sua ambição estava acirrada pelo sucesso daquele que tinha sido mais ousado (Oliver Cromwell), como o espírito de uma facção só era reprimido pelo espírito de outra, o governo mudava sem cessar; o povo espantado procurava a democracia e não a encontrava em lugar algum.

Ainda numa complexa construção da virtude enquanto princípio destaca o Montesquieu quanto à finalidade dos atos de uma verdadeira república³⁷: "os políticos gregos, que viviam no governo popular, não reconheciam outra força que pudesse sustentá-los além da virtude. Os de hoje só nos falam de manufaturas, de comércio, finanças, de riquezas e até de luxo".

A igualdade também é uma característica da virtude no governo republicano, que numa leitura Roussoniana contextualiza o preceito de *res publica*. Merece destaque o seguinte trecho:

O amor à república, numa democracia, é o amor à democracia; o amor à democracia é o amor à igualdade.

O amor à democracia é também o amor à frugalidade. Cada um deve possuir a mesma felicidade e as mesmas vantagens, deve experimentar os mesmos prazeres e ter as mesmas esperanças; coisa que só se pode esperar da frugalidade geral.

O amor à igualdade, numa democracia, limita a ambição ao único desejo, à única felicidade, de prestar à pátria maiores serviços do que os outros cidadãos. Estes não podem prestar todos iguais serviços; mas devem, todo igualmente, prestar algum serviço.

[...]

O amor à frugalidade limita o desejo de possuir ao cuidado que requer o necessário para sua família e para si mesmo, e até mesmo o supérfluo para sua pátria. As riquezas dão um poder que um cidadão não pode utilizar para si mesmo, pois assim não seria igual. Elas oferecem delícias das quais ele tampouco deve desfrutar, porque feririam a igualdade da mesma forma.

³⁷ MONTESQUIEU, Charles de Secondant, Baron de. **O Espírito das Leis: as formas de governo, a federação, a divisão de poderes**. 9ª ed. São Paulo. Saraiva, 2008. p. 33.

As ações de todos numa república buscam ofertar condições de igualdade e a frugalidade que tem como sinônimos: parcimônia, sobriedade e temperança. Resta clara, portanto, a correlação com a razoabilidade e proporcionalidade e o exercício da virtude.

Por fim, a virtude no governo republicano não subsiste independente do amor à pátria, do desejo da verdadeira glória, da renúncia de si mesmo, do sacrifício de seus interesses mais caros. A virtude é o exercício de extrair sentimentos pessoais das decisões do governo ou mesmo guia da atitude de todos os cidadãos que compõem uma república verdadeira. Tal perspectiva é abraçada pela posição do autor quando demonstra que a virtude não cabe ao governo monarca³⁸:

A ambição no ócio, a baixeza no orgulho, o desejo de enriquecer sem trabalho, a aversão pela verdade, a bajulação, a traição, a perfídia, o abandono de todos os compromissos, o desprezo pelos deveres do cidadão, o temor da virtude do príncipe, a esperança de sua fraqueza, e, mais do que isso tudo, o ridículo perpétuo lançado sobre a virtude formam, vantagem de que ela não é perigosa, pois pode ser incessantemente reprimida.

Conclui-se que a virtude é, num sentido macro, a capacidade de abdicar de vontades particulares para garantir igualdade, proporcionalidade, imparcialidade, possibilitando que o governo sirva a todos (finalidade)³⁹ e garanta a melhor condição para a manutenção da pátria. Ainda é um sentimento que deve acompanhar todos que compõem o estado para, como bem adjetiva Montesquieu, ser um motor do governo republicano. A ausência desse sentimento é a ruína da república⁴⁰:

Quando cessa esta virtude, a ambição entre nossos corações que estão prontos para recebê-la, e a avareza entra em todos. Os desejos mudam de objeto; o que se amava não se ama mais; era-se livre com as leis, quer-se ser livre contra elas; cada cidadão é como um escravo fugido da casa de seu senhor; o que era *máxima* é chamado *rigor*; o que era regra chamam-no *incômodo*; o que era *cuidado* chamam-no *temor*. É na frugalidade que se encontra a avareza, não no desejo de possuir. Antes o bem dos particulares formava o tesouro público; mas agora o tesouro público torna-se

³⁸ MONTESQUIEU, Charles de Secondant, Baron de. **O Espírito das Leis: as formas de governo, a federação, a divisão de poderes**. 9ª ed. São Paulo. Saraiva, 2008. p. 36-37.

³⁹ O professor Celso Antônio Bandeira de Mello quanto ao descumprimento da finalidade da lei: “Em rigor, o princípio da finalidade não é uma decorrência do princípio da legalidade. É mais que isto: é uma inerência dele; está nele contido, pois corresponde à aplicação da lei tal qual é; ou seja. Na conformidade de sua razão de ser, do objetivo em vista do qual foi editada. Por isso se pode dizer que tomar uma lei como suporte para a prática de ato desconforme com sua finalidade não é aplicar a lei; é desvirtuá-la; é burlar a lei sob pretexto de cumpri-la. Daí por que os atos incursos neste vício – denominado “desvio de poder” ou “desvio de finalidade” – são nulos. Quem desatende ao fim legal desatende à própria lei.”

⁴⁰ MONTESQUIEU, Charles de Secondant, Baron de. **O Espírito das Leis: as formas de governo, a federação, a divisão de poderes**. 9ª ed. São Paulo. Saraiva, 2008. p. 33.

patrimônio de particulares. A república é um despojo; e sua força não consiste em nada além do poder de alguns cidadão e na licenciosidade de todos.

Assim, a virtude é uma inerência da República sem ela não há legitimidade das ações do governo, visto que vão de encontro com a própria natureza do governo republicano. Com essa reflexão quanto aos conceitos de virtude para Montesquieu, ficará nítida a possibilidade de afirmar que o princípio da virtude é o que atualmente se entende pelo princípio da impessoalidade.

2.2.2 Das concepções do princípio da impessoalidade

Com os conceitos anteriormente apresentados, é imperioso uma rápida reflexão de como tais questões se comunicam com a tese do presente trabalho. Cabe a ressalva de que a bem do art. 1º da CRFB/1988, o Brasil é uma república democrática, ou como já contextualizado na interpretação de Montesquieu, um governo cujo princípio é a virtude.

A virtude pode ser encontrada como objeto das reivindicações dos franceses na revolução e em todos os movimentos sociais que exigem um governo probo. Nesta linha, o pensamento que o governo republicano deve, em todas as suas ações, se submeter às leis e ao princípio da virtude, torna possível a afirmação de que os atos administrativos discricionários devem não apenas atingir seus requisitos legais, mas obter a legitimidade da virtude frente aos cidadãos.

O mérito deste trabalho é a descrição dos objetos das licitações, ou seja, aquilo que se deseja contratar ou adquirir. Será comprovado que a descrição, como atualmente feita, não é um exercício do princípio do governo republicano. Pelo contrário, é possível observar que nestes atos administrativos impera a vontade do gestor, que segundo o marco teórico de Montesquieu seria classificado como ações de governo déspota⁴¹.

Dessa parte em diante será melhor esclarecido como o princípio da impessoalidade, por ser um princípio instrumental, demonstrando a necessidade de mudança do método

⁴¹ MONTESQUIEU, Charles de Secondant, Baron de. **O Espírito das Leis: as formas de governo, a federação, a divisão de poderes**. 9ª ed. São Paulo. Saraiva, 2008. p. 32

tradicional de estabelecer os objetos das licitações para que seja fortalecido o espírito republicano melhor contextualizado por Jonh Rawls⁴².

Impreterível esmiuçar as várias concepções quanto ao princípio da impessoalidade na doutrina administrativista brasileira. Certamente visões que se complementam e indiretamente corroboram com a tese da aplicação da impessoalidade na escolha dos objetos de licitação que será melhor explanada no capítulo 4 deste trabalho.

Paulo de Tarso Bilard de Carvalho, em sua brilhante dissertação de mestrado, orientado por Maria Sylvia Zanella Di Pietro, organiza as teses nacionais quanto à impessoalidade em concepção única e concepções dúplices ou múltiplas. Seguindo essa lógica serão apresentadas as principais considerações do autor quanto ao entendimento do princípio da impessoalidade⁴³.

Bem destaca o mestrando que a doutrina brasileira não apresenta consenso⁴⁴. Em todas as teses o princípio não tem autonomia ou conteúdo distintivo de outros princípios do ordenamento jurídico.

O trabalho de Paulo Bilard apresenta interpretações do princípio numa concepção única: finalidade (ou interesse público); igualdade (ou isonomia); e imparcialidade. E concepções dúplices: finalidade e imputação; finalidade e imparcialidade; igualdade e legalidade; isonomia e finalidade.

⁴² Rawls, em sua teoria da justiça, justiça como equidade, apresenta os princípios básicos que irão instituir uma sociedade bem-ordenada, possibilitando que se atinja um sistema de cooperação equitativa entre seus cidadãos e que, através desses princípios, sejam garantidas as liberdades e igualdade entre eles. De um modo geral, pode-se dizer dessa teoria que o homem se insere primordialmente por uma posição original na qual se encontram envoltos por um véu da ignorância, ponto a partir do qual todas as pessoas podem ser consideradas livres e iguais. Esta noção intuitiva de situação inicial é a condição que possibilita a escolha imparcial dos princípios de justiça. O primeiro princípio garante direito igual a liberdades e direitos básicos iguais para todos; o segundo princípio refere-se as desigualdades sociais e econômicas, e deve preencher duas condições: primeiro, possibilitar condições de justiça e igualdade de oportunidades e, segundo, proporcionar maior vantagem para os membros mais desfavorecidos da sociedade. Conforme a teoria rawlsiana, esta é a condição para sua concepção de justiça de uma sociedade bem-ordenada, em outras palavras, os princípios adotados na posição original deverão ser acessíveis a todos os cidadãos e orientarão as instituições, a fim de ser possível se atingir a base de legitimidade política. Excelente resumo realizado por Flavia Renata Quintanilha (UNESP). Disponível em: <http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/intuitio/article/view/6107>, acessado em 10/05/2018.

⁴³ Cabe salientar que a análise dos conceitos doutrinários não teve por objetivo esmiuçar os conceitos de cada autor, tão somente identificar suas teses quanto ao princípio da impessoalidade.

⁴⁴ DE CARVALHO, Paulo de Tarso Bilard, **O conceito jurídico do princípio de impessoalidade no direito administrativo brasileiro: uma releitura**. p. 64

Por uma estratégia pedagógica destaca-se os autores filiados a cada concepção e um trecho textual capaz de comprovar a ideia central que reuni os doutrinadores em uma das teses. Para tanto inicia-se com as concepções únicas:

Primeiro, a impessoalidade como finalidade (ou interesse público). Segundo Paulo Bilard, filiam-se a esta ideia: Juarez de Freitas, Cármen Lúcia Antunes Rocha, Marino Pazzaglini Filho, Bernardo Strobel Guimarães, Marcio Pestana, Irene Patrícia Nohara, Livia Maria Armentano Koenigstein, Ruy Cirne Lima, Paulo Alberto Pasqualine e Hely Lopes Meirelles.

Destaca Hely Lopes Meirelles⁴⁵ que o princípio da finalidade veda a prática de ato administrativo sem interesse público ou conveniência para a Administração, visando unicamente a satisfação de interesses privados, por favoritismo ou perseguição dos agentes públicos, sob a forma de desvio de finalidade.

Livia Maria Armentano Koenigstein Zago em sua obra "O princípio da impessoalidade", ao realizar exercício de comparação dos conceitos do princípio da impessoalidade no Brasil e no exterior, escreve a seguinte colocação, destacada pelo mestrando⁴⁶:

Observa esta autora que a “vedação de subjetivismo, de privilégios, de perseguições e de arbitrariedade constitui a característica fulcral, o busílis do princípio da impessoalidade, seu traço marcante e destacado, em qualquer época e sob qualquer denominação. Esta característica é que imprime ao princípio da impessoalidade seu sentido ético, que o entrelaça e identifica de maneira muito estrita e especial a outros princípios jurídicos [...] Assim, o princípio da impessoalidade significa atuação objetiva e neutra, primordial e exclusivamente voltada para o fim do interesse público, cujo objetivo principal consiste na vedação do arbítrio e do dirigismo oposto ao do interesse público comum, seja com vistas ao obséquio, seja com vistas ao prejuízo.

A posição da doutrinadora é suficiente para esclarecer a defesa da equiparação do princípio da impessoalidade com a finalidade. A ideia do exercício da impessoalidade resulta sempre na finalidade maior que é o interesse público.

⁴⁵ DE CARVALHO, Paulo de Tarso Bilard, O conceito jurídico do princípio de impessoalidade no direito administrativo brasileiro: uma releitura.p. 67.

⁴⁶ DE CARVALHO, Paulo de Tarso Bilard, O conceito jurídico do princípio de impessoalidade no direito administrativo brasileiro: uma releitura.p. 70.

Segundo, a impessoalidade como igualdade (ou isonomia), segundo o Paulo Bilard filiam-se a esta ideia: Adilson de Abreu Dallari, Celso Antônio Bandeira de Mello, Edmir Netto de Araújo, Diógenes Gasparini, Fernando Dias Menezes de Almeida, Wolgran Junqueira Ferreira e Aluizio Bezerra Filho.

Celso Antônio Bandeira de Mello remete ao princípio da impessoalidade⁴⁷:

Nele se traduz a ideia de que a Administração tem que tratar a todos os administrados sem discriminações, benéficas ou detrimento. Nem favoritismo nem perseguição são toleráveis. Simpatias ou animosidades pessoais, políticas ou ideológicas não podem interferir na atuação administrativa e muito menos interesses sectários, de facções ou grupos de qualquer espécie. O princípio em causa não é senão o próprio princípio da igualdade ou isonomia. Está consagrado explicitamente no art. 37, caput, da Constituição. Além disso, assim como ‘todos são iguais perante a lei’ (art. 50, caput), a *fortiori* teriam de sê-lo perante a Administração

Ainda Diógenes Gasparini bem complementa a ideia de impessoalidade como igualdade⁴⁸:

A atividade administrativa deve ser destinada a todos os administrados, dirigida aos cidadãos em geral, sem determinação de pessoa ou discriminação de qualquer natureza. É o que impõe este princípio ao Poder público. Com ele quer-se quebrar o velho costume do atendimento do administrado em razão de seu prestígio ou porque a ele o agente público deve alguma obrigação

Terceiro, a impessoalidade como imparcialidade filiam-se a esta ideia: Lúcia Valle Figueiredo, Massimo Severo Giannini, Renata Porto de Adri Rosa, Fábio Medina Osório, Onofre Alves Batista Júnior, Ana Paula Oliveira Ávila, Cristina Andrade Melo.

Essa linha de raciocínio busca uma análise mais pragmática e autônoma da impessoalidade, criando um campo de atuação desvinculado de outro princípio constitucional expresso. Logo, uma análise deontológica buscando a coerência necessária para a construção da identificação do princípio e suas premissas.

Em monografia sobre o princípio da impessoalidade, Ana Paula Oliveira Ávila⁴⁹ esclarece impecavelmente quanto a perspectiva em tela:

⁴⁷ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 21ª ed. revista e atualizada até a Emenda Constitucional 52, de 8.3006. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 110

⁴⁸ DE CARVALHO, Paulo de Tarso Bilard, O conceito jurídico do princípio de impessoalidade no direito administrativo brasileiro: uma releitura.p. 73

⁴⁹ idem.

o conteúdo do princípio da impessoalidade não se esgota na vedação de tratamento discriminatório pela Administração e na imputação da autoria do ato administrativo ao ente estatal. A noção de impessoalidade abarca noções de objetividade, imparcialidade, neutralidade e transparência da Administração.

[...] E mais, que “a impessoalidade restará explicada como o princípio que impõe à Administração o dever de respeitar o direito de igualdade dos administrados e de não se valer da máquina pública para lograr proveito pessoal ou de outrem; o dever de proceder com objetividade na escolha dos meios necessários para a satisfação do bem comum; o dever de imparcialidade do administrador quando da prática de atos e decisões que afetem interesses privados ou que ponham termo a conflito de interesses privados perante a Administração, e, inclusive, na decisão sobre o conteúdo dos interesses públicos em concreto; o dever de neutralidade do administrador, que deve caracterizar a postura institucional da Administração e determinar aos agentes públicos o dever de não deixar que suas convicções políticas, partidárias ou ideológicas interfiram no desempenho de sua atividade funcional; e, ainda, na sua exteriorização, o dever de transparência.

São essas as percepções das concepções da impessoalidade numa concepção única, ou seja, com apenas um núcleo. Contudo, constatada a complexidade de contextualização dos preceitos do princípio da impessoalidade a doutrina nacional continua a buscar explicações mais completas e incontestes.

Paulo Bilard identifica outras concepções que fundamentam em mais de um núcleo a caracterização do princípio da impessoalidade. A seguir, apresenta-se os três principais exemplos dos que se alinham com essas concepções múltiplas.

O primeiro exemplo da concepção dúplice é impessoalidade como finalidade e imputação defendido por Maria Sylvia Zanella Di Pietro⁵⁰:

Exigir impessoalidade da Administração tanto pode significar que este atributo deve ser observado em relação ao administrado como à própria Administração. No primeiro sentido, o princípio estaria relacionado com a finalidade pública que deve nortear toda a atividade administrativa. Significa que a Administração não pode atuar com vistas a prejudicar ou beneficiar pessoas determinadas, uma vez que é sempre o interesse público que tem de nortear o seu comportamento [...] No segundo sentido, o princípio significa, segundo José Afonso da Silva [...] baseado na lição de Gordillo que ‘os atos e provimentos administrativos são imputáveis não ao funcionário que os pratica, mas ao órgão ou entidade administrativa da Administração Pública, de sorte que ele é o autor institucional do ato. Ele é apenas o órgão que formalmente manifesta a vontade estatal’. Acrescenta o autor que, em consequência ‘a realizações governamentais não são do funcionário ou autoridade, mas da entidade pública em nome de quem as produzira’.

O segundo exemplo da concepção dúplice estabelece a impessoalidade como finalidade e imparcialidade. Sérgio Sérulo da Cunha complementa a definição de Hely

⁵⁰ DE CARVALHO, Paulo de Tarso Bilard, O conceito jurídico do princípio de impessoalidade no direito administrativo brasileiro: uma releitura.p. 77

Lopes Meirelles afirmando que ao aferir direitos e interesses de outrem o dever de imparcialidade é a exegese necessária para se reconhecer o atendimento do princípio da impessoalidade⁵¹.

O terceiro exemplo da concepção dúplici, por sua vez, define a impessoalidade como igualdade e legalidade. Paulo Bilard fora conciso e claro quanto à defesa dessa concepção, citando Inocência Mártires Coelho⁵²:

Inocência Mártires Coelho entende o princípio como sendo corolário dos princípios de legalidade e de igualdade. Mais precisamente expõe que “Corolário do princípio maior da legalidade, que a rigor o absorve – a lei é expressão da vontade geral - o princípio da impessoalidade consubstancia a ideia de que a Administração Pública, enquanto estrutura composta de órgãos e de pessoas incumbidas de gerir a coisa pública, tem de desempenhar esse múnus sem levar em conta interesses pessoais, próprios ou de terceiros, a não ser quando o atendimento de pretensões parciais constitua concretização do interesse geral. Afinal de contas, a otimização da ordem jurídica objetiva não raro se concretiza, precisamente, no respeito e na satisfação de pretensões subjetivas albergadas pelo ordenamento jurídico. O princípio da impessoalidade, por outro lado, convoca o da igualdade, na medida em que este último postulado impõe aos agentes públicos, em geral, e não apenas ao administrador, medir a todos com o mesmo metro”

Observa-se grande capilaridade de conceitos aplicados ao princípio da impessoalidade, contudo, diferente de outros institutos de direito, a complexidade e a generalidade atribuídas ao princípio permitem que todas as conceituações sejam interpretações legítimas e tecnicamente aceitáveis.

Longe de buscar resolver tal questão é imperioso manter o foco do trabalho, qual seja, a escolha dos objetos de licitação a luz da impessoalidade. Para tanto, é mister determinar um paradigma pedagógico e claro para a continuidade do trabalho e maior compreensão da proposta inovadora da maneira de estipulação dos objetos de licitação. Por isso, influenciado pela lógica de correlação de direitos fundamentais e princípios gerais de Robert Alexy⁵³ e pela doutrina de Peter Häberle⁵⁴, será determinado o núcleo essencial do princípio da impessoalidade. Adequando-o à exegese da teoria mista dos conceitos de núcleo essencial dos direitos fundamentais.

⁵¹ idem. p. 79

⁵² idem.

⁵³ ALEXY, Robert. **Teoria Dos Direitos Fundamentais**, 2ª Ed. Malheiros. 2017, p.

⁵⁴ idem

2.2.3 Reflexão da aplicação do princípio da impessoalidade

Constatado que o princípio da impessoalidade não é reconhecido pela doutrina brasileira por sua autonomia, cabe destacar a máxima do direito de que não existem palavras inúteis na lei. Portanto, o princípio da impessoalidade, tão somente por estar expressamente definido na Constituição, não pode ser mitigado pela correlação com outros princípios.

Em verdade, a ideia de que aquilo que é tudo não é nada, surte efeito no estudo e compreensão do princípio da impessoalidade. Nesse cenário é correto o alinhamento com a doutrina que busca reconhecer o princípio da impessoalidade como um princípio instrumental e autônomo, pois reconhece a coercitividade do princípio da impessoalidade.

Diogo de Figueiredo Moreira Neto⁵⁵ conceitua que uma das distinções dos princípios é a sua finalidade, propondo uma divisão em princípios substantivos e os princípios instrumentais, influenciado pela descrição de Luis Roberto Barroso e Ana Paula de Barcellos⁵⁶ que definem os princípios materiais como os que estabelecem um estado ideal de coisas a ser realizado, ou seja aqueles que descrevem direitos e deveres, por exemplo: princípio da isonomia e dignidade da pessoa humana. Por sua vez, os princípios instrumentais são aqueles utilizados na interpretação e aplicação de outras normas, incluindo os princípios materiais.

Neste mérito, a doutrina aborda os princípios instrumentais pelo nome de postulados dos normativos, sobre princípios (Humberto Ávila)⁵⁷ e metanormas (Robert Alexy)⁵⁸. É didática a construção de Robert Alexy que define o sistema normativo em três níveis:⁵⁹ argumentação jurídica; princípios; e regras. O autor descreve que as metanormas estão no nível da argumentação jurídica, ou seja, precedem os princípios e regras⁶⁰.

situadas no nível da argumentação jurídica, as metanormas não estabelecem diretamente um dever de adotar determinadas condutas (regras) nem de promover

⁵⁵ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de direito administrativo: parte introdutória, parte geral e parte especial**. 16ª. ed. p 142.

⁵⁶ BARROSO, Luís Roberto e BARCELLOS, Ana Paula de. **O começo da história: a nova interpretação constitucional e o papel dos princípios no direito brasileiro**. Rio de Janeiro. 2015. p. 87.

⁵⁷ ÁVILA, Humberto. **Teoria dos Princípios da definição à aplicação dos princípios jurídicos**, 9ª edição. Ed. Malheiros Editores, 2009. p. 107.

⁵⁸ ALEXY, Robert. **Teoria Dos Direitos Fundamentais**, 2ª Ed. Malheiros. 2017, p. 60.

⁵⁹ idem. p. 61.

⁶⁰ idem. p. 61.

um estado ideal de coisas (princípios), mas sim o modo como esse dever deve ser realizado.

Calcado nessa interpretação de princípio instrumental correto está Paulo Bilard⁶¹ em estabelecer que o princípio da impessoalidade é autônomo e instrumental. À luz da definição de Robert Alexy, de que as metanormas validam a interpretação e aplicação de princípios materiais no caso concreto, é imprescindível destacar a essência ou núcleo duro do princípio da impessoalidade. Para tanto, a leitura na íntegra do texto de Paulo Bilard é precisa e enfática⁶² ao conceituar que o princípio da impessoalidade:

tende a diminuir o campo de não-sindicabilidade dos atos da Administração Pública e a se transformar em fator de melhoria contínua da qualidade dos agentes e do produto do exercício da função administrativa.
Agir de modo impessoal é expor, registrando prévia ou simultaneamente, todos os fatos e fundamentos jurídicos que justificaram desde a tomada da decisão até sua efetiva materialização no mundo fenomênico ultraprocessual, em permanente comunicação com a Sociedade, o que viabilizará o controle.

O princípio não exige um ser impessoal, mas um agir impessoal.

O princípio de impessoalidade diz respeito ao dever jurídico que o agente administrativo tem de, em contínua comunicação com a sociedade, registrar os fundamentos fáticos e jurídicos da decisão que elegeu o caminho escolhido para a sua atuação e os fatos e fundamentos jurídicos das decisões propriamente ditas que se seguiram no curso deste agir administrativo. Não se trata de um registro *ad infinitum regressum*, mas do registro mediato da situação fático-jurídica que desencadeou o agir administrativo e o de seu desenvolvimento. Isso permitirá que a sociedade e seus órgãos de controle acompanhem o desenvolvimento da função administrativa.

O princípio da impessoalidade como bem estabelece Roberto Bilard tem em sua essência a presença da comunicação dos motivos e da validação social (controle social). Observe que a impessoalidade é um dever constitucional aplicado a toda a Administração Pública.

⁶¹ DE CARVALHO, Paulo de Tarso Bilard, **O conceito jurídico do princípio de impessoalidade no direito administrativo brasileiro: uma releitura**.p. 132.

⁶² *idem*. p.77.

Os princípios instrumentais listados por Luis Roberto Barroso⁶³ são: princípio da supremacia da Constituição; princípio da presunção de constitucionalidade das leis e atos do Poder Público; princípio da interpretação conforme a Constituição; princípio da unidade da Constituição; e princípio da razoabilidade ou da proporcionalidade. Observe que todos os princípios têm por direito tutelado a manutenção e organização do Estado. Valendo-se da interpretação do texto de Montesquieu, é possível vincular ao princípio da impessoalidade a mesma importância e equivalência com os princípios instrumentais já reconhecidos.

Cabe alçar o princípio da impessoalidade não apenas ao reconhecimento de sua existência e autonomia, mas como princípio instrumental que aporta legitimidade aos atos administrativos. Reconhecida a afronta ao princípio da impessoalidade, depara-se não somente com uma insurgência contra todo o sistema normativo como defendido por Bandeira de Mello⁶⁴ é, em verdade, contravenção da lógica de organização da República⁶⁵ tal qual a violação dos demais princípios instrumentais.

2.3 PRINCÍPIO DA IMPESSOALIDADE E LICITAÇÃO

Até o presente momento buscou-se contextualizar o pulverizado e mitigado princípio da impessoalidade, restando comprovado que a impessoalidade é princípio instrumental indispensável⁶⁶ para a sobrevivência de uma República. Todas as dicotomias empregadas para a virtude de Montesquieu são entendidas pela doutrina nacional e internacional como o princípio da impessoalidade.

⁶³ BARROSO, Luís Roberto e BARCELLOS, Ana Paula de. **O começo da história: a nova interpretação constitucional e o papel dos princípios no direito brasileiro**. Rio de Janeiro. 2015. p. 16

⁶⁴ Segundo Celso Antônio Bandeira de Mello, narrando a violação de um 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 humano. É o conhecimento dos princípios que preside a inteligência das diferentes partes componentes do todo unitário que há por nome sistema jurídico positivo. Violar um Princípio é muito mais grave que transgredir uma norma. É a mais grave forma de ilegalidade ou inconstitucionalidade, conforme o escalão do princípio atingido, porque representa insurgência contra todo o sistema, subversão de seus valores fundamentais, contumélia irremissível a seu arcabouço e corrosão de sua estrutura mestra". BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 21ª ed. revista e atualizada até a Emenda Constitucional 52, de 8.3006. São Paulo: Malheiros, 2006. p.

⁶⁵ MONTESQUIEU, Charles de Secondant, Baron de. **O Espírito das Leis: as formas de governo, a federação, a divisão de poderes**. 9ª ed. São Paulo. Saraiva, 2008. p. 32.

⁶⁶ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de direito administrativo: parte introdutória, parte geral e parte especial**. 16ª ed. p. 142.

Também fora esclarecido o conceito jurídico de licitação, seus princípios específicos e suas finalidades legais almejadas. É perceptível que a concretização de qualquer política pública exigirá a realização de uma licitação, tornando mais nítida a necessidade de submissão de todos os atos administrativos decorrentes do processo licitatório em especial, ao único, princípio instrumental expressamente estabelecido na Lei Geral de Licitações e Contratos Administrativos.

Alçar o preceito da impessoalidade ao status de metanorma possibilita uma análise diferente da aplicação dos demais princípios na construção do processo licitatório. Os atos discricionários presentes no processo licitatório devem ser a todo instante precedidos da exposição dos fatos e fundamentos jurídicos que justificaram a existência da previsão no ato convocatório (edital ou carta convite), dentre eles a descrição do objeto da licitação.

Prevê os incisos I e II do art. 50 da Lei de Processo Administrativo que os atos que neguem, limitem ou afetem direitos ou interesses, bem como os que imponham ou agravem deveres, encargos ou sanções sejam motivados com a exposição dos fatos e dos fundamentos jurídicos. A descrição do objeto da licitação se enquadra nessas duas previsões, por isso os editais de licitação costumam atender o mandamento legal com a indicação das justificativas da contratação.

Dessa maneira, o gestor público deve valer-se da conveniência e oportunidade para estabelecer o ato administrativo e expor sempre que se utilizar deste recurso todos os fatos e fundamentos jurídicos. O problema da pesquisa urgi da forma como são descritos os objetos da licitação, pois a prática administrativa conduz o gestor a adotar o que chamaremos de descrição detalhada do objeto de licitação.

O cerne da licitação é delimitado no edital/carta convite com uma riqueza de detalhes, observe que este é o problema descoberto no estudo, como essa descrição detalhada é construída e quão impessoal fora a ação do gestor público. A discricionariedade permite a descrição da forma que melhor se enquadra no julgamento de conveniência e oportunidade deve estar submetida também aos limites estabelecidos pelos princípios materiais e instrumentais⁶⁷.

⁶⁷ ÁVILA, Humberto, **Teoria dos Princípios da definição à aplicação dos princípios jurídicos**, 9ª edição. Ed. Malheiros Editores, 2009. p. 97.

Humberto Ávila, ao disciplinar quanto a eficácia dos princípios, descreve funções da eficácia interna indireta dos princípios. Vale ressaltar duas funções, a bloqueadora e rearticuladora. Sendo princípio instrumental utilizado para a interpretação, ou modo de se operar, regras e princípios materiais, estes gozam de eficácia indireta, na função bloqueadora permite o afastamento de elementos expressamente previstos que sejam incompatíveis com o estado ideal de coisas. Por sua vez, a função rearticuladora permite a interação entre os vários elementos que compõem o estado ideal de coisas a ser buscado⁶⁸.

Neste prisma, a análise da descrição do objeto deve buscar identificar se a consequência fática decorrente do atendimento da estipulação do edital cumpre todos os fundamentos dos princípios materiais e regras, bem como se fora executado em respeito ao estado ideal delimitado pelos princípios e finalidades da licitação.

A eficácia do princípio da impessoalidade permite analisar não apenas as determinações constantes do edital/carta convite, mas também os motivos e a interpretação dos gestores ao tomarem uma decisão. Sugerindo para tanto as seguintes indagações que fomentaram a reflexão do problema de pesquisa: Seria correto a determinação detalhada do objeto da licitação? Possível reconhecer a impessoalidade, quando o objeto da licitação está repleto de especificações e detalhes? Sendo a descrição do objeto realizada na fase interna, momento que apenas a administração atua, seria possível reconhecer que o princípio da impessoalidade foi respeitado? Poderia a escolha desrespeitar a impessoalidade, mesmo quando o gestor público não tem interesse imediato ou destinado a alguém específico?

Todas essas questões e outras foram motivos para o estudo em tela, visto que todas as políticas públicas dependem, cedo ou tarde, da realização de uma licitação, é correto destacar a importância da descrição dos objetos da licitação. Adiante será melhor esclarecido detalhes da licitação e será arrolado editais de licitação para que seja analisado a adequação da escolha dos objetos da licitação.

⁶⁸ ÁVILA, Humberto, **Teoria dos Princípios da definição à aplicação dos princípios jurídicos**, 9ª edição. Ed. Malheiros Editores, 2009. p. 98 e 99.

Buscando entender a correlação das justificativas e finalidades com a descrição dos objetos. Dessa forma, possibilitará conhecer da adequação do ato discricionário frente a premissa do princípio da impessoalidade enquanto princípio instrumental.

3 DAS LICITAÇÕES

Observando que o trabalho tem por meta estudar a repercussão do princípio da impessoalidade na determinação do objeto da licitação, é relevante conhecer as ações necessárias para a publicação de um certame licitatório. Portanto, este capítulo destina-se a balizar os conceitos jurídicos anteriores com a prática da atividade administrativa.

3.1. DO *MODUS OPERANDI* DAS LICITAÇÕES NO BRASIL

Conhecer como são estabelecidos os termos do edital/carta convite é fundamental para absorção da proposta do Capítulo 4. Dessa forma serão tratados os atos administrativos e as fases da licitação, resultando em melhor identificação do momento da determinação do objeto da licitação.

3.1.1 *Dos Atos Administrativos*

Realizada uma breve contextualização da visão basilar da pesquisa em tela, de que o Direito Administrativo é o garantidor do Estado de Direito e que a impessoalidade é a virtude destacada como princípio do governo republicano, cabe direcionar o texto aos atos administrativos, visto que é sobre essa matéria administrativista que se identifica o cerne do problema de pesquisa.

Bem escreve José Cretella Junior⁶⁹ ao definir ato administrativo:

é a manifestação de vontade do Estado, por seus representantes, no exercício regular de suas funções, ou por qualquer pessoa que detenha, nas mãos, fração de poder reconhecido pelo Estado, que tem por finalidade imediata criar, reconhecer, modificar, resguardar ou extinguir situações jurídicas subjetivas em matéria administrativa.

Para uma organização didática do trabalho, cabe sistematizar as diferenças do ato administrativo vinculado e discricionário. Dessa forma, será possível avançar mantendo uma linha inteligível para melhor compreensão da proposta final do trabalho.

Conceitua Celso Antônio Bandeira de Mello que ato administrativo vinculado⁷⁰ é, a princípio, aquele em que, por existir objetiva e prévia tipificação legal de um único

⁶⁹ CRETELLA JÚNIOR, José. **Tratado de direito administrativo**. Rio de Janeiro: Forens, 2002.

comportamento possível por parte da Administração sobre uma situação igualmente prevista, não comporta uma apreciação subjetiva no que se refere aos requisitos e condições da realização. O agente executor do ato administrativo deve assim praticá-lo nos ditames da lei que previamente estabeleceu.

Quanto ao ato discricionário⁷¹ o conceito do autor é singelo, mas preciso. Sendo, portanto, o contrário dos atos vinculados, seriam os atos que a Administração Pública goza de certa margem de liberdade de avaliação ou decisão observando critérios, por ela definidos, de conveniência e oportunidade.

Com esse preceito concretiza-se a analogia rápida de que a escolha de qual serviço ou material será adquirido por meio de uma licitação, objeto da licitação, é por natureza *sine qua non* de ato discricionário. Dessa forma, não há necessidade de aprofundar no estudo do ato discricionário, visto que a liberdade advinda deste ato está limitada ao cumprimento dos requisitos de validade do ato administrativo, atenção aos princípios e, principalmente, a finalidade estabelecida na norma geral.

A CRFB/1988 estabeleceu em seu art. 37 princípios que regem a Administração Pública são eles: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Portanto, cabe ao gestor público compreender que seus atos e vontades devem ser guiados por estes preceitos sempre buscando atingir a finalidade da supremacia do interesse público e indisponibilidade dos interesses públicos e aquelas previstas na lei de licitações. Uma tarefa complexa, mas necessária.

Como bem destaca Montesquieu, o governo despótico tem baixa complexidade para ser administrado⁷², visto que é tão somente a exteriorização das crenças e vontades dos déspotas. A ausência de norma para escolha dos objetos de licitação permite que o ato discricionário seja a regra. Logo, sem parâmetros de impessoalidade, a virtude estimada como preceito fundamental do governo republicano se esvai.

⁷⁰ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**, 31ª edição. Ed. Malheiros Editores, 2014.

⁷¹ idem.

⁷² MONTESQUIEU, Charles de Secondant, Baron de. **O Espírito das Leis: as formas de governo, a federação, a divisão de poderes**. 9ª ed. São Paulo. Saraiva, 2008. p. 35.

3.1.1.1 Fases da licitação

A compreensão da licitação enquanto procedimento, como bem esclareceu José Roberto Dromi, é adequada ao assimilar as fases da licitação, de acordo com a Lei nº 8.666/1993 a fase interna e fase externa. Tendo em vista essa divisão, cabe salientar a importância de cada uma delas para o sucesso do certame⁷³.

Toshio Mukai⁷⁴ explica os limites de cada fase: "os procedimentos da licitação compõem-se de uma fase interna que até a elaboração do edital ou da carta-convite, e de uma fase externa, que se inicia com a publicação do edital ou expedição da carta-convite e termina com a adjudicação do objeto da licitação". Logo, a presume-se que apenas a administração pública participe da fase interna, enquanto na fase externa exista uma participação direta dos licitantes.

Pois bem, Carlos Pinto Coelho Motta⁷⁵, após estudo minucioso e raro, relaciona os atos da fase interna com objetivo de compor um "processo" que conduzirão a otimização dos atos da fase externa dados como "procedimentos". Ou seja, todos os atos internos são constitutivos permitindo a exigência do princípio da vinculação com o instrumento convocatório, visto que o processo que fundamenta a criação do edital atrai legitimidade ao ato administrativo.

O autor ainda relaciona os requisitos do processo e sua fundamentação legal para a fase interna, que pela clareza merece ser reproduzido na íntegra⁷⁶:

HIPÓTESE	REQUISITO DO PROCESSO	DISPOSITIVOS DA LEI 8.666/1993
OBRAS E SERVIÇOS	Projeto básico aprovado e disponível aos interessados	7º, §2º,I
	Orçamento detalhado em planilhas com todos os custos, inclusive unitários	7º, §2º,II

⁷³ Como bem aponta Carlos Pinto Coelho Motta a fase interna não tem reverberado grande atenção, visto que os problemas são mais frequentes na fase externa. MOTTA, Carlos Pinto Coelho. **Eficácia nas licitações e contratos**. 10ª ed. Editora Del Rey, Belo Horizonte. 2005. p. 39.

⁷⁴ idem.

⁷⁵ idem.

⁷⁶ idem. p. 41.

	Previsão de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações - Prazo: não superior a 30 dias	7º, §2º,III; 40, XIV, a
	Fixação de preço máximo e redação precisa do conceito de proposta exequível	40, X; 48 §§1º e 2º
	Previsão nas metas do plano plurianual	165, CF; 7º, §2º,V
SEQUÊNCIA DOS ART. 7º E 8º	Vedações: - incluir no objeto da licitação a obtenção de recursos; - incluir materiais/serviços sem previsão de quantidade; - incluir bens/serviços sem similaridade; - incluir marcar ou características exclusivas;	7º §§3º,4º e 5º

HIPÓTESE	REQUISITO DO PROCESSO	DISPOSITIVOS DA LEI 8.666/1993
COMPRAS	Objeto: caracterização adequada; especificação completa	14; 40, XIV; 15
	Indicação de recursos orçamentários com prazo de pagamento (cronograma de desembolso)	
	Princípio da padronização	15,I
	Sistema de registro de preços	15, II; 15, §§1 e 3º
	Condições de aquisição semelhantes ao setor privado	15, III; 23, §1º
	Subdivisão em parcelas visando a condições favoráveis de mercado e economicidade	15, IV; 23, §1º
	Parâmetros; preços de administração	15, V; 16; 43, IV
	Publicação dos bens e preços ensejando sua análise comparativa	16
	Quantidade estimadas em função do consumo e utilização provável	15, §7º, III
	Boas condições de armazenamento evitando deterioração	15, §8º

Como apresentado o processo da licitação, formalizado na fase interna, deve compor os requisitos relacionados nas tabelas anteriores. Ainda advém dessa fase as decisões de: adoção de uma modalidade de licitação em função de objetivos e limites (art. 22 e 23, Lei 8.666/1993); Subdivisão (art. 23, §§1º, 2º e 7º, Lei 8.666/1993); necessidade ou não de audiência Pública (art. 39, Lei 8.666/1993). No caso de muito vulto: metodologia de execução (art. 6º, V; e 30, §8º, Lei 8.666/1993); exigência ou não de capital mínimo e patrimônio líquido para participação de empresas (art. 31, §2º, Lei 8.666/1993)⁷⁷.

A fase interna visa criar o processo que permitirá a ocorrência da licitação e a execução orçamentária. Por ser o momento da estipulação do objeto da licitação, permeará a discussão do trabalho quando da apresentação da proposta de inovação da escolha do objeto de licitação.

A fase externa por sua vez consiste dos procedimentos que devem ser adotados para o reconhecimento de validade do certame licitatório. Os principais pontos da fase externa, segundo Carlos Pinto Coelho Motta⁷⁸, são: publicação dos avisos dos editais (art. 21 da Lei 8.666/1993); habilitação (arts. 27 a 31 da Lei 8.666/1993); impugnação (art. 41 da Lei 8.666/1993); julgamento da comissão (arts. 3º, 43, 45 e 51 da Lei 8.666/1993); autocontrole (art. 49 da Lei 8.666/1993); adjudicação e homologação (art. 109 da Lei 8.666/1993); e recursos administrativos (art. 38, VII e 43, VI da Lei 8.666/1993).

3.1.2 Licitação e seu objeto

Até o presente momento este trabalho buscou criar base sólida para contextualizar a percepção da importância do princípio da impessoalidade para o Direito Administrativo. Fora demonstrado que o Direito Administrativo tem como razão de existir o controle dos atos da Administração Pública.

Com o conhecimento devidamente equalizado, inaugura-se uma visão mais específica do cerne do estudo. As licitações que segundo Marçal Justen Filho⁷⁹:

⁷⁷ MOTTA, Carlos Pinto Coelho. **Eficácia nas licitações e contratos**. 10ª ed. Editora Del Rey, Belo Horizonte. 2005. p. 45.

⁷⁸ idem. p. 47.

⁷⁹ JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 9ª edição, Ed. São Paulo, 2002. p. 15.

são procedimentos administrativos destinados a selecionar, segundo critérios objetivos predeterminados, a proposta de contratação mais vantajosa para a Administração Pública e a promover o desenvolvimento nacional sustentável, assegurando-se a ampla participação dos interessados e o seu tratamento isonômico, com observância de todos os requisitos legais exigidos.

Constata-se que na Lei nº 8.666/1993, muito embora tenha 65 referências ao objeto da licitação, em nenhuma momento há uma definição expressa do que poderia ser objeto de uma licitação. Logo, todos os produtos ou serviços que o gestor público queira adquirir, desde que não se enquadre nas previsões de vedação como objeto sem similaridade de marca (§5º, art; 7º) e atendendo o mínimo da forma de especificação, podem ser lançados ao edital de licitação sem qualquer ressalva. Como já destacado, o objeto da licitação, por não possuir uma tipicidade legal, sempre será um ato discricionário.

O cenário de lacuna normativa é resultado da realidade do Brasil no período de aprovação da lei, com o auge do modelo de gestão burocrática e a ausência de tecnologias modernas como a internet. Por isso, existia uma constatação positiva em permitir o julgamento de conveniência e oportunidade do gestor como forma de agilizar o processo de compra⁸⁰.

Contudo, o modelo atual não se sustenta, vide os inúmeros casos de corrupção, desvios e ineficiências dos processos de contratação, fatos que explicam a razão da Lei nº 8.666/1993 a todo instante ser questionada, ora com intuito de modernizar suas determinações, ora de substituí-las por completo⁸¹. A inquietude da pesquisa buscou resolver ineficiências e irregularidades dando atenção à forma como são estabelecidos os objetos das licitações, ou seja, as escolhas do gestor público buscando, efetivamente, atender o preceito da impessoalidade como principal motriz da licitação, o que resultará numa mudança do padrão despótico atual.

Os objetos são definidos ainda na fase interna da licitação, ou seja, durante essa fase tão somente a administração pública tem participação. De fato, como comprovado pela pesquisa e nos editais que serão analisados (apêndice), o objeto da licitação é a descrição minuciosa de equipamentos e serviços. Essa lógica impossibilita inovações ou novas

⁸⁰ ROSILHO, André. **Licitação no Brasil**. Editora Malheiros Editores. São Paulo. 2013. p. 66.

propostas pelo império do princípio da vinculação do instrumento convocatório. Não cabe proposta de mudança das especificidades visto que, em regra, a discricionariedade dá margem ao gestor em determinar os quesitos do edital e, não contendo vícios, não cabe nem mesmo o controle judicial.

A regularidade dos certames está tão somente voltada ao cumprimento dos procedimentos formais, por exemplo: todos os interessados puderam participar de forma igual ou todos apresentaram propostas, fato que garante a oferta mais vantajosa, não ocorrendo nenhuma predileção ou preterição de qualquer concorrente. São estes aspectos que serão analisados no momento da homologação do certame.

Nessa leitura, cabe as indagações: as licitações como vêm ocorrendo estão atingindo suas finalidades? as empresas participam com igualdade de condições? a descrição detalhada do objeto, como é feita atualmente, de fato representa o interesse público ou tão somente a perspectiva de vantagem exteriorizada pelo gestor público?

São reflexões como estas que serão problematizadas a seguir.

3.2 ANÁLISE EMPÍRICA E COMPARAÇÃO DE EDITAIS DE LICITAÇÃO

Inspirado por uma frase de Nikola Tesla⁸²: "A ciência é, portanto, uma perversão de si mesma, a menos que tenha como fim último, melhorar a humanidade", denota-se a necessidade da academia buscar sempre transformar a realidade social.

Logo, fora realizada uma pesquisa empírica identificando editais de licitação publicados no ano de 2018, exclusivamente publicadas pelo Governo Federal por meio do portal compras governamentais (portal mantido pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão) e vinculados ao custeio administrativo. Tal metodologia fora seguida e de forma aleatória, foram destacados cinco Pregões Eletrônicos.

Seguindo a premissa fundamental do princípio da impessoalidade bem construída por Paulo Bilard⁸³ cabe analisar a adequação à metanorma da descrição do objeto da licitação,

⁸² Nikola Tesla (1856-1943) inventor austríaco responsável por extraordinárias contribuições para o desenvolvimento das tecnologias mais importantes dos últimos séculos, como da transmissão via rádio, da robótica, do controle remoto, do radar, a transmissão de energia com a corrente alternada, da física teórica e nuclear e da ciência computacional.

frente a motivação e finalidade. Procedendo uma análise jurídica crítica⁸⁴ e buscando aferir a adequação do objeto da licitação, os fundamentos fáticos e jurídicos da decisão, bem como a repercussão frente aos princípios e finalidades da licitação, art. 3º da Lei nº 8.666/1993.

Observe que o Apêndice é uma tabela que destaca em suas colunas o órgão provedor da licitação, o número do pregão eletrônico e *link* de acesso ao edital, descrição do objeto da licitação, a justificativa arrolada nos termos de referência e a finalidade que se denota da contratação.

Inicia-se com a análise da linha 1, que trata de Pregão Eletrônico da Departamento de Polícia Federal, Superintendência Regional no Tocantins, cujo o objetivo é a aquisição de veículos tipo *Pick-Up* e sedan. Cabe a ressalva de que o objeto da licitação é extremamente detalhado. Tal fato é "a regra" para as licitações publicadas no Brasil.

A justificativa da contratação, no pensamento de Paulo Bilard, como meio de comprovar o agir impessoal⁸⁵, não há possibilidade de questionar a conveniência e oportunidade que destaca a necessidade de renovação da frota, tão pouca a finalidade apropriada no uso dos veículos. Contudo, em qual medida a descrição do objeto está razoavelmente equilibrada com os motivos apontados?

Observe a riqueza de detalhes da descrição do objeto, que por força do princípio da vinculação com instrumento convocatório, é a regra cogente para todos os interessados. No

⁸³ DE CARVALHO, Paulo de Tarso Bilard, O conceito jurídico do princípio de impessoalidade no direito administrativo brasileiro: uma releitura.p. 142.

⁸⁴ nas palavras de Antonio Carlos Wolkmer nos primórdios o movimento de crítica no Direito (...) na verdade, tratava-se de discurso crítico aproximados, mas produzidos a partir de diferentes perspectivas epistemológicas com a pretensão de diagnosticar os efeitos sociais do legado tradicional do direito em suas características normativas e centralizadoras. Assim, os discursos críticos do direito desvinculam-se do positivismo jurídico, do jusnaturalismo e do realismo sociológico, fazendo deles objetos de sua crítica. Pretendia-se, desse modo, revelar como, através do ensino dessas doutrinas idealistas e formalistas, eram "encobertas e reforçadas as funções do Direito e do Estado na reprodução das sociedades capitalistas". (...) a teoria crítica torna-se importante na medida em que se atribui relevância ao sentido sociopolítico do Direito, ou seja, a plena eficácia ao discurso que conteste o tipo de justiça apresentado por determinado ordenamento jurídico. Deve-se revelar um formulação aceitável e satisfatória como discurso que aponte o sentido ideológico do Direito, na medida em que for responsável por prescrição normativas distorcidas das relações sociais. A estratégia discursiva não nega a "aparência real" do fenômeno jurídico, mas, sobretudo, procura revelar os interesses e as contradições que se ocultam por trás de uma estrutura normativa. A crítica legitima-se ao ser competente em distinguir, na esfera jurídica, o "nível das aparências" (realidade normativa) da "realidade subjacente" (o sublinear, o que não está prescrito mas existe). p. 43-44.

⁸⁵ BILARD, Paulo, **O conceito jurídico do princípio de impessoalidade no direito administrativo brasileiro: uma releitura.**

antanto, frente as finalidades da licitação torna-se necessária a análise crítica de como a descrição do objeto visa garantir a isonomia, em que medida há respeito a igualdade ao submeter as ofertas a descrição alheia a finalidade do bem, como o "Aparelho de som no mínimo CD player ou multimídia, com entrada USB e auto falantes nas 04 portas".

Celso Antonio Bandeira de Mello⁸⁶ afirma que a finalidade da oferta mais vantajosa não consta tão somente na percepção econômica, mas imperioso o questionamento de qual a vantagem alheia a econômica é possível aferir com uma descrição tão específica que exclui veículos por milímetros da distância entre os eixos, pela largura mínima ou pelo tamanho do porta malas. Em que medida buscou a agente pública mitigar sua predileção para determinados veículos.

Ainda, como uma descrição detalhada do objeto pode-se garantir o desenvolvimento sustentável em todas as suas vertentes⁸⁷, visto que o limite imposto pela descrição do objeto além de premiar apenas objetos já existentes no mercado inviabiliza inclusive soluções inovadoras para cumprir a finalidade percebida para os veículos que é a atividade policial.

Como resultado, o item 1 (*pick up*) teve apenas 3 modelos ofertados, menos de 30% dos modelos dessa categoria. Para o item 2, foram 12 propostas com 5 modelos de veículos distintos, sendo um exemplo perfeito para o impacto da descrição. Foram 8 propostas ofertando o veículo do modelo Logan 1.6 expression da Renault, o lance vencedor fora para entrega desse modelo, desclassificado com a seguinte justificativa: "Motivo: A proposta apresentada não cumpre um dos requisitos do termo de referência que é: Barra estabilizadora na suspensão dianteira."

Contudo ao comparar o modelo Logan 1.6 *expression* com o Prisma 1.4 LT, aceito, vários são os quesitos em que o primeiro era superior, por exemplo, a potência do motor, o torque, o consumo de combustível e tamanho do porta malas. Assim, um detalhe agregado ao edital, sem qualquer comprovação da efetividade ou maior garantia da finalidade esperada

⁸⁶ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**, 31ª edição. Ed. Malheiros Editores, 2014.

⁸⁷ Segundo Luciano Elias Reis, as licitações devem ser examinadas também como um instrumento para a promoção do desenvolvimento nacional sustentável (e não só como um processo com caráter puramente econômico). Sendo assim, os certames deverão perquirir aspectos ambientais, sociais e econômicos relacionados às propostas e aos licitantes. REIS, Luciano Elias. Inovações legislativas nas contratações administrativas para a incrementação da responsabilidade socioambiental por intermédio do fomento da pesquisa científica e tecnológica. In: Seminário Ítalo-Brasileiro, 2011, Curitiba. p. 116-117.

para a contratação, resultou de uma oferta que comprova-se vantajosa para a Administração Pública.

Na segunda linha, consta Pregão Eletrônico de Furnas Centrais Elétricas S.A para aquisição de bens permanentes. Pelo volume de itens e para garantir o avanço da análise fora destacado apenas o item 33, cadeira giratória. Cabe destacar que a motivação consta da substituição das cadeiras disponibilizadas para alguns setores da estatal. Perceba mais uma vez a especificidade das descrições do objeto. A reflexão rápida do exemplo anterior é semelhante para este item. Como garantir isonomia, no sentido, de garantir a todos os interessados participarem de um processo licitatório com tamanha restrição de questões que são imperceptíveis ao homem médio e impossíveis de definir como baluartes de qualidade e eficiência funcional de uma cadeira giratória, por exemplo: "Mecanismo com sistema reclinador do encosto, de estrutura monobloco, soldado por processo MIG em célula robotizada, com assento fixo e com inclinação fixa com 3° de inclinação e 2 furações para fixação do assento com distância entre centros de 125 x 125 mm e 160 x 200 mm".

Não bastando, requer comprovação de ergonomia atestada por profissional habilitado e em atenção a NR 17 do Ministério do Trabalho, Laudo/ensaio de Tinta Aplicada à Estrutura em conformidade com a NBR 10443 e Relatório de Ensaio de Resistência a Corrosão por Exposição à Névoa Salina, conforme NBR 8094 (curioso o fato de que o bem será utilizado em Goiânia o litoral mais próximo está a 1.314 km)⁸⁸.

Além da norma de qualidade (NR 17), a gestão amplia a descrição do objeto da licitação, sem qualquer equivalência com a realidade dos setores, desvirtuando o resultado da licitação e da finalidade da busca da oferta mais vantajosa e desenvolvimento sustentável. Ora, poderia uma fábrica de móveis desenvolver um espuma ou tecido oriundos de reciclagem, ou mesmo por milímetros a mais ou a menos garantindo não só a usabilidade, mas o cumprimento da finalidade do objeto. Trazendo produção interna de tecnologia, meios mais sustentáveis de produção e distribuição de renda, proposições do desenvolvimento sustentável.

Ainda assim, seria a proposta recusada.

⁸⁸ Exigências complementares previstas nas folhas 77 e 78 do edital publicado.

O terceiro edital, da Câmara dos Deputados, por sua vez, denota a máxima discricionariedade, visto que a justificativa da licitação é apenas equipar mais um espaço útil do Órgão. Permitindo observar que da determinação de criar o espaço a escolha dos bens que irão compor o espaço são decorrentes de atos discricionários, devendo a todo instante a submissão ao princípio da impessoalidade. Ora, quais as razões de fato e de direito que justificam a aquisição de bens, tratando-se de ato discricionário deveria ser devidamente motivado nos termos da Lei de Processo Administrativo.

Novamente a descrição detalhada do objeto de licitação, itens 29 e 30, resultou na restrição a apenas 3 marcas de televisão, no Brasil há 14 fabricantes de aparelhos de TV LED⁸⁹, perceptível que não há isonomia com todas as empresas do segmento. Impreterível questionar a vantajosidade implicada na descrição do objeto, para a finalidade almejada qual a real vantagem em adquirir um televisor LED, plasma ou LCD, Smart TV ou não, qual a adequação do tamanho da tela e a funcionalidade que se espera do aparelho.

A quarta linha apresenta o Pregão Eletrônico do Tribunal Regional Eleitoral de Alagoas, diferente dos demais, visa a contratação de um serviço. A contratação de televisão por assinatura, a justificativa da contratação deve ser destacada:

A contratação justifica-se pela necessidade de propiciar ao TRE/AL o acesso a informações sobre os acontecimentos gerais e diários no Brasil e no mundo, assim como às críticas e opiniões divulgadas na imprensa sobre as ações e programas, especialmente na esfera da Justiça, através dos canais de notícias e institucionais veiculados na TV por assinatura.

De pronto é possível questionar se a escolha é eficiente, visto que pela finalidade almejada a própria internet é capaz de atender. Não bastando, o TRE-AL tem contrato de *clipping*⁹⁰, também os locais que serão instalados os equipamentos são questionáveis, no prisma da impessoalidade e da supremacia do interesse público. A contratação canais em HD

⁸⁹ pesquisa realizada pelo autor ao site das maiores fabricantes de aparelhos eletrônicos do Brasil.

⁹⁰ Definido como um processo contínuo de monitoramento de todos os materiais que são veiculados na mídia sobre um negócio ou instituição, entender o que é clipping é o primeiro passo para pensar sua ação de maneira estratégica. Quando um veículo de imprensa produz uma matéria em que a sua empresa é citada, seja diretamente ou através de uma entrevista com alguém que representa a marca, é possível analisar que imagem está sendo transmitida.

Conforme explica Magda Pontes, assessora de imprensa na Vira Comunicação, ao juntar tudo o que foi dito na mídia é possível elaborar relatórios que ajudam justamente a responder essas e outras perguntas. O resultado é um planejamento mais eficiente. Disponível em: <http://destinonegocio.com/br/empreendedorismo/entenda-o-que-e-clipping-e-por-que-a-sua-empresa-deve-contar-com-esse-tipo-de-trabalho>, acessado em 31/06/2018.

não seriam perfeitamente substituídos por canais analógicos, que representam uma variação de preços que superiam 240%⁹¹.

Portanto, à luz do princípio da impessoalidade não é possível identificar regularidade na contratação, não há finalidade no interesse público, não se identifica (prima face) qualquer vinculação com a missão da instituição ou dos setores que foram instalados os equipamentos, os recursos superam a necessidade imediata, comprovando-se antieconômica.

A quinta e última linha trata-se de um registro de preços para aquisição de *smartphones* realizada pela Câmara dos Deputados e como órgão participante o Departamento de Engenharia e Construção do Exército Brasileiro. Importante destacar que tal pregão ocorre todos os anos.

Na justificativa da Câmara dos Deputados resta nítido que a contratação tem por finalidade atender a escolha das autoridades, o registro de preços será para possibilitar a escolha do aparelho que melhor atender as predileções da autoridade. Constata-se que a descrição dos objetos levam a contratação dos equipamentos mais avançados e por consequência mais caros do mercado.

Não há qualquer comprovação de como a descrição detalhada dos aparelhos atende alguma necessidade ou funcionalidade específica para a condução dos trabalhos institucionais das autoridades destinatárias da contratação. Mais grave é a justificativa do Departamento de Engenharia e Construção determinando que a necessidade é tão somente possibilitar a comunicação a qualquer tempo com as autoridades da Unidade Militar, ora nem mesmo resta comprovado a necessidade da funcionalidade primária dos Smartphones, acesso a internet, quem dirá fundamento lógico e jurídico para aquisição dos melhores aparelhos do mercado.

Perceptível que a finalidade do ato discricionário não se relaciona com a descrição detalhada do objeto da licitação, que resulta em dano ao erário, visto que resulta no investimento infinitamente superior a real necessidade, por consequência maior custo da aquisição que destina-se exclusivamente a beneficiar agentes públicos.

⁹¹ Pesquisa de preços de mercado, realizado em 3 companhias de televisão por assinatura no estado de Alagoas, no dia 31/05/2018.

Apresentado as percepções dos editais constante do Apêndice resta a, compreensível, indagação: se não pode descrever o objeto por ferir o princípio da impessoalidade, como construir um edital de licitação?

O próximo capítulo tem por finalidade apresentar uma proposta para resolução do problema. Garantindo que uma licitação possa ocorrer sem a interferência direta do gestor público, a descrição detalhada do objeto sempre será contrária ao princípio da impessoalidade e sendo este um princípio instrumental reverbera no descumprimento dos princípios materiais e das finalidades da licitação.

Resta evidente, mesmo com poucos exemplos, que a descrição detalhada dos objetos de licitação resultam da deturpação dos princípios da licitação e frustram o cumprimento das finalidades de licitação. Como bem escreveu Paulo Bilard, o princípio da impessoalidade consiste no agir impessoal. Indiretamente, o objeto da licitação representa a escolha do gestor que contrata a alternativa que melhor atende a sua perspectiva de vantagem para a Administração.

A eficácia dos princípios materiais resta prejudicada, por exemplo, o princípio da legalidade é afetado quando qualquer delimitação de direito não tem motivação (art. 50, I e II do Lei nº 9.784/99), moralidade e probidade administrativa são devastados quando se identifica o uso da máquina pública em desfavor do interesse público e do gasto indevido do erário, uma contratação que resulta na aquisição de algo desnecessário o além do necessário é uma clara violação do dever de ética e moral.

A publicidade e vinculação com o instrumento convocatórios também são afetados quando exteriorizam vícios, ou seja, pela exegese da Teoria dos motivos determinantes ao se fundamentar em fatos viciados o ato administrativo é nulo. Portanto, a nulidade do edital/carta convite impossibilitam o reconhecimento da eficácia externa originária desses princípios.

Por sua vez, a impessoalidade como princípio instrumental no entendimento da função bloqueadora de Humberto Ávila ao identificar elementos contrários a sua premissa de não subjetivismos, preferências e animosidades da pessoa do gestor. Marca a nulidade do edital.

4- NOVA INTERPRETAÇÃO DA ESCOLHA DO OBJETO DA LICITAÇÃO PRIMANDO PELA IMPESSOALIDADE

Municiado dos conceitos jurídicos da licitação e do princípio da impessoalidade, bem como ciente da dificuldade jurídica de adequar a descrição detalhada do objeto da licitação e aos ditames do agir impessoal. Este capítulo tem por objetivo contextualizar uma proposta de determinação do objeto da licitação respeitando o princípio da impessoalidade.

4.1. NECESSIDADE DE MUDANÇA DO DESCRIÇÃO DO OBJETO DA LICITAÇÃO NUMA PERSPECTIVA JURÍDICA

Marçal Justen Filho⁹² faz longa explanação sobre esse princípio, mas em suma sua compreensão do tema se trata na exclusão da pessoa do agente, ou seja, respeita-se a impessoalidade de comprovado que independente do agente qualquer outro individuo realizaria a mesma atitude alcançando o mesmo resultado. Neste sentido, o presente trabalho buscou demonstrar o *status* de princípio instrumental e a vinculação da impessoalidade com a premissa fundamental da República na leitura de Montesquieu.

Restou demonstrado que a literatura jurídica quanto ao princípio da impessoalidade no Brasil é incipiente e não analisa a sua efetividade, visto que restringe a abrangência da impessoalidade a equiparação com outros princípios materiais. Sendo o princípio da impessoalidade fundamental para o reconhecimento dos atos da Administração frente ao preceito do Estado de Direito e inquestionável seu *status* constitucional, há de se reconhecer sua autonomia.

No tocante a escolha dos objetos da licitação tal necessidade é levada ao extremo, pois o vício da impessoalidade na descrição do objeto, seja por exagero ou por comodismo, indiretamente contaminará todos os atos administrativos, desvirtuando não apenas as obediências aos princípios, mas também das finalidade da licitação.

O resultado da pesquisa constatou que atualmente há, para muitas licitações, uma validade superficial dos atos da administrativos. O cumprimento dos princípios são aplicados coercitivamente apenas na fase externa, nos procedimentos, enquanto a fase interna, o

⁹² JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 9ª edição, Ed. São Paulo, 2002 .

processo, resta viciado por questões que não encontram qualquer relação com a necessidade, a finalidade e o interesse público.

A descrição dos objetos de licitação é a ferramenta adotada para direcionar, por má-fé ou não, a contratação de bens e serviços que atendem em grande medida a vontade discricionária dos gestores públicos. Sendo o meio adequado para assegurar os acordos de corrupção que assolam o Brasil⁹³.

A Operação Lava-jato destacou como as contratações ampliam o escopo de projetos para permitir o financiamento da corrupção. Neste prisma, a proposta do trabalho tem por finalidade a mudança da cultura de descrição do objeto que se deseja, resultando numa reafirmação da premissa republicana de participação e controle social tão somente com a apresentação de planejamento e necessidade.

Como bem demonstrado anteriormente, o princípio da impessoalidade ganha *status* de princípio instrumental por representar preceito fundamental para a formação e manutenção do estado republicano e democracia. A exteriorização do agir impessoal, de forma a viabilizar o controle e legitimação social, é a maneira de respeitar as premissas estruturais do princípio da impessoalidade, a descrição detalhada do objeto impossibilita o reconhecimento das finalidades da licitação e deturpa o cumprimento na maior medida dos princípios específicos e correlatos da licitação. Por isso, moral e juridicamente reprovável.

Não é possível haver uma descrição detalhada do objeto sem que tenha ocorrido a escolha de uma determinada alternativa, ferindo a premissa nuclear da impessoalidade. Como visto, a descrição detalhada não é meio adequado de aferir legitimidade ao ato administrativo por ser uma manifestação de vontade, contrária ao ideal do agir impessoal.

4.2 NECESSIDADE DA MUDANÇA DO OBJETO NUMA PERSPECTIVA DE GESTÃO ADMINISTRATIVA

Por buscar maior eficiência e coesão do processo licitatório este trabalho deve abranger também uma análise gerencial. A gestão pública no Brasil vem se profissionalizando a cada dia, os resultados são perceptíveis quando comparado com outros momentos de nossa história.

⁹³ ROSILHO, André. *Licitação no Brasil*. Editora Malheiros Editores. São Paulo. 2013. p. 102.

Idalberto Chiavenato⁹⁴ afirma que a reforma do aparelho do Estado, iniciada na década de 90, visa uma resposta à crise generalizada do Estado e uma forma de defender o Estado enquanto *res publica*, como na perspectiva dos gregos de que o patrimônio público é de todos e para todos.

Ainda, o autor é feliz ao identificar que as democracias modernas desenvolveram a meios de realizar a defesa da coisa pública em dois níveis: o nível político e administrativo. O nível político avança com a criação de instituições fundamentais para a democracia, eleições livres e liberdade de pensamento e imprensa.

Todavia, como comentado anteriormente, as ações do Estado estão vinculadas ao exercício de funções administrativas. Na obra persiste Idalberto Chiavenato⁹⁵ que o nível administrativo evoluiu através de três modelos: Administração patrimonialista; Administração burocrática; e Administração Pública Gerencial.

Administração Pública patrimonialista caracteriza-se pela possibilidade de que a máquina pública seja uma extensão do poder do soberano, os auxiliares, os servidores, possuem *status* social diferenciado, uma vez que os cargos são prebendas⁹⁶ e mantidos pelo soberano. A coisa pública não é diferenciada da coisa privada.

Administração Pública burocratizada surge na segunda metade do século XIX, junto com o Estado Liberal, como ferramenta de combater a corrupção e o nepotismo difundidos pela prática da Administração patrimonialista. Estabelece um controle rígido dos processos de gestão como: contratação de pessoas, compras e atendimento de demandas. Constituem princípios orientadores que promovem a profissionalização, hierarquia funcional, a impessoalidade e formalismo.

A Administração gerencial nasce na segunda metade do século XX como resposta a desvirtuação das funções do Estado, que, centrado no controle estabelecido pela gestão burocrática, passou a perder a noção de sua missão maior que é servir a sociedade. Com o desenvolvimento tecnológico e a globalização da economia mundial induz ao reconhecimento

⁹⁴ CHIAVENATO, Idalberto. **Administração geral e pública**, Rio de Janeiro, Elsevier, 7ª tiragem, 2006. p. 105

⁹⁵ *idem*. p. 106.

⁹⁶ trabalho ou cargo bem remunerado que não requer muito esforço.

dos problemas do modelo anterior, com isso, a eficiência da administração voltada a reduzir custos, aumentar a qualidade dos serviços prestados e o reconhecimento de que o cidadão é contribuinte de impostos e cliente dos serviços públicos.

Certamente, a compreensão dos modelos de administração pública assimilado com o momento histórico que surgiram, faz com que facilmente se identifique a coerência da exposição do autor. Porém, mudanças da filosofia dos modelos não são suficientes para anular os ranços culturais deixados pelos modelos antecedentes, ou seja, as atividades administrativas do Estado persiste com práticas de todos os modelos⁹⁷.

Com essa rápida contextualização dos modelos de administração pública, instigante a reflexão de qual o modelo predomina na gestão pública brasileira e como os processos licitatórios são reflexos da ideologia de cada método de gestão pública.

Percebe-se que o Brasil acompanha a evolução dos sistemas de gestão pública de todo o mundo, prova disso são as evoluções legislativas que destaca-se a Lei anticorrupção, Lei de improbidade administrativa, Lei de processo administrativo, Estatuto jurídico da empresa pública, o Regime Diferenciado de Contratação, a Lei de Acesso a Informação, etc. Contudo, a ideologia predominante ainda é a do modelo de gestão burocrática, observe a colocação de Chiavenato⁹⁸ para diferenciar os modelos e reflita:

pontos, como profissionalismo, impessoalidade, a administração pública gerencial não se diferencia da administração pública burocrática. Na burocrática pública clássica existe uma noção muito clara e forte do interesse público. A diferença porém está no entendimento do significado do interesse público, que não pode ser confundido com o interesse próprio do Estado. Para a administração pública burocrática o interesse público é frequentemente identificado como a afirmação do poder do Estado. Ao atuarem só este prima, os administradores públicos terminam por direcionar uma parte substancial das atividades e dos recursos do Estado para o atendimento das necessidades da própria burocracia, identificada como o poder do Estado. O conteúdo das políticas públicas é relegado a um segundo plano. A administração pública gerencial nega essa visão do interesse público, relacionando-o com o interesse da coletividade e não com o do aparato do Estado.

[...] Os resultados da ação do Estado são considerados bons não porque os processos administrativos estão sob controle e são seguros, como quer a administração pública burocrática, mas porque as necessidades do cidadão-cliente estão sendo atendidas.

Ao refletir sobre sistemática das licitações, é possível constatar que o Brasil está sob a exegese da gestão burocrática, mesmo que adotando a retórica da gestão gerencial. A

⁹⁷ CHIAVENATO Idalberto. **Administração geral e pública**. Rio de Janeiro, Elsevier, 7ª tiragem, 2006. P.107.

⁹⁸ idem.

problemática destacada por este trabalho comprova que os objetos de licitação composto pela descrição detalhada não atende o princípio da impessoalidade e por consequência impossibilita a validade e legitimidade do processo frente ao interesse público.

O reconhecimento de uma boa gestão voltada para a eficiência e dos resultados ofertados a coletividade é uma inerência da globalização e evolução social, visto que os países desenvolvidos adotam esse modelo de gestão pública. A descoberta apresentada neste trabalho, que a descrição detalhada do objeto de licitação sempre contrariará o princípio da impessoalidade, pode ser condutora da ponderação: como adotar a administração gerencial sem modificar o processo licitatório?

Essa questão é constantemente debatida na academia e no Congresso Nacional. São várias as propostas e críticas a legislação atual, de modo que este trabalho apresentou uma sólida crítica ao modelo atual. Cabe, portanto, apresentar uma proposta que entende-se a mais adequada para cumprir com a ideologia da gestão pública gerencial.

Nos últimos 25 anos a Lei 8.666/1993 possibilitou que a gestão burocrática mitigasse bastante a interferência do modelo patrimonialista na gestão pública. Contudo, os resultados demonstram que a legislação não foi capaz de interromper, por completo, com a lógica patrimonialista (que pode ser associada ao governo despótico proposto por Montesquieu) exteriorizada no determinação do objeto de licitação.

Esta realidade se assemelha com a situação adversa tratada na Teoria da Agência de Jensen e Meckling escrita em 1976⁹⁹, que definem uma relação de agência como sendo um contrato onde uma ou mais pessoas (principal) emprega outra pessoa (o agente) para realizar alguma tarefa em seu favor, delegando alguma autoridade de decisão para o agente. Ainda que ambas as partes são maximizadoras de utilidade, existindo uma boa razão para acreditar que o agente não irá atuar conforme os interesses do principal.

A Teoria da agência nos remete a relação do gestor público e da sociedade, sendo a sociedade o "principal" e o gestor público o "agente". A delegação de autoridade de decisão é perceptível, desde Jean-Jacques Rousseau no Contrato Social¹⁰⁰, na leitura da Teoria da

⁹⁹ Theory Of The Firm: managerial behavior, agency costs and ownership structure.

¹⁰⁰ REALE, Miguel. **O Contratualismo (Posição de Rousseau e Kant)**. ed. Revistas dos Tribunais. 1943.

Agência é natural que ocorra o chamado conflito de agência, pois nenhum indivíduo pode desejar maximizar uma função que não seja a sua, seu comportamento está fundamentado no conjunto de suas preferências e em seus objetivos.

Essa interpretação advinda da Teoria da Agência comprova que a dificuldade de submissão do gestor público ao princípio da impessoalidade, não se relaciona com a má-fé do agente, visto que a impessoalidade permite a diminuição de interesses individuais em razão do interesse da coletividade. O mercado privado não pode exigir de seus administradores impessoalidade, por isso, as organizações desenvolveram mecanismos de governança corporativa. Por sorte a Constituição Federal estabelece o princípio da impessoalidade com um dever da Administração Pública.

No tocante à parcela do poder delegado aos agentes públicos, licitação, este trabalho comprova que a descrição detalhada do objeto de licitação é contrária ao princípio da impessoalidade. Juridicamente condenável. Bem como é um ranço do modelo patriarcal de gestão pública fortalecido com a burocracia atual, expondo a incapacidade do Brasil defender verdadeiramente a coisa pública.

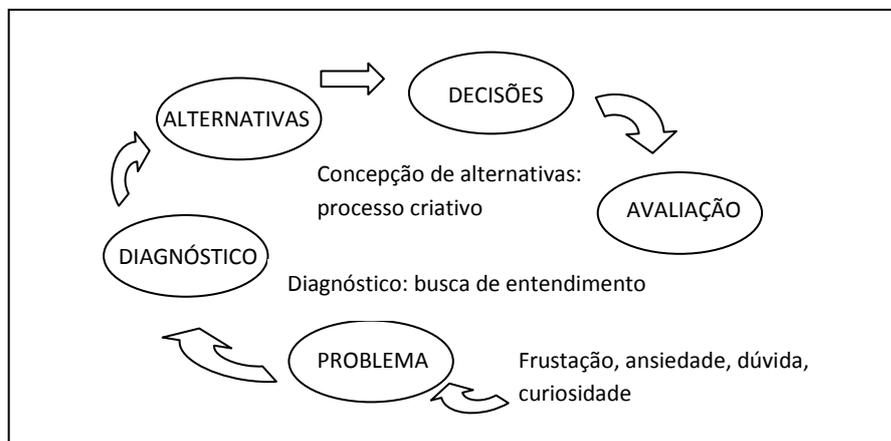
A descrição do objeto com realizada atualmente é prova do atraso da gestão pública nacional e um desrespeito a República.

4.3 PROPOSTA: OBJETO DA LICITAÇÃO NECESSIDADE E PLANEJAMENTO

Comprovada as impossibilidades jurídicas e administrativas da descrição detalhada do objeto da licitação, apresenta-se um modelo simples que respeitando a premissa da impessoalidade extermina o subjetivismo e abuso de poder do gestor público, maximiza a gestão colaborativa, aumenta significativamente o controle e participação social. Verdadeiramente atingi as finalidades da licitação e permite que os princípios específicos da licitação sejam aplicados na fase interna e externa estabelecendo maior paralelo com o modelo de administração pública gerencial.

Este modelo consiste na descrição das necessidades e planejamento como objeto da licitação.

Para bem explicar a inovação e os detalhes da proposta é mister compreender o processo decisório e de resolução de problemas na doutrina administrativa. Que didaticamente é apresentado por Antonio Cesar Amaru Maximiano¹⁰¹ com cinco principais fases, como segue o quadro a seguir:



Das palavras do autor retira-se o conceito de problema quando surge com uma situação de frustração, interesse, curiosidade. Há um objetivo a ser atingido e apresenta-se um obstáculo, ou acontece uma condição que se deve corrigir, ou está ocorrendo um fato que exige algum tipo de ação, ou apresenta-se uma oportunidade que pode ser aproveitada.

Diagnóstico é a fase que se procura entender o problema ou oportunidade identificando suas causas e consequências. A próxima etapa é a geração de alternativas que quando não observadas nas etapas anteriores pode ser processada por meio de técnicas com *brainstorming e brainwriting*. Em seguida, a etapa de decisão de qual das alternativas é a mais vantajosa. Finalizando o processo de com a avaliação da decisão.

Como desenvolvido no capítulo 3 a licitação é o processo que subsidia a escolha de um produto ou serviço, tendo as etapas do problema, diagnóstico e alternativas na fase interna da licitação e a decisão e avaliação na fase externa.

Pois bem, o vício da impessoalidade está na descrição detalhada do objeto da licitação. Na lógica do processo de decisão de Amaru Maximiliano, a definição do objeto da licitação está no final da etapa de alternativas, ou seja, após o gestor público consultar as

¹⁰¹ MAXIMIANO, Antonio Cesar Amaru. **Introdução à Administração**, 7ª. ed. São Paulo, Atlas 2009. p. 89.

possibilidades de resolução do problema é transcrito no edital as exigências do objeto da licitação.

Como forma de resolver o vício da impessoalidade pela descrição detalhada do objeto da licitação a proposta está na mudança do momento que deve ocorrer o início da fase externa. Atualmente a fase externa tem início com a publicação do edital, quando já houve a seleção da alternativa a ser adotada.

Portanto, a escolha da alternativa ainda na fase interna da licitação é a razão para a descrição detalhada do objeto no edital/carta convite. O objeto da licitação deve ser a exteriorização das fases anteriores: problema e diagnóstico. Com isso, o problema é a necessidade imediata a razão maior da licitação e o diagnóstico é a interferência ou interdependência da Administração com resolução da necessidade, comprovada pelo planejamento administrativo.

De pronto, cabe destacar um extraordinário ganho com a adoção do objeto da licitação ser a necessidade e planejamento, tal medida força o gestor público a desenvolver uma análise de situação e um planejamento estratégico. Por óbvio, desperdícios e compras equivocadas não serão mais uma possibilidade, por exemplo realizar a compra de um aparelho de ressonância magnética é inútil quando não se prepara a estrutura elétrica para suportar a demanda de consumo do aparelho. Ainda o gestor terá que aprimorar e divulgar o planejamento do órgão para que o controle social possa ratificar a coerência da aquisição e os objetivos almejados.

Com isso, o certame licitatório deve ocorrer no início da fase de alternativas, sendo o objeto a necessidade e o planejamento do órgão. Logo, não há qualquer interferência direta na determinação do objeto a ser contratado resolvendo o vício da impessoalidade na escolha do objeto da licitação.

4.4 ANÁLISE DOS POSSÍVEIS RESULTADOS

A proposta resulta na impossibilidade do objeto de licitação ser descrito de forma que premie a interpretação de vantagem definida unilateralmente pela administração. Contrariando direta e indiretamente aos princípios e as finalidade da licitação.

O resultado mais importante advindo da proposta é aferido na perfeita obediência a todos os princípios e finalidades da licitação, que permite o avanço do processo de compra do Estado aos ditames da gestão pública gerencial.

Os princípios da legalidade, moralidade e igualdade são respeitados em sua máxima extensão, visto que a Lei nº 8.666/1993 permite a estipulação do objeto como ato discricionário. Sendo o objeto a descrição de fatos concretos e do planejamento estratégico os bons costumes e as regras de boa administração comprovam a lisura e moralidade do certame licitatório, também em atenção a probidade administrativa.

Por exteriorizar fatos concretos, o edital não terá nenhuma descrição discriminatória, permitindo que todos tenham conhecimento e condição igual em propor ao Estado a alternativa mais adequada com o menor custo possível, respeitada portanto a igualdade. A publicidade será mantida nos moldes definidos na legislação atual. O instrumento convocatório ganha maior importância para o processo de fiscalização e controle do contrato administrativo, visto que a proposta vencedora será aquela que comprovadamente for a alternativa mais vantajosa na resolução da necessidade e no cumprimento do planejamento. Tudo com validação do princípio do julgamento objetivo e economicidade.

As finalidades por sua vez, contrário da descrição detalhada do objeto da licitação, são atingidas e mensuradas. Observe que a isonomia, tal qual a impessoalidade e igualdade, é garantida, pois o objeto são situações de fato que não privilegiam ou criam igualdade simulada. A busca pela oferta mais vantajosa como bem estabelece a doutrina não será apenas uma beneficência financeira, mas a garantia efetiva de que a alternativa escolhida é aquela que efetivamente soluciona a real necessidade da Administração, validada por todos os agentes econômicos que participaram do certame.

Um especial destaque se dá a finalidade do desenvolvimento social sustentável, que infelizmente não ocupa espaço significativo nos editais de licitação. Perceba que ao destinar o processo licitatório para levantamento de alternativas de resolução das necessidades será difundido o incentivo a inovação e melhor utilização de recurso. A Instrução Normativa nº 02 da SLTI/MPOG, modificada pela IN nº 05 do mesmo Órgão, comprovou que a descrição detalhada resulta em contratações menos eficientes e no bloqueio de ações inovadoras do mercado.

Por exemplo, a contratação de serviço de limpeza era definida pela quantidade de pessoas que deveriam ser contratadas e passou a ser definida pela produtividade mínima e a realidade da edificação, como número de banheiros, áreas internas e externas. As empresas então passaram a propor melhores preços decorrentes de maiores produtividades, o que resultou no investimento em tecnologias e processos de trabalho mais eficientes.

Importante destacar que o mercado, verdadeiro produtor de inovações e soluções, não participa das escolhas atuais dos objetos de licitação. De igual modo, não é possível defender que a presunção de veracidade e validade dos atos administrativos se comunica com a capacidade do gestor público de conhecer de todas as soluções de mercado, incluindo as soluções de pequenas empresas e *startups*.

Com isso, permitir que o gestor público defina de livre e espontânea vontade a alternativa mais adequada inviabiliza o cumprimento das finalidades da licitação, fingindo uma suposta submissão aos princípios constitucionais e específicos da licitação. Ainda, permite-se que as políticas públicas sejam exercidas numa lógica despótica e à revelia das premissas republicanas. OU seja, uma verdadeira cultura da constitucionalidade dos atos convenientes.

A descrição do objeto de licitação passando a ser a necessidade e planejamento é um reconhecimento do respeito à impessoalidade na gestão pública, bem como um avanço extraordinário para as possibilidades da gestão pública gerencial.

CONCLUSÃO

O percurso empreendido ao longo do presente trabalho pretendeu evidenciar a dinâmica da elaboração dos editais / carta convites pela Administração Pública. Destacando a impossibilidade de respeitar o princípio da impessoalidade ao realizar a chamada "descrição detalhada do objeto de licitação".

De início, fora relacionado a importância constitucional do Direito Administrativo com uma breve contextualização de formação desse direito e sua intrínseca relação com o Estado de Direito. O objetivo era despertar no leitor atenção a coercitividade constitucional do Direito Administrativo e a necessidade de realizar licitação para todas as aquisições e contratação de serviços.

A licitação por sua vez foi caracterizada por meio de suas fases, interna e externa, bem como pela apresentação dos princípios e finalidades que devem guiar as ações dos gestores públicos. O problema de pesquisa emerge da forma de transcrever o objeto da licitação a premissa de impessoalidade que limita a discricionariedade da Administração Pública.

O princípio da impessoalidade é pouco estudado na doutrina brasileira, fato que subsidia a percepção de sua inaplicabilidade. Restou comprovado que a objeto da licitação detalhada representa uma escolha da administração, que impossibilita o cumprimento das finalidades da licitação e uma fictícia adequação aos demais princípios da licitação.

Neste sentido, fora definido uma interpretação adequada para o princípio da impessoalidade, definido a autonomia do princípio e, principalmente, sua posição de princípio instrumental. Alinhando o princípio da virtude, na leitura de Montesquieu, com o princípio da impessoalidade, se fortalece a primazia do agir impessoal em respeito a Constituição e os ditames da República.

Comprovado que a gestão pública segue a lógica do modelo burocrática, restou clara as ineficiências e os resultados cenograficamente regulares das licitações como atualmente formalizadas. A escolha de uma alternativa entre as disponíveis do mercado na fase interna,

inviabiliza o cumprimento das finalidades da licitação e o respeito ao âmbito de aplicação dos princípios.

Portanto, o objeto da licitação é destacado como motivo de inúmeras problemáticas na gestão pública como: corrupção, falta de entrega do almejado, endividamento do Estado para atender interesses privados e aditivos de contratos. A ausência de planejamento e conhecimentos dos reais fatores da necessidade para a construção do processo licitatório apresentam a fragilidade e ineficiência do modelo atualmente adotado.

Por fim, o trabalho apresenta uma solução para os problemas apontados, sem a necessidade de qualquer alteração legislativa ou complexa, mas tão somente a partir da mudança da cultura despótica atual. O objeto da licitação sendo a exteriorização da necessidade e planejamento, é a maneira de exigir maior qualidade da gestão estratégica e resulta na plenitude do controle social permitindo a eficiência dos gastos da administração e a na certeza do atendimento das demandas almejadas pela proposta mais vantajosa.

O objeto da licitação sendo a descrição da necessidade e do planejamento é meio adequado para aferir o real atendimento aos princípios da Administração e da licitação, principalmente promover as finalidades da licitação. Indiretamente ampliam a legitimação dos atos administrativos, melhoram a relação republicana com a sociedade e principalmente cria mais uma barreira para a má gestão, corrupção e uso inadequado do erário e de bens públicos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALEXY, Robert. **Teoria Dos Direitos Fundamentais**, 2ª edição. Ed. Malheiros Editores. 2017

ÁVILA, Humberto. **Teoria dos Princípios da definição à aplicação dos princípios jurídicos**. 9ª edição. Ed. Malheiros Editores, 2009

BILARD, Paulo, **O conceito jurídico do princípio de impessoalidade no direito administrativo brasileiro: uma releitura**. São Paulo. 2014

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**, 31ª edição. Ed. Malheiros Editores, 2014.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. ed. 27. São Paulo: Malheiros, 2010

BARROSO, Luís Roberto e BARCELLOS, Ana Paula de. **O começo da história: a nova interpretação constitucional e o papel dos princípios no direito brasileiro**. Rio de Janeiro. 2015.

BERLOFFA, Ricardo Ribas da Costa. **Manual de licitações públicas**. América Jurídica, 2002.

CAVALCANTE, Luiz Ricardo e De Negri, Fernanda. **Trajetória recente dos indicadores de inovação no Brasil**. IPEA, 2011.

CHIAVENATO, Idalberto. **Administração geral e pública**. Rio de Janeiro, Elsevier, 7ª tiragem, 2006.

JÚNIOR, José Cretella. **Dicionário das Licitações Públicas**, Ed. Forense. 2008.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 9ª edição, Ed. São Paulo, 2002.

JUSTEN FILHO, Marçal. **O estatuto da microempresa e as licitações públicas**. Dialética, 2ª edição, 2007.

MAXIMIANO, Antonio Cesar Amaru. **Introdução à Administração**. 7ª. ed. São Paulo, Atlas 2009

MEIRELLES , Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 23.ª edição, Malheiros Editores. São Paulo. 1998.

MONTESQUIEU, Charles de Secondant, Baron de , 1689-1755. **O Espírito das Leis: as formas de governo, a federação, a divisão de poderes**. 9ª ed. São Paulo. Saraiva , 2008.

MOTTA, Carlos Pinto Coelho. **Eficácia nas licitações e contratos**. 10ª ed. Editora Del Rey, Belo Horizonte. 2005.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de direito administrativo: parte introdutória, parte geral e parte especial**. 16. ed. rev. e atual. – Rio de Janeiro : Forense, 2014.

RAWLS, J. **Uma Teoria da Justiça**. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

REALE, Miguel. O Contratualismo (Posição de Rousseau e Kant). ed. *Revistas dos Tribunais*. 1943

REIS, Luciano Elias. **Inovações legislativas nas contratações administrativas para a incrementação da responsabilidade socioambiental por intermédio do fomento da pesquisa científica e tecnológica**. In: Seminário Ítalo-Brasileiro, 2011, Curitiba. Anais do I Seminário Ítalo-Brasileiro em Inovações Regulatórias em Direitos fundamentais, Desenvolvimento e Sustentabilidade e VI Evento de Iniciação Científica UniBrasil 2011. Curitiba: Negócios Públicos, 2011.

ROSILHO, André. **Licitação no Brasil**. Editora Malheiros Editores. São Paulo. 2013.

Tribunal de Contas de União. **Licitações & Contratos, Orientações básicas**, 2º edição, 2003.

APÊNDICE

Ref	Órgão	Número do pregão e link de acesso	Objeto/descrição	Justificativa	Finalidade
1	Departamento de Polícia Federal Superintendência Regional no Tocantins	3/2018 http://comprasnet.gov.br/ConsultaLicitacoes/Download/Download.asp?coduasg=200404&numprp=32018&modprp=5&bidbird=N	Item 1 • Veículo com disponibilidade de concessionária na capital do Estado do Tocantins e na cidade de Araguaína; <ul style="list-style-type: none"> • Categoria: Pick-Up; • Cabine dupla com 04 Portas com capacidade de 05 ocupantes; • Veículo zero quilômetro, ano de fabricação no mínimo de 2017 e ano modelo igual ou superior a data da compra; • Manual do proprietário, termos de garantia, Certificado de Registro de Veículo - CRV e Certificado de Registro e Licenciamento de Veículo; seguro DPVAT do exercício anterior, (quando for o caso) e atual pagos; • Pintura original de fábrica e da linha de produção na cor branca; • Ar Condicionado original de fábrica; • Direção com assistência hidráulica ou elétrica; • Vidros e travas elétricas nas 04 portas; • Aparelho de som no mínimo CD player ou multimídia, com entrada USB e auto falantes nas 04 portas; • Motorização turbo diesel ou Bi-Turbo Diesel com potência mínima de 177 cv que possua capacidade de utilização de combustível menos poluente (EX: DIESEL S10) • Câmbio no mínimo manual com cinco ou seis velocidades para frente e uma para trás; • Comprimento mínimo 5.200 mm; • Distância entre eixos mínima 3.000 mm; • Largura mínima 1.750 mm; • Tração nas quatro rodas 4x4; • Suspensão dianteira independente com molas ou barra de torção ou suspensão dianteira de braço duplo e barra estabilizadora (double wishbone); • Suspensão traseira no mínimo com feixe de molas (lâminas) com eixo rígido ou multilink (ou similar); • Freios ABS; • Air Bag duplo frontal; • Estribos Laterais com superfície antiderrapante, Protetor de Caçamba e Lona 	2.1. O uso intensivo de veículos empregados na atividade policial leva à necessidade de reposição da frota em prazo não superior a 5 (cinco) anos. Devido às condições de uso, os gastos com manutenção são exponenciais, gerando um custo elevado para manter a sua utilização. 2.2. Foi constatada a necessidade de renovação do quadro da frota de veículos da Polícia Federal no Estado do Tocantins com o intuito de reduzir os gastos com manutenção e viabilizar o cumprimento de diligências que irão melhorar a eficiência da investigação e combate ao crime no Estado. 2.4. A renovação dessa frota gera um impacto direto nas atividades da Polícia Federal no Estado, uma vez que melhora a eficiência da investigação, sendo a população, em última análise, a principal beneficiada.	- atividade policial - intuito de reduzir os gastos com manutenção; - melhora a eficiência da investigação

		<p>Marítima; Demais itens de acordo com as exigências estabelecidas pelo CONTRAN.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Tapetes de borracha dianteiros e traseiros de boa qualidade; • Capas em courvin automotivo para os bancos, com reforço nas áreas de maior desgaste (abas laterais do encosto dos bancos), na cor do acabamento interno do veículo; • Protetor de carpete revestindo todo assoalho em material emborrachado impermeável e lavável na cor do acabamento interno do veículo; • Película de controle de raios solares tipo UV com coloração mediante tingimento ou metalização do poliéster, nos vidros laterais e traseiro de acordo com as Resoluções 254/2007 e 386/2011-CONTRAN; • Protetor de cárter; • A primeira e segunda revisões programadas (10.000 Km e 20.000 Km) deverá ser assumida pelo fornecedor, para que haja tempo hábil de se licitar a contratação dos serviços em garantia, sem risco das viaturas permanecerem paradas no pátio, impedidas de circular, para que a garantia de fábrica não seja prejudicada. <p>Rodas de liga leve;</p> <hr/> <p>Item 2 • Veículo com disponibilidade de concessionária na capital do Estado do Tocantins e na cidade de Araguaína;</p> <ul style="list-style-type: none"> • Tipo: Sedan • Veículo zero quilômetro, ano de fabricação no mínimo de 2017 e ano modelo igual ou superior a data da compra; • Manual do proprietário, termos de garantia, Certificado de Registro de Veículo - CRV e Certificado de Registro e Licenciamento de Veículo; seguro DPVAT do exercício anterior, (quando for o caso) e atual pagos; • capacidade de transporte para 05 (cinco) pessoas (motorista + 4 passageiros) 04 portas laterais; • Suspensão dianteira: Suspensão tipo McPherson e dianteira com barra estabilizadora, roda tipo independente e molas helicoidal. • Suspensão traseira tipo eixo de torção, roda tipo semi-independente e molas helicoidal. • Torque mínimo de 12,8 (ABNT) abastecido com tecnologia FLEX ou similar (álcool ou gasolina em qualquer proporção); • Potência mínima de 98 CV gasolina (ABNT) abastecido com álcool ou gasolina em qualquer proporção; • Capacidade de Carga (porta malas) 450 litros no mínimo; • Comprimento mínimo de 4.215mm; • Largura mínima de 1.656mm; Altura mínima de 1.462mm; 		
--	--	--	--	--

		<ul style="list-style-type: none"> • Capacidade do tanque de combustíveis mínima de 41 (litros); • Distância entre eixos mínima de 2.465mm; caixa de mudanças manual com no mínimo 05 (cinco) marchas à frente e 01 (uma) à ré; no mínimo 04 (quatro) rodas de aço com calotas ou de liga-leve; • direção hidráulica ou elétrica original de fábrica; • ar condicionado original de fábrica; • sistema de freio dianteiro com ABS; • aparelho de som no mínimo CD player ou multimídia, com entrada USB e auto falantes nas 04 portas; • Transmissão-Tração: dianteira 4 x 2, • Transmissão Câmbio: manual • pintura original de fábrica e da linha de produção sendo disponibilizadas 02 unidades na cor branca e 02 na cor preta, considerando a natureza do trabalho policial; • luz auxiliar de freio (brake light); • sistema antifurto; • espelhos retrovisores lado esquerdo e direito com comando interno (elétrico ou manual); • vidros elétricos nas portas dianteiras e traseiras, e travas elétricas nas 4 (quatro) portas com travamento central; desembaçador elétrico do vidro traseiro; • espelho retrovisor interno; • cintos de segurança de 3 (três) pontos retráteis nos bancos dianteiros e no banco traseiro cinto de segurança de 03 (três) pontos nas laterais e podendo ser subabdominal na posição central; • demais itens de segurança exigidos pelo CONTRAN; • Tapetes de borracha dianteiros e traseiros de boa qualidade; • Capas em courvin automotivo para os bancos, com reforço nas áreas de maior desgaste (abas laterais do encosto dos bancos), na cor do acabamento interno do veículo; • Película de controle de raios solares tipo UV com coloração mediante tingimento ou metalização do poliéster, nos vidros laterais e traseiro de acordo com as Resoluções 254/2007 e 386/2011-CONTRAN; • Protetor de cárter; • A primeira e segunda revisões programadas (10.000 Km e 20.000 Km) deverá ser assumida pelo fornecedor, para que haja tempo hábil de se licitar a contratação dos serviços em garantia, sem risco das viaturas permanecerem paradas no pátio, impedidas de circular, para que a garantia de fábrica não seja prejudicada. 		
--	--	--	--	--

		<p>Item 3 • Veículo com disponibilidade de concessionária na capital do Estado do Tocantins e na cidade de Araguaína;</p> <ul style="list-style-type: none"> • Tipo: Hatch • 4 portas laterais e 1 traseira para acesso ao compartimento de bagagem, • Veículo zero quilômetro, ano de fabricação no mínimo de 2017 e ano modelo igual ou superior a data da compra,; • Manual do proprietário, termos de garantia, Certificado de Registro de Veículo - CRV e Certificado de Registro e Licenciamento de Veículo; seguro DPVAT do exercício anterior, (quando for o caso) e atual pagos; • pintura original de fábrica e da linha de produção, sendo disponibilizadas 03 unidades na cor preta e 03 na cor branca, considerando a natureza do trabalho policial; • Aparelho de som no mínimo CD player ou multimídia, com entrada USB e auto falantes nas 04 portas; • Transmissão-Tração: dianteira 4 x 2, • Transmissão Câmbio: manual • Motor: com tecnologia abastecido com tecnologia FLEX ou similar (álcool ou gasolina em qualquer proporção), com no mínimo 98 cv de potência para gasolina, alimentação convencional por injeção eletrônica, Sistema Elérico: bateria de no mínimo 45 ampères, Direção: hidráulica ou elétrica, • Capacidade Passageiros: 5 passageiros incluindo o motorista, • Freios: disco nas rodas dianteiras e tambor nas rodas traseiras com sistema antitravamento. • Suspensão dianteira: Suspensão tipo McPherson e dianteira com barra estabilizadora, roda tipo independente e molas helicoidal. • Suspensão traseira tipo eixo de torção, roda tipo semi-independente e molas helicoidal. • Características Adicionais: ar condicionado de fábrica, • Distância entre eixos de no mínimo 2.400mm, altura do veículo (vazio) de no mínimo 1.400mm, largura no mínimo 1.600mm, capacidade do porta malas traseiro de no mínimo 265 litros, tanque de combustível com capacidade mínima de 41 litros, tapetes de borracha, barra de proteção nas portas, vidros elétricos, travas elétricas nas 04 portas, • direção hidráulica ou elétrica original de fábrica; • Acompanhado de todos os equipamentos não especificados e exigidos pelo CONTRAN, tipo Cinto de Segurança: cintos laterais dianteiro e traseiro de 3 pontos, sendo o central traseiro de 2 pontos, tipo • Retrovisores: interno central, e externos dos lados direito e esquerdo. • Tapetes de borracha dianteiros e traseiros de boa qualidade; 		
--	--	--	--	--

			<ul style="list-style-type: none"> • Capas em courvin automotivo para os bancos, com reforço nas áreas de maior desgaste (abas laterais do encosto dos bancos), na cor do acabamento interno do veículo; • Película de controle de raios solares tipo UV com coloração mediante tingimento ou metalização do poliéster, nos vidros laterais e traseiro de acordo com as Resoluções 254/2007 e 386/2011-CONTRAN; • Protetor de cárter; • A primeira e segunda revisões programadas (10.000 Km e 20.000 Km) deverá ser assumida pelo fornecedor, para que haja tempo hábil de se licitar a contratação dos serviços em garantia, sem risco das viaturas permanecerem paradas no pátio, impedidas de circular, para que a garantia de fábrica não seja prejudicada. 		
2	Furnas Centrais Elétricas S.A - Gerência de Compras	26/2018 http://comprasnet.gov.br/ConsultaLicitacoes/Download/Download.asp?coduasg=926130&numprp=262018&modprp=5&bidbird=N	<p>Item 1 CADEIRA GIRATÓRIA, ESPALDARMEDIO, COM BRAÇOS REGULÁVEIS ENCOSTO</p> <ul style="list-style-type: none"> - Encosto em compensado multilaminado resinado, moldado anatomicamente a quente com 14 mm de espessura média. Possui curvatura anatômica de forma à permitir a acomodação das regiões dorsal e lombar, adaptando-se melhor à coluna vertebral. - Espuma injetada anatomicamente em poliuretano flexível microcelular de alta resistência, isento de CFC, com densidade controlada de 50 Kg/m³ com 44 mm de espessura média. - Revestimento do encosto em Poliéster fixado por grampos com acabamento zincado. - Contra capa do encosto injetada em polipropileno copolímero texturizado na cor preta, montada por encaixe em presilha injetada em Poliamida 6.6 com reforço de 35% de fibra de vidro na parte superior do encosto e por parafusos Phillips na parte inferior, auxiliando em futuras manutenções. - A fixação do encosto no mecanismo é feita com parafusos sextavados Grau 5 SAE J429 do tipo flangeado com trava mecânica no flange, na bitola ¼"x 20 fpp e porcas de garra encravadas e rebitadas na madeira. <p>ASSENTO</p> <ul style="list-style-type: none"> - Assento em compensado multilaminado resinado, moldado anatomicamente a quente com 14 mm de espessura média. Possui curvatura na parte frontal do assento para evitar o estrangulamento na corrente sanguínea. - Espuma injetada anatomicamente em poliuretano flexível microcelular de alta resistência, isento de CFC, com densidade controlada de 50 Kg/m³ com 50 mm de espessura média. - Revestimento do assento em Poliéster fixado por grampos com acabamento zincado. 	<p>Aquisição de poltronas ergonômicas, em reposição às cadeiras danificadas utilizadas pelo pessoal de FURNAS lotado na Gerência de Serviços e Suporte Tecnológico.</p> <p>As cadeiras utilizadas atualmente estão sem condições de uso, podendo comprometer a saúde física e o bem estar dos colaboradores, gerando desconfortos e possíveis lesões osteomusculares e tensionais;</p> <p>Solicitações em questão visam evidenciar que os itens requisitados estejam em conformidade com a normatização vigente no que tange aos aspectos ergonômicos com conforto, segurança e desempenho eficiente dos profissional em sua estação de trabalho, em atendimento a norma regulamentar 17 - Ministério do Trabalho e Emprego.</p>	Saúde física e bem estar dos colaboradores

		<p>- Contra capa do assento injetada em polipropileno copolímero texturizado na cor preta, montada por grampos com acabamento zincado e parafusos Phillips, auxiliando em futuras manutenções.</p> <p>- A fixação do assento no mecanismo é feita com parafusos sextavados Grau 5 SAE J429 do tipo flangeado com trava mecânica no flange, na bitola ¼"x 20 fpp e porcas de garra encravadas e rebitadas na madeira.</p> <p>BRAÇOS</p> <p>- Apóia braços e corpo do braço em polipropileno copolímero injetado texturizado na cor preta, com alma fabricada em chapa de aço SAE 1020 com 50,50 mm de largura e 6,35 mm de espessura, pintada, com 7 posições de regulagem de altura feita por botão injetado em Poliamida 6, totalizando 85 mm de curso. Chapa para fixação no assento com 2 furos oblongos, permitindo ajuste horizontal por parafuso com utilização de chave com curso de 25 mm em cada braço durante a montagem.</p> <p>- A fixação do braço no assento é feita com parafusos sextavados Grau 5 SAE J429 do tipo flangeado com trava mecânica no flange, na bitola ¼"x 20 fpp e porcas de garra encravadas e rebitadas na madeira.</p> <p>MECANISMO</p> <p>- Mecanismo com sistema reclinador do encosto , de estrutura monobloco, soldado por processo MIG em célula robotizada, com assento fixo e com inclinação fixa com 3° de inclinação e 2 furações para fixação do assento com distância entre centros de 125 x 125 mm e 160 x 200 mm. Suporte do encosto com regulagem de altura automática através de catraca, totalizando 80 mm de curso, recoberto por capa injetada em polipropileno copolímero. Inclinação do encosto com 20° de curso semi-circular acionado por alavanca, obtendo-se infinitas posições, com molas para o retorno automático do encosto, e ajuste automático na frenagem do reclinador.</p> <p>- Alavanca de acionamento do possui duas formas de acionamento. Ao ser movimentada para cima a mesma possibilita uma regulagem fina do encosto enquanto a alavanca permanecer acionada pelo usuário. Ao ser movimentada para baixo a alavanca permanece acionada sem a ação do usuário e permite que o encosto fique em movimento livre até que o usuário puxe novamente a alavanca para a posição neutra aonde a mesma irá frear o mecanismo na posição desejada.</p> <p>- Acionamento da coluna gás feita por alavanca independente injetada em Poliacetal.</p> <p>- O mecanismo possui peça plástica de acabamento e proteção das lâminas do reclinador em Polipropileno Copolímero injetado na cor preta.</p> <p>COLUNA</p>		
--	--	--	--	--

		<p>- Coluna central desmontável fixada por encaixe cônico fabricada em tubo de aço SAE 1010/1020 redondo com 50,80 mm de diâmetro e 1,50 mm de espessura de parede, rolamento axial de giro com esferas tratadas termicamente e arruelas de aço temperado de alta resistência, bucha mancal de giro injetada em Poliacetal e recalibrada na montagem, sistema de regulagem da altura da cadeira com mola a gás DIN 4550 Classe 4 com 115 mm de curso nominal com tolerância de 5 mm para mais ou para menos, quando medida montada, devido à compressão dos componentes.</p> <p>- Possui sistema de montagem na base e no mecanismo por encaixe cone Morse.</p> <p>- Sistema de regulagem de altura da cadeira por coluna de mola à gás.</p> <p>- Capa telescópica injetada em polipropileno copolímero texturizado na cor preta, dividido em 3 partes encaixadas, usado para proteger a coluna.</p> <p>BASE</p> <p>- Base giratória desmontável com aranha de 5 hastes fabricada com tubos de aço SAE 1010/1020 retangular 20x30 mm e 1,50 mm de espessura de parede, soldadas em cone central fabricado em tubo aço SAE 1012 redondo com 57,15 mm de diâmetro e 2,25 mm de espessura de parede. Pino do rodízio fabricado de barra de aço trefilado SAE 1213 redondo com 10 mm de diâmetro soldado na extremidade da haste em furos do tipo flangeado, evitando que se soltem, coberta por capa injetada em polipropileno copolímero na cor preta com sistema de encaixe plástico entre cone da aranha e a coluna, apoiada sobre 5 rodízios de giro duplo com 50 mm de diâmetro em nylon com capa, esfera metálica inserida na estrutura, que facilita o giro, banda de rolagem em nylon para uso em carpetes, tapetes e similares.</p> <p>- Montagem do rodízio na base é feito diretamente sobre o pino soldado na aranha sem utilização de buchas de adaptação.</p> <p>ACABAMENTO</p> <p>- Os componentes metálicos pintados possuem tratamento de superfície antiferruginoso com fosfato de zinco por imersão, executado em linha automática de oito tanques, sem uso de produtos clorados para desengraxe, e com posterior tratamento de efluentes, de acordo com as normas ambientais vigentes, proporcionando melhor proteção contra corrosão e excelente ancoragem da tinta, evitando assim o descolamento da mesma.</p> <p>- A tinta utilizada para a pintura é em pó, do tipo híbrida (poliéster - epóxi), Weco, atendendo norma EuropéiaRoHS, isenta de metais pesados, na cor preto liso semi-brilho, com camada de 60 microns em média. Todas as peças são curadas em estufa com esteira de movimentação contínua à temperatura de 200° C. Dimensões Estimadas (com possibilidade de variação em até 5% para mais ou menos):</p>		
--	--	---	--	--

			<p>Altura do Encosto: 500 mm Largura do Encosto: 450 mm Profundidade do Assento: 470 mm Largura do Assento: 480 mm</p>		
3	Câmara dos Deputados	<p>43/2018 http://comprasnet.gov.br/ConsultaLicitacoes/Download/Download.asp?coduasg=10001&numprp=432018&modprp=5&bidbird=N</p>	<p>ITEM 29 MONITOR DE VÍDEO DE 40 A 43 POLEGADAS CARACTERÍSTICA(S): tela de LCD com retroiluminação LED, diagonal de 40 (quarenta) a 43 (quarenta e três) polegadas, plana; formato de tela 16: 9 (widescreen); resolução mínima de 1920 x 1080 pixels (Full HD); decodificador embutido para sinais do sistema brasileiro de TV digital (ISDB-Tb); seleção automática dos sistemas PAL-M e NTSC; entrada para antena externa; mínimo de 2 (duas) entradas HDMI e 1 (uma) entrada de áudio/vídeo composto (AV); menu no idioma português; programação automática de canais; pedestal removível, sem conexão elétrica com o televisor; fonte de alimentação interna; furação com porcas no painel traseiro para fixação dos parafusos do suporte de parede, compatível com os padrões VESA (na faixa entre 100 x 100 a 600 x 600 mm); com controle remoto. TENSÃO: 110/220 V, 60 Hz; o conector deve ser compatível com tomada padrão NBR 14136 ou deve ser fornecido adaptador. GARANTIA MÍNIMA: 12 (doze) meses, contados da data do recebimento definitivo. ACONDICIONAMENTO: embalagem original de fábrica, com identificação e quantidade do material. Quantidade: 11</p>	<p>Aquisição de equipamentos e materiais necessários para a implantação de sistemas de áudio e vídeo visando equipar os espaços disponíveis aptos a abrigar reuniões e eventos promovidos por diversos órgãos da Casa. A quantidade demandada teve como parâmetro projeto elaborado pelo Departamento Técnico.</p>	
			<p>ITEM 30 MONITOR DE VÍDEO DE 50 A 55 POLEGADAS CARACTERÍSTICA(S): tela de LCD com retroiluminação LED, diagonal de 50 (cinquenta) a 55 (cinquenta e cinco) polegadas, plana; formato de tela 16: 9 (widescreen); resolução mínima de 1920 x 1080 pixels (Full HD); decodificador embutido para sinais do sistema brasileiro de TV digital (ISDB-Tb); seleção automática dos sistemas PAL-M e NTSC; entrada para antena externa; mínimo de 3 (três) entradas HDMI e 1 (uma) entrada de áudio/vídeo composto (AV); menu no idioma português; programação automática de canais; pedestal removível, sem conexão elétrica com o televisor; fonte de alimentação interna; furação com porcas no painel traseiro para fixação dos parafusos do suporte de parede, compatível com os padrões VESA (na faixa entre 100 x 100 a 600 x 600 mm); com controle remoto. TENSÃO: 110/220 V, 60 Hz; o conector deve ser compatível com tomada padrão NBR 14136 ou deve ser fornecido adaptador. GARANTIA MÍNIMA: 12 (doze) meses, contados da data do recebimento definitivo.</p>		

			ACONDICIONAMENTO: embalagem original de fábrica, com identificação e quantidade do material. Quantidade: 5		
4	Tribunal Regional Eleitoral de Alagoas	27/2018 http://comprasnet.gov.br/ConsultaLicitacoes/Download/Download.asp?coduasg=70011&numprp=272018&modprp=5&bidbird=N	<p>O presente Pregão tem por objeto a prestação de serviços de acesso a TV por assinatura, pelo período de doze meses, com a instalação, assistência técnica e fornecimento, em regime de comodato, de todos os equipamentos necessários para uma quantidade de 05 (cinco) pontos de acesso na sede do Tribunal Regional Eleitoral de Alagoas – TRE/AL, conforme especificações descritas nos Anexos I deste edital.</p> <p>O serviço de TV por assinatura deverá contemplar canais em alta definição (HD) e programação variada que englobe canais de notícias, educativos, e canais da TV aberta, incluindo a programação local, e ao menos os canais Globo, Band, Record, Rede TV, SBT, Globo News, Bandnews, Record News, TV Brasil, TV Câmara, TV Justiça, TV Senado, NBR.</p> <p>Deverão ser fornecidos, em regime de comodato, 05 (cinco) equipamentos decodificadores com controle remoto e os cabos necessários para conexão à rede elétrica e ao aparelho de TV.</p> <p>Os pontos de acesso à TV por assinatura deverão ser instalados na sede do Tribunal Regional Eleitoral de Alagoas, com endereço na Avenida Aristeu de Andrade, 377, Farol, Maceió- Alagoas, de acordo com a distribuição abaixo:</p> <ul style="list-style-type: none"> - 01 ponto na Presidência, no 12º andar; - 01 ponto na Assessoria de Comunicação Social, no 12º andar; - 01 ponto na Corregedoria Regional Eleitoral, no 2º andar; - 01 ponto na Ouvidoria, no 10º andar; - 01 ponto na Escola Judiciária Eleitoral, no 2º andar. 	A contratação justifica-se pela necessidade de propiciar ao TRE/AL o acesso a informações sobre os acontecimentos gerais e diários no Brasil e no mundo, assim como às críticas e opiniões divulgadas na imprensa sobre as ações e programas, especialmente na esfera da Justiça, através dos canais de notícias e institucionais veiculados na TV por assinatura.	
5	Câmara dos Deputados		<p>ITEM 1 SMARTPHONE TIPO 1 - ANDROID - PARTICIPAÇÃO ABERTA - VINCULADO AO ITEM 2</p> <p>MARCA(S)/MODELO(S) DE REFERÊNCIA: Samsung/Galaxy S8; Motorola/MOTO Z Force; Asus/Zenfone AR</p> <p>COR(ES): preto, prata ou cinza</p> <p>CARACTERÍSTICA(S):</p> <ul style="list-style-type: none"> - frequências de operação 2G: 850/900/1800/1900 MHz - 3G: 850/1900/2100 MHz - 4G: 2600 MHz; - Sistema Operacional Android versão 7.0 ou superior; 	A aquisição visa atender os dispositivos do AM 85/2013, que regulamenta a utilização institucional de telefonia móvel celular e internet móvel por parte de autoridades da Câmara dos Deputados, bem como para atender o que determina a Portaria do Diretor-Geral nº 358/2014, que disciplina utilização dos	

		<ul style="list-style-type: none"> - processador - processador com 4 núcleos físicos ou superior, com frequência mínima de 2 GHz; - memória RAM de ao menos 4 gigabyte; - display colorido de no mínimo 5.1 polegadas, com resolução mínima de 1440 x 2560 pixels; - bateria - autonomia mínima de 10 (dez) horas em conversação e mínimo de 40 (quarenta) horas em standby; - memória de armazenamento - no mínimo 64 (sessenta e quatro) Gigabytes de memória interna, com suporte para cartões de memória; - Bluetooth e Wi-Fi 802.11 a/b/g/n/ac; - transmissão de dados - 3G HSPA+, EDGE, UMTS, 4G LTE (padrão brasileiro); - homologação - homologação emitida pela ANATEL, com selo de identificação; - antena embutida; - Interface Touch Screen capacitiva com suporte a multi-gestos e multi-toques; - câmera fotográfica com resolução mínima de 12.0 mega pixels; - viva voz; - alerta vibratório; - peso máximo de 170 gramas <p>ACESSÓRIO(S):</p> <ul style="list-style-type: none"> - carregador de bateria com seleção automática de voltagem: 110V a 240V, com conector compatível com padrão NBR 14136 ou deve ser fornecido adaptador; - fones de ouvido; - cabo para conexão à porta USB do microcomputador; - manual de instruções em português; Cartão de memória micro SD classe 10 de 128 GB <p>GARANTIA MÍNIMA: 12 (doze) meses, contados da data do recebimento definitivo.</p> <p>OBSERVAÇÃO(ÕES): deverão ser fornecidos catálogos e/ou documentos, expedidos pelo fabricante, contendo informações que comprovem o atendimento das especificações técnicas exigidas.</p> <p>ACONDICIONAMENTO: embalagem original de fábrica, com identificação e quantidade do material.</p> <p>Unidade: UNIDADE</p> <p>Quantidade Câmara dos Deputados: 23</p>	<p>serviços de telefonia destinados à SECOM e ao DEPOL.</p> <p>Costuma-se observar, em relação aos usuários de celulares, a fidelização a determinados tipos de aparelhos e de sistemas operacionais e a consequente dificuldade de adaptação a novos sistemas, que exigem esforço de treinamento a novos recursos e aplicativos. Em casos extremos, esse fato pode até levar à rejeição do equipamento, frustrando o processo de aquisição.</p> <p>Uma vez que se trata de recurso essencial, destinado às mais altas autoridades da instituição, entende-se razoável oferecer opções, razão pela qual propõe-se a realização de um registro de preços contemplando aparelhos do tipo smartphone com os dois principais sistemas operacionais disponíveis no mercado, dando posteriormente a oportunidade a cada uma das autoridades de escolher o tipo de aparelho que melhor se adapte às suas necessidades.</p> <p>Pretende-se adquirir um número máximo de 30 aparelhos a serem destinados às autoridades. Como não é possível estabelecer previamente qual será a demanda para cada um dos sistemas operacionais, manteve-se a previsão do quantitativo total para cada um dos modelos especificados.</p> <p>Ressalte-se que um dos sistemas operacionais disponível no</p>	
--	--	---	---	--

		<p>ITEM 3 SMARTPHONE TIPO 1 - IOS - PARTICIPAÇÃO ABERTA - VINCULADO AO ITEM 4</p> <p>MARCA/MODELO: Apple/Iphone 7</p> <p>CARACTERÍSTICA(S):</p> <ul style="list-style-type: none"> - tecnologia (Quad-band) - operação GSM em quatro bandas de frequência GSM/3G (850/900/1800/1900 MHz) e 4G (2600 MHz); - Sistema Operacional - IOS 10.0 ou versão mais atual; - display colorido de 4.7 polegadas, com resolução mínima de 1334x750 pixels; - bateria - autonomia mínima de 10 (dez) horas em conversação e mínimo de 60 (sessenta) horas em standby; - memória de armazenamento - no mínimo 256 (duzentos e cinquenta e seis) Gigabytes de memória interna; - conectividade Bluetooth e Wi-Fi 802.11ac; - transmissão de dados - 3G HSDPA, EDGE, UMTS e 4G LTE (compatível com padrão brasileiro); - homologação - homologação emitida pela ANATEL, com selo de identificação; - antena embutida; - Interface Touch Screen capacitiva com suporte a multi-gestos e multi-toques; - câmera fotográfica com resolução mínima de 12.0 mega pixels com flash e filmagem em resolução full-HD; - viva voz; - alerta vibratório; - GPS; <p>COR(ES): Prata ou Cinza</p> <p>ACESSÓRIO(S):</p> <ul style="list-style-type: none"> - bateria e carregador de bateria com seleção automática de voltagem: 110V a 240V, com conector compatível com padrão NBR 14136 ou deve ser fornecido adaptador; - fones de ouvido; - cabo para conexão à porta USB do microcomputador; - manual de instruções em português. <p>GARANTIA MÍNIMA: 12 (doze) meses, contados da data do recebimento definitivo.</p> <p>OBSERVAÇÃO(ÕES): deverão ser fornecidos catálogos e/ou documentos, expedidos pelo fabricante, contendo informações que comprovem o atendimento das especificações técnicas exigidas.</p> <p>ACONDICIONAMENTO: embalagem original de fábrica, com identificação e quantidade do material.</p>	<p>mercado de smartphones é proprietário de um fabricante, o que resulta em uma aquisição com indicação de marca. Os demais sistemas são oferecidos por mais de um fabricante.</p> <p>Por fim, esclareça-se que a opção acima referida não se estende aos aparelhos destinados à SECOM e ao DEPOL. Neste caso, serão adquiridos somente os aparelhos destinados à reposição dos já existentes, caso se verifique a inviabilidade da manutenção dos aparelhos que apresentarem defeito.</p> <p>Motivo da adesão do Órgão Participante:</p> <p>A presente participação tem como objetivo viabilizar futuras aquisições mediante Sistema de Registro de Preços, de aparelhos celulares smartphones, Android e IOS, e modems 4G. A contratação faz-se necessária em virtude da necessidade permanente de comunicação entre os titulares de cargos estratégicos, visto que, os titulares das referidas funções, devido às atribuições dos cargos, constantemente estão ausentes de suas salas ou do seu local de trabalho, desenvolvendo atividades de suas competências. Para o bom desempenho das atividades do Departamento de Engenharia e Construção é fundamental celeridade na tomada de decisões e, tais decisões, muitas vezes, necessitam encontrar de imediato, em qualquer lugar, seu executor ou quem possa providenciar para que elas ocorram, podendo ocasionar prejuízos irreparáveis caso não aconteça no tempo e espaço</p>	
--	--	--	--	--

			<p>Unidade: UNIDADE</p> <p>Quantidade Câmara dos Deputados: 23</p>	<p>apropriados. Não contratar o serviço telefônico móvel seria dificultar a adoção de providências necessárias para agilizar a tomada de decisões que independem de rigores formais, mas que exigem celeridade. Os serviços de telefonia móvel, por sua natureza, são essenciais para o Departamento de Engenharia e Construção justificando-se tal despesa na necessidade de otimização das ações das assessorias e seções de gabinetes deste Departamento.</p>	
--	--	--	--	--	--