

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

MARCILIO MASSAYUKI CAMPOS OKABAYASHI

**LICITAÇÕES NA FORÇA AÉREA BRASILEIRA**

CURITIBA

2017

MARCILIO MASSAYUKI CAMPOS OKABAYASHI

## **LICITAÇÕES NA FORÇA AÉREA BRASILEIRA**

Monografia apresentada como requisito parcial à obtenção do grau de Bacharel em Direito, no Curso de Graduação em Direito, Setor de Ciências Jurídicas, da Universidade Federal do Paraná.

Orientador: Prof. Dr. Rodrigo Luís Kanayama

CURITIBA

2017

## TERMO DE APROVAÇÃO

MARCILIO MASSAYUKI CAMPOS OKABAYASHI

### TÍTULO DO TRABALHO

Monografia apresentada como requisito parcial à para obtenção do grau de Bacharel no Curso de Direito, Setor de Ciências Jurídicas, da Universidade Federal do Paraná.

Orientador: Prof. Dr. Rodrigo Luís Kanayama  
Departamento Direito Público, UFPR

Prof. Dr. Alexandre Ditzel Faraco  
Departamento de Direito Público, UFPR

Prof. Dr. Egon Bockmann Moreira  
Departamento de Direito Público, UFPR

Curitiba, 24 de novembro de 2017.

Aos meus pais, aos meus irmãos, a  
toda minha família e a todos aqueles que  
de alguma forma estiveram e estão  
próximos de mim, agradeço por me  
guiarem até aqui.

“São as perguntas que não sabemos responder que mais nos ensinam. Elas nos ensinam a pensar. Se você dá uma resposta a um homem, tudo o que ele ganha é um fato qualquer. Mas, se você lhe der uma pergunta, ele procurará suas próprias respostas.”

Patrick Rothfuss

## RESUMO

O tema das licitações é sempre objeto de discussões importantes porque parcela significativa da economia brasileira depende, direta ou indiretamente, dela, envolvendo o interesse de diversos atores. A sua boa aplicação importa ganhos públicos, especialmente, no desempenho das funções administrativas do Estado e na instalação de projetos que permitam o desenvolvimento socioeconômico do País, respeitoso do dever de defesa e preservação do meio ambiente. Por isso, importa num processo de constante aprimoramento técnico para adequação a realidade mutante. A presente monografia tem por objetivo apresentar um estudo acerca dos processos licitatórios realizados pela Força Aérea Brasileira (FAB), justamente, por representar um paradigma diferente e pouco estudado, com intuito de gerar debates sobre o assunto. Inicialmente, realiza-se um estudo introdutório para apresentar uma visão geral do tema das licitações no Brasil, os seus microssistemas e as hipóteses de afastamento de licitação. Em seguida, analisa-se a estrutura administrativa da FAB e as especificidades dos seus processos licitatórios.

**Palavras-chave:** Direito Administrativo. Licitação. Força Aérea Brasileira.

## **ABSTRACT**

The subject of biddings is always the object of important discussions because a significant part of the Brazilian economy depends, directly or indirectly, on it, involving the interest of several players. Its good application implies public gains, especially in the performance of the administrative functions of the State and in the installation of projects that allow the socioeconomic development of the Country, respecting the duty of defense and preservation of the environment. Therefore, it matters in a process of constant technical improvement to suit the mutant reality. The present monograph aims to present a study about the bidding processes carried out by the Brazilian Air Force (FAB), precisely because it represents a different paradigm and little studied, in order to generate debates on the subject. Initially, an introductory study is carried out to present an overview of the subject of the biddings in Brazil, its microsystems and the hypotheses of bid rejection. Next, the administrative structure of the FAB and the specificities of its bidding processes are analyzed.

**Key-words:** Administrative Law. Bidding. Brazilian Air Force.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

FIGURA 1 – ORGANOGRAMA ADMINISTRATIVO DA FAB.....	51
---	----

## **LISTA DE TABELAS**

TABELA 1 – DESPESAS POR MODALIDADE DE CONTRATAÇÃO.....	59
--	----

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BAFO	- <i>Best and Final Offer</i>
CAB	- Comissão Aeronáutica Brasileira
CAB	- Comissão Aeronáutica Brasileira
CABE	- Comissão Aeronáutica Brasileira na Europa
CABW	- Comissão Aeronáutica Brasileira em Washington
CEAP	- Centro de Apoio Administrativo da Aeronáutica
CELOG	- Centro Logístico da Aeronáutica
CENCIAR	- Centro de Controle Interno da Aeronáutica
CF	- Constituição Federal
CINDACTA II	- Centro Integrado de Defesa e Controle de Tráfego Aéreo
COMAER	- Comando da Aeronáutica
COMAER	- Comando da Aeronáutica
COMGAP	- Comando-Geral de Apoio
COMGEP	- Comando-Geral de Pessoal
CPGF	- Cartão de Pagamento do Governo Federal
DCA	- Diretriz do Comando da Aeronáutica
DCTA	- Departamento de Ciência e Tecnologia Aeroespacial
DECEA	- Departamento de Controle do Espaço Aéreo
DIRAD	- Diretoria de Administração da Aeronáutica
DIREF	- Diretoria de Economia e Finanças da Aeronáutica
DIRINFRA	- Diretoria de Infraestrutura da Aeronáutica
DMA	- Diretriz do Ministério da Aeronáutica
DOU	- Diário Oficial da União
EED	- Empresa Estratégica de Defesa
END	- Estratégia Nacional de Defesa
FAB	- Força Aérea Brasileira
FFAA	- Forças Armadas
GAL	- Grupamento de Apoio Logístico
GAP	- Grupamento de Apoio
GAPCEA	- Grupamento de Apoio às Unidades do Sistema de Controle do Espaço Aéreo
GAPS	- Grupamento de Apoio de Saúde

ICA	- Instrução do Comando da Aeronáutica
ICT	- Instituição Científica e Tecnológica
IRI	- <i>Invitation to Register Interest</i>
LAI	- Lei de Acesso a Informação
LGL	- Lei Geral de Licitações e Contratos Administrativos
LRF	- Lei de Responsabilidade Fiscal
MCA	- Manual do Comando da Aeronáutica
MD	- Ministério da Defesa
OM	- Organização Militar
OSA	- Organizações de Saúde
PACT	- Prefeitura de Aeronáutica de Curitiba
RDC	- Regime diferenciado de Contratações
REsp	- Recurso Especial
RETAERO	- Regime Especial para a Indústria Aeroespacial Brasileira
RFP	- <i>Request for Proposal</i>
SARAM	- Subdiretoria de Aplicação dos Recursos para Assistência
Médico-Hospitalar	
SDAB	- Subdiretoria de Abastecimento
SEFA	- Secretaria de Economia e Finanças da Aeronáutica
SIAFI	- Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo
Federal	
SISCEAB	- Sistema de Controle do Espaço Aéreo
SISCOMAER	- Sistema de Administração de Comercio Exterior
SISCONTAER	- Sistema de Administração de Contabilidade
SISFINAER	- Sistema de Administração Financeira
SRP	- Sistema de Registro de Preços
UG CRED	- Unidade Gestora Credora
UG EXEC	- Unidade Gestora Executora
UG	- Unidade Gestora

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>13</b>
<b>2</b>	<b>LICITAÇÃO .....</b>	<b>14</b>
2.1	CONCEITO E FINALIDADE .....	14
2.2	LEGISLAÇÃO .....	16
2.2.1	O Dever de Licitar .....	17
2.2.2	Princípios .....	18
2.3	TIPOS DE LICITAÇÃO (CRITÉRIOS DE JULGAMENTO) .....	25
2.4	MODALIDADES DE LICITAÇÃO (TIPOLOGIA PROCESSUAL) .....	26
2.4.1	Concorrência .....	27
2.4.2	Tomada de Preço .....	28
2.4.3	Convite .....	29
2.4.4	Concurso .....	30
2.4.5	Leilão .....	30
2.4.6	Pregão .....	31
2.4.7	Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC) .....	33
2.5	CONTRATAÇÃO DIRETA .....	34
2.5.1	Inexigibilidade de Licitação .....	35
2.5.2	Dispensa de Licitação .....	36
2.6	SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS (SRP) .....	40
2.6.1	Adesão à Ata de Registro de Preços .....	41
2.7	CONTRATAÇÃO DE FORNECEDOR INTERNACIONAL .....	41
2.8	MICROSSISTEMA PARA CONTRATAÇÃO DE PRODUTOS E SISTEMAS DE DEFESA – LEI Nº 12.598/2012 .....	43
2.9	REGIME DE EXECUÇÃO ESPECIAL .....	45
2.9.1	Suprimento de Fundos (Cartão Corporativo) .....	45
<b>3</b>	<b>LICITAÇÃO NA FAB .....</b>	<b>47</b>
3.1	ESTRUTURA ADMINISTRATIVA .....	47
3.2	REGULAMENTOS .....	52
3.3	AQUISIÇÕES EM GERAL .....	53
3.4	AQUISIÇÃO DE PROJETOS ESTRATÉGICOS .....	54
3.5	ANÁLISE DOS PROCESSOS LICITATÓRIOS .....	57
<b>4</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>60</b>

REFERÊNCIAS.....	62
------------------	----

## 1 INTRODUÇÃO

As regras aplicadas aos processos licitatórios são as mesmas para a toda Administração Pública Federal. No entanto, dentro da discricionariedade autorizada pelo legislador, cabe a cada Órgão adaptar suas normas internas para que se adequem a realidade vivenciada por estas instituições com o objetivo de proporcionar maior eficácia e eficiência nas contratações públicas.

A Força Aérea Brasileira (FAB) também se insere neste contexto e, ao longo dos anos, foi alterando as suas rotinas para se adequar as novas realidades legislativas e para otimizar os seus processos. Além desses fatores, a FAB ainda teve que se modelar para superar a abrangência nacional das suas Organizações com um efetivo cada vez mais reduzido.

As experiências vividas e as soluções adotadas pela FAB podem servir como objeto de estudo para discussões doutrinárias bem como para comparação e aprimoramento de outros Órgãos.

Nesse sentido, no presente trabalho, pretende-se analisar os aspectos jurídicos aplicados nas licitações realizadas pela Força Aérea Brasileira.

Para isso, no primeiro momento, vamos realizar um estudo introdutório para apresentar uma visão geral do tema das licitações no Brasil, abordando seu conceito, previsão legislativa e seus princípios, os tipos de licitações e modalidades de licitação.

Abordaremos também as hipóteses de contratação direta, afastamento da licitação, o Sistema de Registro de Preços, as contratações internacionais, o microsistema para contratação de produtos e sistemas de defesa e o regime de execução especial.

Na sequência, trataremos da licitação na FAB a partir da sua estrutura administrativa, dos seus regulamentos, dos seus processos de aquisição geral e de projetos estratégicos e da análise das suas contratações recentes.

## 2 LICITAÇÃO

### 2.1 CONCEITO E FINALIDADE

Para desempenhar as suas funções, muitas vezes, os órgãos da Administração Pública precisam celebrar contratos. Da verificação da necessidade de contratar e a celebração do contrato, temos uma etapa intermediária ser cumprida denominada licitação.

Na doutrina, existem diversos conceitos para licitação que divergem, principalmente, sobre a sua natureza jurídica, se é procedimento ou processo.

Entre os autores que afirmam ser um procedimento estão Hely Lopes Meirelles<sup>1</sup>, Marçal Justen Filho<sup>2</sup> e Maria Sylvia Zanella Di Pietro<sup>3</sup> que acreditam que licitação envolve a prática de uma série ordenada de atos jurídicos (procedimento). Para ilustrar essa vertente, destacamos MEIRELLES e BURLE FILHO:

“Licitação é o procedimento administrativo mediante o qual a Administração Pública seleciona a proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse, inclusive o da promoção do desenvolvimento econômico sustentável e fortalecimento de cadeias produtivas de bens e serviços domésticos. Como procedimento, desenvolve-se através de uma sucessão ordenada de atos vinculantes para a: Administração e para os licitantes, o que propicia igual oportunidade a todos os interessados e atua como fator de eficiência e moralidade nos negócios administrativos. Tem como pressuposto a competição”.<sup>4</sup>

Já entre defensores da concepção de licitação como processo estão Odete Medauar e Egon Bockmann Moreira, pois acreditam que, além da sucessão de atos e fases, há sujeitos diversos interessados no processo que possuem direitos, deveres, ônus e sujeições<sup>5</sup>. Opinião que exemplificamos nas palavras de MOREIRA:

---

<sup>1</sup> MEIRELLES, Hely Lopes; BURLE FILHO, José Emmanuel. **Direito administrativo brasileiro**. 42ª ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2016. p. 310.

<sup>2</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 11ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015. p. 481.

<sup>3</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 29ª ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2016. p. 411.

<sup>4</sup> MEIRELLES; BURLE FILHO, op. cit. p. 310.

<sup>5</sup> MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 18ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014. p. 203.

“A licitação é o processo administrativo por meio do qual a Administração Pública seleciona pessoas aptas a bem executar determinados contratos administrativos. É uma relação jurídica processual instalada entre sujeitos de direito (públicos e privados) – o que significa dizer que dá nascimento a conjunto de deveres e direitos públicos subjetivos. Seu objetivo é o de propiciar à Administração a seleção da proposta mais vantajosa para a contratação administrativa, a partir de uma competição isonômica entre interessados. Através deste processo administrativo obtém-se a seleção objetiva do licitante que, tendo em vista os requisitos do edital e em confronto com as propostas dos demais concorrentes, presume-se, executará com maior eficiência o objeto contratual (elevada qualidade técnica unida ao menor custo)”.<sup>6</sup>

A licitação possui três finalidades: (a) obtenção do contrato mais vantajoso; (b) resguardo dos direitos de possíveis contratados; e (c) promoção do desenvolvimento nacional sustentável. Esta última adicionada pela Lei nº 12.349/2010, conversão da Medida Provisória nº 495/2010, que deu nova redação ao art. 32 da Lei nº 8.666/1993.<sup>7</sup>

Com base nas finalidades, DI PIETRO afirma que é possível extrair outro conceito para licitação que a etapa anterior à celebração dos contratos administrativos, que tem por objetivo escolher a proposta mais vantajosa para a Administração, promover o desenvolvimento nacional e garantir a isonomia entre os licitantes.<sup>8</sup>

Entra as duas posições, entendemos ser a mais apropriada a corrente que compreende licitação como um processo. Ela não é um mero encadeamento de atos jurídicos já que envolve a participação de vários sujeitos cujas posições são resguardadas pelo contraditório e pela ampla defesa. Verdade que na fase interna, temos uma menor preponderância desse caráter processual, enquanto, na fase externa, a sua percepção é mais nítida.

Esses propósitos são importantes porque parcela significativa da economia brasileira depende, direta ou indiretamente, desta Lei Geral de Licitações e Contratos Administrativos (LGL).<sup>9</sup> A boa aplicação da LGL importa ganhos públicos, não somente na economia orçamentária, mas, especialmente, no desempenho das

---

<sup>6</sup> MOREIRA, Egon Bockmann; GUIMARÃES, Fernando Vernalha. **Licitação pública: a lei geral de licitação - LGL e o regime diferenciado de contratação - RDC**. 2ª ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2015. p. 33-34.

<sup>7</sup> MEIRELLES, Hely Lopes; BURLE FILHO, José Emmanuel. **Direito administrativo brasileiro**. 42ª ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2016. p. 310-311.

<sup>8</sup> DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. **Direito administrativo**. 29ª ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2016. p. 412.

<sup>9</sup> MOREIRA; GUIMARÃES, op. cit. p.38.

funções administrativas do Estado e na instalação de projetos que permitam o desenvolvimento socioeconômico do País, respeitoso do dever de defesa e preservação do meio ambiente (art. 225 da CF/1988).<sup>10</sup>

Por isso, que todos os contratos celebrados pela administração devem ter como pressuposto um juízo de fundamento quanto à sua necessidade, utilidade e moralidade.<sup>11</sup> Além de possui o dever de realizar contratações públicas que privilegiem o desenvolvimento sustentável.<sup>12</sup>

Percebemos pelo exposto que a licitação não é um fim em si mesmo. Ela é instrumento para a contratação definida na escolha pública que deu origem ao edital. As formalidades que a compõe são destinadas a possibilitar a celebração de contrato válido e eficiente ao interesse público. Ocorrendo a supervalorização da forma em detrimento da substância, o excesso deverá ser corrigido administrativa ou judicialmente.<sup>13</sup>

## 2.2 LEGISLAÇÃO

As regras básicas atinentes à licitação estão contidas em lei. Existem vários diplomas que dispõe sobre licitações. Podemos fazer referência à Lei nº 8.666/1993 (LGL), à Lei nº 10.520/2002 (que dispõe sobre o pregão) e à Lei nº 12.462/2011 (que instituiu o RDC).<sup>14</sup>

Como se pode observa, existe uma pluralidade de regimes licitatórios. A Lei nº 8.666/1993 dispõe sobre normas gerais aplicáveis a todas as espécies de contratações Já Lei nº 10.520/2002 dispôs sobre uma modalidade licitatória específica denominada de pregão.<sup>15</sup> Ambas as legislações são aplicadas às Administrações Públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1º, III.<sup>16</sup>

---

<sup>10</sup> MOREIRA; GUIMARÃES, op. cit. p.39.

<sup>11</sup> MOREIRA, Egon Bockmann; GUIMARÃES, Fernando Vernalha. **Licitação pública: a lei geral de licitação - LGL e o regime diferenciado de contratação - RDC**. 2ª ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2015. p. 34.

<sup>12</sup> Ibid. p. 35.

<sup>13</sup> Ibid. p. 37.

<sup>14</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 11ª ed. São Paulo: Editora Revista do Tribunais, 2015. p. 481.

<sup>15</sup> Ibid. p. 485.

<sup>16</sup> MOREIRA; GUIMARÃES, op. cit. p. 38.

A competência privativa para a União legislar sobre normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, está prevista no inciso XXVII do art. 22 a CF outorgou competência privativa.<sup>17</sup> Aos demais entes federados há uma margem para a regência de assuntos periféricos.<sup>18</sup>

Existem ainda leis federais que tratam de licitações para outras espécies de contratações administrativas. É o caso das concessões de serviços públicos, disciplinadas pela Lei nº 8.987/1995. A Lei nº 11.079/2004 que contempla disciplina específica para as concessões patrocinadas e administrativas. A Lei nº 12.232/2010 que dispõe sobre as licitações para serviços de publicidade e propaganda.<sup>19</sup>

Já a Lei Complementar nº 123/2006 definiu regras destinadas a garantir a preferência em favor da contratação de microempresas e empresas de pequeno porte.<sup>20</sup> O Decreto nº 8.473/2015 estabelece, no âmbito da Administração Pública Federal, o percentual mínimo destinado à aquisição de gêneros alimentícios de agricultores familiares e suas organizações, empreendedores familiares rurais e demais beneficiários da Lei nº 11.326/2006.

### 2.2.1 O Dever de Licitar

A licitação de obras, serviços, compras e alienações é uma exigência constitucional para toda a Administração Pública, direta, indireta e fundacional, excetuados os casos especificados na legislação pertinente (CF, art. 37, XXI). É admissível que as empresas estatais que possuem personalidade jurídica de Direito Privado (sociedades de economia mista, empresas públicas e outras entidades controladas direta ou indiretamente pelo Poder Público) possam ter regulamento próprio, mas ainda assim ficam sujeitas às normas gerais da Lei nº 8.666/93 (art. 119).<sup>21</sup>

A LGL deve ser aplicada a todo universo das contratações administrativas do Estado, excetuando-se as situações em que é possível a aplicação de leis especiais

---

<sup>17</sup> MOREIRA, Egon Bockmann; GUIMARÃES, Fernando Vernalha. **Licitação pública: a lei geral de licitação - LGL e o regime diferenciado de contratação - RDC**. 2ª ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2015. p. 37.

<sup>18</sup> Ibid. p.43.

<sup>19</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 11ª ed. São Paulo: Editora Revista do Tribunais, 2015. p. 485.

<sup>20</sup> Ibid. p. 485.

<sup>21</sup> MEIRELLES, Hely Lopes; BURLE FILHO, José Emmanuel. **Direito administrativo brasileiro**. 42ª ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2016. p. 325.

como o pregão, o RDC e as PPP.<sup>22</sup> O rol, constante no art. 2º da LGL, de prestações que, “quando contratadas com terceiros”, exigem prévia licitação, é exemplificativo.<sup>23</sup> Inclusive, parágrafo único do art. 2º da LGL é categórica ao descartar “a validade a nomes extravagantes com os quais porventura se apelide o documento firmado entre Administração e pessoas privadas”<sup>24</sup>. Não importa o título que seja outorgado a ele, bastando a constatação fática da existência de um ajuste (acordo, convenção, pacto, trato, etc.) revelador para que ocorra o nascimento de específica relação jurídica material entre a Administração e outra(s) pessoa(s) privada(s).<sup>25</sup>

Ressalta-se que, para que ocorra a licitação, é necessário preexistir situação fática que permita a efetiva competição entre os interessados em contratar com a Administração<sup>26</sup>, ou seja, deve (a) haver mais de um potencial interessado e (b) haver a real possibilidade de competição, objetiva e isonômica, entre tais interessados. Para os casos em que tais condições não existam, deverá ser efetivada a contratação direta.<sup>27</sup>

### 2.2.2 Princípios

Existe divergência doutrinária na indicação dos princípios incidentes no processo licitatório.<sup>28</sup>

JUSTEN FILHO, enumera os seguintes princípios: a vantajosidade, a isonomia, o desenvolvimento nacional sustentável, a proporcionalidade, a impessoalidade, a objetividade do julgamento, a moralidade, a probidade, a publicidade, a eficiência.<sup>29</sup>

Já MEIRELLES resume como princípios que regem a licitação: procedimento formal; publicidade de seus atos; igualdade entre os licitantes; sigilo na apresentação

---

<sup>22</sup> MOREIRA, Egon Bockmann; GUIMARÃES, Fernando Vernalha. **Licitação pública: a lei geral de licitação - LGL e o regime diferenciado de contratação - RDC**. 2ª ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2015. p.72-73.

<sup>23</sup> Ibid. p.73.

<sup>24</sup> Ibid. p.73.

<sup>25</sup> Ibid. p.73.

<sup>26</sup> Ibid. p. 35.

<sup>27</sup> Ibid. p. 35-36.

<sup>28</sup> GRANDO, Fabiane. **Licitações - Aspectos relevantes: peculiaridades das licitações internacionais**. 2005. Monografia - Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2005.

<sup>29</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 11ª ed. São Paulo: Editora Revista do Tribunais, 2015. p. 486-488.

das propostas; vinculação ao edital ou convite; julgamento objetivo; adjudicação compulsória ao vencedor e probidade administrativa.<sup>30</sup>

O que ocorre é que, apesar da LGL enaltecer uma gama de princípios específicos que fornecem identidade ao regime jurídico-administrativo, bem como parâmetros e limites à atuação da Administração Pública<sup>31</sup>, esse elenco é exemplificativo, vez que a força motriz do direito administrativo brasileiro é o texto constitucional, que possui diversos princípios implícitos e explícitos.<sup>32</sup>

De toda forma, como precisamos delimitar o rol de princípios a serem estudados, iremos nos deter aos princípios elencados no art. 3º a Lei nº 8.666/1993: legalidade, impessoalidade, moralidade, igualdade, publicidade, probidade administrativa, vinculação ao instrumento convocatório, julgamento objetivo e outros que são correlatos a estes.

Há que se observar ainda que não existe hierarquia entre os princípios, mas integração mútua (ponderação), fazendo com que assumam diferentes intensidades recíprocas em face dos casos concretos.<sup>33</sup>

### 2.2.2.1 Legalidade

Para a Administração Pública, o princípio da legalidade se traduz na obrigação de cumprir preceitos normativos positivados em lei e disciplinados em regulamentos administrativos. A Administração não está somente subordinada ao Direito posto, mas deve guiar a sua conduta com o propósito de dar cumprimento aos comandos legais. Apenas em razão de lei que o administrador público pode fazer, deixar de fazer e/ou instalar comandos cogentes para os particulares.<sup>34</sup>

Alertamos que o princípio da legalidade não retrata a simples ideia de um rol de normas fechadas, que se encerram em sua própria leitura, limitando a prática da Administração. Na verdade, exige a compreensão da completude do ordenamento

---

<sup>30</sup> MEIRELLES, Hely Lopes; BURLE FILHO, José Emmanuel. **Direito administrativo brasileiro**. 42ª ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2016. p. 314.

<sup>31</sup> MOREIRA, Egon Bockmann; GUIMARÃES, Fernando Vernalha. **Licitação pública: a lei geral de licitação - LGL e o regime diferenciado de contratação - RDC**. 2ª ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2015. p. 82.

<sup>32</sup> Ibid. p. 82.

<sup>33</sup> Ibid. p. 83.

<sup>34</sup> Ibid. p. 84.

jurídico e a inserção da conduta cogitada (os fatos), de forma harmônica, nesse universo normativo.<sup>35</sup>

A legalidade traz consigo ainda os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade.<sup>36</sup> Estes dois princípios impõem uma perspectiva ponderada à aplicação da norma jurídica, proibindo a sua compreensão puramente em abstrato e a automática subsunção à hipótese fática, numa operação mecânica que despreza o que efetivamente acontece na realidade.<sup>37</sup>

#### 2.2.2.2 Impessoalidade

O princípio da impessoalidade preconiza que não deve existir elementos de natureza subjetiva ou pessoal interferindo nos atos do processo licitatório.<sup>38</sup>

Percebemos que a impessoalidade é uma das faces do princípio da isonomia, disciplinando que todos são iguais diante a Administração Pública.<sup>39</sup> A isonomia, justamente, obsta que critérios subjetivos ou anti-isonômicos influenciem na seleção dos candidatos à contratação com a Administração e assume grande relevância no processo licitatório.<sup>40</sup>

As únicas discriminações autorizadas, tanto positivas (e.g. a margem de preferência para micro e pequenas empresas) como as negativas (e.g. exigências técnicas), são aquelas que possuam como lastro a norma jurídica e a conexão desta com a realidade fática subjacente, ou seja, tenham legitimidade do porquê da desigualação.<sup>41</sup>

#### 2.2.2.3 Moralidade

O princípio da moralidade demanda da Administração comportamento não apenas lícito, mas também de acordo com a moral, os bons costumes, as regras de

---

<sup>35</sup> MOREIRA, Egon Bockmann; GUIMARÃES, Fernando Vernalha. **Licitação pública: a lei geral de licitação - LGL e o regime diferenciado de contratação - RDC**. 2ª ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2015. p. 85.

<sup>36</sup> Ibid. p. 85.

<sup>37</sup> Ibid. p. 85.

<sup>38</sup> MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 18ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014. p. 206.

<sup>39</sup> MOREIRA; GUIMARÃES, op. cit. p. 86.

<sup>40</sup> STJ, REsp 615.432, Min. Luiz Fux, DJU 27.6.2005.

<sup>41</sup> MOREIRA; GUIMARÃES, op. cit. p. 86.

boa administração, os princípios de justiça e de equidade, a ideia comum de honestidade.<sup>42</sup>

A atuação administrativa pública deve ter como norte a concretização de valores éticos fundamentais. Não se pode aprovar conduta administrativa afastada da probidade, do decoro, da lealdade, boa-fé e segurança jurídica. Para o servidor público a obediência ao princípio da moralidade é cogente.<sup>43</sup>

Esclarecemos que a vinculação da moralidade com a probidade ocorre devido a primeira possuir um conceito vago, indeterminado, enquanto a probidade, ou melhor, a improbidade administrativa já dispõe de contornos mais definidos no direito positivo, tendo em vista que a Constituição define sanções para os servidores que incidem nela.<sup>44</sup>

#### 2.2.2.4 Igualdade

O princípio da igualdade assegura a isonomia para todos os licitantes, vedada qualquer discriminação, tendo origem no art. 5º da Constituição.<sup>45</sup> Garante a distribuição isonômica de oportunidades e tratamento, com o mesmo respeito a todas as pessoas, inclusive por meio de discriminações previstas em lei. Em licitações, importa o dever ativo da realização de certames públicos que incentivem o acesso ao maior número de interessados.<sup>46</sup>

Da igualdade que decorrem os demais princípios da licitação porque eles existem para assegurar a isonomia. O seu desatendimento constitui a forma mais pérfida de desvio de poder, razão pela qual o Judiciário tem anulado editais e julgamentos onde se encontra a perseguição ou o favoritismo administrativo, sem nenhum objetivo ou vantagem para o interesse público.<sup>47</sup>

---

<sup>42</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 29ª ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2016. p. 423.

<sup>43</sup> MOREIRA, Egon Bockmann; GUIMARÃES, Fernando Vernalha. **Licitação pública: a lei geral de licitação - LGL e o regime diferenciado de contratação - RDC**. 2ª ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2015. p. 86.

<sup>44</sup> DI PIETRO, op. cit. p. 423.

<sup>45</sup> MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 18ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014. p. 206.

<sup>46</sup> MOREIRA; GUIMARÃES, op. cit. p. 87.

<sup>47</sup> MEIRELLES, Hely Lopes; BURLE FILHO, José Emmanuel. **Direito administrativo brasileiro**. 42ª ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2016. p. 316.

DI PIETRO também reforça a ideia de que o princípio da igualdade é um dos alicerces da licitação e destaca que a igualdade entre os licitantes é mencionada duas vezes na Lei nº 8.666/1993, uma como objetivo e outra como princípio.<sup>48</sup>

#### 2.2.2.5 Publicidade

O princípio da publicidade é da essência de um Estado Democrático de Direito, já que o servidor público atua no interesse da coletividade, cumprindo determinações legais. É uma das manifestações do princípio republicano.<sup>49</sup>

A publicidade objetiva assegura as faculdades de participação e de fiscalização dos atos da licitação a qualquer interessado.<sup>50</sup> A “Constituição estabelece o direito ao recebimento de informações dos órgãos públicos está estabelecido na Constituição. Todos os cidadãos podem obter os conjuntos de dados a respeito de quaisquer licitações públicas, excetuando-se o acesso ao conteúdo das propostas antes da sua abertura, bem como o acesso ao orçamento para as licitações sob o RDC.<sup>51</sup>

Nas licitações, a publicidade garante a igualdade entre a Administração e todos os interessados que têm o direito de receber todos os dados úteis e necessários para participação no certame, bem como receber respostas para todas as dúvidas que venham a surgir.<sup>52</sup>

Após a Emenda Constitucional nº 19/1998, a publicidade abrangeu o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo<sup>53</sup>, passando a assumir significado ainda mais especial depois da edição da Lei nº 12.527/2011, Lei de Acesso a Informações (LAI) regulamentada pelo Decreto nº 7.724/2012, que tem como máxima diretriz a observância da publicidade como

---

<sup>48</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 29ª ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2016. p. 416.

<sup>49</sup> MOREIRA, Egon Bockmann; GUIMARÃES, Fernando Vernalha. **Licitação pública: a lei geral de licitação - LGL e o regime diferenciado de contratação - RDC**. 2ª ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2015. p. 88.

<sup>50</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 11ª ed. São Paulo: Editora Revista do Tribunais, 2015. p. 487.

<sup>51</sup> MOREIRA; GUIMARÃES, op. cit. p. 89.

<sup>52</sup> MOREIRA; GUIMARÃES, op. cit. p. 89.

<sup>53</sup> MOREIRA; GUIMARÃES, op. cit. p. 89.

preceito geral e do sigilo como exceção. A LAI inclusive se dirige a todos os órgãos e entidades públicas, da Administração direta e da indireta, sem qualquer exceção.<sup>54</sup>

“A regra é a ampla transparência, clara, franca”.<sup>55</sup> A ausência de publicidade só é aceita em situações que colocam em risco a satisfação de outros interesses atribuídos ao Estado, tal como ocorre no caso das contratações que envolvam questões sigilosas.<sup>56</sup>

#### 2.2.2.6 Probidade Administrativa

Para SILVA, a improbidade administrativa é “uma imoralidade qualificada pelo dano ao erário e corresponde vantagem ao ímprobo ou a outrem”.<sup>57</sup> Os agentes públicos devem atuar com retidão, sem visar a proveito próprio ou locupletamento de outrem.<sup>58</sup>

O princípio da probidade administrativa tem disciplina especial na Lei nº 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa), cujo art. 10, VIII, prescreve ser ímprobo o ato que frustre a licitude do processo licitatório ou o dispense indevidamente.<sup>59</sup>

#### 2.2.2.7 Vinculação ao Instrumento Convocatório

O processo licitatório é disciplinado pela lei, mas também por atos administrativos normativos. O ato convocatório da licitação estabelece o objeto, define os pressupostos de participação e dita as regras para julgamento.<sup>60</sup> A LGL utilizou da expressão instrumento convocatório como gênero, a abranger as espécies edital e carta-convite.<sup>61</sup>

---

<sup>54</sup> MOREIRA, Egon Bockmann; GUIMARÃES, Fernando Vernalha. **Licitação pública: a lei geral de licitação - LGL e o regime diferenciado de contratação - RDC**. 2ª ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2015. p. 89.

<sup>55</sup> Ibid. p. 89.

<sup>56</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 11ª ed. São Paulo: Editora Revista do Tribunais, 2015. p.487.

<sup>57</sup> SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 38ª edição São Paulo. Editora Malheiros, 2015. p. 680.

<sup>58</sup> MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 18ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014. p. 209.

<sup>59</sup> MOREIRA; GUIMARÃES. op. cit. p. 90

<sup>60</sup> JUSTEN FILHO, op. cit. p. 481-482.

<sup>61</sup> MOREIRA; GUIMARÃES. op. cit. p. 94.

Na lição de Diógenes Gasparini, trata-se de ato administrativo normativo pelo qual o licitante noticia a abertura de licitação em uma das modalidades, define condições de sua realização e do contrato e convoca os interessados para apresentar as propostas para o objeto estipulado. A partir disso, temos como principais funções: (a) noticiar a abertura da licitação (função divulgadora); (b) fixar as condições de realização e da celebração do eventual contrato (função reguladora); (c) convocar os interessados para participação (função convocatória).<sup>62</sup>

A vinculação ao instrumento convocatório pode ser compreendida como princípio de limitação material e procedimental. A partir da sua divulgação, a Administração pública e os particulares estão subordinados a ela,<sup>63</sup> fazendo lei entre as partes, devendo ser observados os termos do edital até o encerramento do certame.<sup>64</sup>

Destaca-se que esta vinculação não é apenas endoadministrativa, pois traduz efeitos ao exterior da entidade promotora da licitação. Todos os interessados, terceiros e mesmo os demais Poderes constituídos (Judiciário, Legislativo, Ministério Público) devem obediência aos termos do instrumento convocatório. Isso porque quem dispõe de competência gerencial para definir a licitação é a Administração a quem a lei atribuiu tal título.<sup>65</sup>

Importante esclarecer também que o instrumento convocatório vincula positiva e negativamente. A Administração e os licitantes devem obediência tanto ao que está expressamente previsto como não podem exigir o que não consta nele.<sup>66</sup>

Obviamente, o princípio da vinculação pressupõe a constitucionalidade e a legalidade do ato convocatório. Não é possível a defesa de qualquer vinculação derivada do ilícito. Caso o instrumento seja viciado, deverá ser impugnado e ter sua nulidade decretada, administrativa ou judicialmente.<sup>67</sup> E, mesmo que não contestada

---

<sup>62</sup> GASPARINI, Diógenes. **Instrumento convocatório das licitações**. Informativo de Licitações e Contratos (ILC) nº 131. Curitiba. Editora Zênite, 2005.

<sup>63</sup> MOREIRA, Egon Bockmann; GUIMARÃES, Fernando Vernalha. **Licitação pública: a lei geral de licitação - LGL e o regime diferenciado de contratação - RDC**. 2ª ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2015. p. 94.

<sup>64</sup> STJ, REsp 1384138, Min. Humberto Martins, DJe 26.8.2013.

<sup>65</sup> MOREIRA; GUIMARÃES. op. cit. p. 95.

<sup>66</sup> MOREIRA; GUIMARÃES. op. cit. p. 95.

<sup>67</sup> MOREIRA; GUIMARÃES. op. cit. p. 96.

administrativamente, a nulidade não se convalida; não se transforma em legalidade pelo silêncio das partes conjugado com o decurso do tempo.<sup>68</sup>

Se o instrumento se revelar falho ou inapropriado aos propósitos da Administração, ele poderá ser corrigido a tempo através de aditamento ou expedição de um novo, sempre com republicação e reabertura de prazo se a alteração afetar a elaboração das propostas.<sup>69</sup>

#### 2.2.2.8 Julgamento objetivo

O princípio do julgamento objetivo “é o resultado da conjugação entre isonomia, impessoalidade e vinculação ao ato convocatório. Ele celebra o princípio da livre concorrência”.<sup>70</sup> E, conhecimento e o exame do objeto da licitação devem ser orientados pelos critérios fixados no instrumento convocatório.<sup>71</sup>

O julgamento de toda licitação deve se apoiar em fatores concretos solicitados pela Administração, em confronto com o proposto pelos proponentes dentro do autorizado pelo instrumento convocatório. Objetiva a afastar o discricionarismo na seleção das propostas, obrigando os julgadores a se aterem ao critério prefixado pela Administração, reduzindo e delimitando a margem de valoração subjetiva, sempre presente em qualquer julgamento.<sup>72</sup>

### 2.3 TIPOS DE LICITAÇÃO (CRITÉRIOS DE JULGAMENTO)

Os tipos licitatórios se configuram como critérios de julgamentos a reger a licitação. A LGL estabeleceu quatro critérios distintos: (a) o menor preço; (b) a melhor técnica; (c) a combinação entre técnica e preço; e (d) o maior lance ou oferta. Sob a disciplina da LGL, este é um elenco fechado, *numerus clausus*, conforme o § 5º do

---

<sup>68</sup> MOREIRA, Egon Bockmann; GUIMARÃES, Fernando Vernalha. **Licitação pública: a lei geral de licitação - LGL e o regime diferenciado de contratação - RDC**. 2ª ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2015. p. 96

<sup>69</sup> MEIRELLES, Hely Lopes; BURLE FILHO, José Emmanuel. **Direito administrativo brasileiro**. 42ª ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2016. p. 321.

<sup>70</sup> MOREIRA; GUIMARÃES, op. cit. p. 96.

<sup>71</sup> MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 18ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014. p. 210.

<sup>72</sup> MEIRELLES; BURLE FILHO, op. cit. p. 321.

art. 45. Não é possível criar tipo diverso, nem combinar ou conjugar a aplicação daquele incorporados no art. 45.<sup>73</sup>

O tipo de licitação será sempre indicado no conteúdo do instrumento convocatório, assim como explicitados os fatores de aferição e avaliação de propostas.<sup>74</sup>

A escolha por um tipo licitatório não é absolutamente livre. A LGL definiu certos pressupostos que devem ser observados na seleção dos tipos pela Administração. A escolha do tipo reflete na estruturação processual da licitação. De modo que o tipo de técnica e preço, por exemplo, imprime rito procedimental diverso à licitação comparativamente a do tipo menor preço. O mesmo acontece com os demais tipos. A necessidade de atender certo critério de escolha exige uma composição procedimental específica para cada caso.<sup>75</sup>

#### 2.4 MODALIDADES DE LICITAÇÃO (TIPOLOGIA PROCESSUAL)

A licitação é um processo. Ou seja, ela se caracteriza como uma sucessão preestabelecida de atos e fatos administrativos, encadeados e ligados a um objetivo último: alcançar a proposta mais vantajosa à Administração, através de uma disputa isonômica e eficiente.<sup>76</sup>

A estrutura do processo licitatório variará de acordo com a extensão da disputa e a natureza da prestação pretendida. Para customizar os procedimentos sob critérios de amplitude e da natureza do objeto, o legislador estabeleceu variadas modalidades de licitação.<sup>77</sup>

A LGL concebeu como modalidade de licitação: (a) concorrência, (b) tomada de preços, (c) convite, (d) concurso e (e) leilão. Além disso, a Lei nº 10.520/2002 criou a modalidade do (f) pregão. Sem falar na Lei 12.462/2011, que aboliu a existência de

---

<sup>73</sup> MOREIRA, Egon Bockmann; GUIMARÃES, Fernando Vernalha. **Licitação pública: a lei geral de licitação - LGL e o regime diferenciado de contratação - RDC**. 2ª ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2015. p. 156.

<sup>74</sup> Ibid. p. 156-157.

<sup>75</sup> Ibid. p. 157.

<sup>76</sup> Ibid. p. 124.

<sup>77</sup> Ibid. p. 124.

modalidades relativamente ao RDC, cuja lógica é significativamente diferente da LGL.<sup>78</sup>

Conforme § 8º do art. 22 da LGL, a tipologia dos processos de licitação é fechada, pois é expressamente proibido a criação administrativa de outras modalidades e/ou de modalidades combinadas, seja por meio de ato regulamentar (decreto), seja através de ato convocatório.<sup>79</sup>

Portanto, licitação é o gênero do qual as modalidades são espécies. Por isso que os princípios e os preceitos genéricos estudados são aplicados a todas as modalidades e os específicos regem cada uma delas em particular. As espécies de licitação possuem características próprias e são destinadas a determinados tipos de contratação.<sup>80</sup>

#### 2.4.1 Concorrência

A modalidade concorrência representa o rito ordinário dos processos de licitação. Não é somente padrão de referência para as demais modalidades (LGL, art. 23, §§ 3º e 4º), mas também aquela de procedimento mais complexo e minucioso. Isso porque a concorrência outorga a mais ampla legitimidade aos interessados, bem como se destina a licitações de maior valor e intensa exigências técnicas. No mesmo sentido, a concorrência tem a habilitação dos interessados como pressuposto para a possibilidade da oferta de preços.<sup>81</sup>

A concorrência pode ser utilizada para qualquer tipo de contrato administrativo, inclusive aqueles cujo objeto seja a alienação de bens e direitos. Sendo obrigatória a sua adoção para obras e serviços de engenharia, cujo valor ultrapasse R\$ 1.500.000,00, ou para compras e serviços superiores a R\$ 650.000,00.<sup>82</sup>

Por ser a modalidade para as contratações de maior valor, a lei optou por exigir ampla publicidade, combinada com a possibilidade da participação de quaisquer interessados (sem limitações prévias, bastando que preencham as condições de

---

<sup>78</sup> MOREIRA, Egon Bockmann; GUIMARÃES, Fernando Vernalha. **Licitação pública: a lei geral de licitação - LGL e o regime diferenciado de contratação - RDC**. 2ª ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2015. p. 124.

<sup>79</sup> Ibid. p. 125.

<sup>80</sup> MEIRELLES, Hely Lopes; BURLE FILHO, José Emmanuel. **Direito administrativo brasileiro**. 42ª ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2016. p. 386.

<sup>81</sup> MOREIRA; GUIMARÃES, op. cit. p. 126.

<sup>82</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 11ª ed. São Paulo: Editora Revista do Tribunais, 2015. p.491.

habilitação). Igualmente por isso, esta modalidade se desenvolve mediante o rito mais minucioso, que comporta uma habilitação inicial exigente.<sup>83</sup>

Deste modo, nos termos da LGL, a concorrência se aplica: (a) a contratos de valor elevado (art. 23, I, “c” e II, “c” e § 6º); (b) para contratar parcela de obra, de serviço ou de compra cuja soma das parcelas alcance o valor previsto para esta modalidade (art. 23, §§ 2º e 5º); (c) para contratar obras e serviços da mesma natureza e no mesmo local, desde que seja possível realiza-las conjunta e concomitantemente (art. 23, § 5º); (d) para o sistema de registro de preços (art. 15, § 3º, I); (e) para comprar ou alienar bens imóveis, nas concessões de direito real de uso; e (f) nas licitações internacionais (art. 17, I e 23, § 3º).<sup>84</sup>

#### 2.4.2 Tomada de Preço

A tomada de preços é a modalidade de licitação adequada para compras e serviços no valor máximo de R\$ 650.000,00 e para obras e serviços de engenharia inferiores a R\$ 1.500.000,00.<sup>85</sup>

A lei aproximou a tomada de preços da concorrência<sup>86</sup>, exigindo publicação do aviso e permitindo o cadastramento em qualquer momento desde que anterior ao lançamento do edital ou, no máximo, até o terceiro dia anterior ao do recebimento das propostas.<sup>87</sup>

O que caracteriza e distingue a tomada de preços da concorrência é a existência da habilitação prévia dos licitantes por meio dos registros cadastrais, de forma que a habilitação preliminar se resume a verificação de dados constantes dos certificados de registro dos interessados e, se for o caso, se realmente têm capacidade operativa e financeira exigida no edital.<sup>88</sup>

Enquanto na concorrência, nós temos o exame simultâneo da habilitação de todos os interessados restrita à primeira fase do rito processual (uma concentração

---

<sup>83</sup> MOREIRA, Egon Bockmann; GUIMARÃES, Fernando Vernalha. **Licitação pública: a lei geral de licitação - LGL e o regime diferenciado de contratação - RDC**. 2ª ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2015. p. 126.

<sup>84</sup> Ibid. p. 126.

<sup>85</sup> JUSTEN FILHO, op. cit. p.491.

<sup>86</sup> MEIRELLES, Hely Lopes; BURLE FILHO, José Emmanuel. **Direito administrativo brasileiro**. 42ª ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2016. p. 393.

<sup>87</sup> MOREIRA, Egon Bockmann; GUIMARÃES, op. cit. p. 128.

<sup>88</sup> MEIRELLES; BURLE FILHO, op. cit. p. 393.

cronológica da apresentação dos documentos), na tomada de preços, esta fase é espraiada no tempo.<sup>89</sup>

### 2.4.3 Convite

Convite é a modalidade de licitação mais simples.<sup>90</sup> É a modalidade de licitação apropriada para compras e serviços com valor máximo de até R\$ 80.000,00 e obras e serviços de engenharia inferiores a R\$ 150.000,00.<sup>91</sup> Destina-se, portanto, a contratações de pequeno vulto, consistindo na solicitação por escrito a no mínimo três interessados do ramo, registrados ou não, para que apresentem suas propostas num prazo que deve ser no mínimo de cinco dias úteis (art. 21, § 22, IV).<sup>92</sup>

Como dito, os convites deverão ser enviados a, no mínimo, três potenciais interessados, sendo de todo recomendável que este pequeno rol de convidados seja excepcional já que a Administração tem o dever de incrementar a competitividade trazendo o maior número de participantes para a licitação.<sup>93</sup>

Esta modalidade licitatória tem como diferencial a iniciativa da Administração, que deve procurar e convidar individualmente os interessados através de correspondência específica. Ao órgão ou entidade licitante cabe a demonstração de que aqueles foram destinatários dos convites sejam do setor ou área da atividade a ser executada no futuro contrato, o que pode ocorrer por meio da respectiva notoriedade ou por meio do cadastramento.<sup>94</sup>

---

<sup>89</sup> MOREIRA, Egon Bockmann; GUIMARÃES, Fernando Vernalha. **Licitação pública: a lei geral de licitação - LGL e o regime diferenciado de contratação - RDC**. 2ª ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2015. p. 128.

<sup>90</sup> MEIRELLES, Hely Lopes, BURLE FILHO, José Emmanuel. **Direito administrativo brasileiro**. 42ª ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2016. p. 394.

<sup>91</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 11ª ed. São Paulo: Editora Revista do Tribunais, 2015. p.491.

<sup>92</sup> MEIRELLES; BURLE FILHO, op. cit. p. 394

<sup>93</sup> MEIRELLES; BURLE FILHO, op. cit. p. 131.

<sup>94</sup> MOREIRA; GUIMARÃES, op. cit. p. 130-131.

#### 2.4.4 Concurso

O concurso é a modalidade especial de licitação que, embora esteja sujeita aos princípios da publicidade e da igualdade entre os interessados, visando selecionar o melhor trabalho, dispensa as formalidades específicas da concorrência.<sup>95</sup>

Esta modalidade é apropriada para contratações extraordinárias que visem à eleição de trabalho cuja escolha seja eminentemente qualitativa. O objetivo é selecionar um trabalho (técnico, científico ou artístico) que se destaque como de elevada qualidade. Por esta razão que é atribuído prêmio ou remuneração ao vencedor do concurso. Como a recompensa pelo mérito do trabalho apresentado.<sup>96</sup>

O pagamento do prêmio ou remuneração envolve a cessão dos direitos autorais à Administração, que se valerá deles para as finalidades definidas em edital.<sup>97</sup>

O concurso exige a publicação do edital em imprensa oficial, com antecedência adequada ao seu objeto. O prazo mínimo de 45 dias, estabelecido no art. 21, § 2<sup>a</sup>, I, “a”, da LGL, é meramente sugestivo já que, em determinados casos, a criatividade humana não pode ficar circunscrita a lapso tão breve.<sup>98</sup>

#### 2.4.5 Leilão

O leilão é a modalidade apropriada para a venda de determinados bens da Administração Pública (móveis inservíveis até determinado valor; bens apreendidos ou penhorados; imóveis cuja aquisição tenha sido derivada de procedimentos judiciais ou de dação em pagamento), que são arrematados por quem oferecer o maior lance maior.<sup>99</sup>

A rigor, a modalidade é uma técnica de negociação do preço a ser recebido pela Administração no contrato administrativo<sup>100</sup>, sendo acolhida também para as contratações de compras de bens e serviços comuns (Lei nº 10.520/2002, a Lei do Pregão); para os contratos de concessão comum, administrativa e patrocinada (Lei nº

---

<sup>95</sup> MEIRELLES, Hely Lopes; BURLE FILHO, José Emmanuel. **Direito administrativo brasileiro**. 42<sup>a</sup> ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2016. p. 395.

<sup>96</sup> MOREIRA, Egon Bockmann; GUIMARÃES, Fernando Vernalha. **Licitação pública: a lei geral de licitação - LGL e o regime diferenciado de contratação - RDC**. 2<sup>a</sup> ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2015. p. 133.

<sup>97</sup> Ibid. p. 133.

<sup>98</sup> Ibid. p. 134.

<sup>99</sup> Ibid. p. 134.

<sup>100</sup> Ibid. p. 134.

8.987/1995, a Lei Geral de Concessões) e no Regime Diferenciado de Contratações/RDC (Lei nº 12.462/2011).<sup>101</sup>

Sendo o leilão um ato negocial instantâneo, não é aplicável para as alienações que dependam de contrato formal. De fato, no leilão, o bem é apregoado, os lances são verbais, a venda é feita à vista ou a curto prazo e a entrega se processa de imediato.<sup>102</sup>

No leilão, não é necessária qualquer habilitação prévia do licitante, em face das características já mencionadas. O essencial é que os bens a serem leiloados sejam previamente avaliados e postos à disposição dos interessados para exame e que o leilão seja precedido de ampla publicidade.<sup>103</sup>

O prazo de divulgação do leilão deverá ter antecedência de 15 dias corridos e seu processamento ocorre com o comparecimento dos interessados no local e hora predeterminados.<sup>104</sup>

#### 2.4.6 Pregão

Pregão é “modalidade de licitação distinta daquelas cinco previstas na Lei nº 8.666/1993”.<sup>105</sup> É uma modalidade peculiar de licitação, extraordinária à LGL. Sua instituição exigiu a edição de uma lei especial (a Lei nº 10.520/2001) que excepciona a LGL, segundo o critério específico de resolução de antinomia aparente, onde a lei especial impede a incidência da geral em determinadas hipóteses.<sup>106</sup>

As peculiaridades do pregão residem (a) na inversão da ordem relativa às fases, onde primeiramente se processa o julgamento do preço para depois ser realizado o exame da habilitação para aquele que ofereceu o menor preço; (b) na participação irrestrita de quaisquer interessados; (c) na possibilidade das propostas por escrito serem sucedidas por novos e sucessivos lances, até o limite da exequibilidade do objeto. Esta modalidade reduziu ao máximo as formalidades

---

<sup>101</sup> MOREIRA, Egon Bockmann; GUIMARÃES, Fernando Vernalha. **Licitação pública: a lei geral de licitação - LGL e o regime diferenciado de contratação - RDC**. 2ª ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2015. p. 135.

<sup>102</sup> MEIRELLES, Hely Lopes; BURLE FILHO, José Emmanuel. **Direito administrativo brasileiro**. 42ª ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2016. p. 396.

<sup>103</sup> Ibid. p. 396.

<sup>104</sup> MOREIRA; GUIMARÃES, op. cit. p. 135.

<sup>105</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 11ª ed. São Paulo: Editora Revista do Tribunais, 2015. p. 491.

<sup>106</sup> MOREIRA; GUIMARÃES, op. cit. p. 136.

licitatórias, visando permitir a celebração de contratos com menores custos de transação e maior celeridade.<sup>107</sup>

Salvo exceções expressas, o pregão não tem limitações prévias, sejam de valor ou relativas ao objeto do futuro contrato<sup>108</sup>, desde que o objeto licitado se enquadre no conceito de bem e serviço comum.<sup>109</sup>

A Lei nº 10.520/2002, ao se referir a bens e serviços comuns, não permite sua redução interpretativa ao conceito a algo simples, sem importância ou ordinárias. A norma faz referência a bens e serviços que têm padrões gerais e habituais em sua produção, prestação e comercialização, que façam parte do cotidiano da Administração ou mesmo das empresas privadas, mas cujo gênero não permita uma distinção relevante entre as espécies e subespécies. De tão objetivos que são, permite-se a comparação entre eles apenas através do preço.<sup>110</sup> Ou seja, bem ou serviço comum “é aquele que se apresenta sob identidade e características padronizadas e que se encontra disponível, a qualquer tempo, num mercado próprio”.<sup>111</sup>

Assim, “tratando-se de certame para a contratação de bens e serviços comuns, e sendo compatível a estrutura procedimental do pregão com o específico bem licitado, então, não haverá dúvida na escolha da modalidade”.<sup>112</sup>

Por fim, ressalta-se que o Decreto Federal nº 5.450/2005, que regulamenta o pregão eletrônico, trouxe a obrigatoriedade utilizar o pregão nas aquisições de bens e serviços comuns, sendo preferencial a utilização da sua forma eletrônica para a Administração Federal. E, ainda, determinou expressamente que o pregão não é compatível com os serviços de engenharia que não se enquadram no conceito de bens e serviços comuns.<sup>113</sup>

---

<sup>107</sup> MOREIRA, Egon Bockmann; GUIMARÃES, Fernando Vernalha. **Licitação pública: a lei geral de licitação - LGL e o regime diferenciado de contratação - RDC**. 2ª ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2015. p. 136.

<sup>108</sup> Ibid. p. 136.

<sup>109</sup> MONTEIRO, Vera. **Licitação na Modalidade de Pregão**. 2ª ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2010. p. 83.

<sup>110</sup> MOREIRA; GUIMARÃES, op. cit. p. 136.

<sup>111</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. **Pregão – Comentários à Legislação do Pregão Comum e Eletrônico**. 6ª ed. São Paulo: Editora Dialética, 2013. p. 33.

<sup>112</sup> MONTEIRO, op. cit. p. 196.

<sup>113</sup> MEIRELLES, Hely Lopes; BURLE FILHO, José Emmanuel. **Direito administrativo brasileiro**. 42ª ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2016. p. 399-400.

#### 2.4.7 Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC)

O RDC é norma geral-especial. Em termos federativo-vertical, é uma lei de incidência nacional. Já, em termos cronológicos-horizontais, é uma lei especial (sucessão de leis no tempo). Ou seja, configura, ao mesmo tempo, uma norma geral de licitações públicas e uma norma especial em relação às demais leis que disciplinam licitações públicas.<sup>114</sup>

Por tanto, o RDC tem autonomia interpretativa em relação às licitações e aos contratos ordinários da LGL de forma semelhante às demais licitações e contratos extraordinário. Não se deve ler a Lei nº 12.462/2011 com a lente da LGL. Inclusive, o legislador foi expresso nesse sentido, ao consignar que a opção pelo RDC "resultará no afastamento das normas contidas na Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, exceto nos casos expressamente previstos nesta Lei" (Lei nº 12.462/2011, art. 1º, § 2º).<sup>115</sup>

Ressalta-se que o RDC não revogou quaisquer disposições de leis anteriores referentes a licitações e contratações ordinárias, apenas estabeleceu um novo e especial regime, aplicado a um conjunto expressamente restrito de licitações e contratações públicas.<sup>116</sup>

A promulgação do RDC vai ao encontro das ideias concebidas por GOMES, há muitos anos atrás, onde o autor afirmava que as leis especiais passam a constituir distintos universos normativos, de menor porte, denominados de microssistemas, refratários às unidades sistemáticas dos códigos porque possuem a sua própria filosofia e "enraízam em solo irrigado com águas tratadas por outros critérios, influxos e métodos distintos".<sup>117</sup> Deste modo que deve ser compreendida a autonomia hermenêutica do RDC.

O RDC tem como objetivos: (a) a ampliação da eficiência nas contratações públicas e da competitividade entre os licitantes; (b) a promoção do câmbio de experiências e tecnologias em busca da melhor relação entre custos e benefício para o setor público; (c) o incentivo a inovação tecnológica; e (d) a garantia de tratamento

---

<sup>114</sup> MOREIRA, Egon Bockmann; GUIMARÃES, Fernando Vernalha. **Licitação pública: a lei geral de licitação - LGL e o regime diferenciado de contratação - RDC**. 2ª ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2015. p.44

<sup>115</sup> Ibid. p.44.

<sup>116</sup> Ibid. p.47-48

<sup>117</sup> GOMES, Orlando. **Novos Temas do Direito Civil**. Rio de Janeiro: Editora Forense, 1983. p.47

isonômico entre os licitantes e a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública.<sup>118</sup>

Finalmente, o RDC admite, nos art. 19 a 23, como critérios de julgamento: (a) menor preço ou maior desconto; (b) técnica e preço; (c) melhor técnica ou conteúdo artístico; (d) maior oferta de preço; ou (e) maior retomo econômico. O critério deve ser identificado no edital, observado o disposto na lei do RDC.<sup>119</sup>

## 2.5 CONTRATAÇÃO DIRETA

A Constituição Federal de 1988 presume que a prévia licitação produz a melhor contratação, entendida como aquela que garante a maior vantagem possível à Administração Pública, com obediência ao princípio da isonomia. No entanto, o próprio texto constitucional prevê a possibilidade de realização da contratação direta, nas hipóteses autorizadas legislativamente.<sup>120</sup>

Essas hipóteses de contratação direta podem ser reunidas, basicamente, em duas categorias: as hipóteses de inexigibilidade e os casos de dispensa de licitação. Apesar de ambas as disciplinas estarem basicamente regidas pela Lei nº 8.666/1993, cujas regras são cabíveis até mesmo nas contratações subordinadas ao RDC, existem ainda leis específicas instituindo outras hipóteses de dispensa de licitação.<sup>121</sup>

A diferença básica entre a inexigibilidade e a dispensa de licitação reside no fato de que nesta existe possibilidade de competição que justifique a licitação, mas a lei faculta a dispensa, deixando a decisão na competência discricionária da Administração. Enquanto naquela hipótese, não existe possibilidade de competição porque somente existe um objeto ou uma pessoa que satisfaça as necessidades da Administração, tornando a licitação inviável.<sup>122</sup>

Percebemos pelo exposto que a inexigibilidade deriva da natureza das coisas, enquanto a dispensa é resultado da vontade legislativa. Essa é a razão das hipóteses de inexigibilidade indicadas em lei serem meramente exemplificativas, enquanto as

---

<sup>118</sup> MEIRELLES, Hely Lopes; BURLE FILHO, José Emmanuel. **Direito administrativo brasileiro**. 42ª ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2016. p. 374.

<sup>119</sup> Ibid. p. 377.

<sup>120</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 11ª ed. São Paulo: Editora Revista do Tribunais, 2015. p. 509-510.

<sup>121</sup> Ibid. p. 510.

<sup>122</sup> DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. **Direito administrativo**. 29ª ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2016. p. 433.

de dispensa são exaustivas. Como somente a dispensa de licitação é criada por lei, a ausência de previsão legal impede o reconhecimento da dispensa. As hipóteses de inexigibilidade dependem das circunstâncias, impondo a sua adoção independentemente da vontade do legislador.<sup>123</sup>

De qualquer modo, a dispensa e a inexigibilidade de licitação devem sempre ser justificadas e o respectivo processo deve ser instruído com elementos que demonstrem a caracterização da situação que justifique a dispensa, quando for o caso; a motivação da escolha do fornecedor; e a justificativa do preço.<sup>124</sup>

Em ambas as situações, se comprovado o superfaturamento, respondem solidariamente pelo dano causado à Fazenda Pública tanto o fornecedor quanto o agente público responsável, sem prejuízo de outras sanções legais cabíveis.<sup>125</sup>

### 2.5.1 Inexigibilidade de Licitação

Inexigibilidade de licitação é “conceito que, sob o ângulo teórico, antecede o de dispensa. É inexigível a licitação quando for inviável a disputa entre particulares pelo contrato”. Sendo viável a disputa, é obrigatória a licitação, excetuando-se os casos de “dispensa” autorizados em lei.<sup>126</sup>

Conforme o art. 25 da Lei nº 8.666/1993, a inexigibilidade de licitação é oriunda da inviabilidade de competição. A inviabilidade de competição não configura um exemplo simples que corresponda a uma ideia única. Refere-se a um gênero, comportando diferentes modalidades.<sup>127</sup>

Em razão da impossibilidade jurídica de se instaurar competição entre eventuais interessados, não se pode pretender melhor proposta nas situações em que somente um é fornecedor do objeto desejado pelo Poder Público ou reconhecidamente capacitado para satisfazer as exigências da Administração no que concerne à realização do objeto do contrato. Nesses casos, falta justamente o pressuposto da licitação, a competição.<sup>128</sup>

---

<sup>123</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 11ª ed. São Paulo: Editora Revista do Tribunais, 2015. p. 510.

<sup>124</sup> MEIRELLES, Hely Lopes; BURLE FILHO, José Emmanuel. **Direito administrativo brasileiro**. 42ª ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2016. p. 337

<sup>125</sup> Ibid. p. 337.

<sup>126</sup> JUSTEN FILHO, op. cit. p. 510.

<sup>127</sup> JUSTEN FILHO, op. cit. p. 510.

<sup>128</sup> MEIRELLES, op. cit. p. 334.

## 2.5.2 Dispensa de Licitação

Todo processo licitatório envolve uma relação de custos e benefícios. Os custos envolvem, basicamente, os recursos materiais, os recursos humanos e a alocação de tempo. Em compensação, a licitação gera benefícios para a Administração Pública, no caso, a efetivação (em tese) da contratação mais vantajosa do que se alcançaria caso não tivesse ocorrido a licitação.<sup>129</sup>

No entanto, em alguns casos, apesar de viável a competição entre particulares, a licitação é objetivamente inconveniente, porque os potenciais benefícios advindos serão superados pelas desvantagens previsíveis. Essa ponderação de interesses conduz o legislado a dispensar a licitação. É o caso, por exemplo, com os certames que envolvem contratos com valor econômico reduzido.<sup>130</sup>

### 2.5.2.1 Licitação Dispensada

Licitação Dispensada é aquela que a própria lei a declarou como tal, conforme art. 17, I e II, da Lei nº 8.666/1993, e art. 2º, § 1º, III, da Lei dos Consórcios Públicos – Lei nº 11.107/2005.<sup>131</sup>

### 2.5.2.2 Licitação Dispensável

Já as licitações dispensáveis são aquelas em que a Administração pode dispensar se assim lhe for conveniente. A lei enumerou trinta e quatro casos, todos constantes no art. 24 da LGL<sup>132</sup>

As hipóteses de dispensa de licitação podem ser sistematizadas segundo o ângulo de manifestação de desequilíbrio na relação custo/benefício, do seguinte modo: (a) custo econômico da licitação: quando o custo econômico da licitação for superior ao benefício dela extraível (incisos I e II); (b) custo temporal da licitação: quando a demora na realização da licitação puder acarretar a ineficácia da contratação (incisos III, IV, XII e XVIII); (c) ausência de potencialidade de benefício:

---

<sup>129</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 11ª ed. São Paulo: Editora Revista do Tribunais, 2015. p. 512.

<sup>130</sup> Ibid. p. 510

<sup>131</sup> MEIRELLES, Hely Lopes; BURLE FILHO, José Emmanuel. **Direito administrativo brasileiro**. 42ª ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2016. p. 326.

<sup>132</sup> Ibid. p. 328.

quando inexistir potencialidade de benefício em decorrência da licitação (incisos V, VII, XI, XIV, XVII, XXIII, XXVI e XXVIII); (d) função extraeconômica da contratação: quando a contratação não for norteada pelo crivo da vantagem econômica, porque o Estado busca realizar outros fins (incisos. VI, IX, X, XIII, XV, XVI, XIX, XX, XXI, XXIV, XXV e XXVII).<sup>133</sup>

Destaca-se dentre todas essas hipóteses contidas no art. 24 da LGL os incisos III, IX, XVIII, XIX, XXVII e XXIX por coadunarem, ainda que não exclusivamente, com as atribuições constitucionais das Forças Armadas (FFAA) e, por consequência, a Força Aérea Brasileira (FAB).<sup>134</sup> A rigor, somente o inciso XIX do art. 24 da LGL menciona expressamente as Forças Armadas.<sup>135</sup>

Precipualemente, são os interesses extraeconômicos que ditam essas hipóteses de dispensa de licitação aplicáveis às FFAA como um todo. São interesses relacionados à soberania, à defesa, à segurança, à estratégia e ao desenvolvimento tecnológico.<sup>136</sup>

No inciso III do Art. 24 da Lei nº 8.666/1993 temos a hipótese que franqueia a possibilidade de dispensa de licitação nos casos de guerra ou grave perturbação da ordem.<sup>137</sup>

No inciso IX, encontramos a hipótese de dispensa de licitação quando houver possibilidade de comprometimento da segurança nacional, nos casos estabelecidos em decreto do Presidente da República, ouvido o Conselho de Defesa Nacional.<sup>138</sup>

Neste caso, a dispensa de licitação que tem como escopo o atendimento de uma função extraeconômica da contratação, sendo necessária a comprovação de que a mera publicidade da futura contratação pode acarretar prejuízo, seja efetivo ou potencial, à segurança nacional.<sup>139</sup>

---

<sup>133</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de licitações e contratos administrativos**. 15ª ed. São Paulo: Editora Dialética, 2012. p. 334-335.

<sup>134</sup> FERRARI, Paulo Kusano Bucalen; VICENTINO, Cláudio Roberto Miguel da Silva; e VOLOTÃO, Romilson de Almeida. **Dispensa de Licitação: hipóteses aplicáveis às atividades das forças armadas**. Publicações da Escola da AGU: Direito Militar. Coletânea de artigos/Coordenação de Jefferson Carús Guedes e Juliana Sahione Mayrink Neiva. Brasília: Advocacia-Geral da União, 2010. p 29.

<sup>135</sup> Ibid. p 28.

<sup>136</sup> Ibid. p 28-29

<sup>137</sup> Ibid. p 30.

<sup>138</sup> MEIRELLES, Hely Lopes; BURLE FILHO, José Emmanuel. **Direito administrativo brasileiro**. 42ª ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2016. p. 329.

<sup>139</sup> FERRARI; VICENTINO; e VOLOTÃO, op. cit. p 36-37.

A regulamentação da hipótese do inciso IX é feita pelo Decreto nº 2.295/1997, que enumera as situações que podem ensejar a dispensa por motivo de segurança nacional. Cada situação concreta é avaliada pelo Conselho de Defesa Nacional, que tem caráter opinativo e não vinculativo. A decisão final cabe ao Presidente da República, que poderá discordar do parecer emitido pelo Conselho. A partir da análise dos inc. II e III, do art. 1º do Decreto nº 2.295/1997, conclui-se que a hipótese de dispensa de licitação em discussão não é exclusiva das Forças Armadas, sendo aplicada a órgãos ou entidades de pesquisa científica e tecnológica e de inteligência.<sup>140</sup>

O inciso XVIII aborda a hipótese de serviços e compras indispensáveis ao abastecimento de embarcações, aeronaves e tropas, quando fora de suas sedes e os prazos legais puderem comprometer a operação. A lei sujeita essa dispensa ao valor fixado para a modalidade de convite.<sup>141</sup>

Já o inciso XIX trata da hipótese de compras de materiais para as Forças Armadas, cuja padronização seja requerida pela estrutura de apoio logístico, não se aplicando aos materiais de uso pessoal e administrativo.<sup>142</sup>

O inciso XXVIII discorre sobre a hipótese de fornecimento de bens e serviços, produzidos ou prestados no País, que envolvam, cumulativamente, alta complexidade tecnológica e defesa nacional, mediante parecer de comissão especialmente designada pela autoridade máxima do órgão.<sup>143</sup>

Os valores jurídicos que suportam essa dispensa consistem na soberania e no desenvolvimento nacionais, conforme inc. I do art. 1º, inciso II do art. 3º e inc. I do art. 170, todos da CF,<sup>144</sup> admitindo-se o sigilo para tratar de defesa nacional.<sup>145</sup>

---

<sup>140</sup> NASCIMENTO, André Jansen do. **O microsistema de contratação de defesa: a licitação como instrumento de política pública de defesa no Brasil**. Dissertação (Mestrado em Direito) - Centro Universitário de Brasília, Brasília, 2016. p. 173-174.

<sup>141</sup> MEIRELLES, Hely Lopes; BURLE FILHO, José Emmanuel. **Direito administrativo brasileiro**. 42ª ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2016. p. 331.

<sup>142</sup> Ibid. p. 331.

<sup>143</sup> Ibid. p. 332.

<sup>144</sup> FERRARI, Paulo Kusano Bucalen; VICENTINO, Cláudio Roberto Miguel da Silva; e VOLOTÃO, Romilson de Almeida. **Dispensa de Licitação: hipóteses aplicáveis às atividades das forças armadas**. Publicações da Escola da AGU: Direito Militar. Coletânea de artigos/Coordenação de Jefferson Carús Guedes e Juliana Sahione Mayrink Neiva. Brasília: Advocacia-Geral da União, 2010. p 42.

<sup>145</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de licitações e contratos administrativos**. 15ª ed. São Paulo: Editora Dialética, 2012. p. 362.

Considerando ainda a competência privativa da União para assuntos relativos à defesa nacional, definida no inc. III do art. 21 da CF, a citada Comissão deverá ser constituída apenas no âmbito dos Comandos Militares ou do Ministério da Defesa. Trata-se, então, de espécie de dispensa de licitação privativa das Forças Armadas, por não ser possível atribuir tal função administrativo-constitucional a quaisquer outras instituições.<sup>146</sup>

Finalmente, o inciso XXIX trata da aquisição de bens e contratação de serviços para atender aos contingentes militares das Forças Singulares brasileiras empregadas em operações de paz no exterior, necessariamente justificadas quanto ao preço e à escolha do fornecedor ou executante e ratificadas pelo Comandante da Força.<sup>147</sup>

### 2.5.2.3 Sistema de Cotação Eletrônica de Preços

O Sistema de Cotação Eletrônica de Preços é um sistema criado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão Gabinete do Ministro através da Portaria nº 306, de 13 de dezembro de 2001, visando atender (a) a necessidade de dotar de maior transparência os processos de aquisição de bens de pequeno valor, por dispensa de licitação, com fundamento no inciso II do art. 24 da Lei nº 8.666/1993; (b) a necessidade de se buscar a redução de custos, em função do aumento da competitividade; e (c) a necessidade de racionalizar procedimentos, propiciando maior agilidade aos referidos processos de aquisição.

A cotação eletrônica possui procedimentos similares aos do pregão eletrônico, voltada para a aquisição de bens de pequeno valor (inferior a R\$ 8 mil)<sup>148</sup>, sendo realizada em sessão pública virtual, por meio de sistema eletrônico, que promova a comunicação na Internet (*caput* art. 2º da Portaria nº 306/2001).

O Sistema de Cotação Eletrônica permitirá o encaminhamento eletrônico de propostas de preços, com possibilidade de apresentação de lances sucessivos, em valor inferior ao último preço registrado, durante o período indicado no Pedido de

---

<sup>146</sup> FERRARI, Paulo Kusano Bucalen; VICENTINO, Cláudio Roberto Miguel da Silva; e VOLOTÃO, Romilson de Almeida. **Dispensa de Licitação: hipóteses aplicáveis às atividades das forças armadas**. Publicações da Escola da AGU: Direito Militar. Coletânea de artigos/Coordenação de Jefferson Carús Guedes e Juliana Sahione Mayrink Neiva. Brasília: Advocacia-Geral da União, 2010. p 44.

<sup>147</sup> MEIRELLES, Hely Lopes; BURLE FILHO, José Emmanuel. **Direito administrativo brasileiro**. 42ª ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2016. p. 332-333.

<sup>148</sup> FERNANDES, Ciro Campos Christo. **Sistemas de compras eletrônicas e sua aplicação à administração pública - o caso do SIASG/Comprasnet**. 2003. Tese de Doutorado. p. 21.

Cotação Eletrônica de Preços (§ 1º do art. 2º da Portaria nº 306/2001), não podendo esse período ser inferior a quatro horas (§ 4º do art. 2º da Portaria nº 306/2001).

## 2.6 SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS (SRP)

“Uma figura contratual peculiar consiste no registro de preços, que se sujeita a disciplina diferenciada”<sup>149</sup>. O registro de preços está previsto na LGL no inc. II do art. 15, onde determina que as compras, sempre que possível, deverão ser processadas através do SRP. Razão pela qual a não opção pelo SRP deve ser motivada.<sup>150</sup>

Segundo JUSTEN FILHO, o registro de preços é um contrato normativo, gerado a partir de licitação e que “determina as condições quantitativas e qualitativas para contratações futuras de compras e serviços, realizadas por um único ou por uma pluralidade de órgãos administrativos”<sup>151</sup>. É um vínculo jurídico de cunho normativo por vincular as partes quanto a forma de promover contratações futuras. O aperfeiçoamento dependerá de acordo de vontade específico entre a Administração e o fornecedor. As condições desse acordo de vontade são predeterminadas no registro de preços.<sup>152</sup>

A sua finalidade é facilitar as contratações futuras, evitando que, a cada vez, seja realizado novo procedimento licitatório.<sup>153</sup> A existência de preços registrados não obriga a Administração a firmar contratações, ficando facultada a utilização de outros meios, sendo assegurado ao beneficiário do registro preferência em igualdade de condições.<sup>154</sup>

Apesar do art. 7º, § 2º, III, da Lei nº 8.666/1993 condicionar a instauração da licitação à previsão de recursos na lei orçamentária do exercício; do inc. IV tratar dos casos das contratações cuja execução ultrapassem os limites do exercício; e da Lei Complementar nº 101/2000, Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), conter outros mecanismos de controle, limites e condicionantes para a assunção de despesas (arts. 37, IV, 12, 15, 16 e 17), pelas suas peculiaridades, o SRP ganha contornos diferentes,

---

<sup>149</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 11ª ed. São Paulo: Editora Revista do Tribunais, 2015. p. 519.

<sup>150</sup> MEIRELLES, Hely Lopes; BURLE FILHO, José Emmanuel. **Direito administrativo brasileiro**. 42ª ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2016. p. 403.

<sup>151</sup> JUSTEN FILHO, op. cit. p. 519.

<sup>152</sup> JUSTEN FILHO, op. cit. p. 519.

<sup>153</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 29ª ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2016. p. 481.

<sup>154</sup> MEIRELLES, op. cit. p. 404-405.

tendo em vista que sua licitação não gera necessariamente um contrato. Deste modo, a verificação de existência de recursos disponíveis e o atendimento às normas da LRF só ocorrerão no momento da contratação.<sup>155</sup>

### 2.6.1 Adesão à Ata de Registro de Preços

O sistema de registro de preço prevê a possibilidade de um órgão, que não participou dos procedimentos iniciais da licitação, aderir e usufruir da ata de registro de preços. Este procedimento é conhecido na prática e na doutrina como “carona”.<sup>156</sup>

A possibilidade da adesão está disciplinada no Cap. IX do Decreto nº 7.892/2013. No âmbito federal e com a devida justificativa da vantagem, a adesão depende de consulta ao órgão gerenciador e de sua anuência motivada. Ainda assim, caberá ao fornecedor beneficiário da ata, observadas as condições nela estabelecidas, optar pela aceitação ou não do fornecimento, desde que não prejudique as obrigações presentes e futuras decorrentes da ata, assumidas com o órgão gerenciador e órgãos participantes. Esse fornecimento ainda não pode exceder, por órgão ou entidade, a 100% dos quantitativos dos itens do instrumento convocatório e registrados na ata de registro de preços para o órgão gerenciador e órgãos participantes.<sup>157</sup>

Além disso, o instrumento convocatório deverá prever que o quantitativo decorrente das adesões à ata de registro de preços não poderá exceder, na totalidade, ao quádruplo de cada item registrado na ata para o órgão gerenciador e órgãos participantes, independentemente do número de órgãos não participantes que aderirem.<sup>158</sup>

## 2.7 CONTRATAÇÃO DE FORNECEDOR INTERNACIONAL

A Licitação Internacional ocorre quando a Administração promove sua divulgação no exterior, convocando empresas regidas e constituídas por leis de países estrangeiros para participar da licitação. Ressaltamos que nada impede que empresas

---

<sup>155</sup> MEIRELLES, Hely Lopes; BURLE FILHO, José Emmanuel. **Direito administrativo brasileiro**. 42ª ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2016. p. 412.

<sup>156</sup> DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. **Direito administrativo**. 29ª ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2016. p. 482-483.

<sup>157</sup> MEIRELLES, op. cit. p. 411.

<sup>158</sup> DI PIETRO, op. cit. p. 486.

estrangeiras apresentem propostas em uma licitação normal (que não seja internacional). O que caracteriza uma licitação internacional é a divulgação do certame no exterior.<sup>159</sup>

Ao contrário do que vigorava no direito anterior, as licitações internacionais podem ser realizadas através das modalidades concorrência, tomada de preços e convite. Nos termos do § 3º do art. 23, a concorrência é a regra, cabendo a tomada de preço quando tiver sido elaborado cadastro internacional de fornecedores, ou o convite quando não houver fornecedor de bem ou serviço no País.<sup>160</sup>

Os seus procedimentos são idênticos, ressalvando a sujeição às diretrizes estabelecidas pelos órgãos federais responsáveis pela política monetária e de comércio exterior, ou seja, às normas expedidas pelo Banco Central do Brasil e pelo Ministério da Fazenda. Ainda, nos termos do inc. V do art. 52 da CF, quando o contrato versar sobre importações, empréstimos, financiamentos e quaisquer outras operações externas de interesse dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios, dependerá de autorização do Senado Federal, ouvido o Presidente da República.<sup>161</sup>

Vale ressaltar que a licitação internacional configura situação distinta de uma licitação realizada no exterior. A licitação no exterior é aquela levada a efeito no exterior, por órgãos públicos brasileiros, sem que, no entanto, essas licitações possam ser classificadas necessariamente como internacionais.<sup>162</sup>

O processo licitatório no exterior estará sujeito a, pelo menos, duas estruturas legais nacionais distintas. De modo geral, a fase interna da licitação (ou de sua contratação direta) preponderará para as demandas da legislação brasileira. Por outro lado, as práticas comerciais para a consecução da obtenção deverão estar, primariamente, em clara conformidade com o arcabouço legal nativo.<sup>163</sup>

Na verdade, seria até inviável, sujeitar as repartições sediadas no exterior a cumprir estritamente a LGL. O que deve ser atendido são os princípios fundamentais

---

<sup>159</sup> FURTADO, Lucas Rocha. **Curso de licitações e contratos administrativos: teoria, prática e jurisprudência**. São Paulo: Editora Atlas, 2001. p. 107-108

<sup>160</sup> GRANZIERA, Maria Luiza Machado. **Licitações internacionais**. Revista da Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo, v. 4, 2015. p. 237.

<sup>161</sup> MEIRELLES, Hely Lopes; BURLE FILHO, José Emmanuel. **Direito administrativo brasileiro**. 42ª ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2016. p. 390.

<sup>162</sup> CASTRO, Humberto Barbosa. **As licitações internacionais no ordenamento jurídico brasileiro, com ênfase na observância do princípio da competitividade**. Dissertação (Mestrado em Direito) Universidade Católica de Brasília, Brasília, 2002. p. 38.

<sup>163</sup> \_COMAER. MCA 176-1. **Manual do Sistema de Comércio Exterior do Comando da Aeronáutica**. Aprovado pela Portaria nº 048/AJUR, da SEFA, de 19 de abril de 2017. p. 59.

do direito das licitações. Ainda que possa ser questionável que a licitação objetiva atender o princípio da isonomia, deve-se proteger sobretudo o princípio da escolha da melhor contratação a ser firmada com particular idôneo.<sup>164</sup>

No MCA176-1/2017, há a recomendação para que em todas as fases, no entanto, os gestores envolvidos nesse tipo de processo atentem para todas as demandas da legislação brasileira que lhe são aplicáveis, bem como outras advindas da estrutura normativa do COMAER que regem o tema.<sup>165</sup>

## 2.8 MICROSSISTEMA PARA CONTRATAÇÃO DE PRODUTOS E SISTEMAS DE DEFESA – LEI Nº 12.598/2012

Considerando o desenvolvimento da defesa nacional sob a ótica da Estratégia Nacional de Defesa (END), aprovada pelo Decreto nº 6.703/2008, a Lei nº 12.598/2012 (conversão da Medida Provisória nº 544/2011), estabeleceu normas especiais para as aquisições de produtos de sistemas de defesa e para o desenvolvimento de produtos e de sistemas de defesa, dispondo sobre regras de incentivo à área estratégica de defesa e instituiu o Regime Especial para a Indústria Aeroespacial Brasileira - RETAERO (art. 29).<sup>166</sup>

O regime especial de contratações públicas de produtos e sistemas de defesa militares se tornou o núcleo desse microssistema no âmbito nacional, sob a perspectiva de formular um novo plano normativo e especial de contratação pública, bem como de instrumento adequado para a efetivação da política pública de defesa.<sup>167</sup>

O RETAERO objetiva proporcionar a capacitação da base industrial de defesa, reorganizando e estimulando ela a conquistar o desenvolvimento de tecnologias, de modo a assegurar a autonomia ao País em setor considerado indispensável à sua defesa.<sup>168</sup>

---

<sup>164</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de licitações e contratos administrativos**. 15ª ed. São Paulo: Editora Dialética, 2012. p. 1095-1096.

<sup>165</sup> \_COMAER. MCA 176-1. **Manual do Sistema de Comércio Exterior do Comando da Aeronáutica**. Aprovado pela Portaria nº 048/AJUR, da SEFA, de 19 de abril de 2017. p. 59.

<sup>166</sup> MEIRELLES, Hely Lopes, BURLE FILHO, José Emmanuel. **Direito administrativo brasileiro**. 42ª ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2016. p. 386.

<sup>167</sup> NASCIMENTO, André Jansen do. **O microssistema de contratação de defesa: a licitação como instrumento de política pública de defesa no Brasil**. Dissertação (Mestrado em Direito) - Centro Universitário de Brasília, Brasília, 2016. p. 195.

<sup>168</sup> MEIRELLES, op. cit. p. 386.

Em particular, cria a possibilidade de limitar o acesso às contratações públicas de produtos ou sistemas de defesa, de modo a autorizar a participação nas licitações apenas de: (a) Empresas brasileiras credenciadas como Empresas Estratégicas de Defesa (EED), sendo que essa restrição pressupõe que o objeto da licitação se limite à contratação de Produto Estratégico de Defesa (art. 3º, § 1º, inc. I, da Lei Federal nº 12.598/2012); e (b) Fabricantes de Produtos ou Sistemas de Defesa produzidos ou desenvolvidos no País ou que utilizem insumos nacionais ou com inovação desenvolvida no País (art. 3º, § 1º, inc. II, da Lei Federal nº 12.598/2012).<sup>169</sup>

Além disso, permite que se assegure à empresa nacional fabricante de produto de defesa ou a Instituição Científica e Tecnológica (ICT), a transferência do conhecimento tecnológico empregado ou a participação na cadeia produtiva, no percentual e nos termos fixados no edital e no contrato (art. 3º, § 1º, inc. III, da Lei Federal nº 12.598/2012).<sup>170</sup>

Para a empresa possa ser credenciada como EED pelo Ministério da Defesa deverá atender cumulativamente certos requisitos, conforme o inc. III do art. 2º da Lei nº 12.598/2012: (a) possuir como finalidade, em seu objeto social, atividades específicas relacionadas ao desenvolvimento e produção de Produto Estratégico de Defesa, bem como serviços correlatos; (b) possuir a sede, a administração e o estabelecimento industrial, equiparado a industrial ou prestador de serviços no País; (c) assegurar a continuidade produtiva no País; (d) dispor, no País, de comprovado conhecimento científico ou tecnológico próprio ou que este seja complementado por acordos de parceria com Instituição Científica e Tecnológica para realização de atividades conjuntas de pesquisa científica e tecnológica e desenvolvimento de tecnologia, produto ou processo, relacionado à atividade desenvolvida; e (e) assegurar, em seu ato constitutivo ou no ato de seu controlador direto ou indireto, que o conjunto de sócios ou acionistas e grupos de sócios ou acionistas estrangeiros não possam exercer em cada assembleia geral número de votos superior a 2/3 (dois terços) do total de votos que puderem ser exercidos pelos acionistas brasileiros presentes.<sup>171</sup>

---

<sup>169</sup> GAMELL, Denis; PRADO, Lucas Navarro. **Regime especial de contratações de produtos e sistemas de defesa militares no Brasil: oportunidade para desenvolvimento de uma Indústria Nacional de Defesa e Parcerias Público-Privadas**. Belo Horizonte: Fórum. Revista de Contratos Públicos, ano 3, n.4, set./fev. 2014.

<sup>170</sup> Ibid.

<sup>171</sup> Ibid.

Por fim, destacamos que, da análise das contratações dos projetos estratégicos dos três Comandos Militares e do MD, percebe-se clara a preferência do gestor pela adoção da dispensa de licitação, por meio das hipóteses do inciso IX (Segurança Nacional) e XXVIII (alta complexidade e material de defesa), ambos do art. 24 da Lei nº 8.666/1993, e da inexigibilidade, do art. 25 da mesma Lei, não tendo sido encontrado nenhuma licitação realizada por esse regime especial.<sup>172</sup>

## 2.9 REGIME DE EXECUÇÃO ESPECIAL

### 2.9.1 Suprimento de Fundos (Cartão Corporativo)

Outra forma de provisão financeira é o Suprimento de Fundos para realização de despesa pública eventual, que demandem pronto pagamento, de caráter sigiloso, de pequeno vulto em que for comprovada a excepcionalidade e a necessidade de adiantar numerário para aplicação de despesa definida em lei e precedida de empenho.<sup>173</sup>

Sua previsão legal é a Lei nº 8.666/1993, art. 60, parágrafo único. É nulo e de nenhum efeito o contrato verbal com a Administração, salvo o de pequenas compras de pronto pagamento, assim entendidas aquelas de valor não superior a 5% (cinco por cento) do limite estabelecido no art. 23, inciso II, alínea "a" desta Lei, feitas em regime de adiantamento.

E, está regulamentado pelo Decreto nº 5.355/2005 que trata da utilização do Cartão de Pagamento do Governo Federal - CPGF, pelos órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional: a utilização do CPGF para pagamento de despesas poderá ocorrer na aquisição de materiais e contratação de serviços enquadrados como suprimento de fundos, observadas as disposições contidas nos art. 45, 46 e 47 do Decreto nº 93.872/1986 e regulamentação complementar.

---

<sup>172</sup> NASCIMENTO, André Jansen do. **O microssistema de contratação de defesa: a licitação como instrumento de política pública de defesa no Brasil**. Dissertação (Mestrado em Direito) - Centro Universitário de Brasília, Brasília, 2016. p. 183.

<sup>173</sup> TEIXEIRA, Raquel Ribeiro de Lima. **Diagnóstico da demanda e procedimentos de aquisição e suprimento de bens de consumo para melhoria do gasto em universidade pública**. Dissertação (Mestrado em Engenharia da Produção) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2016. p. 21.

A concessão de suprimento de fundos deverá ocorrer por meio do Cartão de Pagamento do Governo Federal (CPGF), sendo excepcional a utilização de conta corrente bancária. O CPGF é um instrumento de pagamento, operacionalizado por instituição financeira autorizada, emitido em nome da unidade gestora e utilizado pelo portador nele identificado.<sup>174</sup>

---

<sup>174</sup> TEIXEIRA, Raquel Ribeiro de Lima. **Diagnóstico da demanda e procedimentos de aquisição e suprimento de bens de consumo para melhoria do gasto em universidade pública**. Dissertação (Mestrado em Engenharia da Produção) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2016. p. 21.

### 3 LICITAÇÃO NA FAB

A Força Aérea Brasileira (FAB), ou Comando da Aeronáutica (COMAER), é um órgão integrante do Ministério da Defesa, sendo um dos três ramos que junto, com a Marinha do Brasil e o Exército Brasileiro, compõe as Forças Armadas do Brasil (FFAA). Conforme art. 142 da CF, às FFAA são instituições destinadas à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por ordem do Presidente da República, da lei e da ordem.

A FAB, como ramo aéreo das FFAA, tem por finalidade preparar os órgãos operacionais e de apoio da Aeronáutica para o cumprimento da sua destinação constitucional.<sup>175</sup>

Para cumprir com a sua missão constitucional, a Aeronáutica contou, para o exercício financeiro de 2016, com um orçamento de R\$ 5.247.370.000,00 (cinco bilhões duzentos e quarenta e sete milhões trezentos e setenta mil reais)<sup>176</sup> e com uma força de trabalho de 81.845 (oitenta e um mil oitocentos e quarenta e cinco) servidores, militares e civis, distribuídos por todos os estados do país, sendo que por volta de 54,05% atuam na atividade meio e 45,95% exercem funções na atividade fim.<sup>177</sup>

Apesar dessas grandes proporções, a FAB teve apenas nove acórdãos exarados pelo Tribunal de Contas da União (TCU) afetos a possíveis irregularidades em processos licitatórios e na administração da Unidade e omissão no guardo do patrimônio público.<sup>178</sup>

Após essas considerações, vamos verificar como são realizadas as licitações na FAB. Para isso, vamos conhecer como é a sua estrutura administrativa, os seus procedimentos e regulamentos e como ocorre a aquisição de projetos estratégicos.

#### 3.1 ESTRUTURA ADMINISTRATIVA

Inicialmente, cabe esclarecer que as Organizações Militares (OM) são divididas Administrativamente em Unidade Gestora Executora (UG EXEC), ou Unidade Apoiadora, e Unidade Gestora Credora (UG CRED), ou Unidade Apoiada. A diferença

---

<sup>175</sup> \_COMAER. **Relatório de Gestão do Exercício de 2016**. Brasília, maio/2017. p. 19.

<sup>176</sup> Ibid. p. 46.

<sup>177</sup> Ibid. p. 18.

<sup>178</sup> Ibid. p. 227.

básica entre uma e outra é que a UG EXEC possui um setor de finanças (tesouraria) e um setor de licitações, enquanto a UGR não possui nenhuma dos dois setores.

As UG EXEC serão as organizações responsáveis por operacionalizar todas as contratações no âmbito do COMAER. Para isso, elas recebem e consolidam as necessidades das demais Unidades para elaboração dos processos licitatórios.

Atualmente, a FAB possui apenas 31 (trinta e uma) UG EXEC, estando sediadas em diversos Estados do Brasil e também no exterior (Estados Unidos e Inglaterra). Entre elas, nós temos 29 (vinte e nove) Grupamentos de Apoio e 02 (duas) Comissões Aeronáuticas Brasileiras (CAB). Os Grupamentos de Apoio por sua vez são separados em duas categorias: os Grupamentos de Apoio comum e os especializados.<sup>179</sup>

Os Grupamentos de Apoio especializados, como o próprio nome sugere, prestam apoio especializado a determinadas atividades e, portanto, a determinadas OM. Entre eles estão:

(a) O Grupamento de Apoio de Saúde (GAPS), criado pela Portaria nº 1.890/GC3, de 17 de outubro de 2013, que tem por finalidade prover o apoio logístico especializado da área de saúde à Subdiretoria de Aplicação dos Recursos para Assistência Médico-Hospitalar (SARAM) e às Organizações de Saúde (OSA).<sup>180</sup>

(b) O Grupamento de Apoio Logístico (GAL), criado pela Portaria nº 1.240/GC3, de 5 de dezembro de 2012, tem por finalidade prover o apoio logístico e administrativo para as áreas de material aeronáutico, bélico, de edificações e de infraestrutura às Unidades do Comando-Geral de Apoio (COMGAP).<sup>181</sup>

(c) O Grupamento de Apoio às Unidades do Sistema de Controle do Espaço Aéreo (GAPCEA), ativado pela Portaria nº 1.701/GC3, de 29 de dezembro de 2016, tem por finalidade prestar apoio administrativo específico na área de defesa aérea e controle do espaço aéreo, no que se refere à obtenção dos bens e serviços

---

<sup>179</sup> FORÇA AÉREA BRASILEIRA (FAB). **Reestruturação da FAB**. Disponível em: <<http://www.fab.mil.br/reestruturacao/>>. Acesso: 13 out. 2017.

<sup>180</sup> \_COMAER. ROCA 21-96/2017. **Regulamento do Grupamento de Apoio a Saúde**. Aprovado pela Portaria nº 1.303/GC3, do GABAER, de 05 de setembro de 2017.

<sup>181</sup> \_COMAER. ROCA 21-93/2015. **Regulamento do Grupamento de Apoio Logístico**. Aprovado pela Portaria nº 505/GC3, do GABAER, de 20 de abril de 2015.

necessários ao atendimento das demandas finalísticas do Sistema de Controle do Espaço Aéreo Brasileiro (SISCEAB).<sup>182</sup>

(d) O Grupamento de Apoio de São José dos Campos (GAP-SJ), criada pelo Decreto nº 6.834, de 30 de abril de 2009, tem por finalidade prestar apoio administrativo na área de ciência e tecnologia aeroespacial ao Departamento de Ciência e Tecnologia Aeroespacial (DCTA).<sup>183</sup>

Cada Grupamento de Apoio especializado é subordinado a um Órgão de Direção Setorial (também conhecido como Grande Comando) responsável por coordenar a respectiva atividade especializada. O GAPS ao Comando-Geral de Pessoal (COMGEP), o GAL ao COMGAP através do Centro Logístico da Aeronáutica (CELOG), o GAPCEA ao Departamento de Controle do Espaço Aéreo (DECEA) e o GAP-SJ ao DCTA.

Os Grupamentos de Apoio comum apoiam as demais Unidades que não são apoiadas pelos Grupamentos de Apoio especializados e estão distribuídos da seguinte forma: (a) Rio de Janeiro: Grupamento de Apoio do Rio de Janeiro (GAP-RJ), Grupamento de Apoio dos Afonsos (GAP-AF) e Grupamento de Apoio do Galeão (GAP-GL); (b) Distrito Federal: Grupamento de Apoio de Brasília (GAP-BR) e Grupamento de Apoio do Distrito Federal (GAP-DF); (c) Goiás: Grupamento de Apoio de Anápolis (GAP-AN); (d) Mato Grosso do Sul: Grupamento de Apoio de Campo Grande (GAP-CG); (e) São Paulo: Grupamento de Apoio de São Paulo (GAP-SP), Grupamento de Apoio de Guaratinguetá (GAP-GW) e Grupamento de Apoio de Pirassununga (GAP-YS); (f) Santa Catarina: Grupamento de Apoio de Florianópolis (GAP-FL); (g) Paraná: Grupamento de Apoio de Curitiba (GAP-CT); (h) Rio Grande do Sul: Grupamento de Apoio de Santa Maria (GAP-SM) e Grupamento de Apoio de Canoas (GAP-CO), (i) Bahia: Grupamento de Apoio de Salvador (GAP-SV); (j) Rio Grande do Norte: Grupamento de Apoio de Natal (GAP-NT); (l) Ceará: Grupamento de Apoio de Fortaleza (GAP-FZ); (m) Pernambuco: Grupamento de Apoio de Recife (GAP-RF); (n) Maranhão: Grupamento de Apoio de Alcântara (GAP-AK); (o) Amazonas: Grupamento de Apoio de Manaus (GAP-MN); (p) Rondônia: Grupamento

---

<sup>182</sup> \_COMAER. ROCA 21-105/2017. **Regulamento do Grupamento de Apoio às Unidades do Sistema De Controle Do Espaço Aéreo**. Aprovado pela Portaria nº 1.274/GC3, do GABAER, de 28 de agosto de 2017.

<sup>183</sup> \_COMAER. ROCA 21-72/2017. **Regulamento do Grupamento de Apoio de São José dos Campos**. Aprovado pela Portaria nº 264/GC3, do GABAER, de 08 de fevereiro de 2017.

de Apoio de Porto Velho (GAP-PV); (q) Pará: Grupamento de Apoio de Belém (GAP-BE); (r) Roraima: Grupamento de Apoio de Boa Vista (GAP-BV); e (s) Minas Gerais: Grupamento de Apoio de Barbacena (GAP-BQ) e Grupamento de Apoio de Lagoa Santa (GAP-LS).

Os Grupamento de Apoio comum são subordinados ao Centro de Apoio Administrativo da Aeronáutica (CEAP) que, por sua vez, se subordina à Diretoria de Administração da Aeronáutica (DIRAD), uma das duas Diretorias da Secretaria de Economia e Finanças da Aeronáutica (SEFA).

A SEFA é o Órgão Central, no âmbito do COMAER, dos Sistemas de Administração Financeira (SISFINAER), de Contabilidade (SISCONTAER) e de Comércio Exterior (SISCOMAER) e interage com os Sistemas de Administração Financeira e de Contabilidade Federal do Poder Executivo Federal, nos assuntos concernentes ao COMAER, por intermédio da Diretoria de Economia e Finanças da Aeronáutica (DIREF), estabelecendo normas e procedimentos internos para as Organizações Militares de sua estrutura regimental. A DIREF, portanto, interage, executa e implementa as ações oriundas da SEFA.<sup>184</sup>

Já a DIRAD tem por finalidade supervisionar as atividades relacionadas com as áreas da gestão de apoio administrativo, por intermédio do CEAP.<sup>185</sup> O CEAP tem por finalidade tratar das atividades relacionadas com as áreas da gestão de apoio administrativo, por intermédio dos Grupamentos de Apoio.<sup>186</sup>

Além do Grupamentos de Apoio, ainda compõe o rol de UG EXEC, as CAB localizadas no Exterior que tem por finalidade centralizar, dentro de sua área de atuação, as atividades logísticas de apoio e de serviços, a administração de acordos, ajustes e contratos.<sup>187</sup> Atualmente, temos duas CAB localizadas em Washington (Comissão Aeronáutica Brasileira em Washington - CABW) e em Londres (Comissão Aeronáutica Brasileira na Europa - CABE).

Por fim, como responsável pelo planejamento, direção, coordenação e execução das atividades de Auditoria Interna Governamental, empregando as

---

<sup>184</sup> \_COMAER. ROCA 21-100/2016. **Regulamento da Diretoria de Economia e Finanças da Aeronáutica.** Aprovado pela Portaria nº 1.561/GC3, do GABAER, de 29 de novembro de 2016.

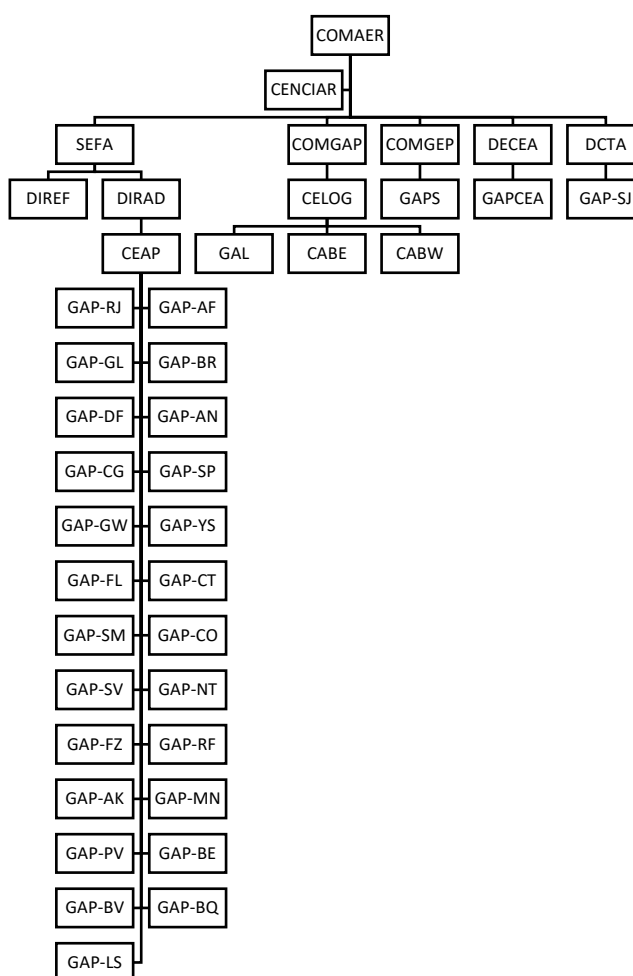
<sup>185</sup> \_COMAER. Roca 21-26/2016. **Regulamento da Diretoria de Administração da Aeronáutica.** Aprovado pela Portaria nº 1.560/GC3, do GABAER, de 29 de novembro de 2016.

<sup>186</sup> \_COMAER. ROCA 21-99/2016. **Regulamento do Centro de Apoio Administrativo da Aeronáutica.** Aprovado pela Portaria nº 1.562/GC3, do GABAER, de 29 de novembro de 2016.

<sup>187</sup> \_COMAER. ROCA 21-5/2014. **Regulamento de Comissão Aeronáutica Brasileira no Exterior.** Aprovado pela Portaria nº 356/GC3, do GABAER, de 19 de março de 2014.

técnicas de auditoria e de fiscalização, no âmbito do COMAER, temos o Centro de Controle Interno da Aeronáutica (CENCIAR). Como Unidade Setorial da Secretaria de Controle Interno do Ministério da Defesa, sujeita-se à supervisão técnica e orientação normativa do Órgão Central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, sem prejuízo da subordinação administrativa ao Comando da Aeronáutica.<sup>188</sup>

FIGURA 1 – ORGANOGRAMA ADMINISTRATIVO DA FAB



FONTE: FORÇA AÉREA BRASILEIRA (FAB). Organograma da FAB. Disponível em: <<http://www.fab.mil.br/organograma/>>. Acesso: 13 out. 2017.

<sup>188</sup> \_COMAER. ROCA 21-91/2017. **Regulamento do Centro de Controle Interno da Aeronáutica.** Aprovado pela Portaria nº 232/GC3, do GABAER, de 06 de fevereiro de 2017.

### 3.2 REGULAMENTOS

O principal regulamento administrativo da Aeronáutica é Manual de Execução Orçamentária, Financeira e Patrimonial do Comando da Aeronáutica (MCA<sup>189</sup> 172-3/2017), nele se concentram todas as orientações de caráter normativo, oriundas da SEFA sobre procedimentos de execução orçamentária, financeira e patrimonial aplicáveis às Unidades Gestoras do COMAER, sediadas no País e no Exterior. Dentro desse Manual, cada módulo trata de um assunto específico, sendo abordado no Módulo 16 o tema de Licitações e Contratos Administrativos.

O MCA 172-3/2017 possui uma característica diferente dos outros regulamentos da FAB, pois a sua divulgação é feita de forma eletrônica para acompanhar as frequentes atualizações (modificações, adições e exclusões) dos procedimentos contábeis no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI)<sup>190</sup>, bem como das normas que são regulamentadas pelo Manual.

Além do MCA 172-3/2017, ainda temos outros regulamentos que estabelecem procedimentos específicos para contratações na Aeronáutica. São orientações voltadas para objetos para os quais a FAB exige padronização ou itens de valor elevado ou ainda serem de relevância estratégica para a segurança nacional.

Entre estes regulamentos estão: a DMA<sup>191</sup> 65-1/1989 (Aquisição de Aeronaves e Equipamentos Específicos no Mercado Internacional); a DCA<sup>192</sup> 400-6/2007 (Ciclo de Vida de Sistemas e Materiais da Aeronáutica); a DCA 102-2/2010 (Diretriz Técnica, Logística e Industrial para a Aquisição, Substituição e Modernização de Sistemas de Vigilância do SISCEAB); a ICA<sup>193</sup> 135-6/2010 (Aquisição de Material Bélico); e o MCA 176-1/2017 (Manual do Sistema de Comércio Exterior do Comando da Aeronáutica).

---

<sup>189</sup> Manual do Comando da Aeronáutica.

<sup>190</sup> O SIAFI consiste no principal instrumento utilizado para registro, acompanhamento e controle da execução orçamentária, financeira e patrimonial do Governo Federal.

<sup>191</sup> Diretriz do Ministério da Aeronáutica.

<sup>192</sup> Diretriz do Comando da Aeronáutica.

<sup>193</sup> Instrução do Comando da Aeronáutica.

### 3.3 AQUISIÇÕES EM GERAL

Como dito anteriormente, o COMAER buscou a racionalização das contratações, com a concentração de recursos humanos em Unidades especializadas para proceder a execução orçamentária e financeira, de modo a otimizar o trabalho dos agentes públicos na execução das aquisições com materiais e contratações de obras e serviços, realizando a junção de tarefas.<sup>194</sup>

Assim, para as contratações relativas a vida vegetativa da Unidade ou para as aquisições não vegetativas recorrentes, o COMAER elegeu o Pregão Eletrônico como a modalidade licitatória preferencial combinada com o Sistema de Registro de Preço onde as UG EXEC realizam licitações compartilhadas com as UG CRED.

Para as compras rotineiras, as UG EXEC elaboram calendários de licitações com datas limites para que as UG CRED informem das suas necessidades. De posse dessas informações, a UG EXEC ajusta o Termo de Referência para abranger a totalidade da demanda e dá prosseguimento a toda a fase interna e externa da licitação.

Como forma de exemplificar esse cenário, vamos trazer o exemplo da Guarnição da Aeronáutica de Curitiba. Nesta Guarnição, nós temos como UG EXEC o Grupamento de Apoio de Curitiba (GAP-CT) e como UG CRED o Segundo Centro Integrado de Defesa e Controle de Tráfego Aéreo (CINDACTA II), incluídos seus 17 Destacamentos, e a Prefeitura de Aeronáutica de Curitiba (PACT). Nessa situação, temos duas unidades com missões institucionais totalmente diferentes, subordinadas a Grandes Comandos distintos, e que possuem fontes de recursos creditícios específicos. Mesmo assim, todas as aquisições dessas duas unidades são concentradas no GAP-CT e realizadas, preferencialmente, no mesmo certame. Esse cenário possibilita uma economia pela escala da aquisição, principalmente se imaginarmos que existem Unidades Apoiadoras que dão suporte a mais de 20 unidades como o GAP-AF.

Vale destacar que, apesar de adotar o Pregão Eletrônico combinado com SRP como modalidade preferencial, o MCA 172-3/2017 incentiva que as UG EXEC optem pela realização de seus próprios certames licitatórios e desestimula a prática da adesão à ata de registro de preços. A SEFA ainda demanda cautela especial na

---

<sup>194</sup> \_COMAER. **Relatório de Gestão do Exercício de 2016**. Brasília, maio/2017. p.100.

carona nas atas de outros Órgãos por considerar que este procedimento constitui uma decisão que envolve diversos riscos.<sup>195</sup>

O MCA 172-3/2017 ainda veda a carona nas seguintes hipóteses: (a) quando a ata for gerenciada por órgão ou entidade federal cuja sede se localize em outra Unidade Federativa para as contratações de serviços continuados de vigilância e de conservação e limpeza; e (b) quando o objeto versar sobre serviços de engenharia, ou serviços comuns de engenharia, independente se o órgão for integrante da Administração Pública Direta ou Indireta.<sup>196</sup>

As aquisições cujos objetos possuem a exigência de padronização ou são de valor elevado são licitados também por meio de pregão eletrônico, com a ressalva de que recebem a supervisão e o suporte técnico de unidades especializadas. É o caso, por exemplo, da aquisição de uniformes que é realizada pelo GAP-AF e supervisionada pela Subdiretoria de Abastecimento (SDAB); da aquisição de veículos, realizada pelo GAL e supervisionada pela Diretoria de Infraestrutura da Aeronáutica (DIRINFRA).

### 3.4 AQUISIÇÃO DE PROJETOS ESTRATÉGICOS

As aquisições de projetos estratégicos, por envolverem alta complexidade e aspectos relacionados à segurança nacional, de acordo com o previsto no Decreto nº 2.295/1997, geralmente fundamentam-se na hipótese de dispensa de licitação no inciso IX, do art. 24, da Lei nº 8.666/1993, como ocorreu recentemente com a compra das aeronaves de caça Gripen NG.<sup>197</sup>

Nestas situações, não obstante, o afastamento do procedimento licitatório não implica na dispensa de um processo administrativo complexo, que tem por objeto a seleção da proposta que reúna as condições mais favoráveis e que esteja de acordo com os princípios administrativos e licitatórios. Ocorre meramente o afastamento da

---

<sup>195</sup> \_COMAER. MCA 172-3/2017. **Manual de Execução Orçamentária, Financeira e Patrimonial do Comando da Aeronáutica**. Módulo 16 - Licitações e Contratos Administrativos. Aprovado pela Portaria nº 014/AJUR, da SEFA, de 19 de janeiro de 2017. p. 6-7.

<sup>196</sup> Ibid. p. 7.

<sup>197</sup> NASCIMENTO, André Jansen do. **O microssistema de contratação de defesa: a licitação como instrumento de política pública de defesa no Brasil**. Dissertação (Mestrado em Direito) - Centro Universitário de Brasília, Brasília, 2016. p. 195.

licitação, mas continua existindo a competição, através do processo de escolha estabelecido, que normalmente dura anos para sua conclusão.<sup>198</sup>

O processo de escolha envolve 22 passos até que as empresas fabricantes possam dar início ao processo de produção. O primeiro passo é a denominada Fase Conceitual, onde se identifica a necessidade operacional. Em seguida, vem a Fase de Viabilidade, onde são analisados as alternativas, os riscos e a relação custo-benefício para, posteriormente, na Fase de Definição, ser escolhido objeto e selecionado o fornecedor.<sup>199</sup>

Para esse processo de seleção, a Aeronáutica baseia-se em uma sequência de ofertas e análises sucessivas, conhecida como competição tipo BAFO, do inglês "*Best and Final Offer*" (Melhor Oferta Final)<sup>200</sup>. Este processo possui a seguinte dinâmica:

a) Convite para Registrar Intenção (IRI - *Invitation to Register Interest*): As empresas com potencial para serem contratadas recebem da FAB o, IRI que já descreve, resumidamente, as necessidades da Força Aérea.

b) Pedido de Oferta (RFP - *Request for Proposal*): Havendo interessados, as empresas preenchem a documentação necessária à confirmação de sua participação, dentre as quais se destaca a carta de confidencialidade, e, em seguida, a FAB formaliza o processo emitindo, documento equivalente a um edital, descrevendo o objeto dos fornecimentos e/ou serviços. Com o recebimento da primeira oferta, inicia-se o primeiro ciclo de análise, em quatro grupos principais: i) Área Técnica/Industrial; ii) Área Logística; iii) Área Comercial; e iv) *Offset* (contrapartidas comerciais).

As análises são procedidas de forma qualitativa e quantitativa. Os diversos serviços, sistemas e fornecimentos são separados por categoria, recebendo graus numéricos em diversos atributos previamente especificados. As médias ponderadas indicarão a pontuação recebida pelos participantes em cada área, bem como seu resultado final.

c) Reunião presencial denominada face a face (*Face to Face*): Concluído o primeiro ciclo de análises, para minimizar qualquer risco de dúvidas, a Comissão de

---

<sup>198</sup> NASCIMENTO, André Jansen do. **O microssistema de contratação de defesa: a licitação como instrumento de política pública de defesa no Brasil**. Dissertação (Mestrado em Direito) - Centro Universitário de Brasília, Brasília, 2016. p. 195.

<sup>199</sup> Ibid. p. 195.

<sup>200</sup> DEFESANET. **FAB - Processo de Definição de Contrato**. Disponível em: <<http://www.defesanet.com.br/fab/noticia/17028/FAB---Processo-de-Definicao-de-Contrato/>>. Acesso: 13 out. 2017.

Seleção discute com cada empresa, em separado, suas Ofertas Iniciais. Nesta oportunidade, são clarificados vários aspectos, confrontando as equipes de análise com os técnicos de cada empresa. A critério da Comissão de Seleção, são agendados testes de avaliação e visitas técnicas às empresas participantes, onde especialistas são destacados para verificar *in loco* os produtos, as tecnologias e as capacidades ofertadas. Como consequência da Reunião *Face to Face*, das visitas técnicas e dos testes de avaliação, são emitidas Instruções para a Elaboração das Ofertas Revisadas.

d) Ofertas Revisadas: As empresas entregam suas ofertas revisadas que são submetidas novamente a um de ciclo de análises e de novas instruções, o que viabiliza um conhecimento abrangente das reais potencialidades dos participantes.

e) Última e definitiva oferta: A Comissão de Seleção é reunida em separado para que seja entregue a última e definitiva oferta (BAFO).

Os resultados são compilados na forma de relatório conclusivo do processo de seleção e encaminhados ao Alto-Comando da Aeronáutica para análise e pertinentes decisões.<sup>201</sup>

Frequentemente utilizada nas aquisições de produtos e sistemas de defesa, principalmente pela Força Aérea Brasileira, a dispensa de licitação na hipótese de comprometimento da segurança nacional tem por escopo o atendimento de uma função de destinação da contratação, cuja orientação não está norteadada pela vantagem econômica, mas em razão do sigilo que requer o objeto, sem a necessidade de ocorrência de circunstâncias contingenciais.<sup>202</sup>

O centro da questão da hipótese está justamente na publicidade, que caso venha a ser ampla poderá provocar riscos à segurança nacional, sendo assim necessário esse tratamento sigiloso do processo licitatório e da própria contratação. Não é suficiente que a aquisição seja realizada no sentido de atender a demanda da segurança nacional, mas deve ser comprovado também o risco, em que a mera

---

<sup>201</sup> DEFESANET. **FAB - Processo de Definição de Contrato**. Disponível em: <<http://www.defesanet.com.br/fab/noticia/17028/FAB---Processo-de-Definicao-de-Contrato/>>. Acesso: 13 out. 2017.

<sup>202</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de licitações e contratos administrativos**. 15ª ed. São Paulo: Editora Dialética, 2012. p. 362.

publicidade da futura contratação venha a acarretar algum prejuízo, seja efetivo ou potencial, à segurança nacional.<sup>203</sup>

A regulamentação da hipótese do inciso IX se encontra no Decreto nº 2.295/1997, que elenca os casos em que se pode ensejar a dispensa por motivo de segurança nacional, devendo cada caso concreto ser avaliado pelo Conselho de Defesa Nacional, que tem caráter opinativo, e não, vinculativo, cabendo a decisão final ao Presidente da República, que poderá discordar do parecer emitido pelo Conselho.

Cabe ressaltar que, a partir da leitura dos inc. II e III, do art. 1º do Decreto nº 2.295/1997, conclui-se que a hipótese de dispensa de licitação em discussão não é privativa às Forças Armadas, podendo ser aplicado a órgãos ou entidades de pesquisa científica e tecnológica e de inteligência.<sup>204</sup>

### 3.5 ANÁLISE DOS PROCESSOS LICITATÓRIOS

Podemos observar, com base no Relatório de Gestão do Exercício de 2016 da FAB e a partir da análise das modalidades de licitação executadas no orçamento em 2016, que o foco na racionalização propiciou uma pequena redução da despesa executada em relação ao exercício de 2015.<sup>205</sup>

Destaca-se que a modalidade de licitação mais utilizada é o pregão, correspondendo a 79,59 % dos recursos financeiros utilizados para as aquisições e contratações por meios de processos licitatórios.

No entanto, se considerarmos toda a despesa executada, o resultado chama a atenção. Nesse cenário, teremos, em primeiro lugar, as contratações diretas correspondendo ao total de 71,32% das contratações (R\$ 3.147.382.584,73), onde a Dispensa de Licitação corresponde a 48,15% (R\$ 2.124.570.024,52) e a Inexigibilidade corresponde a 23,18% (R\$ 1.022.812.560,22). Em segundo lugar, teríamos as contratações licitadas totalizando 28,53% (R\$ 1.259.187.337,28), distribuídas da seguinte maneira: Convite 2,16% (R\$ 95.334.711,28), Tomada de Preços 0,07% (R\$ 3.199.288,65), Concorrência 3,26% (R\$ 144.037.758,02), Pregão 22,71% (R\$ 1.002.131.965,21) e o RDC 0,33% (R\$ 14.483.674,12). Na terceira e

---

<sup>203</sup> NASCIMENTO, André Jansen do. **O microssistema de contratação de defesa: a licitação como instrumento de política pública de defesa no Brasil**. Dissertação (Mestrado em Direito) - Centro Universitário de Brasília, Brasília, 2016. p. 173

<sup>204</sup> Ibid. p. 173

<sup>205</sup> \_COMAER. **Relatório de Gestão do Exercício de 2016**. Brasília, maio/2017. p. 99.

última colocação, temos o Regime de Execução Especial, Suprimento de Fundos, 0,14% (R\$ 6.217.609,47).

Pela proporção exposta, é nítido que, na prática, o processo licitatório é a exceção já que corresponde a apenas 28,53% dos valores gastos com as contratações da FAB. Porém, essa não é uma realidade exclusiva do COMAER. Como podemos observar no site Painel de Compras do Governo Federal ([painelcompras.planejamento.gov.br](http://painelcompras.planejamento.gov.br)). Nesse site, observamos que o Governo Federal como um todo executou, para o mesmo período: contratações diretas no valor de R\$ 82.610,00 milhões (81%), onde R\$ 65.723,00 milhões (64%) foi executado através de Dispensa de Licitação e R\$ 16.887,00 milhões (16%) através de Inexigibilidade; contratações licitadas no valor de R\$ 19.944,57 milhões (19%), onde R\$ 18.359,96 (18%) foi executado por meio de Pregão, R\$ 1.425,77 milhões (1%) por meio de Concorrência, R\$ 150,99 milhões (0%) por meio de Tomada de Preços, R\$ 6,23 milhões (0%) por meio de Convite e R\$ 1,62 milhões (0%) por meio de Concurso.

Vale ressaltar que, no caso da FAB, um incremento dos gastos com dispensa de licitação ocorreu tendo em vista as aquisições voltadas para o atendimento de projetos estratégicos da Aeronáutica, que foram os responsáveis pelo aumento desse tipo de contratação, tratando-se de aquisições envolvendo segurança nacional.<sup>206</sup>

E, que, apesar dos valores elevados nas contratações por inexigibilidade, comparativamente com a despesa executada em 2015, houve uma redução significativa, da ordem de 32,99%, passando de R\$ 1.526.278.286,88 (um bilhão, quinhentos e vinte e seis milhões, duzentos e setenta e oito mil, duzentos e oitenta e seis reais e oitenta e oito centavos) em 2015 para R\$ 1.022.812.560,22 (um bilhão, vinte e dois milhões, oitocentos e doze mil quinhentos e sessenta reais e vinte e dois centavos) em 2016.<sup>207</sup>

---

<sup>206</sup> \_COMAER. **Relatório de Gestão do Exercício de 2016**. Brasília, maio/2017. p.100.

<sup>207</sup> Ibid.

TABELA 1 – DESPESAS POR MODALIDADE DE CONTRATAÇÃO

Modalidade de Contratação	Despesa executada				Despesa paga			
	2016	%	2015	%	2016	%	2015	%
1. Modalidade de Licitação (a+b+c+d+e+f)	R\$ 1.259.187.337,28	6,12%	R\$ 1.414.257.529,58	7,23%	R\$ 1.249.453.467,38	R\$ 0,06	R\$ 1.250.026.027,43	6,65%
a) Convite	R\$ 95.334.711,28	0,46%	R\$ 114.119.690,79	0,58%	R\$ 95.334.711,28	0,46%	R\$ 114.119.690,79	0,61%
b) Tomada de Preços	R\$ 3.199.228,65	0,02%	R\$ 3.725.920,23	0,02%	R\$ 3.179.866,44	0,02%	R\$ 3.677.835,54	0,02%
c) Concorrência	R\$ 144.037.758,02	0,70%	R\$ 217.115.137,49	1,11%	R\$ 143.784.813,13	0,70%	R\$ 173.193.468,16	0,92%
d) Pregão	R\$ 1.002.131.965,21	4,87%	R\$ 1.072.403.341,14	5,48%	R\$ 992.670.402,41	4,83%	R\$ 955.588.811,08	5,09%
e) Concurso	R\$ -	0,00%	R\$ -	0,00%	R\$ -	0,00%	R\$ -	0,00%
f) Regime Diferenciado de Contratações Públicas	R\$ 14.483.674,12	0,07%	R\$ 6.893.439,93	0,04%	R\$ 14.483.674,12	0,07%	R\$ 3.446.221,86	0,02%
2. Contratações Diretas (g+h)	R\$ 3.147.382.584,73	15,29%	R\$ 2.423.554.655,99	12,39%	R\$ 3.146.479.437,80	15,30%	R\$ 1.825.534.741,85	9,72%
g) Dispensa	R\$ 2.124.570.024,52	10,32%	R\$ 897.276.369,11	4,59%	R\$ 2.124.345.237,14	10,33%	R\$ 841.901.186,46	4,48%
h) Inexigibilidade	R\$ 1.022.812.560,22	4,97%	R\$ 1.526.278.286,88	7,81%	R\$ 1.022.134.200,67	4,97%	R\$ 983.633.555,39	5,24%
3. Regime de Execução Especial	R\$ 6.217.609,47	0,03%	R\$ 7.983.438,99	0,04%	R\$ 6.217.609,47	0,03%	R\$ 7.983.438,99	0,04%
i) Suprimento de Fundos	R\$ 6.217.609,47	0,03%	R\$ 7.983.438,99	0,04%	R\$ 6.217.609,47	0,03%	R\$ 7.983.438,99	0,04%
4. Pagamento de Pessoal (j+k)	R\$ 14.894.647.198,00	72,37%	R\$ 14.307.365.297,45	73,17%	R\$ 14.894.376.624,91	72,41%	R\$ 14.306.388.109,05	76,15%
j) Pagamento em Folha	R\$ 14.841.223.802,19	72,12%	R\$ 14.239.633.571,72	72,82%	R\$ 14.841.144.998,50	72,15%	R\$ 14.239.065.916,41	75,79%
k) Diárias	R\$ 53.423.395,81	0,26%	R\$ 67.731.725,73	0,35%	R\$ 53.231.626,41	0,26%	R\$ 67.322.192,64	0,36%
5. Total das Despesas acima (1+2+3+4)	R\$ 19.307.434.729,49	93,82%	R\$ 18.153.160.922,01	92,84%	R\$ 19.296.527.139,57	93,81%	R\$ 17.389.932.317,32	92,56%
Outros	R\$ 1.272.395.600,11	6,18%	R\$ 1.400.065.785,81	7,16%	R\$ 1.272.258.142,89	6,19%	R\$ 1.397.513.551,53	7,44%
6. Total das Despesas da UPC	R\$ 20.579.830.329,60	100,00%	R\$ 19.553.226.707,82	100,00%	R\$ 20.568.785.282,46	100,00%	R\$ 18.787.445.868,85	100,00%

FONTE: Sistema Tesouro Gerencial, informações extraídas em 07 de março de 2017.

#### 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho teve por objetivo a realização de uma análise dos aspectos jurídicos aplicados nas licitações realizadas pela Força Aérea Brasileira.

A FAB possui uma dificuldade maior para realização de seus contratos e a atuação da sua logística em relação a outros Órgãos devido a abrangência territorial, onde temos organizações em todos os Estados da Federação.

Com a certeza da influência desse fator, este Órgão se estruturou administrativamente numa concepção altamente concentrada e especializada com o intuito de superar os escassos recursos humanos capacitados para operar os mecanismos da Administração Pública e possibilitar uma economia dos recursos orçamentários através do volume que reúne os seus certames.

É notável também a cautela que ostenta quanto ao SRP, se posicionando com regras mais restritivas de operação em relação a adesão às atas de registro preço, preferindo arcar com custo de uma licitação do que arcar com os riscos de aderir a uma licitação mal elaborada ou com vícios.

Mesmo utilizando de um aparato consistente para a viabilização dos certames licitatórios, a FAB ainda aplica a maior parte dos seus recursos orçamentários em contratações diretas, sem licitação, sendo esta uma marca das contratações públicas federais como um todo.

Observamos que, apesar da existência do Microsistema para Contratação de Produtos e Sistemas de Defesa (Lei nº 12.598/2012), a FAB prefere continuar a utilizar a metodologia de contratação por dispensa de licitação com base no inciso IX do art. 24, da Lei nº 8.666/1993 para aquisição de projetos estratégicos. Talvez, o que falte para que a Lei nº 12.598/2012 ganhe maior aplicabilidade seja uma política de incentivo do Governo Federal voltada para a divulgação do conhecimento e preparo dos gestores.

De qualquer modo, ficou evidente também a preocupação em se estabelecer, na dispensa de licitação, um processo competitivo com análise e decisões fundamentadas, sendo mitigada apenas a publicidade dos eventos.

Apesar da complexidade da sua estrutura e vislumbramos a possibilidade de exportação de ideias contidas no modelo de licitação da Força Aérea para outras realidades, em especial, aqueles Órgãos que possuem um grande número de organizações ou cujas organizações estão espalhadas por um extenso território. Já a

metodologia para aquisição de projetos estratégicos fica mais restrita aos órgãos que podem operar uma sistemática de dispensa de licitação envolvendo grandes custos, tendo em vista que todo o rito seguido pela Aeronáutica é demasiado demorado e um custos implícitos altos.

## REFERÊNCIAS

\_COMAER. MCA 172-3/2017. **Manual de Execução Orçamentária, Financeira e Patrimonial do Comando da Aeronáutica**. Módulo 16 - Licitações e Contratos Administrativos. Aprovado pela Portaria nº 014/AJUR, da SEFA, de 19 de janeiro de 2017.

\_COMAER. MCA 176-1 **Manual do Sistema de Comércio Exterior do Comando da Aeronáutica**. Aprovado pela Portaria nº 048/AJUR, da SEFA, de 19 de abril de 2017.

\_COMAER. **Relatório de Gestão do Exercício de 2016**. Brasília, maio/2017.

\_COMAER. ROCA 21-100/2016. **Regulamento da Diretoria de Economia e Finanças da Aeronáutica**. Aprovado pela Portaria nº 1.561/GC3, do GABAER, de 29 de novembro de 2016.

\_COMAER. ROCA 21-105/2017. **Regulamento do Grupamento de Apoio às Unidades do Sistema De Controle Do Espaço Aéreo**. Aprovado pela Portaria nº 1.274/GC3, do GABAER, de 28 de agosto de 2017.

\_COMAER. Roca 21-26/2016. **Regulamento da Diretoria de Administração da Aeronáutica**. Aprovado pela Portaria nº 1.560/GC3, do GABAER, de 29 de novembro de 2016.

\_COMAER. ROCA 21-5/2014. **Regulamento de Comissão Aeronáutica Brasileira no Exterior**. Aprovado pela Portaria nº 356/GC3, do GABAER, de 19 de março de 2014.

\_COMAER. ROCA 21-72/2017. **Regulamento do Grupamento de Apoio de São José dos Campos**. Aprovado pela Portaria nº 264/GC3, do GABAER, de 08 de fevereiro de 2017.

\_COMAER. ROCA 21-91/2017. **Regulamento do Centro de Controle Interno da Aeronáutica**. Aprovado pela Portaria nº 232/GC3, do GABAER, de 06 de fevereiro de 2017.

\_COMAER. ROCA 21-93/2015. **Regulamento do Grupamento de Apoio Logístico**. Aprovado pela Portaria nº 505/GC3, do GABAER, de 20 de abril de 2015.

\_COMAER. ROCA 21-96/2017. **Regulamento do Grupamento de Apoio a Saúde**. Aprovado pela Portaria nº 1.303/GC3, do GABAER, de 05 de setembro de 2017.

\_COMAER. ROCA 21-99/2016. **Regulamento do Centro de Apoio Administrativo da Aeronáutica**. Aprovado pela Portaria nº 1.562/GC3, do GABAER, de 29 de novembro de 2016.

CASTRO, Humberto Barbosa. **As licitações internacionais no ordenamento jurídico brasileiro, com ênfase na observância do princípio da competitividade**. Dissertação (Mestrado em Direito) Universidade Católica de Brasília, Brasília, 2002.

DE ALMEIDA, Carlos Wellington Leite. **Mercado e defesa nacional: o papel das licitações públicas**. Revista do TCU, n. 103, 2005.

DEFESANET. FAB - **Processo de Definição de Contrato**. Disponível em: <<http://www.defesanet.com.br/fab/noticia/17028/FAB---Processo-de-Definicao-de-Contrato/>>. Acesso: 13 out. 2017.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 29ª ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2016.

FERNANDES, Ciro Campos Christo. **Sistemas de compras eletrônicas e sua aplicação à administração pública - o caso do SIASG/Comprasnet**. 2003. Tese de Doutorado.

FERRARI, Paulo Kusano Bucalen; VICENTINO, Cláudio Roberto Miguel da Silva; e VOLOTÃO, Romilson de Almeida. **Dispensa de Licitação: hipóteses aplicáveis às atividades das forças armadas**. Publicações da Escola da AGU: Direito Militar. Coletânea de artigos/Coordenação de Jefferson Carús Guedes e Juliana Sahione Mayrink Neiva. Brasília: Advocacia-Geral da União, 2010.

FORÇA AÉREA BRASILEIRA (FAB). **Reestruturação da FAB**. Disponível em: <<http://www.fab.mil.br/reestruturacao/>>. Acesso: 13 out. 2017.

FURTADO, Lucas Rocha. **Curso de licitações e contratos administrativos: teoria, prática e jurisprudência**. São Paulo: Editora Atlas, 2001.

GAMELL, Denis; PRADO, Lucas Navarro. **Regime especial de contratações de produtos e sistemas de defesa militares no Brasil: oportunidade para desenvolvimento de uma Indústria Nacional de Defesa e Parcerias Público-Privadas**. Belo Horizonte: Fórum. Revista de Contratos Públicos, ano 3, n.4, set./fev. 2014.

GASPARINI, Diógenes. **Instrumento convocatório das licitações**. Informativo de Licitações e Contratos (ILC) nº 131. Curitiba. Editora Zênite, 2005.

GOMES, Orlando. **Novos Temas do Direito Civil**. Rio de Janeiro: Editora Forense, 1983.

GRANDO, Fabiane. **Licitações - Aspectos relevantes: peculiaridades das licitações internacionais**. Monografia - Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2005.

GRANZIERA, Maria Luiza Machado. **Licitações internacionais**. Revista da Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo, v. 4, 2015.

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

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 11ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Pregão – Comentários à Legislação do Pregão Comum e Eletrônico**. 6ª ed. São Paulo: Editora Dialética, 2013.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 18ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

MEIRELLES, Hely Lopes; BURLE FILHO, José Emmanuel. **Direito administrativo brasileiro**. 42ª ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2016.

MOREIRA, Egon Bockmann; GUIMARÃES, Fernando Vernalha. **Licitação pública: a lei geral de licitação - LGL e o regime diferenciado de contratação - RDC**. 2ª ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2015.

NASCIMENTO, André Jansen do. **O microssistema de contratação de defesa: a licitação como instrumento de política pública de defesa no Brasil**. Dissertação (Mestrado em Direito) - Centro Universitário de Brasília, Brasília, 2016.

SANTOS, André Ronaldo dos. **A Evolução dos processos de licitação ao longo dos anos e a supervisão do controle interno nos processos licitatórios em uma organização militar**. Monografia - Departamento de Ciências Contábeis, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2010.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 38ª edição São Paulo. Editora Malheiros, 2015.

SILVA, Robson Alves. **Acordo de Compensação (Offset) em Itens de Defesa: uma perspectiva do setor aeronáutico**. Interfaces Científicas-Exatas e Tecnológicas, v. 2, n. 1, p. 17-28, 2016.

TEIXEIRA, Raquel Ribeiro de Lima. **Diagnóstico da demanda e procedimentos de aquisição e suprimento de bens de consumo para melhoria do gasto em universidade pública**. Dissertação (Mestrado em Engenharia da Produção) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2016.