

**ACADEMIA MILITAR DAS AGULHAS NEGRAS  
ACADEMIA REAL MILITAR (1810)**

**RICHARD NORBERTO CHAVES COITINHO**

**CESSÃO DE USO DA AMAN:  
estudo comparativo e propostas de mudança no edital de cantina**

**Resende**

**2018**

**RICHARD NORBERTO CHAVES COITINHO**

**CESSÃO DE USO DA AMAN:  
estudo comparativo e propostas de mudança no edital de cantina**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Academia Militar das Agulhas Negras como parte dos requisitos para a Conclusão do Curso de Bacharel em Ciências Militares, sob a orientação do 1º Ten INT Júlio César Borba Barros Bezerra Gomes.

**Resende**

**2018**

**RICHARD NORBERTO CHAVES COITINHO**

**CESSÃO DE USO DA AMAN:  
estudo comparativo e propostas de mudança no edital de cantina**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Academia Militar das Agulhas Negras como parte dos requisitos para a Conclusão do Curso de Bacharel em Ciências Militares, sob a orientação do 1º Ten INT Júlio César Borba Barros Bezerra Gomes.

**COMISSÃO AVALIADORA**

---

**Júlio César Borba Barros Bezerra Gome – 1º Ten – INT – Orientador**

---

---

**Resende**

**2018**

Ao meu Deus, que me sustentou até aqui e tem sido comigo em toda minha caminhada e aos meus pais, o Sr. 1º Ten QAO Pqdt Rogério Coitinho e a Sra. Verônica Norberto C. Coitinho, que me deram todo suporte e apoio para conquistar a posição que estou, e me tornar o homem que me tornei.

## **AGRADECIMENTOS**

A Deus, primeiramente, que antes de tudo e todos, com Sua infinita misericórdia me capacitou e me sustentou, sendo o Único digno de receber toda Glória pelas bênçãos e conquistas que alcancei.

À família que encontrei na Associação de Cadetes Evangélicos (ACE), que passaram comigo todos os desafios impostos pela academia. Além de estarem intercedendo sempre pela minha vida, demonstrando serem muito mais que apenas colegas de trabalhos, mas irmãos que o Senhor colocou na minha vida. Serei eternamente grato pela vida de cada um e meu desejo é que Deus derrame chuva serôdia sobre cada um e que este trabalho da ACE cresça ao ponto de mudar toda a história desta Academia.

Ao 1º Ten INT Júlio César Borba Barros Bezerra Gome, que me orientou e direcionou no que foi preciso para elaboração deste trabalho.

Aos militares da Seção de Contratos e da Seção de Licitação, em 2018, que se dispuseram em responder minhas perguntas e retirar dúvidas sobre o tema redigido.

## RESUMO

COITINHO, Richard Norberto Chaves. **Cessão de uso da AMAN**: estudo comparativo e propostas de mudança no edital de cantina. Resende: AMAN, 2018. Monografia.

O presente trabalho tem como objetivo apresentar uma nova proposta de edital de licitação de cessões de uso de cantinas da AMAN. Inicia-se com exposições acerca dos conceitos de Licitações, Contratos e Cessão de Uso de forma a embasar os conhecimentos que se apresentam posteriormente. No desenvolvimento, são levantadas informações teóricas que abordam o assunto estudado e acervos metodológicos para realização da pesquisa. Além disso, é feita uma abordagem dos procedimentos licitatórios para prestação de serviços de apoio à Administração Pública, bem como estes procedimentos na área específica militar. Posteriormente, é explicado como funciona uma licitação de cantinas na AMAN e, em seguida, é apresentado o resultado de uma pesquisa de campo com os cadetes que utilizam os serviços das cantinas, onde são expostas suas opiniões acerca do problema exposto no trabalho. Finalmente, é apresentada uma proposta de edital de licitação, baseada no pregão eletrônico, para contratação de serviços de cantinas, a partir da qual modificará sobremaneira o atendimento da necessidade dos cadetes.

Palavras-chave: Pregão Eletrônico. Cessão de Uso. Cantinas. Exploração Econômica de Bens Imóveis.

## ABSTRACT

COITINHO, Richard Norberto Chaves. **Assignment of use of AMAN:** comparative study and proposals for change in the notice of canteen. Resende: AMAN, 2018. Monograph.

The purpose of this paper is to present a new proposal for a call for tenders for the assignment of canteen use by AMAN. It begins with presentations about the concepts of Bids, Contracts and Assignment of Use in order to base the knowledge that is presented later. In the development, theoretical information is presented that approach the studied subject and methodological collections to carry out the research. In addition, an approach is taken to bidding procedures to provide support services to the Public Administration, as well as these procedures in the specific military area. Subsequently, it explains how a canteen tender works in the AMAN and then the results of a field research with the cadets who use the services of the canteens is presented, where they exposed their opinions about the problem exposed in the work. Finally, a proposal for a bidding document, based on the electronic auction, is presented for hiring canteen services, which will greatly modify the attendance of cadets' needs.

Key words: Electronic trading. Cession of Use. Canteens. Economic Exploitation of Real Estate.

## **LISTA DE DIAGRAMAS**

Diagrama 1	Diagrama de Subordinação da AMAN .....	21
------------	--	----



## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1	Cadetes Avaliados em 2018 .....	33
Gráfico 2	Frequência de Utilização Semanal das Cantinas .....	34
Gráfico 3	Preço dos Produtos Vendidos nas Cantinas.....	35
Gráfico 4	Qualidade dos Produtos Vendidos nas Cantinas .....	36
Gráfico 5	Proporção Entre Frequência e Preço .....	36
Gráfico 6	Satisfação com Produtos e Serviços das Cantinas .....	38

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1	Modalidades de licitação e limites de valores .....	22
Tabela 2	Aquisição de Comida Fora das Cantinas .....	37
Tabela 3	Opinião dos entrevistados .....	39

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

AGU	Advocacia Geral da União
AMAN	Academia Militar das Agulhas Negras
BI	Boletim Interno
IG	Instruções Gerais
IGP-M	Índice Geral de Preços de Mercado
IR	Instruções Reguladoras
LAN	Lanchonete Agulhas Negras
OM	Organização Militar
RAE	Regulamento de Administração do Exército
SAM	Sociedade Acadêmica Militar
TCC	Trabalho de Conclusão de Curso
TCU	Tribunal de Contas da União
UG	Unidade Gestora

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>12</b>
<b>2</b>	<b>REFERENCAL TEÓRICO-METODOLÓGICO .....</b>	<b>15</b>
<b>2.1</b>	<b>Revisão da literatura e antecedentes do problema .....</b>	<b>15</b>
<b>2.2</b>	<b>Referencial metodológico e procedimentos .....</b>	<b>17</b>
<b>3</b>	<b>CONCEITOS E PROCEDIMENTOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA .....</b>	<b>20</b>
<b>3.1</b>	<b>Licitações Públicas .....</b>	<b>20</b>
<b>3.2</b>	<b>Bens Públicos .....</b>	<b>22</b>
<b>3.3</b>	<b>Cessões de Bens .....</b>	<b>23</b>
<b>3.4</b>	<b>Pregões Eletrônicos .....</b>	<b>25</b>
<b>4</b>	<b>PROCEDIMENTOS ADMINISTRATIVOS NO EXÉRCITO BRASILEIRO ...</b>	<b>27</b>
<b>5</b>	<b>LICITAÇÃO VIGENTE DE CESSÕES DE USO DE CANTINAS .....</b>	<b>30</b>
<b>6</b>	<b>RESULTADOS E ANÁLISE DOS DADOS .....</b>	<b>32</b>
<b>6.1</b>	<b>Resultados.....</b>	<b>32</b>
<b>6.2</b>	<b>Análise dos dados e proposta de mudanças .....</b>	<b>39</b>
<b>7</b>	<b>CONCLUSÃO .....</b>	<b>45</b>
	<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>48</b>
	<b>APÊNDICE .....</b>	<b>52</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Atualmente, o tema licitações tem se tornado cada vez mais significativo. Isto acontece porque o governo, diante dos numerosos fatos da administração brasileira exibidos pelos canais de comunicação, tem buscado dilucidar e transmitir bem mais os dados e as informações da gestão governamental aos cidadãos. Desta forma, a sociedade tem acompanhado a aplicação dos recursos públicos de modo mais transparente.

Seu estudo é relevante para o meio militar, uma vez que o Exército Brasileiro se vincula à administração pública, e, sendo assim, de acordo com a Lei 8.666, de 21 de junho de 1993, subordina-se ao regime dessa Lei. E, por conseguinte, ao realizar qualquer contrato administrativo com terceiros, pertinente às concessões, deverá realizar um processo licitatório, ressalvadas as hipóteses previstas nessa Lei (BRASIL, 1993).

Esse tema destaca-se, também, ao observar que o procedimento licitatório pode ser desenvolvido pelo agente público de maneira súpura, de modo que traga maior vantagem para a administração pública e preste o melhor serviço à Organização Militar (OM) a que pertence. Deste modo, este processo desempenhado pelo agente atenderá tanto o interesse desta OM, quanto o interesse dos cadetes da Academia Militar das Agulhas Negras (AMAN).

A presente pesquisa busca desenvolver o tema sob a perspectiva da utilização de bens públicos por particulares, estritamente no que tange contratos de cessões de uso.

As verificações serão delimitadas aos contratos de cessões de uso das lanchonetes que prestam serviço na AMAN no ano de 2018, baseando-se na opinião dos cadetes que frequentam e utilizam os serviços e produtos das cantinas, no referido ano.

Para compreender de maneira precisa o que iremos expor na presente pesquisa, faz-se imprescindível definirmos alguns conceitos que retratam sobre o assunto. Dentre eles, destacam-se o conceito de Licitações, Contratos e Cessões de Uso.

O primeiro deles é Licitação. Di Pietro, aproveitando-se do conceito de José Roberto Dromi (1972:92), descreve sobre licitação em sua obra *Direito Administrativo* como:

“[...] o procedimento administrativo pelo qual um ente público, no exercício da função administrativa, abre a todos os interessados, que se sujeitem às condições fixadas no instrumento convocatório, a possibilidade de formularem propostas dentre as quais selecionará e aceitará a mais conveniente para a celebração de contrato.” (DI PIETRO, 2016, p. 411).

Quanto ao Contrato, podemos dizer que ele, na administração pública, é considerado na Lei 8.666, de 1993, como “todo e qualquer ajuste entre órgãos ou entidades da Administração

Pública e particulares, em que haja um acordo de vontades para a formação de vínculo e a estipulação de obrigações recíprocas, seja qual for a denominação utilizada.”

Além desses, outro conteúdo essencial a ser entendido e que será mais detalhado no desenvolvimento deste trabalho é cessão de uso, explicado por Hely Lopes Meirelles como um ato colaborativo entre órgãos públicos. Meirelles dispõe que este ato deve ser realizado por duas entidades públicas, no entanto, a lei que estipula esse acordo entre pessoa pública e pessoa privada, que é a particularidade do nosso trabalho, será elucidada posteriormente:

Cessão de uso é a transferência gratuita da posse de um bem público de uma entidade ou órgão para outro, a fim de que o cessionário o utilize nas condições estabelecidas no respectivo termo, por tempo certo ou indeterminado. É ato de colaboração entre repartições públicas, em que aquela que tem bens desnecessários aos seus serviços cede o uso a outra que deles está precisando. (MEIRELLES, 1996, p. 442)

O objetivo geral deste Trabalho de Conclusão de Curso (TCC) será analisar a forma como são elaborados os editais de licitação das cessões de uso de cantinas da AMAN e propor mudanças nestes editais, de modo que haja maior aceitação dos produtos ofertados nas lanchonetes por parte dos cadetes.

Nossas principais fontes utilizadas nesta composição foram obras literárias de Direito Administrativo de grandes especialistas na área jurídica administrativa, como por exemplo, Hely Lopes Meirelles, José dos Santos Carvalho Filho e Maria Sylvia Zanella Di Pietro. Outras fontes consultadas foram as Leis vigentes no Brasil, que discorrem sobre este assunto e suas especificidades. Exemplo dessas é a Lei 8.666, de 1993, que institui normas para licitações e contratos da Administração Pública; a Lei 8.429, de 1992, que aborda improbidades administrativas; e a própria Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988, além de outras Leis que serão elucidadas no decorrer desta pesquisa e que constam nas referências deste trabalho.

A presente monografia está assim estruturada:

No segundo capítulo, procuramos abordar sucintamente alguns conceitos importantes para a compreensão deste trabalho, além de direcionar o leitor ao que a pesquisa busca como objetivo. Mostramos que cantinas que funcionam dentro de Organizações Públicas são regidas por uma norma específica, a qual é delimitada pela Lei como cessão de uso, e explicamos como funcionam essas cessões de uso e quais suas restrições, de forma que não se aprofundasse no assunto, porém o deixasse inteligível ao leitor. Neste capítulo, também trouxemos todo o arcabouço metodológico utilizado para confecção da pesquisa. Para a elaboração deste segmento do trabalho, utilizamos como fontes principais Hely Lopes Meirelles, Marcelo Neves e Denise Hollanda C Lima.

O terceiro capítulo traz o aprofundamento de conceitos e procedimentos que se devem saber ao realizar uma licitação de cessão de uso. Diferente do capítulo anteriormente mencionado, os conceitos trazidos no terceiro capítulo são pormenorizados para que se conheça a riqueza de detalhes que cercam este assunto. São estas definições: licitações públicas, bens públicos, cessões de uso e pregão eletrônico. As principais fontes utilizadas foram a Lei 8.666/93, Orientações e Jurisprudências do Tribunal de Contas da União (TCU), a Lei 10.520/02 e a Lei 5.450/05.

No quarto capítulo descrevemos como os procedimentos apresentados no capítulo 3 se desenvolvem no âmbito administrativo militar, explicitando o que se difere da administração pública não militar e quais suas particularidades, no que tange aos serviços prestados por cantinas. Para isto usamos como fonte algumas Instruções Gerais (IG) e Instruções Reguladoras (IR), específicas à Administração Militar, como por exemplo, a IG 12-02 e a IR 50-13.

No quinto capítulo desta monografia abordamos como são realizadas as licitações das cantinas cessionárias da AMAN. Para isso, colhemos algumas informações com militares que trabalham diretamente com estes procedimentos administrativos percorridos acima e analisamos os documentos contratuais das cessões de uso das cantinas da AMAN.

Já o Capítulo 6 corresponde à pesquisa de campo realizada nesse trabalho. Nele são expostas as perguntas feitas nos questionários, as respostas dadas pela amostra, gráficos e tabelas referentes ao percentual dessas repostas e análises comparativas com a hipótese levantada. Além disso, este capítulo é o responsável por responder o problema de pesquisa desse TCC. Nele é feita uma proposta de elaboração de novos editais de licitação das cessões de uso de cantinas da AMAN, bem como os benefícios que essas mudanças podem trazer à Administração Militar.

## **2 REFERENCIAL TEÓRICO-METODOLÓGICO**

A pesquisa a ser confeccionada abordará o conteúdo de Cessões de Uso (Licitação), campo de pesquisa inserido na área de logística, consonante à Portaria nº 517, de 26 Set 00, do Comando do Exército Brasileiro (BRASIL, 2000).

### **2.1 Revisão da literatura e antecedentes do problema**

Será retratada neste segmento a elaboração da pesquisa acadêmica em sua fundamentação teórica. A argumentação da pesquisa respalda-se em analisar os diferentes editais de cessão de uso das lanchonetes e propor mudanças em sua confecção, para melhor aceitação dos serviços dos cessionários pelos cadetes da AMAN.

Dentro das Organizações Militares, espalhadas por todo o território brasileiro, além das atividades relativas ao funcionamento dos quartéis em sua finalidade operacional e administrativa, há diversos serviços que são prestados por entidades não vinculadas ao governo, utilizando o próprio patrimônio do Exército. Estes serviços são atividades de apoio às OM, dentre as quais prevê a IR 50-13 como “posto bancário, posto dos correios e telégrafos, restaurante e lanchonete, central de atendimento à saúde, creche, escola, barbearia, sapataria, alfaiataria, lavanderia e demais atividades similares” (BRASIL, 2005). E para que estas atividades funcionem legalmente, este mesmo regulamento determina em seu art. 25 que os processos administrativos para utilização deste patrimônio por terceiros deverão ser do tipo “cessão de uso”.

Com correlação a cessão de uso, Hely Lopes Meirelles expõe que se trata de um elo colaborativo entre órgãos públicos, na qual um órgão público cede um patrimônio seu dispensável ao seu emprego a outro órgão público que necessite deste bem, por um tempo já estabelecido em documentação formal de cessão.

No entanto, esta determinação de que os bens públicos sejam cedidos somente para outras entidades públicas, a partir da entrada em vigor da Lei 9.636/98, sofreu uma mudança, passando a ir “além do que a doutrina mais heterodoxa previa para esse instrumento jurídico” (NEVES; LIMA, 2007, p. 46). Ou seja, os imóveis da União poderão ser cedidos a pessoas físicas ou jurídicas, não atreladas ao governo, quando houver interesse público ou aproveitamento econômico de interesse nacional (BRASIL, 1998). Mas deve-se atentar que, quando destinada a execução de empreendimento com fim lucrativo, será onerosa, e que quando



houver condição de competitividade, deverão ser observados os procedimentos licitatórios previstos em lei (BRASIL, 1998).

As lanchonetes existentes nas OM atendem os requisitos acima citados, e, portanto, utilizam-se destas licitações na forma de cessões de uso para validação contratual dos processos administrativos. E, sendo assim, conforme estabelece as Instruções Gerais para a Utilização do Patrimônio Imobiliário Jurisdicionado ao Comando do Exército (IG 10-03), compete ao comandante de OM elaborar os processos de cessão de uso para exercício de atividades de apoio, buscando atender as necessidades da administração pública, bem como o interesse da Instituição (BRASIL, 2005), permanecendo, portanto, o domínio do bem imobiliário com a própria União.

É importante relatar que a duração desses contratos administrativos entre Órgãos Públicos e entidades terceiras prestadoras de serviço, conforme estabelece a Lei 8.666, de 21 de junho de 1993, em seu art. 57, parágrafo II, ficará adstrita aos prazos estabelecidos em contratos, podendo ser prorrogados por iguais e sucessivos períodos, não excedendo 5 anos.

A Procuradoria-Geral Federal junto a Universidade Federal do Rio de Janeiro, em seu parecer à Advocacia-Geral da União (AGU), afirma através de seu Procurador Federal, Felipe Araújo de Lima, que, quanto as cessões de uso, podem permitir aos gestores exercer de forma plena a gestão do patrimônio imobiliário a eles cofiado:

“I - a cessão de uso decorre do interesse da Administração em concretizar, mediante outorga da utilização privativa de imóvel seu, auxílio ou colaboração que entenda prestar [juízo de conveniência];

II - o instrumento da cessão de uso é aplicável para o uso por entidades da Administração Pública Indireta, conforme previsão legal conferida ao art. 79, § 3º, do Decreto-Lei nº 9.760/46 e regulamentação dos arts. 11 a 13 do Decreto nº 3.725/2001;

**III – limitava-se ao uso colaborativo interno na Administração Pública, porém, foi permitido o uso a particulares, quando presente interesse coletivo, nos termos da lei;**

IV - poderá ser gratuita, mas deverá dar-se em caráter oneroso sempre que destinada à execução e empreendimento de fim lucrativo; e

V – tem caráter contratual e prazo determinado, devendo observar procedimento licitatório, sempre que houver condições de competitividade.” (LIMA, 2005, p. 30-31, grifo nosso)

No que diz respeito à execução das licitações das cessões de uso, há algumas prerrogativas cedidas aos agentes públicos que o alcançam dando liberdade de estabelecer limites nos processos administrativos, para atender assim o interesse público. Filho (2014), em seu Manual de Direito Administrativo, denomina esse poder administrativo de discricionariedade, afirmando que “a liberdade da escolha dos critérios de conveniência e oportunidade não se coaduna com a atuação fora dos limites da lei [...] e sua conduta se caracteriza como inteiramente legítima”. É, portanto, responsabilidade do agente da

administração pública, estabelecer limites que busquem atender às necessidades do órgão público; mais especificamente, cabendo ao agente público militar, responsável pelas licitações, buscar alcançar o melhor o interesse da instituição – sendo justamente este aspecto o cerne principal do trabalho realizado.

Os militares que servem na Academia Militar das Agulhas Negras, mas especificamente os cadetes, que, em regime de internato, limitam-se em se locomover apenas nas extensões da Academia – salvo quando licenciados para saírem a rua – têm as suas disposições uma estrutura de serviços prestados muito grande quando se compara a AMAN com outras Organizações Militares.

Porém, mesmo com essa variedade de serviços prestados e com todo o efetivo de 4.392 pessoas – entre civis e militares (informação colhida junto ao Comando do AMAN) - trabalhando diariamente na Academia, quando se analisa os serviços delimitados às cantinas existentes subordinadas à administração acadêmica, percebe-se que grande parte dos clientes, principalmente os cadetes, que são o foco da Academia e desta pesquisa, têm dificuldade em aceitar os preços dos produtos ofertados nas lanchonetes. Isso porque, como estes não têm tanta facilidade de acesso a outros serviços alimentícios externos à AMAN, as opções de cantinas que os compreendem limitam-se à lanchonete do Conjunto Principal e às lanchonetes das regiões de parques dos cursos.

## **2.2 Referencial metodológico e procedimentos**

Visando a assegurar se as normas previstas para administração pública estão sendo empregadas de maneira concernentes aos objetivos da instituição, problematiza-se a questão acima da seguinte forma: Por que os cadetes têm encontrado dificuldade em aceitar os preços dos produtos das lanchonetes? O que deveria ser feito, por parte da administração da AMAN, para que essa aceitação melhore? De que maneira uma mudança no edital de cessão de uso das cantinas melhoraria a aceitação dos preços ofertados nas cantinas pelos cadetes?

Pode-se, então, enunciar nossas questões de estudo da seguinte maneira:

Se padronizasse a elaboração do edital para todas as cantinas cessionárias da AMAN, então haveria uma maior homogeneidade dos serviços prestados, o que diminuiria a discrepância das ofertas entre as cantinas; se mudasse a elaboração do edital de licitação das cessões de uso das cantinas, então mudaria o preço dos produtos; se os preços dos produtos

diminuíssem, então haveria uma melhor aceitação das ofertas destes pelos cadetes; se os preços dos produtos diminuíssem, então haveria uma queda na qualidade dos lanches ou refeições ofertadas e esta queda prejudicaria a aceitação dos serviços prestados.

O objetivo geral deste TCC é analisar a forma como são elaborados os editais de licitação das cessões de uso de cantinas da AMAN e propor mudanças nestes editais, de modo que haja maior aceitação dos produtos ofertados nas lanchonetes por parte dos cadetes.

Serão observados os seguintes objetivos específicos: levantar o arcabouço teórico sobre o tema; analisar a forma como são elaborados os editais de licitação das cessões de uso das cantinas da AMAN; verificar se a forma atual como são ofertados os serviços e produtos prestados pelos cessionários atendem as necessidades dos cadetes; verificar se a forma atual como são ofertados os serviços e produtos prestados pelos cessionários agradam os cadetes; propor uma mudança na elaboração do edital de contrato das cessões de uso das cantinas da AMAN; e demonstrar como a mudança atenderia os interesses tanto dos cessionários, quanto dos cadetes e da administração acadêmica.

Com o propósito de operacionalizarmos a pesquisa, adotamos os procedimentos metodológicos descritos abaixo.

Primeiramente, realizamos uma pesquisa bibliográfica visando examinar a literatura que nos fornecesse base teórica para prosseguirmos neste TCC. Foi identificado inicialmente os trabalhos de Meirelles (1996), Neves e Lima (2007), Filho (2014) e Lima (2015), que transcorrem sobre o assunto abordando os conceitos necessários à elaboração da pesquisa.

Nossa primeira constatação foi que, até o presente momento, foram editados muitos títulos sobre o assunto. Quanto à qualidade das fontes encontradas, podemos dizer que o acervo disposto não esgota o tema em questão, porém explicita habilmente as problemáticas existentes no que diz respeito às licitações da administração pública. Destacam-se, pela qualidade e pertinência, o livro de Hely Lopes Meirelles, Direito Administrativo e o Manual do Direito Administrativo, de José dos Santos Carvalho Filho.

Adotamos como instrumento de coleta de dados o questionário, aplicado em cadetes da Academia Militar das Agulhas Negras. Os cadetes que serão coletados dados serão do 1º, 2º, 3º e do 4º ano da Academia, de todas as armas, quadro e serviço, no período entre os meses de fevereiro a junho, do corrente ano.

O questionário, cujo modelo estará disponível nos apêndices do TCC, será composto de perguntas referentes ao tema proposto na pesquisa.

Por conta das diferentes rotinas da Academia, nem todos os cadetes poderão participar do levantamento de dados. No entanto, o diagnóstico será estendido ao maior número de cadetes possíveis, durante o período determinado acima, para que a amostra tenha maior proximidade com a realidade da população.

No tratamento dos dados coletados, trabalhamos com tabelas e gráficos confeccionados a partir das respostas dos questionários efetuados com os cadetes, por permitirem representações ilustrativas que auxiliam para estruturar e viabilizar a compreensão do trabalho elaborado, de forma clara e objetiva.

### **3 CONCEITOS E PROCEDIMENTOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

Antes de adentrarmos especificamente na elaboração de uma proposta nova de editais de licitação para as cessões de uso existentes na AMAN, são necessárias explicações de conceitos fundamentais à administração pública. O conhecimento dessas informações dará o suporte necessário para se entender o que acontece na administração acadêmica e quais são os processos necessários para que uma lanchonete funcione.

Como agentes públicos, os militares da AMAN responsáveis pelos processos administrativos precisam seguir estritamente o que preveem as leis, no propósito de consolidar, por exemplo, uma prestação de serviços do tipo lanchonete. E desta mesma forma, devem seguir estas normas para qualquer outro processo, haja vista o que prescreve o art. 37, caput, da Constituição Federal, onde esse agente precisa seguir o princípio da legalidade, que, para Hely Lopes Meirelles, significa somente fazer o que a lei autoriza.

#### **3.1 Licitações públicas**

Uma empresa privada, para realizar qualquer tipo de contratação de serviço, aluguel e/ou venda de bens próprios ou de terceiros, realiza uma cadeia de processos, simples ou complexa – dependendo da administração da empresa, visando lucro ou não. Mas para isto, segue o interesse do dono da empresa, ou, em alguns casos, a escolha de um grupo de pessoas responsáveis por determinado setor desta empresa para realizar esta contratação, compra ou venda.

Para qualquer entidade pública, no entanto, este processo de escolha não é tão simples, e deve seguir algumas normas previstas em Leis. A Lei 8.666, de 21 de junho de 1993, é a Lei que institui normas para licitações e contratos da Administração Pública. E nos assistiremos em muitos momentos nesta Lei para tratar de assuntos como este.

Em suas orientações e jurisprudência, o Tribunal de Contas da União diz que uma licitação ocorre quando a Administração Pública quer convocar empresas interessadas, para que estas empresas apresentem propostas para oferecerem bens e serviços. O TCU explica que este sistema visa garantir o princípio da isonomia, previsto na Constituição Federal, e selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração, assegurando que todos os interessados tenham oportunidades iguais e que haja o maior número possível de concorrentes.

Isto é, quando algum órgão público quer realizar alguma compra de bens, contratar algum serviço, realizar alguma obra ou até mesmo alienar seus bens, ele deve seguir as normas da Lei 8.666/93.

O art. 1º, parágrafo único, da Lei 8.666/93, diz que estão sujeitos a esta regra de licitar, “além dos órgãos da administração direta, os fundos especiais, as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios”. A AMAN, por sua vez, que é a organização militar pública estudada neste trabalho, subordina-se da seguinte maneira à União, ficando, portanto, sujeita as determinações desta norma:

Diagrama 1 - Diagrama de Subordinação da AMAN



Fonte: Elaborado pelo autor

Isso pode ser observado quando vemos o que prescreve o Regulamento de Administração do Exército (RAE), que torna, em seu art. 3º, a Administração do Exército parte integrante da Administração Federal, tornando aquela subordinada às normas desta.

Vale acrescentar que existem 5 modalidades de licitação, encontradas na própria Lei 8.666/93 e na Lei 10.520/2002, que trata sobre pregão. Cada modalidade se limita a um custo máximo, determinado na Lei, ou se limita a finalidade da licitação (CHIELE, 2008). Ou seja, para escolher qual modalidade de licitação utilizar deve-se considerar o preço total da contratação ou da aquisição. Estes valores podem ser observados na tabela a baixo:

Tabela 1- Modalidades de licitação e limites de valores

<b>MODALIDADE DE LICITAÇÃO</b>	<b>OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA</b>	<b>COMPRAS E OUTROS SERVIÇOS</b>
<b>Concorrência</b>	Acima de R\$ 1.500.000,00	Acima de R\$ 650.000,00
<b>Tomada De Preços</b>	Até R\$ 1.500.000,00	Até R\$ 650.000,00
<b>Convite</b>	Até R\$ 150.000,00	Até R\$ 80.000,00
<b>Dispensa De Licitação</b>	Até R\$ 15.000,00	Até R\$ 8.000,00
<b>Pregão</b>	Bens e Serviços Comuns	

Fonte: Chiele (2008, p.269)

### 3.2 Bens públicos

A problemática deste TCC discorre sobre licitações de cantinas. A Lei 8.666/93 nos traz que os tipos de licitações existentes são para aquisição de bens ou serviços, para realização de obras, ou licitações para alienação ou locação de bens. Os bens que estão sendo estudados são bens imóveis da União, e para estes bens, segue-se procedimentos administrativos que serão estudados posteriormente neste trabalho. Porém, para que haja um esclarecimento correto deste estudo, é importante saber o que são bens públicos e quais instrumentos de lei regem estas posses de bens.

Bens públicos, pelo que infere o Código Civil, em seu art. 98, são “os bens do domínio nacional pertencentes às pessoas jurídicas de direito público interno; todos os outros são particulares, seja qual for a pessoa a que pertencerem”. Na interpretação de José dos Santos Carvalho Filho (2014), bens públicos classificam-se como todos aqueles que, de qualquer natureza e a qualquer título, pertençam às pessoas jurídicas de direito público.

Esses bens apontados acima podem ser divididos, quanto as suas destinações, como prevê o art.99, do Código Civil, entre bens de uso comum do povo, bens de uso especial e bens dominicais. Para este trabalho, compete esmiuçar os bens de uso especial, haja vista que é a categoria do bem estudado. Que para Filho, classificam-se como bens de uso especial:

“os edifícios públicos, como as escolas e universidades, os hospitais, os prédios do Executivo, Legislativo e Judiciário, os **quartéis** e os demais onde se situem repartições públicas; os cemitérios públicos; os aeroportos; os museus; os mercados públicos; as terras reservadas aos indígenas etc. Estão, ainda, nessa categoria, os veículos oficiais, os navios militares e todos os demais bens móveis necessários às atividades gerais da Administração [...]”. (FILHO, 2014, p. 1188, grifo nosso)

Estes bens imóveis supracitados são regulamentados pelo Decreto-Lei 9.760, de 5 de setembro de 1946; pela Lei 9.636, de 15 de maio de 1998; pelo Decreto-Lei 3.725, de 10 de janeiro de 2001; pela Lei 11.314, de 3 de julho de 2006; pela Lei 11.481, de 31 de maio de 2007, e serão apuradas a seguir.

Além disso, se avaliarmos pela regência do art. 64 do Decreto-Lei 9.760/46, veremos que os bens imóveis da União quando não forem utilizados em serviço público poderão ser alugados, aforados ou cedidos. Mas para isso, devem ser observadas alguns comedimentos previstos neste mesmo decreto. Quando houver interesse em tornar o bem imóvel produtivo, far-se-á uma locação. Aforamento, por sua vez, dar-se-á quando “coexistirem a conveniência de radicar-se o indivíduo ao solo e a de manter-se o vínculo da propriedade pública” (BRASIL, 1946). Já, a cessão deste bem ocorrerá quando a União quiser efetivar “auxílio ou colaboração que entenda prestar” (BRASIL, 1946).

Esta última modalidade de uso, a cessão, é a modalidade que funciona na AMAN para as cantinas. E, portanto, será estudada no próximo subitem deste trabalho.

### **3.3 Cessões de bens**

Os bens públicos podem ser utilizados de acordo com as finalidades das quais se destinam e que foram citadas na seção anterior. Porém, o direito de utilização destes bens tolera ser cedido tanto a pessoa física, quanto a pessoa jurídica, sendo ela pública ou privada, de acordo com o que delibera a Lei 9.636/98, por autorização, permissão ou concessão de uso.

Estas três categorias de uso podem ser bastantes semelhantes. No entanto, Carvalho Filho (2014) esclarece uma das principais diferenças entre elas. Enquanto a autorização e a permissão de uso são atos administrativos, a concessão de uso é qualificada como um “contrato administrativo pelo qual o Poder Público confere a pessoa determinada o uso privativo de bem público [...]” (FILHO, 2014). Isto tem sentido de que a concessão de uso se formaliza bilateralmente, enquanto as modalidades regidas por atos administrativos são estabelecidas de forma unilateral.

Outro apontamento importante que se deve ressaltar é a determinação do Decreto-Lei 9.760/46. O art. 79, parágrafo terceiro, deste Decreto, estabelece que as estas concessões, quando destinadas ao uso de entidade da Administração Pública indireta, se farão “sob o regime da cessão de uso” (BRASIL, 1946).



Para melhor compreendermos o que são estas cessões de usos mencionadas, basta observarmos a definição de Di Pietro, que, para ele, são caracterizadas como:

- “I - ato de outorga de uso privativo de imóvel do patrimônio da União;
- II - essa outorga, depois de autorizada por Decreto do Presidente da República, se faz mediante termo ou contrato, no qual se especificam as condições em que o uso se exercerá;
- III - o uso é gratuito, devendo ser oneroso quando a destinado à execução de empreendimento de fim lucrativo;
- IV - podem ser cessionários os Estados, os Municípios, entidades educacionais, culturais ou de finalidades sociais, **bem como os particulares (pessoas físicas ou jurídicas), nesta última hipótese quando se tratar de aproveitamento econômico de interesse nacional;**
- V - torna-se nula em caso de utilização em desacordo com as condições estabelecidas”. (DI PIETRO, 2016, grifo nosso)

Se avaliarmos esta descrição, veremos que as cessões de uso também podem ser utilizadas por organizações privadas, não se restringindo apenas aos órgãos ligados à União. Mas para isso, o Decreto-Lei 3.725/01, complementa que o fim permitido para estas cessões de uso de bens imóveis são apenas os previstos nos incisos do art.12, como: postos bancários; postos de correios e telégrafos; restaurantes e lanchonetes; centrais de atendimento à saúde; creches; e outras atividades julgadas necessárias pelos responsáveis pela administração do imóvel.

Carvalho Filho nos remete também que as cessões de uso são formalizadas por instrumentos denominados “termo de cessão” ou “termo de cessão de uso”, tratando-se apenas de uma mudança de posse do cedente para o cessionário – no caso emblemático do nosso estudo, seria a transferência da posse do imóvel da Academia para o dono das lanchonetes. No entanto, mantendo sempre a autoridade do bem cedido sobre a Administração proprietária deste bem imóvel.

Outra observância salutar para o desenvolvimento do nosso trabalho está na prescrição do art.18, parágrafo quinto, da Lei 9.636/98:

“§ 5º A cessão, quando destinada à execução de empreendimento de fim lucrativo, será onerosa e, sempre que houver condições de competitividade, deverão ser observados os procedimentos licitatórios previstos em lei.” (BRASIL, 1998)

Dessa maneira, identificamos que a finalidade da cessão de uso é unicamente servir a Administração Pública, atendendo suas necessidades, transferindo de forma gratuita seu bem imóvel a um terceiro. Porém, quando a atividade deste cessionário contiver propósito lucrativo, esta cessão de uso deverá ser onerosa, isto é, ter custos para o cessionário, adotando-se os trâmites licitatórios que são previstos em leis dantes aludidas.

### 3.3 Pregão eletrônico

O conceito de pregão eletrônico também é importante para este estudo, pois iremos aludir esta definição nos capítulos finais deste trabalho. Altamente em voga, a modalidade de pregão eletrônico tem sido muito utilizada pelas repartições públicas, tendo em vista seus benefícios como ferramenta de auxílio à administração pública.

O pregão pode ser presencial ou eletrônico, e surgiu como uma nova modalidade de licitação em 2002, após entrada em vigor da Lei 10.520, de 17 de julho de 2002. Esta última, em sua forma eletrônica, é regulamentada pela Decreto-Lei 5.450, de 31 de maio de 2005. Segundo a Lei 10.520/2002, o pregão pode ser utilizado para aquisição de bens e serviços comuns, ou seja, quando se desejar adquirir um bem ou serviço, e estes puderem ser descritos no edital por meio de especificações usuais do mercado, poderá se fazer uso, então, da modalidade pregão.

O pregão é processado por um grupo de trabalho, integrado por autoridade competente, pregoeiro e equipe de apoio, onde cada um destes exerce uma função específica no desenvolvimento do pregão. O pregoeiro, uma das figuras mais importantes desta modalidade, segundo Priscila Oliveira, deve ser escolhido entre os agentes da administração pública e deve possuir características insólitas, tendo em vista que os poderes de negociação e de decisão são dele (OLIVEIRA, 2007, p. 8).

Como mencionado, existem duas formas de se elaborar um pregão. Pode ser tanto presencial, quanto na forma eletrônica. O primeiro, segundo a autora Priscila Oliveira escreveu em seu livro sobre pregão eletrônico, é o mais clássico, o qual os participantes interessados no certame se reúnem num local, numa data e numa hora estipulados em edital, dão seus lances sobre os itens licitados verbalmente, e o(s) vencedor(es) apresenta(m) a documentação para habilitação logo em seguida. Já o segundo, o eletrônico, é como o próprio nome anuncia. Este é realizado através de meios eletrônicos, onde a presença do participante não é necessária e ele envia seus lances à distância e, após o encerramento do período de lances, abre-se um prazo para envio de documentações necessárias ao processo.

As principais vantagens do pregão eletrônico, pretendidas pelo Governo Federal, foram observadas por Priscila Oliveira. E ela as descreve como uma diminuição no tempo processual com a contratação, maior estímulo a competitividade entre os fornecedores, desburocratização do processo aquisitivo e rígida gerência de despesas públicas (OLIVEIRA, 2007, p. 46).

Além dessas notáveis vantagens, Palavéri (2005), afirma também que esta modalidade pregão eletrônico dá aos fornecedores maior liberdade de participação, por não haver limitações apenas aos já relacionados no sistema municipal, mas por envolver fornecedores de todo o Brasil.

A partir de 2005, com a validação da Lei 5.450/2005, para toda licitação que seja de bens e serviços comuns, de acordo com o art. 4º, caput, desta Lei, deverá ser utilizada a modalidade pregão, dando preferência ao tipo eletrônico. Esta tipicidade eletrônica somente poderá não ser utilizada quando for comprovada inviabilidade.

Apesar destas observações, Ramos (2016) traz algumas desvantagens da utilização do pregão eletrônico. Ele afirma que muitas vezes os pregões não são entregues no prazo estabelecido por conta da distância do ganhador do certame e o local de entrega dos produtos. Além disso ele traz que todo o processo requisita uma internet de boa qualidade, tanto para o órgão público, quanto para o fornecedor.

Mesmo apresentando estas desvantagens em relação ao pregão presencial, o pregão eletrônico ainda sim é o mais utilizado nos órgãos da administração pública. E, também, continua sendo o mais indicado para as situações descritas acima.

Substancialmente, observando-se o que preveem as Leis 10.520/2002 e 5.450/2005, o processo do pregão eletrônico funciona em três etapas. Na primeira, o promotor responsável pelo processo, junto com sua equipe, elabora o instrumento convocatório – edital – estabelecendo quais são as condições de participação do processo. Na segunda etapa, os fornecedores que se cadastraram previamente no sistema do governo enviam suas propostas e dão seus lances sobre os itens licitados. E na fase final, o pregoeiro homologa o ganhador da disputa, encerra a período de lances, e em seguida, ainda via meio eletrônico, analisa as documentações enviadas pelos vencedores com sua equipe de pregão.

Neste capítulo vimos alguns conceitos importantes para elaboração deste TCC. A partir de então, tendo todos estes conceitos e procedimentos descritos acima conhecidos, torna-se possível o entendimento desta pesquisa e o porquê das hipóteses que serão inferidas como solução do problema apresentado.

#### **4 PROCEDIMENTOS ADMINISTRATIVOS NO EXÉRCITO BRASILEIRO**

Assim como para a Administração Pública, o Exército Brasileiro, por se referir como um órgão público, também está subordinado as normas destinadas a ela. Além de seguir o que dispõe o capítulo anterior, o Exército também se sujeita as próprias leis internas. E como nosso enfoque acadêmico se debruça sobre cessões de uso dentro de uma OM, neste capítulo iremos abordar algumas dessas individualidades normativas regentes a Administração Acadêmica.

A Secretaria-Geral do Exército, em 07 de julho de 1995 aprovou as Instruções Gerais para a Realização de Licitações e Contratos no Ministério do Exército (IG 12-02), que são instruções normativas para padronizar procedimentos de execução de licitações. Embora se baseie também na Lei 8.666/93, assim como as licitações públicas comuns, a IG 12-02 traz alguns direcionamentos que são característicos à Administração Militar. Podemos observar isso já nos primeiros artigos desta IG, que dá competência ao Comandante da Unidade Gestora (UG), que institui a publicação do processo licitatório em Boletim Interno (BI), e dá outras providências.

Vale ressaltar que, mesmo com suas próprias instruções normativas que discriminam o que o agente público militar deve fazer, o próprio art. 2º da IG 12-02 corrobora que devem ser seguidas fielmente as Leis federais que regulam este processo administrativo – em especial a Lei 8.666/93 e suas alterações.

Um procedimento regulamentar comum ao Exército Brasileiro e conveniente para a administração militar é a requisição da licitação. O art. 13 da IG 12-02 estabelece que “toda compra, obra ou serviço será sempre precedida de requisição” (BRASIL, 1995) e essa requisição importará da autoridade requisitante. Isto é, como uma OM é particionada administrativamente em setores, a maior autoridade de cada setor será o encarregado de requisitar aquilo que se quer licitar. Como no cenário em que se enquadra as licitações estudadas a solicitude não é exclusivamente de um setor específico, mas sim para atender o interesse de toda a Academia, fica de responsabilidade do Comando da AMAN, valendo-se do seu setor de licitações, a requisição destas cantinas.

Perscrutando o contexto explorado, temos alguns domínios da Academia, sujeitos à Administração Acadêmica, sendo disponibilizado a terceiros para estabelecimento de cantinas e prestações de serviços. Através da Portaria Nº 513, de 11 de julho de 2005, o Comandante do Exército, baseado no Decreto Lei 9.760/46 estudado anteriormente, aprovou as Instruções Gerais para a Utilização do Patrimônio Imobiliário Jurisdicionado ao Comando do Exército (IG

10-03), que regula e dá providências de como estes patrimônios do Exército Brasileiro devem ser utilizados, no que tange aos contratos firmados para emprego do próprio.

A primeira penitência relevante a se fazer fundamentada nas orientações desta IG é quanto a destinação do bem imóvel da União sob jurisdição do Comando do Exército, quem tem proficuidade para fins militares e para fins complementares, sendo estes narrados pelo art. 2º da IG 10-03:

“§ 1º O uso em finalidade militar objetiva:

I - a edificação e instalação de organização militar (OM);

II - a utilização como área ou campo de instrução, atracadouro ou porto e campo de pouso;

III - a utilização como residência (Próprio Nacional Residencial) do militar em atividade na Força;

IV - a preservação histórica, cultural ou ambiental; e

V - a edificação de instalações de natureza social, cultural, desportiva, recreativa e religiosa motivada pela necessidade de assistência à tropa, administrada diretamente pelo Exército.

§ 2º O uso em finalidade complementar objetiva:

I - apoiar as demais forças singulares, forças auxiliares, órgãos públicos e entidades civis de reconhecido interesse militar;

II - prestar serviços, cuja exploração não recomende o empenho de efetivos militares; e

III - otimizar o emprego do patrimônio imobiliário para gerar receitas financeiras que serão revertidas em benefício da Força.” (BRASIL, 2005)

Por conseguinte, inferimos que os bens imóveis do Exército Brasileiro podem ser utilizados tanto para serviços associadas diretamente ao emprego operacional da Força, como para atividades administrativas específicas às atividades diárias da OM, ou até mesmo para atividades complementares de apoio, prestações de serviço ou otimização do emprego do patrimônio.

Ademais, as Instruções Reguladoras de Utilização do Patrimônio Imobiliário da União Jurisdicionado ao Comando do Exército (IR 50-13), por meio da Portaria Nº 011-DEC, de 04 de outubro de 2005, vieram complementar a IG 10-03 e trazer outras soluções mais distintivas à esta. *Verbi gratia* temos os estatutos inerentes às atividades de apoio. A estas, o art. 9º, parágrafo único, estabelece que a forma de uso padronizada será cessão de uso.

Para fins de esclarecimentos, a IR 50-13 prescreve que:

“Art. 25. A cessão de uso para exercício de atividades de apoio é a forma pela qual o Comando do Exército faculta a terceiros, a título oneroso ou gratuito, mediante contrato, a utilização de imóveis sob sua jurisdição, visando dar **suporte às suas atividades**, a critério do comandante, chefe ou diretor de OM.

[...]

II – a cessão de que trata este artigo é aplicável em atividades, tais como: posto bancário, posto dos correios e telégrafos, **restaurante e lanchonete**, central de atendimento à saúde, creche, escola, barbearia, sapataria, alfaiataria, lavanderia e demais atividades similares;” (BRASIL, 2005, grifo nosso)

Isto é, as cessões de uso das cantinas estabelecidas na AMAN, têm seus exercícios regulamentados por estas Leis, e, portanto, devem seguir as regências que delas são emanadas.

Ademais, este mesmo art. 25, da IR 50-13, em seus incisos, traz resoluções que não podem ser ignoradas por serem relevantes ao nosso estudo e por se enquadrarem à problemática existente. Entre elas temos que o prazo contratual estabelecido deverá ser no máximo de dois anos, podendo ser prorrogado por igual ou inferior período, desde que não ultrapasse cinco anos. Temos também que estas atividades de apoio, quando destinadas a empreendimentos com fins lucrativos, deverão ser onerosas e deverão seguir os procedimentos licitatórios previstos quando houver possibilidade de competitividade. E igualmente, a cessão de uso poderá ser revogada a qualquer momento, desde que haja interesse do Comando do Exército.

No que se trata das receitas geradas por essas cessões de uso, a Portaria Nº 011-SEF, de 28 de julho de 2011, aprovou as Normas para a Administração das Receitas Geradas pelas Unidades Gestoras (IG 10-42). Esta norma regula o que é feito com as receitas geradas através das cessões de uso, como as cantinas analisadas neste trabalho, por exemplo.

Diante de todos os fatos expostos acima, percebemos neste capítulo que a AMAN, assim como todo o Exército Brasileiro, atende os procedimentos administrativos que as Leis e Decretos federais estabelecem, haja vista sua subordinação à União. Ela, portanto, tem algumas convenções específicas próprias da administração militar, que detalham as execuções de tarefas e trâmites pertinentes à Força, cujo o conhecimento destes são fundamentais para o entendimento deste trabalho.

## **5 LICITAÇÃO VIGENTE DE CESSÕES DE USO DE CANTINAS**

De acordo com o Edital de Licitação de Tomada de Preço nº 004/2013, da AMAN, edital de cessão de uso da Lanchonete Agulhas Negras, a modalidade de licitação realizada foi Tomada de Preço, tipo maior oferta. Para a Lei 8.666/93, no art. 22, parágrafo segundo, tomada de preço é uma modalidade de licitação que acontece com interessados que já foram previamente cadastrados.

Neste documento, é esclarecido qual área da Academia será utilizada para cessão de uso e qual atividade prevista na IR 50-13 do Exército Brasileiro será desempenhada pelo cessionário. Também deixa evidente que a União é possuidora legítima do imóvel por força.

O prazo de recebimento de envelopes com documentos para habilitação e propostas são formalizados nesse edital. A empresa ou pessoa física que se dispuser em apresentar propostas deve possuir alguns requisitos expostos nesse documento e previstos em Lei.

Um item importante do edital e que se deve destacar neste trabalho é o Julgamento. Este item detalha como funcionará a fase de julgamento das propostas apresentadas pelos fornecedores. O critério utilizado para julgar as propostas foi o de maior preço mensal pago como mensalidade/aluguel do espaço. Não sendo aceito valor menor que R\$ 6.500,00 (seis mil e quinhentos reais) por mês. Logo, ganharia quem oferecesse o maior aluguel pelo espaço, sendo que este valor não cobriria despesas como água, esgoto, lixo e luz.

Chega-se este valor mínimo de R\$ 6.500,00 (seis mil e quinhentos reais) por mês após uma equipe técnica, escalada pela Administração Acadêmica, avaliar o local em que se instalará a cantina e, dentre os possíveis fatores que beneficiarão o cessionário, estipular um valor mínimo que seja viável ao contratado e vantajoso à contratante, esta última, a União.

Dentre as obrigações da pessoa contratada, destaca-se o item 10.20 desta TP 004/2013, que obriga a pessoa contratada a não cobrar pelos seus produtos/serviços, preços superiores aos estabelecimentos similares de Resende. Outrossim, determina que deve ser paga uma taxa de R\$ 300,00 (trezentos reais) mensais para cobrir gastos com água, esgoto e lixo.

Quanto aos pagamentos das mensalidades, a contratada deveria pagar até o 5º dia útil do mês subsequente ao vencido os valores determinados nas cláusulas da TP, podendo haver multas sobre atrasos. Eram previstos também reajustes anuais de preços conforme o Índice Geral de Preços de Mercado (IGP-M).

Para as outras cessões de uso de cantinas da AMAN, seguem-se os mesmos padrões de editais, mudando apenas o valor base de mensalidades a serem pagas. Por exemplo, temos a

cantina do Parque da Artilharia, que em seu Termo de Cessão de Uso Nº 003/2013 prevê o pagamento mensal de aproximadamente R\$ 3.200,00 (três mil e duzentos reais), além de R\$ 100,00 (cem reais) mensais para cobrir despesas extras de água, lixo e esgoto.

No entanto, para a cantina do Parque da Cavalaria, estabeleceram-se algumas premissas diferentes das demais. Para esta, não foi realizada licitação na modalidade Tomada de Preço, sim na modalidade Convite (Convite Nº 004/2015-AMAN). Esta modalidade, também prevista na Lei 8.666/93, é semelhante à modalidade Tomada de Preços, sendo que na modalidade Convite, os interessados não precisam estar cadastrados, basta estarem em condições de apresentarem seus documentos e propostas na data estipulada (BASIL, 1993). Ademais, para esta cantina, cobrava-se o valor de R\$ 550,00 (quinhentos e cinquenta reais) de mensalidade.

Embora se difiram em alguns aspectos, em suas cláusulas gerais, as cantinas seguem as mesmas proposições. E estas cláusulas serão analisadas mais à frente neste trabalho, de modo estes editais possam ou não interferir na problemática deste TCC.

Neste capítulo, abordamos sucintamente como são realizadas as licitações das cantinas cessionárias da AMAN. As informações contidas neste capítulo foram colhidas com militares que trabalham com as licitações e contratos administrativos e que operam os pregões da AMAN, da Seção de Licitações e da Seção de Contratos da Academia, e os documentos contratuais que foram utilizados para análise podem ser encontrados na Seção de Conformidade e Registro da AMAN.



## **6 RESULTADOS E ANÁLISE DOS DADOS**

Após terem sido realizados estudos acerca do que vem a ser licitações, bens públicos, cessões de bens públicos e procedimentos administrativos existentes no Exército Brasileiro, surgem dúvidas importantes relativas a forma como são elaborados os editais de licitação das cessões de uso de cantinas da AMAN e, também, como mudanças nestes editais poderiam trazer maior aceitação dos produtos ofertados nas lanchonetes por parte dos cadetes.

A pesquisa encontra-se no apêndice deste trabalho e conta com um total de sete questões, as quais foram enviadas para apreciação de cadetes do 1º, 2º, 3º e 4º anos da Academia, estando eles enquadrados nos oito cursos existentes na AMAN no período em que a pesquisa foi realizada (Infantaria, Cavalaria, Artilharia, Engenharia, Intendência, Comunicações, Material Bélico e Curso Básico).

Analisando sumariamente a descrição dos cadetes que se voluntariaram a responder as perguntas do questionário notamos que houve uma estampa significativa de todos os cadetes da AMAN. As 422 (quatrocentas e vinte e duas) respostas fornecidas ao questionário foi número suficiente para proporcionar uma representação satisfatória da opinião geral dos cadetes acerca deste assunto.

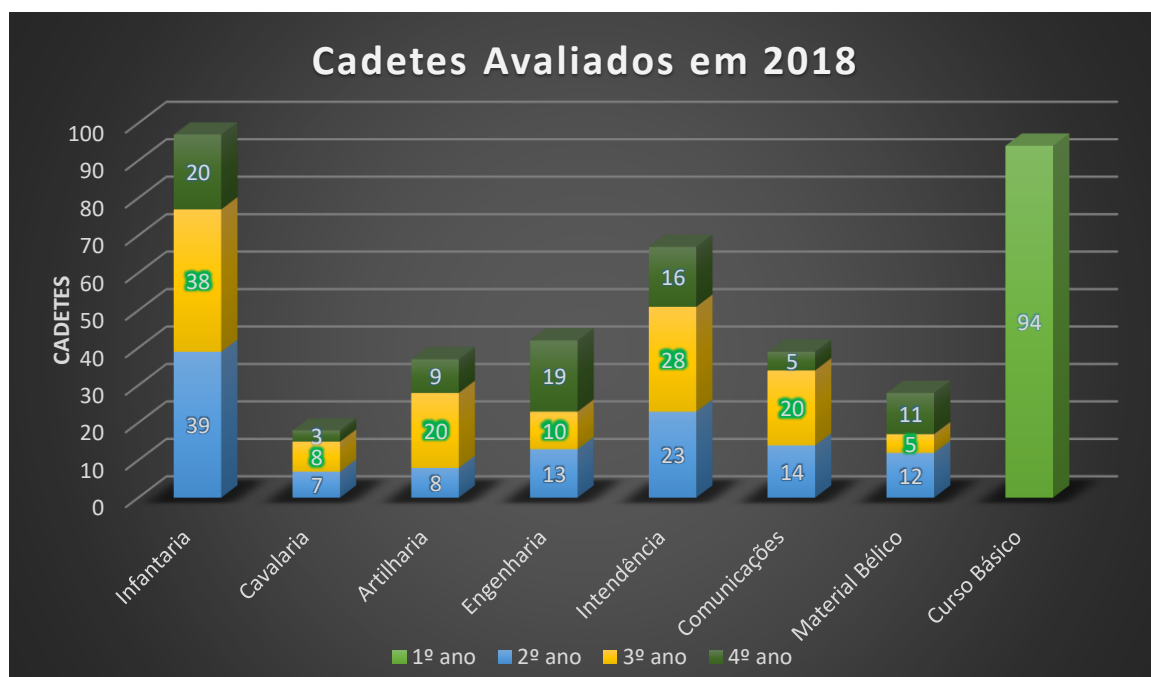
A primeira questão perguntava a frequência que os cadetes utilizavam alguma das cantinas da AMAN. A segunda, solicitava que o inquirido qualificasse o preço dos produtos desde muito baratos até muito caros. A terceira pergunta pleiteava ao requerido que descrevesse a qualidade dos produtos das lanchonetes, numa margem de péssima até ótima. A próxima pergunta questionava ao interpelado se ele utilizaria com maior frequência a(s) lanchonete(s) se o preço dos produtos diminuísse. A quinta indagação, por sua vez, sondava se o pesquisado comprava comida em outros lugares, em respostas de sim ou não, com algumas possíveis justificativas para estas. Já a sexta, avaliava se os cadetes se sentiam satisfeitos com os produtos e serviços prestados pelas lanchonetes. Além disso, ao final do questionário, era aberto um espaço para que o examinado acrescentasse alguma informação quanto aos serviços e produtos ofertados nas lanchonetes da Academia.

### **6.1 Resultados**

Antes de discorrer sobre os resultados obtidos, cabe expor dados sobre a amostra dos cadetes que responderam às perguntas deste TCC. Como mencionado anteriormente, foram

obtidas 422 respostas ao questionário apresentado, havendo uma distinção dentro dessas respostas colhidas. Segue uma análise sucinta da amostra dos cadetes da AMAN:

Gráfico 1- Cadetes Avaliados em 2018

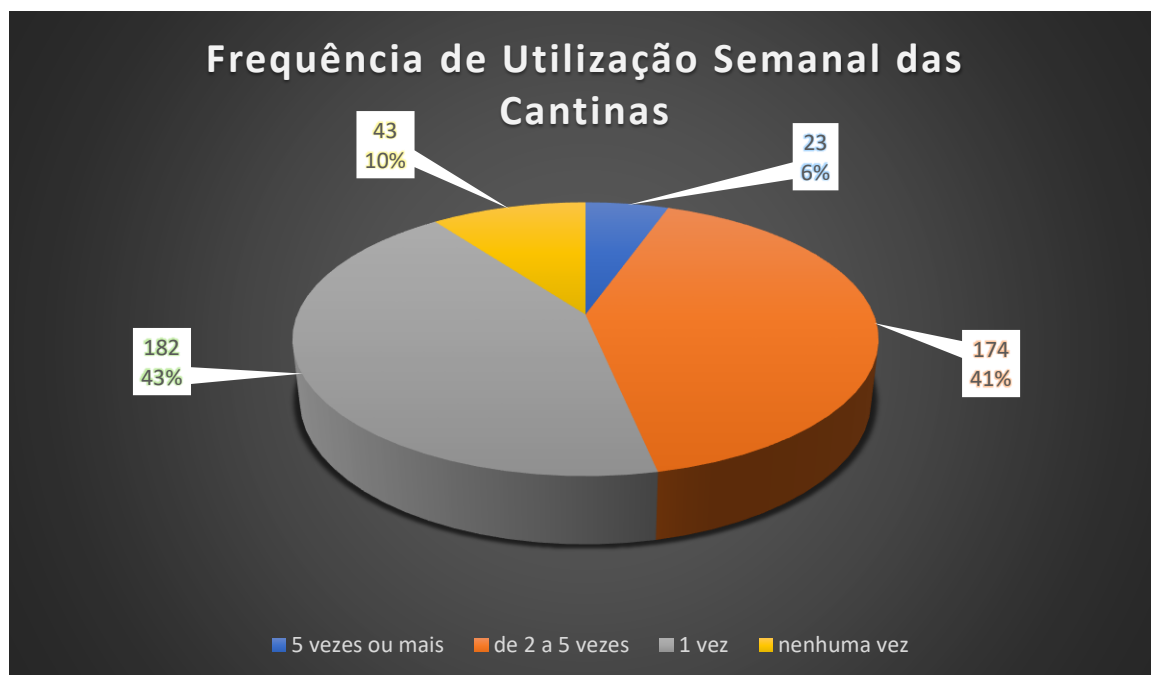


Fonte: Elaborado pelo autor

De acordo com o Gráfico I – Cadetes Avaliados em 2018, constatamos uma distribuição quase que homogênea entre os anos dos cadetes que responderam a pesquisa. Isso mostra que o resultado desta não se propenderá mais sob a avaliação de uma turma específica, mas sim do bloco dos cadetes como um todo. Isso porque tivemos 94 respostas do 1º ano, 116 respostas do 2º ano, 129 respostas do 3º e 83 respostas do 4º ano. Levando em consideração que o efetivo médio das turmas seja de 400 cadetes por ano, temos que a amostra dos avaliados equivale aproximadamente um quarto do número total de cadetes, o que demonstra que a pesquisa representará significativamente a opinião do todo.

A primeira pergunta feita aos cadetes foi quanto a frequência de utilização das cantinas existentes na AMAN, sejam elas a Lanchonete Agulhas Negras (LAN), do conjunto principal, a cantina do Curso de Artilharia, nomeada pelos clientes de Cantina da Mallet, e/ou então a cantina do Curso de Cavalaria, informalmente chamada de Cantina do Major. Com base nos dados colhidos pelas respostas, chegamos ao que pode ser apresentado a no gráfico a seguir:

Gráfico 2 - Frequência de Utilização Semanal das Cantinas

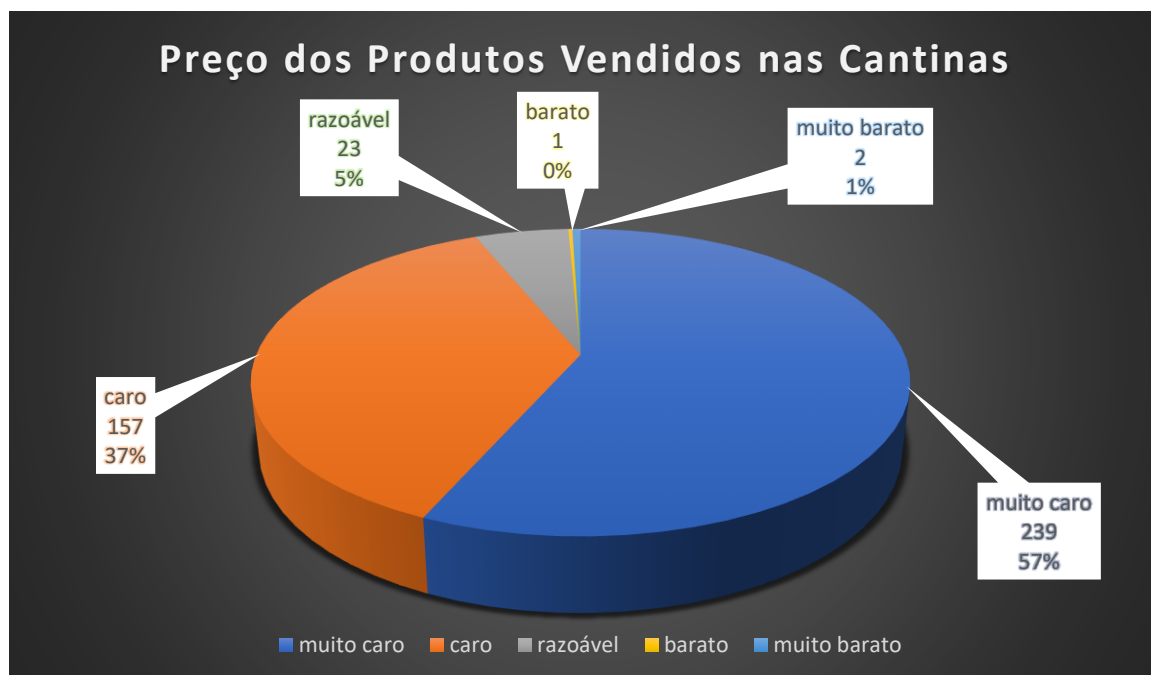


Fonte: Elaborado pelo autor

Este gráfico nos traz que a maior parte dos cadetes, cerca de 90% deles, usufruem de uma ou mais lanchonetes pelo menos uma vez por semana. Dos entrevistados, 43% utilizam uma vez semanalmente, 41% vão às lanchonetes entre 2 a 5 vezes por semana, e apenas 6% fazem uso delas 5 vezes ou mais. Isso constata que as lanchonetes fazem parte da rotina do cadete. Podemos julgar que este fator pode ser atenuado ou agravado frente as condições de licenciamento dos cadetes, das quais eles, dependendo do ano em que estão, são dispensados, ao menos uma vez em cada semana, de irem ao rancho e, por isso, faz-se necessário buscar atender suas necessidades alimentares em outras fontes, o que os leva a procurar alguma reposição nutricional nestes lugares. Podemos inferir também, a partir desta ideia, que uma baixa qualidade dos alimentos oferecidos pelo rancho da AMAN pode contribuir para esta busca externa de ressuprimento, no entanto, esse não é o objetivo desta pesquisa, ficando de matriz para um próximo estudo sobre o assunto.

Outra pergunta realizada foi sobre o preço dos produtos em geral que são ofertados nas lanchonetes. Dos 422 avaliados, 157 julgaram o preço caro, e 239 responderam ser muito caro, restando apenas 26 deles opinando ser razoável, barato ou muito barato. Ou seja, cerca de 94% dos cadetes afirmam que o preço dos alimentos e produtos vendidos nas cantinas estão acima do valor esperado. Estes números percentuais podem ser observados no gráfico a seguir:

Gráfico 3 - Preço dos Produtos Vendidos nas Cantinas

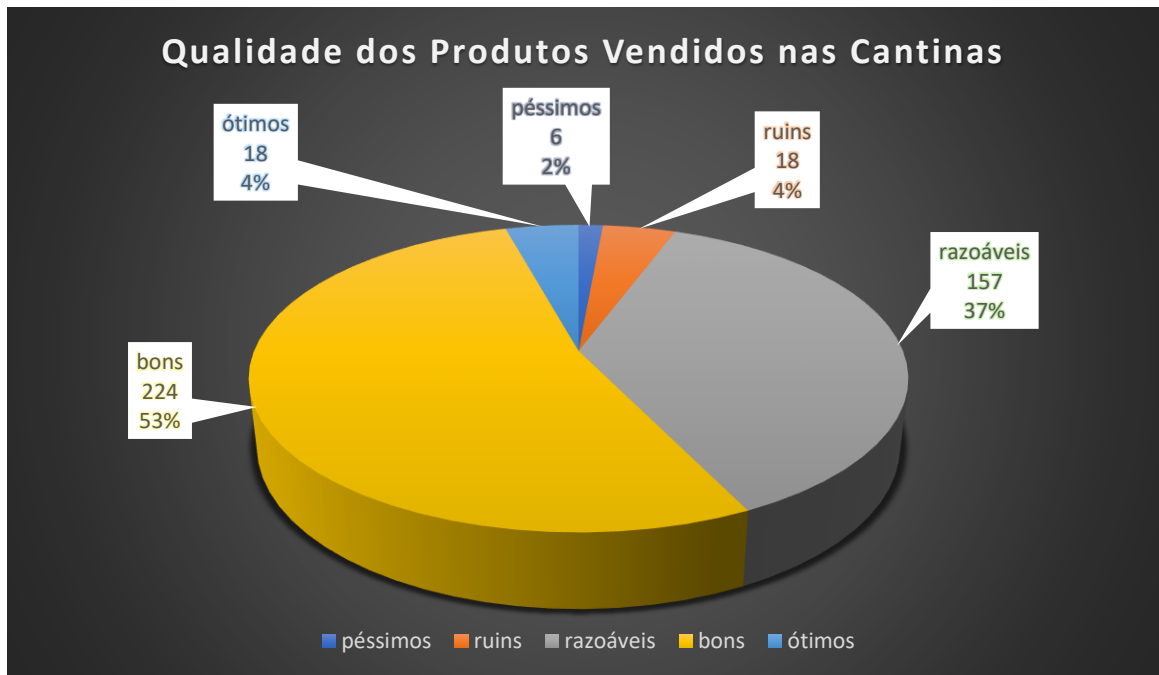


Fonte: Elaborado pelo autor

Com base nestes dados constatamos que os cadetes que fazem uso das cantinas, em sua maioria, não aprovam o preço dos produtos. Diversas podem ser as causas deste preço exagerado, dentre elas podemos citar: aluguel caro das lanchonetes, folha de pagamento de funcionários alta, produtos primários para confecção dos alimentos onerosos, todos estes fatores incidindo sobre o preço final das mercadorias oferecidas, além da falta de concorrência. No entanto, de acordo com a Lei Nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, Código de Defesa do Consumidor, art. 39, incisos V e X, fornecedores de produtos e serviços são proibidos de cobrar de seus clientes vantagem manifestamente excessiva e de aumentar o valor destes sem justo motivo. Estes aspectos apresentados, portanto, serão explorados mais à frente.

Outra pergunta foi realizada aos cadetes: Como eles descreveriam a qualidade dos produtos das lanchonetes? Pudemos então colher os seguintes números, como expressa o gráfico a baixo: 53% dos cadetes consideram os produtos ofertados como produtos bons, 37% julgam como razoáveis, 18% avaliam como ótimos e 4,3% acham ruins os itens vendidos, já 1,4% deles enquadram como péssimos. Esses números nos mostram que, a pesar do preço elevado dos produtos, apenas 10% qualificam negativamente os produtos vendidos nas lanchonetes da Academia. Isto é, mesmo sendo caros, a qualidade dos produtos vendidos agrada os clientes das lanchonetes. Basta olharmos o número de classificações, onde mais da metade julgaram ser de boa qualidade.

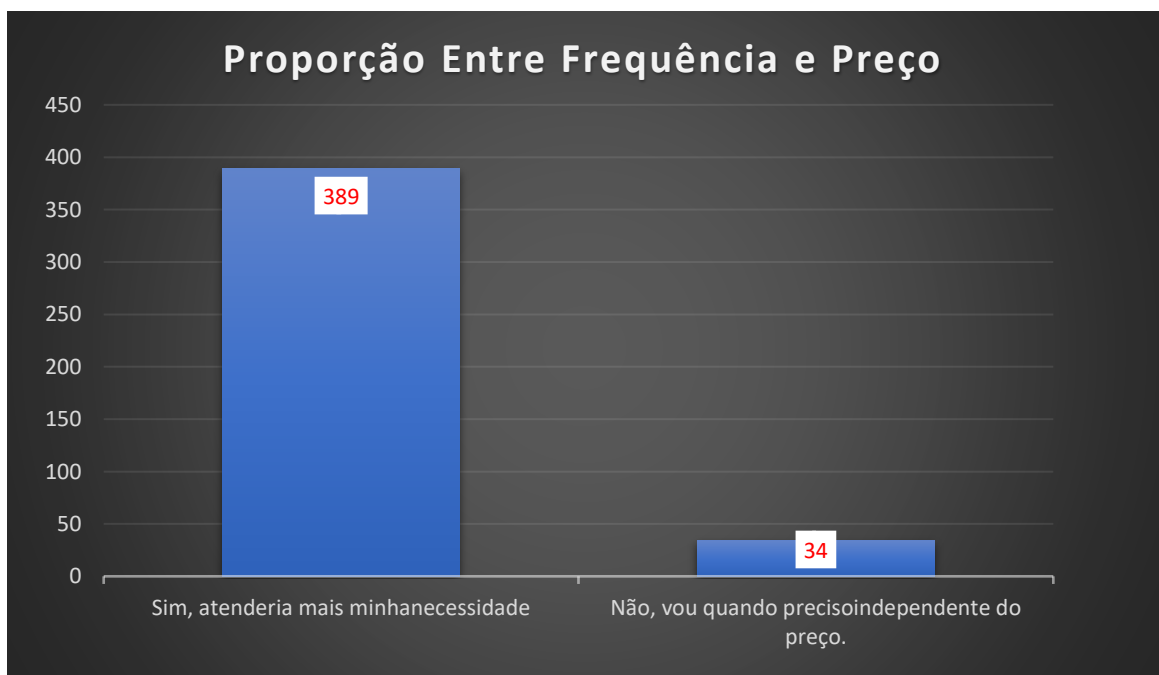
Gráfico 4 – Qualidade dos Produtos Vendidos nas Cantinas



Fonte: Elaborado pelo autor

Baseado nas perguntas e nos gráficos anteriores, outra sondagem foi realizada com os cadetes. Esta, por sua vez, levantava se a frequência de utilização das cantinas se intensificaria caso diminuíssem os preços dos produtos vendidos. Vejamos o gráfico a seguir acerca da resposta dos avaliados:

Gráfico 5 - Proporção Entre Frequência e Preço



Fonte: Elaborado pelo autor

Se compararmos esses dados com o que foi obtido na análise do Gráfico III – Preço dos Produtos Vendidos nas Cantinas, veremos que a insatisfação dos cadetes com o preço destes produtos vendidos afeta diretamente a frequência de uso das cantinas por parte deles. 92% dos pesquisados afirmam que utilizariam mais as cantinas se o preço se adequasse mais a realidade dos mesmos, atendendo mais suas necessidades. Contudo, apenas 34, dos 422 cadetes que responderam às perguntas, julgaram que não mudariam sua frequência de consumo na cantina se o preço reduzisse. Isso demonstra que a atual condição oferecida pelas cantinas, relacionada aos preços cobrados, não atende as necessidades semanais de consumo de alimentos necessários aos cadetes.

Para se realizar um apuramento mais detalhado a respeito das necessidades alimentares dos cadetes, foi realizado uma pergunta sobre aquisição comida em outros estabelecimentos diferentes das cantinas. Dentre as possíveis respostas sugeridas, foram propostas respostas de sim ou não, cada uma dessas com uma possível justificativa diferente, como observado na tabela a baixo:

Tabela 2 - Aquisição de Comida Fora das Cantinas

<b>AQUISIÇÃO DE COMIDA FORA DAS CANTINAS</b>		
<b><i>COMPRA COMIDA FORA DAS CANTINAS?</i></b>	<b><i>JUSTIFICATIVA</i></b>	<b><i>Nº DE RESPOSTAS</i></b>
<b>SIM</b>	porque prefiro ter minha reserva de suprimentos no armário para evitar gastar nas lanchonetes	278
	porque apenas o que é vendido nas lanchonetes não supre minhas necessidades diárias	87
<b>NÃO</b>	trago de casa o que vou precisar	43
	o que vende nas cantinas é suficiente para atender minhas necessidades	14

Fonte: Elaborado pelo autor

Fundamentado nas respostas acima, verificamos que apenas 3,3% dos cadetes questionados responderam ter suas necessidades extra alimentares supridas pelas cantinas da AMAN. Isto é, os cadetes consomem diariamente suas refeições no rancho, e, além disso, dos 422 entrevistados, 14 julgaram complementar suas necessidades alimentares apenas com o que as cantinas vendem. Os outros quase 97% deles afirmam trazer comida de casa ou compram comida em outros estabelecimentos comerciais que forneçam comida. Diante disso, podemos inferir que as lanchonetes, atualmente, não atendem por completo as necessidades dos cadetes.

Ainda diante dos dados apresentados acima, a sexta pergunta foi realizada com o objetivo de mensurar a satisfação dos clientes das cantinas com os produtos e serviços prestados pelas lanchonetes. Como se observa no gráfico a seguir, temos que, embora haja uma discordância dos preços e um não atendimento das necessidades alimentar complementares dos cadetes, mais da metade dos pesquisados sentem-se satisfeitos ou muito satisfeitos com o que é servido ou ofertado pelas lanchonetes, enquanto 46% não concordam e se sentem pouco satisfeitos com isso.

Gráfico 6 – Satisfação com Produtos e Serviços das Cantinas



Fonte: Elaborado pelo autor

No final do questionário foi aberto um espaço para que o avaliado, que fosse voluntário, acrescentasse alguma outra informação que ele julgasse pertinente relativa aos produtos e serviços prestados pelas cantinas. Dentre as respostas dadas, preservando-se a identidade dos que responderam, destacaram-se algumas, que serão apresentadas na tabela abaixo:

Tabela 3 - Opinião dos entrevistados

<b>INFORMAÇÃO COMPLEMENTAR SOBRE PRODUTOS E SERVIÇOS PRESTADOS PELAS LANCHONETES</b>
São poucos e de qualidade inferior com relação ao preço cobrado.
A Lanchonete Agulhas Negras oferece produtos a preços altos e fica próxima às alas dos cadetes, muitas vezes tornando-se a única opção.
Preferimos comer nas cantinas porque a comida do rancho não é boa.
Deve voltar a vender salgado nos grêmios das alas, já que a LAN monopoliza o comércio de salgado.
As cantinas servem para sanar a falta de capacidade do rancho em suprir as necessidades dos cadetes.
Acredito que existam lanchonetes em que a AMAN poderia contratar que possam ofertar além de produtos mais baratos, uma qualidade igual ou superior.
A LAN pode se dar ao luxo de cobrar caro pelos seus produtos devido à falta de concorrência.
Preços na LAN são muito exorbitantes, deveria ser feito um pregão para escolher alguém que vende o mais barato possível produtos de qualidade igual ou superior.
Os produtos ofertados são inflacionados, sendo ofertados por um preço muito acima do encontrado no mercado fora da AMAN, nos deixando por vezes como única opção de compra, por não haver concorrência dos preços.
Em síntese, acredito que os produtos das lanchonetes em geral são de qualidade razoável, porém o preço não é muito em conta ao que se compara com a região de Resende. em especial a LAN, cujos os preços são altos e, como não há concorrência, os encarregados podem colocar o preço que quiserem, acredito eu, pois não considero Sociedade Acadêmica Militar (SAM), cantinas dos parques como concorrência direta.

Fonte: Elaborado pelo autor

Todos os fatos expostos acima nos remetem algumas ideias, das quais destacam-se: os cadetes vão às cantinas semanalmente; os preços dos produtos vendidos nestas cantinas são considerados acima do nível esperado para estes; se houvesse uma queda nesses preços, os cadetes utilizariam mais as cantinas; as cantinas não atendem completamente a necessidade dos cadetes; e a maioria dos cadetes estão satisfeitos com os produtos e serviços delas. Se analisarmos essas informações como um todo, poderemos elucidar diversas conjecturas possíveis para resolução do problema central deste trabalho. Estes dados colhidos pela pesquisa realizada com os 422 cadetes, que geraram gráficos e tabelas expositivas, serão compilados e analisados no próximo subitem deste TCC.

## **6.2 Análise dos dados e proposta de mudanças**

Iremos abordar neste subitem a problemática principal deste TCC, tomando por base os resultados evidenciados anteriormente, trazendo uma resposta para a pergunta chave e



propondo uma nova estruturação de edital das cessões de uso das cantinas. Para isso, retomaremos alguns dados levantados na pesquisa de opinião, bem como ideias conceituais sobre o assunto, e pareceres doutrinários concernentes ao tema em específico.

Antes de especular sobre possíveis mudanças nos editais de licitações, queremos sobrelevar uma instrução dada pela Portaria Normativa Nº 1.233-MD, de 11 de maio de 2012, que visa delinear quais são as atividades de apoio que atendem as OM e dar algumas orientações sobre elas. Nesta portaria, as atividades complementares às atividades dos órgãos, como barbearia, lanchonetes, alfaiatarias, e etc. devem atender o interesse do próprio militar. E sobre este princípio, nos nortearmos para sugerir alternativas para resolução do problema deste trabalho.

Uma das perguntas feitas aos cadetes entrevistados, abordada no subitem anterior, foi sobre o preço dos produtos vendidos. Dos 422 que responderam a pesquisa, 396 afirmaram que o preço dos produtos vendidos está acima da média do mercado.

Se nos posicionarmos sobre este aspecto já veremos uma irregularidade sobre o cumprimento das diretrizes presentes no edital de licitações das cantinas. Como exposto no capítulo 5 deste trabalho, uma das cláusulas obrigatórias aos cessionários das cantinas é a exigência que os preços dos produtos e serviços prestados não ultrapassem a média das lanchonetes semelhantes, de Resende-RJ. Contudo, este aspecto não é cumprido, haja vista que 94% dos entrevistados julgaram os valores taxados acima da média.

Mas se buscarmos entender os fatores que influenciam esta circunstância, poderemos elencar alguns coeficientes problemáticos. Após entrevistas com os donos das lanchonetes, estes fatores ficaram mais evidentes. Dentre eles, notoriamente está o preço do aluguel cobrado pela Administração da AMAN aos cessionários das cantinas. Em conformidade com os contratos vigentes das cessões de uso, estabeleceram-se valores mensais que deveriam ser pagos. Para se chegar a este valor, a Seção de Licitação recebeu propostas de empresas e pessoas físicas interessadas e elegeu a proposta que oferecesse o maior valor para cada cessão de uso, consoante aos critérios de escolha previstos em edital. Desta forma, tivemos a Lanchonete Agulhas Negras pagando R\$ 6.500,00 (seis mil e quinhentos reais) por mês; a cantina da Artilharia pagando R\$ 3.200,00 (três mil e duzentos reais) mensais; e a cantina da Cavalaria pagando R\$ 550,00 (quinhentos e cinquenta reais).

É evidente que o valor cobrado, segundo edital, deve ser o maior lance ofertado para cada cessão de uso, contudo, os donos das lanchonetes também objetivam lucrar com seus negócios. E, para manter o acordo firmado de pagar estes valores mensais à administração

Acadêmica, além de despesas com funcionários, água, luz, lixo e outros, eles acabam repassando aos seus clientes, incidindo nos preços dos produtos e serviços prestados, esses tributos e taxas cobradas.

Como poderá, no entanto, a Administração Acadêmica reduzir o valor deste aluguel para que os produtos cheguem aos consumidores com preços menores?

A Advocacia Geral da União, por meio de seu Parecer-Plenário nº 01/2016/CNU-Decor-CGU/AGU, de 22 de junho de 2016, aborda algumas orientações e padronizações a respeito de cessões de uso de bens imóveis da União para atividades de apoio. E este parecer traz resoluções cabíveis ao nosso problema encontrado neste trabalho.

A Ementa deste parecer, em seu segundo parágrafo, nos traz que a cessão de uso é apenas um elemento, acessório e necessário, para que seja alcançado a consecução do objetivo principal da contratação (AGU, 2016). O âmago é a prestação de serviços de apoio propriamente dita, não a cessão de uso em si. E, portanto, como o serviço de apoio licitado é um serviço comum, que não demanda especificação técnica para descrição do termo de referência, deve ser executado o que determina o art. 4º do Decreto 5.450/2005 para contratação de bens e serviços comuns: pregão, preferencialmente eletrônico.

A AGU esmiúça este parecer elucidando que estas contratações dos serviços expostas não podem se confundir com contratações corriqueiras de prestação de serviços voltadas para a própria Administração - comumente com mão-de-obra terceirizada (AGU, 2016). A cessão de uso para serviços de apoio possui peculiaridades específicas.

Sendo assim, não são cabíveis as modalidades de licitação previstas na Lei 8.666/93, como tomada de preço, ou convites, por exemplo. E caso não seja possível a realização do pregão na forma eletrônica, poderá ser excepcionalmente utilizado na forma presencial, sob condição de que seja justificado pelos órgãos controladores competentes.

Sobre esta análise, ainda, nos remetemos ao que foi destacado no início deste subitem. As prestações de serviços de apoio às OM devem atender o interesse dos próprios militares. Para isso, temos que a proposta mais vantajosa para a União, conforme art. 3º da Lei 8.666/93, não é a que paga maior preço no aluguel do espaço, mas sim a que oferece o menor valor por produto e serviço ofertado aos militares clientes das lanchonetes. Isso uma vez que não é o objetivo da União lucrar em cima da cessão de uso, no entanto, seu objetivo é atender às necessidades de seus funcionários – neste caso, os militares que trabalham na OM.

A Lei 9.636/98, já mencionada neste trabalho, em seu art. 18, parágrafo quinto, determina que toda cessão de bens da União, quando indicada a atividades com fins lucrativos,

deverá ser onerosa, e caso tenha condições para competitividade, deverá seguir o que a Lei prevê para tal. Trazendo para realidade deste trabalho, nós temos uma cessão de uso, da qual será cobrada um aluguel mínimo representativo, e que terá como circunstância de competitividade o pregão eletrônico, cujo critério de escolha será o menor valor ofertado por produto descrito em edital, atendendo assim a determinação da lei supracitada.

A AGU já apresentou alguns pareceres sobre cessões de uso para a própria AMAN. O Parecer N° 00684/2017/CJU-RJ/CGU/AGU, de 14 de março de 2017, traz algumas diretrizes, baseada no Parecer mencionado no início do subitem, para as cessões de uso de atividades de apoio de barbearia para a Academia. E este parecer torna-se relevante a nossa nova proposta de edital. Ele substitui a modalidade de licitação utilizada anteriormente para a modalidade pregão eletrônico.

Para um novo modelo de edital das cessões de uso de cantinas da AMAN temos as seguintes sugestões:

Elaborar edital de licitação prevendo todos os itens mínimos que devem ser vendidos pelas cantinas; detalhar como deverá ser o padrão de cada item a ser vendido, com as informações técnicas suficientes no termo de referência para uniformizar a qualidade e as características desejadas sobre cada item; solicitar amostra dos itens, para ser avaliada por uma banca técnica especializada; estimar preço máximo sobre cada item que será vendido nas lanchonetes; abrir pregão eletrônico, tipo menor preço, para empresas e pessoas físicas interessadas, desde de que atendam aos requisitos previstos em Lei; e estabelecer um custo sobre cessão do imóvel, sendo este valor apenas uma cobrança simbólica aos cessionários, de forma que haja uma taxa (única, mensal, semestral ou anual) e se cumpra o previsto em Lei.

Desta forma, vencerá a pessoa física ou jurídica que der o menor lance nos produtos que serão vendidos e pagar a taxa referente ao imóvel, sendo que estes lances deverão figurar o maior percentual de desconto sobre a soma dos itens licitados. Para exemplificar, temos a seguinte situação hipotética:

O Fornecedor 1 e o Fornecedor 2 competirão no pregão eletrônico da cessão de uso de lanchonete da AMAN. Considerando que ambos cumprem todos os pré-requisitos legais previstos em Lei, ganhará o pregão quem der o menor lance sobre os produtos que foram estabelecidos no edital e este lance denote o maior percentual de descontos somados comparados ao preço inicial dos itens. O preço máximo determinado no edital é de R\$ 5,00 (cinco reais) para uma coxinha de 200g e R\$ 4,00 (quatro reais) para um quibe de 250g, ambos conforme prevê os termos de referência já estabelecidos no próprio edital. A soma dos preços iniciais destes itens, coxinha e quibe, é de R\$ 9,00 (nove reais).

O Fornecedor 1 dá um lance de R\$ 4,50 (quatro reais e cinquenta centavos) sobre a coxinha e R\$ 3,50 (três reais e cinquenta centavos) sobre o quibe. Já o Fornecedor 2 dá um lance de R\$ 4,00 (quatro reais) sobre a coxinha e R\$ 3,70 (três reais e setenta centavos) sobre o quibe. O Fornecedor 1 ofereceu sobre estes itens

lances que somados totalizam R\$ 8,00 (oito reais), este valor representa um desconto de aproximadamente 11% (onze por cento) sobre a importância inicial dos produtos. O Fornecedor 2 totalizou uma soma de R\$ 7,70 (sete reais e setenta centavos) nos mesmos objetos, o que exprime um desconto aproximado de 14% (quatorze por cento) sobre a soma dos itens iniciais. Desta forma, venceu o Fornecedor 2, que deu o menor lance e que seus lances somados corresponderam o maior desconto do pregão.

Tendo o Fornecedor 2 ganhado o pregão, será solicitada uma amostra dos itens especificados. Esta amostra passará por uma banca técnica avaliadora que julgará se o item corresponde às especificações do termo de referência.

Aprovada a amostra da coxinha e do quibe pela banca avaliadora, será então utilizado aquele padrão da amostra como modelo de salgados vendidos na lanchonete.

Além disso, o Fornecedor 2 pagará mensalmente uma taxa de R\$ 200,00 (duzentos reais) mensais como aluguel do espaço e mais R\$ 100,00 (cem reais) para cobrir gastos como lixo, água, luz, etc. – vale lembrar que estas taxas são fictícias, ficando de responsabilidade da administração propor um valor que atenda a necessidade da OM.

Para a proposta do novo edital, tem-se que este exemplo citado poderá ser seguido para quaisquer outros itens vendidos nas cantinas, desde que discriminados nos termos de referência, seja ele uma coxinha, ou um quibe, ou um açaí, ou um hambúrguer, ou uma linha de servir self-service.

Após estas mudanças, poderemos então rever os questionamentos realizado com os cadetes e rever se os problemas apresentados permaneceriam.

Como a segunda pergunta do questionário realizada com os cadetes era relativa a preço dos produtos, com esta nova proposta de edital, o preço dos produtos diminuiriam significativamente. O que contribuiria significativamente para que o número percentual de cadetes insatisfeitos com o preço também reduzisse.

Quanto a qualidade dos produtos vendidos, na atual conjuntura atinente as cantinas, os cadetes encontram-se satisfeitos com a qualidade dos produtos fornecidos. No entanto, com este novo modelo de edital, a forma de produção dos alimentos fornecidos sofrerá mudanças, tendo em vista que a produção segue uma padronização e especificação técnica determinada nos termos de referência do pregão. Mas para que essas mudanças não se tornem inconvenientes à satisfação dos clientes, ressalta-se a importância de uma especificação adequada ao que se deseja, além de uma rigorosa avaliação da banca técnica sobre as amostras apresentadas pelo fornecedor ganhador do pregão.

Sugere-se também que seja escalado pela Administração Acadêmica um fiscal responsável por averiguar se os padrões exigidos no certame da licitação são mantidos durante todo o período contratual.

Seguindo essa proposta de edital, cuja consequência seria uma diminuição nos preços dos produtos e serviços das cantinas, temos um produto também alcançado aos cadetes. Este produto é o que previa a quarta pergunta do questionário. 92% dos entrevistados afirmaram

que, se houvesse um barateamento dos preços dos produtos, eles iriam com mais frequência nas cantinas. O que evidencia que esta nova proposta melhor atende as necessidades dos cadetes.

Além disso, a pesquisa mostra que 3% dos cadetes utilizam somente as lanchonetes como forma complementar de suas necessidades alimentares diárias. Os outros 97% buscam, atualmente, inteirar suas reservas de comida trazendo alimentos de casa ou comprando em mercados fora da AMAN. Para este novo modelo de edital, temos que este número percentual tende a variar, considerando-se que produtos mais baratos poderiam estar mais de acordo com o poder aquisitivo dos cadetes, e, sendo assim, se sentiriam mais à vontade em utilizar as lanchonetes para suprir suas necessidades complementares – sem que buscassem em outros comércios distantes ou trouxessem de casa o que precisam.

Analisando todos estes aspectos e as possíveis consequências de uma nova elaboração de edital, temos respostas para as perguntas que direcionaram este estudo.

Os cadetes têm encontrado dificuldade em aceitar os preços dos produtos das lanchonetes porque eles são muito discrepantes dos preços ofertados nas lanchonetes semelhantes da cidade de Resende-RJ, e, por isso, esgotam-se mais rapidamente seus recursos, que poderiam ser direcionados para outros fins particulares.

O que deveria ser feito, por parte da administração da AMAN, para que essa aceitação melhore?

A administração da AMAN, para que houvesse uma maior aceitação do preço dos produtos por parte dos cadetes, deveria, portanto, elaborar um novo edital de licitação na modalidade pregão eletrônico, seguindo o novo modelo de edital para as cessões de uso das cantinas da AMAN.

De que maneira uma mudança no edital de cessão de uso das cantinas melhoraria a aceitação dos preços ofertados nas cantinas pelos cadetes?

Esta mudança no edital de cessão de uso das cantinas melhora a aceitação dos preços ofertados de maneira que eles diminuiriam, se comprados aos preços estabelecidos atualmente, e caberiam mais dentro do orçamento dos cadetes. Desta forma, fazendo com que seja atendido mais o interesse dos cadetes, e, por conseguinte, o interesse da União.

A proposta aqui demonstrada teve como base os conhecimentos descritos nos capítulos anteriores desse trabalho e objetivou elencar uma resposta ao problema levantado no Projeto de Pesquisa. E, apesar de todos os dados mencionados, o principal a ser internalizado é que a elaboração de um novo edital de licitação do tipo pregão eletrônico seria mais viável para a Administração da AMAN.

## 7 CONCLUSÃO

Nossa pesquisa teve como objetivos analisar a forma como são elaborados os editais de licitação das cessões de uso de cantinas da AMAN e propor mudanças nestes editais, de modo que haja maior aceitação dos produtos ofertados nas lanchonetes por parte dos cadetes.

Pode-se, a partir dos conceitos estudados e das pesquisas realizadas, afirmar que:

As cantinas cessionárias, que prestam serviço dentro da AMAN, são utilizadas com frequência por grande parte dos cadetes. E, embora 90% dos cadetes entrevistados usufruam pelo menos uma vez na semana dos seus serviços, alguns destes serviços e produtos vendidos pelas lanchonetes, em sua maioria, não agradam os clientes.

Alguns fatores influenciam para que esse resultado tenha sido observado. Dentre eles podemos citar o fator preço. O valor dos produtos vendidos nessas cantinas, segundo os entrevistados, que se encontra num nível acima do mercado similar de lanchonetes de Resende-RJ, não é satisfatório. Além disso, foi constatado que se estes preços, fora do padrão de mercado, baixassem a um nível aceitável, os cadetes teriam suas necessidades de alimentação complementares, mais atendidas, porque utilizariam com mais frequência estas cantinas.

Outro resultado que pode ser observado é que, levando em consideração o exposto acima, poucos cadetes conseguem suprir suas necessidades apenas com o que as suas aquisições nas cantinas oferecem. Eles, em sua maioria, sentem a necessidade de fazer compras de reforços alimentares fora das cantinas – supermercados, SAM e grêmios. O que demonstra mais uma vez que as lanchonetes não têm atendido as necessidades dos cadetes.

No entanto, mesmo diante destas evidências apresentadas, podemos afirmar também que os produtos e serviços prestados pelas cantinas estudadas são considerados, pela maioria dos entrevistados, bons ou ótimos. E que um pouco mais da metade dos questionados pela pesquisa sentem-se satisfeitos ou muito satisfeitos com o que é servido ou vendido pelas cantinas, sendo que os outros 46% sentem-se poucos satisfeitos com isso.

Outra assertiva que podemos fazer com este trabalho e que deve ficar evidente é que as cantinas, por estarem prestando serviço à AMAN, devem cumprir normas direcionadas à Administração Pública. E, de acordo com o que foi exposto nesta pesquisa, a lei determina que o objetivo da atividade de apoio exercida pelas cantinas deve ser atender à necessidade dos servidores da Academia, não de gerar lucro para a União.

Diante destes resultados podemos afirmar que alguns aspectos contribuem para que haja essa problemática apresentada. E o que mais se ressalta como fator, é o preço dos aluguéis

cobrados às cantinas pela Administração acadêmica. Como o tipo de licitação realizada para as cessões de uso das cantinas é licitação do tipo maior preço, ganha o negociador que oferecer maior valor de aluguel pelo espaço à Academia. No entanto, este valor torna-se muito alto, como já detalhado neste trabalho, e este aluguel cobrado acaba sendo repassado aos clientes incidindo-se sobre os produtos e serviços prestados das lanchonetes. O que faz com que não sejam atendidas as necessidades dos cadetes, gerando uma insatisfação destes sobre aqueles aspectos.

Dentro dessa perspectiva, podemos destacar o que a AGU nos trouxe como parecer. As atividades de apoio, das quais se enquadram as cantinas das organizações militares, por se tratar de uma prestação de serviço propriamente dita, devem ser licitadas na modalidade pregão, preferencialmente eletrônico, como prevê a Lei que regulamenta os pregões da Administração Pública. Diferentemente do que havia sendo feito, licitações na modalidade tomada de preço, convite, etc.

Se comparados com o que encontramos na teoria que sustentou a pesquisa, podemos dizer que uma nova elaboração de edital de licitação, na modalidade pregão, do tipo menor preço, seria suficiente para resolver a problemática apresentada no trabalho. Este novo modelo de edital proposto diminuiria consideravelmente o preço do aluguel, não trazendo desvantagens ao cessionário dono das lanchonetes, e padronizaria o preço de cada item vendido nas lanchonetes, de forma que estivesse de acordo com o mercado alimentício similar da cidade e que agradasse os cadetes que usufruem dos serviços prestados por elas.

Portanto, a nossa hipótese de pesquisa foi ratificada no que tange à mudança de edital de licitação das cantinas da AMAN para melhor atender as necessidades dos cadetes. Das quais elas deixariam de ser licitações de modalidades tomada de preço, convites e outras, do tipo maior preço, e passariam a ser elaboradas na modalidade pregão eletrônico, do tipo menor preço.

Os resultados alcançados nesta pesquisa podem ser generalizados a outras Organizações Militares, de outros Estados, e que também possuem cantinas cessionárias prestadoras de serviço. Desta forma, cumpririam as instruções da AGU e atenderiam o interesse da União no que diz respeito às atividades complementares de apoio.

Concluimos então que a Administração da Academia, utilizando-se de sua Seção de Contratos e sua Seção de Licitações, para melhor atender a necessidade de seus servidores e dos cadetes, deveria planejar e elaborar um novo modelo de edital de licitação para as cessões de uso de cantinas da AMAN. Transformando o que era antes um edital de licitação de cessão

de uso, num novo edital para pregão eletrônico de serviços de apoio de lanchonete. Este novo processo pode ser mais demorado ou requerer mais atenção, no entanto, seus benefícios poderão ser notórios, tanto para a Administração Acadêmica, quanto para quem usufrui dos serviços, bem como para quem presta os serviços.

No decorrer da pesquisa, deparamo-nos com um tema de grande interesse, mas que fugiu ao recorte adotado nesta pesquisa: uma baixa qualidade dos alimentos oferecidos pelo rancho da AMAN contribui para que os cadetes busquem complementar suas necessidades alimentares fora da Academia. Contudo, merece uma pesquisa mais aprofundada em virtude da abrangência de fatores que influenciam para que estes alimentos sejam considerados bons ou não pelos cadetes.



## REFERÊNCIAS

- ANTUNES, Elizabeth. **Os equívocos da excelência**. Rio de Janeiro: FACE/UFMG, 1987.
- \_\_\_\_\_. **Introdução à metodologia do trabalho científico**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 1999.
- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **NBR 6023**: informação e documentação: referências: elaboração. Rio de Janeiro, 2002.
- \_\_\_\_\_. **NBR 6024**: numeração progressiva das seções de um documento: procedimento. Rio de Janeiro, 1989.
- \_\_\_\_\_. **NBR 6028**: resumos: procedimento. Rio de Janeiro, 1990.
- \_\_\_\_\_. **NBR 14724**: informação e documentação: trabalhos acadêmicos: apresentação. Rio de Janeiro, 2005.
- BRASIL. Advocacia Geral da União. **Parecer N° 00684/2017/CJU-RJ/CGU/AGU**, de 14 de março de 2017. Dispõe sobre cessões de uso de atividades de apoio dentro da AMAN. Rio de Janeiro, 2016.
- \_\_\_\_\_. **Código Civil**. Lei n° 10406, de 10 de janeiro de 2002. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 2002.
- \_\_\_\_\_. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.
- \_\_\_\_\_. Decreto-Lei 3.725, de 10 de janeiro de 2001. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 10 jan. 2001.
- \_\_\_\_\_. Decreto-Lei N° 5.450, de 31 de maio de 2005. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 31 maio 2005.
- \_\_\_\_\_. Decreto-Lei 9.760, de 05 de setembro de 1946. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 05 set. 1946.
- \_\_\_\_\_. Instruções gerais para utilização do patrimônio imobiliário jurisdicionado ao Comando do Exército (IG 10-03). **Boletim do Exército n° 28**, Brasília, DF, 15 jul. 2005.
- \_\_\_\_\_. Instruções reguladoras de utilização do patrimônio imobiliário da União jurisdicionado ao Comando do Exército (IR 50-13). **Boletim do Exército n° 43**, Brasília, DF, 27 out. 2005.
- \_\_\_\_\_. Lei 8.078, de 11 de setembro de 1990, Código de Defesa do Consumidor. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 11 set. 1990.

\_\_\_\_\_. Lei 8.666, de 21 de junho de 1993. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 21 jun. 1993. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm)>. Acesso em: 23 set. 2017.

\_\_\_\_\_. Lei 9.636, de 15 de maio de 1998. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 15 maio 1998.

\_\_\_\_\_. Lei 10.520, de 17 de julho de 2002. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 17 jul. 2002.

\_\_\_\_\_. Lei 11.314, de 3 de julho de 2006. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 03 jul. 2006.

\_\_\_\_\_. Lei 11.481, de 31 de maio de 2007. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 31 maio 2007.

\_\_\_\_\_. Ministério da Defesa. Portaria Normativa Nº 1.233-MD, de 11 de maio de 2012. Dispõe sobre as hipóteses de cessão de uso de bens imóveis da União sujeitos à administração do Ministério da Defesa para atividades de apoio. **Diário Oficial da União da República Federativa do Brasil**. Brasília, 11 maio 2012.

\_\_\_\_\_. Ministério do Exército. Portaria Ministerial Nº 305, de 24 de maio de 1995. Instruções Gerais para a realização de Licitação e Contratos no Comando do Exército (IG 12-02). **Boletim do Exército nº 27**, Brasília, DF, 07 jul. 1995.

\_\_\_\_\_. Normas para a Administração das Receitas Geradas pelas Unidades Gestoras (IG 10-42). **Boletim do Exército nº 41**, Brasília, DF, 18 fev. 2002.

\_\_\_\_\_. **Regulamento de Administração do Exército**. Decreto nº 98.820, de 12 de janeiro de 1990. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1990.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. **Licitações e contratos: orientações e jurisprudência do TCU / Tribunal de Contas da União**. 4ª. Ed. Brasília, DF, 2010.

CHIELE, Gladimir. **O Que Todo Prefeito Precisa Saber ao Iniciar o Mandato**. Porto Alegre: CORAG, 2008.

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

FILHO, José dos Santos Carvalho. **Manual do direito administrativo**. 27ª. Ed. Atlas: 2014.

LIMA, Felipe de Araújo. **Parecer n. 00014/2015/DEPCONSU/PGF/AGU**. Brasília, 2015.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo Brasileiro**. 21ª. Ed. Malheiros Editores: São Paulo, 1996, p.442.

NEVES, Marcelo; LIMA, Denise Hollanda C. **Ocupação por terceiros de espaço físico em bens imóveis de órgãos públicos: análise da juridicidade**. Revista do TCU 108, Brasília, 2007.

OLIVEIRA, Priscila E. F. de. **Pregão Eletrônico: Inovações e Tendências nas Licitações Públicas.** Maceió: Edufal. 2007.

POPPER, K. La ciência normal y sus peligros. In: LAKATOS; MUSGRAVE. **La crítica y el desarrollo del conocimiento.** Barcelona: Grijalbo, 1975.

RAMOS, J. et al. **As vantagens e desvantagens do pregão eletrônico e presencial.** RAC - Revista de Administração e Contabilidade. Ano 15, n. 29, p. 106-127, jan./jun. 2016.

**APÊNDICE****MINISTÉRIO DA DEFESA  
EXÉRCITO BRASILEIRO  
DECEX - DESMIL  
ACADEMIA MILITAR DAS AGULHAS NEGRAS****Avaliação das Cantinas da AMAN**

Este questionário visa auxiliar o Cad Richard, do 4º ano do Curso de Intendência da Academia Militar das Agulhas Negras (AMAN), a obter informações essenciais ao desenvolvimento do seu Trabalho de Conclusão de Curso. O trabalho em questão aborda a os produtos e serviços prestados pelas cantinas cessionárias da AMAN e tem como orientador o Ten Júlio César, Comandante do 1º Pelotão do Curso de Intendência da AMAN.

**QUESTÕES**

- 1) A qual ano você pertence na AMAN?
  - a.  4ª ano
  - b.  3ª ano
  - c.  2ª ano
  - d.  1ª ano
  
- 2) Qual curso você está inserido na AMAN?
  - a.  Infantaria
  - b.  Cavalaria
  - c.  Artilharia
  - d.  Engenharia
  - e.  Intendência
  - f.  Comunicações
  - g.  Material Bélico
  - h.  Básico
  
- 3) Você utiliza os serviços da Lanchonete Agulhas Negras (LAN), Cantina da Mallet e/ou Cantina do Major quantas vezes por semana?
  - a.  Nenhuma vez
  - b.  Uma vez
  - c.  2 a 5 vezes
  - d.  5 ou mais vezes
  
- 4) Você julga que o preço dos produtos em geral ofertados na LAN são
  - a.  muito baratos
  - b.  baratos
  - c.  razoáveis
  - d.  caros
  - e.  muito caros

- 5) Como você descreve a qualidade dos produtos das lanchonetes?
- a.  Péssimos
  - b.  Ruins
  - c.  Razoáveis
  - d.  Bons
  - e.  Ótimos
- 6) Se o preço dos produtos diminuísse, você utilizaria com maior frequência a(s) lanchonete(s)?
- a.  Sim, atenderia mais minha necessidade.
  - b.  Não, vou quando preciso independente do preço.
- 7) Você compra comida em outros lugares, como Mercados, SAM e Cantina da ALA?
- a.  Sim, porque prefiro ter minha reserva de suprimentos no armário para evitar gastar nas lanchonetes.
  - b.  Sim, porque apenas o que é vendido nas lanchonetes não supre minhas necessidades diárias.
  - c.  Não, trago de casa o que vou precisar.
  - d.  Não, o que vende nas cantinas é suficiente para atender minhas necessidades.
- 8) O quanto você se sente satisfeito com os produtos e serviços prestados pelas lanchonetes?
- c.  Pouco satisfeito
  - d.  Satisfeito
  - e.  Muito satisfeito
- 9) Deseja acrescentar mais alguma informação quanto aos serviços e produtos ofertados nas lanchonetes da Academia?

---

---

---

---