

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

**Afonso Corrêa de Santana Neto**

**O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA NAS LICITAÇÕES DA MODALIDADE PREGÃO  
ELETRÔNICO DA AMAN: UMA ANÁLISE DO EMPREGO DA  
EFICIÊNCIA**

**Resende  
2018**

**Afonso Corrêa de Santana Neto**

**O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA NAS LICITAÇÕES DA MODALIDADE PREGÃO  
ELETRÔNICO DA AMAN: UMA ANÁLISE DO EMPREGO DA  
EFICIÊNCIA**

**Monografia apresentada à Academia Militar das Agulhas Negras como parte integrante do Trabalho de Conclusão do Curso de Bacharel em Ciências Militares, sob a orientação do Cap Int Igor Fernandes Vianna.**

**Resende**

**2018**

**Afonso Corrêa de Santana Neto**

**O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA NAS LICITAÇÕES DA MODALIDADE PREGÃO  
ELETRÔNICO DA AMAN: UMA ANÁLISE DO EMPREGO DA  
EFICIÊNCIA**

---

**Cap Int Igor Fernandes Vianna  
Orientador**

**Resende  
2018**

## **AGRADECIMENTOS**

Dedico este trabalho a Deus, por me dar forças para superar as adversidades e permitir conquistar os objetivos; a minha família, por sempre me apoiar nos momentos difíceis e me motivar sempre a buscar as minhas realizações, principalmente meus pais sem os quais eu jamais teria condições de chegar até aqui; aos meus camaradas, que me acompanharam desde o começo deste longo curso; ao meu orientador Cap Vianna, por me ajudar a confeccionar este trabalho, se mostrando sempre solícito e disposto a me bem formar; a todos que participaram de minha formação direta ou indiretamente, tanto aos que tentaram me derrubar, por me tornarem mais forte e preparado para as dificuldades, quanto aos que me apoiaram, por me permitirem continuar na batalha diária.

## RESUMO

NETO, Afonso Corrêa de Santana. **O princípio da eficiência nas licitações da modalidade pregão eletrônico da AMAN: uma análise do emprego da eficiência.** Resende: AMAN, 2018. Monografia.

O presente estudo aborda o tema licitação, em específico o pregão eletrônico na Academia Militar das Agulhas Negras, tendo como objetivo geral verificar e analisar como se dá o emprego da eficiência pelo sistema de licitação na instituição, dando-se ênfase aos aspectos que promovem a lentidão do pregão eletrônico. Tal tema é relevante por ser AMAN, instituição formadora de oficiais de carreira do Exército Brasileiro, uma entidade pública que pertence a Administração Direta de forma vinculada ao Ministério da Defesa e consecutivamente à União. Faz-se necessário que todas as compras feitas por entidades ligadas a União devem ser realizadas através de licitações, segundo o Art. 22, inciso XXVII, CF/88, o que torna fundamental o conhecimento a respeito da mesma e que seja respeitado o princípio da eficiência. Para o desenvolvimento do estudo foi realizada uma metodologia de cunho bibliográfico e um estudo de caso, utilizando método de pesquisa aos militares responsáveis pelas licitações na AMAN. Os resultados obtidos visam dar ciência das características que podem influenciar na lentidão e eficiência das licitações. Ao final concluiu-se que muitas vezes o processo licitatório torna-se lento devido a algumas falhas como falta de capacitação, falta de um banco de dados e falta de planejamento em comum.

**Palavras-chave:** Licitação. Pregão eletrônico. Eficiência.

## ABSTRACT

NETO, Afonso Corrêa de Santana. **The principle of efficiency in the bidding of the AMAN electronic trading modality: an analysis of the employment of efficiency.** Resende: AMAN, 2018. Monograph.

The present study deals with the bidding theme, specifically the electronic auction at the Agulhas Negras Military Academy, with the general objective of verifying and analyzing how efficiency is employed by the bidding system in the institution, with emphasis on the aspects that promote slowness of electronic trading. Such an issue is relevant because it is AMAN, a Brazilian army career training institution, a public entity that belongs to the Direct Administration in a manner linked to the Ministry of Defense and consecutively to the Union. It is necessary that all purchases made by related entities the Union must be carried out through biddings, according to Article 22, item XXVII, CF / 88, which makes knowledge about it fundamental and that the principle of efficiency is respected. For the development of the study, a bibliographic methodology and a case study were carried out, using a research method to the military responsible for bidding in AMAN. The results obtained are intended to provide information on the characteristics that may influence the slowness and efficiency of the bids. In the end it was concluded that the bidding process is often slow due to some failures such as lack of capacity building, lack of a database and lack of joint planning.

**Keywords:** Bidding. Electronic trading. Efficiency.

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO.....</b>	<b>9</b>
<b>2 REFERENCIAL TEÓRICO-METODOLÓGICO.....</b>	<b>11</b>
2.1 Revisão da literatura e antecedentes do problema.....	11
2.2 Procedimentos de pesquisa.....	13
2.3 Instrumentos de pesquisa.....	13
2.4 População e amostra.....	14
<b>3 PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA E O PREGÃO ELETRÔNICO.....</b>	<b>15</b>
3.1 Princípio da eficiência.....	15
3.2 Licitação.....	16
3.2.1 Modalidades de licitação.....	16
3.3 Pregão e pregão eletrônico.....	17
3.4 Fases da Licitação.....	19
3.4.1 Fase interna.....	19
3.4.2 Fase Externa da Licitação - Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.....	20
3.4.3 Fase Externa do Pregão - Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002.....	21
<b>4 ESTUDO DE CASO.....</b>	<b>23</b>
<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>30</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>31</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Este estudo tem como tema o princípio da eficiência nos processos licitatórios, derivado da disciplina Direito Administrativo. Para Di Pietro (2011, p. 412), a expressão “possibilidade de formularem propostas dentre as quais selecionará a mais conveniente para a celebração do contrato” encerra o conceito de licitações.

Diante da atual conjuntura econômica e a busca incessante de nosso Exército para promover a aquisição de bens e serviços, o tema se destaca para os futuros gestores de nossa força. Com o objetivo de avaliar se o Corpo de Cadetes da AMAN conseguiu implementar de maneira satisfatória o princípio da eficiência nesse novo quadro em que está inserida a Administração Pública, a busca pela Administração Gerencial, serão aplicados questionários para a coleta de dados aos agentes públicos que trabalham no Corpo de Cadetes da AMAN e estão relacionados com os pregões eletrônicos realizados em 2017 neste departamento.

O futuro administrador das mais diversas seções e dos mais diferentes pelotões, no caso do Exército Brasileiro, os oficiais, deverão gerir e administrar recursos materiais e humanos para o bom cumprimento das mais variadas missões que lhe serão delegadas.

Saber como é regido um processo licitatório e avaliar sua eficiência são ferramentas importantes, na medida em que a ponta do processo de gestão, a aquisição, depende diretamente do processo licitatório. Assim é oportuno problematizar a questão: As fases das licitações na modalidade pregão eletrônico do Corpo de Cadetes no ano de 2017 respeitaram e foram orientadas pelo princípio da eficiência? Quais são os pontos fortes e os pontos fracos dessa forma de aquisição para a aquisição de meios necessários para o bom funcionamento do CC?

As licitações, tentando acompanhar uma atualização da Administração Pública no geral, foram atualizadas com novas ferramentas para a utilização pelos agentes públicos. Criou-se a modalidade pregão para a aquisição de bens e serviços. A pesquisa terá a intenção de demonstrar se o princípio da eficiência tem bussolado as fases do pregão eletrônico no CC em 2017.

O objetivo geral deste estudo é avaliar se o Corpo de Cadetes está pondo em prática nas diversas fases do pregão o princípio da eficiência. Diversas são as demandas de suprimento para que as atividades sejam desempenhadas com a menor limitação de meios possível, a eficiência é fundamental, portanto, para a disponibilização em tempo hábil de materiais.



Foram observados os seguintes objetivos específicos na a confecção do trabalho: situar o enquadramento temporal da modalidade pregão, seu surgimento e inovações; comparar as diferenças das modalidades tradicionais previstas na lei 8.666/93 com a modalidade pregão; a interação do princípio da eficiência com os demais princípios da Administração Pública e os particulares das licitações.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO-METODOLÓGICO

O assunto deste estudo abrangeu um escopo em que foram incluídos parâmetros e referências correlacionados ao desenvolvimento do modo de agir que foi imputado aos administradores públicos por nossos legisladores e como isso afetou a postura dos licitantes do CC.

Foram utilizados os seguintes procedimentos para comprovação das hipóteses: definição da população e amostra a ser investigada; definição e elaboração dos instrumentos de coleta de dados históricos e definição das etapas de análise do material; leituras preliminares para aprofundamento do tema. Estabelecida as bases práticas para o trabalho, o cronograma norteou a execução das etapas, concluindo-se com um trabalho inteligível, claro e objetivo.

### 2.1 Revisão da literatura e antecedentes do problema

As licitações são procedimentos que estão previstos na Constituição Federal de 1988. O artigo 22, inciso XXVII da CF/88 enuncia:

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre: XXVII – normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art.173, parágrafo 1º, III.

Além disso prevê o art. 37 da CF/88:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: XXI – ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

O embasamento legal para o processo licitatório encontra-se na Lei 8.666/93, em seu artigo 1º, o qual prevê: “Art.1º Esta Lei estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e Municípios”.

Em 2002, após um longo trâmite para a implementação de um modelo mais alinhado com as inspirações da Administração Pública, surgiu uma nova lei, que regula as normas gerais da licitação na modalidade pregão. Consta no Art 1º dessa lei: “Art.1º Para aquisição de bens e serviços comuns, poderá ser adotada a licitação na modalidade de pregão, que será regida por esta Lei”.

Nessa mesma lei consta no parágrafo 2º do art.2: “as licitações poderão ser realizadas com o uso de tecnologia da informação, nos termos de regulamentação específica, criando dessa maneira a possibilidade de realização do pregão eletrônico”.

De acordo com Di Pietro (2011), no direito brasileiro, a Lei nº 8.666, de 21-6-93, que disciplina as licitações e contratos da Administração Pública, indica, no artigo 3º, os objetivos da licitação, permitindo a formulação de outro conceito: licitação é o procedimento prévio à celebração dos contratos administrativos, que tem por objetivo selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração, promover o desenvolvimento nacional e garantir a isonomia entre os licitantes.

As modalidades licitatórias previstas na Lei 8.666/1993, em muitos casos, não conseguiram dar a celeridade desejável à atividade administrativa destinada ao processo de escolha de futuros contratantes. As grandes reclamações oriundas de órgãos administrativos não tinham como alvo os contratos de grande vulto e de maior complexidade. Ao contrário, centravam-se nos contratos menores ou de mais rápida conclusão, prejudicados pela excessiva burocracia do processo regular de licitação.

Segundo Carvalho Filho (2015), atendendo a tais reclamos, foi editada a Lei nº 10.520, de 17.7.2002, na qual foi instituído o pregão como nova modalidade de licitação, com disciplina e procedimento próprios, visando acelerar o processo de escolha de futuros contratados da Administração em hipóteses determinadas e específicas.

Para uma análise mais didática e adequada para o estudo, Carvalho Filho (2015) subdivide o pregão em duas fases: a) Fase interna; e b) Fase externa. Fase interna: constitui-se do conjunto de atos e atividades de caráter preparatório a cargo do órgão administrativo. São providências administrativas que antecedem a realização das atividades que contam com a participação de terceiros.

Quase nenhuma grande novidade se contém nessa fase preparatória. Como ocorre em todas as espécies de licitação, algumas providências tornam-se realmente necessárias à consecução do certame. Assim, deve a autoridade competente, primeiramente, justificar a necessidade da contratação e, ao fazê-lo, cumpre-lhe definir o objeto da competição e o que será exigido para a habilitação.

Outras providências a serem adotadas são: (1) os critérios de aceitação das propostas; (2) a antecipação das cláusulas contratuais, com a necessária fixação do prazo de fornecimento; (3) as sanções para a hipótese de inadimplemento; (4) avaliação prévia dos bens ou serviços a serem contratados (CARVALHO FILHO, 2015).

Fase externa: A fase externa é constituída dos atos e atividades que contam com a participação da Administração e de terceiros. É nela que se consuma realmente o processo de escolha da melhor proposta e do futuro contratado, estando a respectiva disciplina nas regras do art. 4º do atual diploma (CARVALHO FILHO, 2015).

Embora a lei tenha buscado acelerar o procedimento, tornando-o mais ágil, descomplicado e ensejador de resultado rápido e eficiente, há que se reconhecer a sucessividade de fases, quer dizer, o seguimento de etapas que permitam o desenvolvimento do processo seletivo.

## **2.2 Procedimentos de pesquisa**

Foram adotados no transcurso da pesquisa os seguintes procedimentos: estudo sistemático da bibliografia apresentada, desenvolvimento do princípio da eficiência e seus desdobramentos perante as licitações. De início, foram selecionados livros de autoria de Di Pietro (2017), Carvalho Filho (2015), Niebuhr (2015); a Constituição Federal de 1988, a Lei 8.666/93, e a Lei 10520/02.

Esses livros e leis serviram de fundamento para provar com base doutrinária, jurisprudencial e legal as hipóteses propostas. Isso ocorreu com uma coleta de dados e, a posteriori, um confronto da teoria com a prática, demonstrando se o projetado pelo legislador conseguiu dar efetividade às normas.

## **2.3 Instrumentos de pesquisa**

O instrumento principal de pesquisa foi um questionário composto por 20 perguntas que buscou avaliar o quanto o princípio da eficiência orienta as diversas fases do pregão eletrônico no CC. O questionário foi feito em folhas de papel. Metade das questões foram compostas de alternativas e a outra metade o relator discorreu em curtas respostas.

## **2.4 População e amostra**

A coleta de dados foi restrita aos responsáveis pelas licitações no CC, dentre os quais se enquadram militares e servidores civis. Buscou-se analisar o maior número de militares possível para que a amostra ficasse o mais próxima da população responsável. Compôs a pesquisa membros da SALC da AMAN, por formularem procedimentos semelhantes, com a finalidade de aumentar o número da população da pesquisa.

### 3 PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA E O PREGÃO ELETRÔNICO

#### 3.1 Princípio da eficiência

Segundo Custódio Filho (1999), o princípio da eficiência encontra respaldo legal na Emenda Constitucional n. 19, de 4 de junho de 1998, com a finalidade de que haja um maior controle na qualidade dos serviços prestados pela Administração Pública.

Com essa Emenda, o modelo burocrático que era adotado pela Administração Pública foi deixado de lado, dando lugar ao modelo gerencial, similar ao das empresas privadas, o que corroborou para melhores resultados, redução de custos e dos controles das atividades de meio. Assim sendo, o serviço público tornou-se mais eficiente e célere, além de menos burocrático (CUSTÓDIO FILHO, 1999).

Com essa reforma, o Estado alcançou uma finalidade, que segundo Di Pietro (2011, p. 73):

Reformar o Estado significa melhorar não apenas a organização e o pessoal do Estado, mas também as finanças e todo o seu sistema institucional-legal, de forma a permitir que o mesmo tenha uma relação harmoniosa e positiva com a sociedade civil. A reforma do Estado permitirá que seu núcleo estratégico tome decisões mais corretas e efetivas, e que seus serviços – tanto os exclusivos, quanto os competitivos, que estarão apenas indiretamente subordinados na medida que se transformem em organizações públicas não estatais – operem muito eficientemente.

Segundo Muller (1989), para que o poder público alcance a eficiência na busca do bem comum, é preciso que aproveite de forma correta os recursos disponíveis, sejam eles humanos, técnicos, material ou financeiro. Assim, adotando o modelo gerencial, a sociedade foi contemplada com a transparência nos atos dos servidores públicos.

Acredita-se que a eficiência é um modo de medir o desempenho de uma organização pública.

Eficiência é a capacidade de “fazer as coisas direito”, é um conceito matemático: é a relação entre insumo e produto (input e output). Um administrador eficiente é o que consegue produtos mais elevados (resultados, produtividade, desempenho) em relação aos insumos (mão-de-obra, material, dinheiro, máquinas e tempo) necessários à sua consecução. Em outras palavras, um administrador é considerado eficiente quando minimiza o custo dos recursos usados para atingir determinado fim. Da mesma forma, se o administrador consegue maximizar os resultados com determinada quantidade de insumos, será considerado eficiente. (MEGGINSON et al, 1998, p. 11).

Assim, aquele que utilizar menos insumos e obter resultados mais altos terá alcançado a eficiência no âmbito administrativo.

## **3.2 Licitação**

Segundo Fernandes (2013), o processo licitatório encontra respaldo na Lei n. 8.666/93, a qual aduz a respeito da licitação e contratos administrativos que dizem respeito a obras, serviços e compras da administração pública direta e indireta, bem como entidades controladas pelo poder público, como o Exército Brasileiro.

O conceito de licitação é dado por Moras (2008, p. 438):

Licitação é o procedimento administrativo formal pelo qual um ente público, quando deseja adquirir bens, contratar serviços ou alienar bens, abre a todos os interessados que se sujeitem às condições fixadas no instrumento convocatório (edital ou carta-convite lei interna da licitação e do contrato), a possibilidade de formularem propostas, dentre as quais seleciona e aceita a mais vantajosa e conveniente.

Assim sendo, a licitação é um processo administrativo no qual os interessados se submetem às regras de um edital a fim de adquirirem bens, serviços ou alienações, onde são feitas propostas que serão analisadas e escolhidas as mais vantajosas para a administração pública (MORAES, 2008).

Para Justen Filho (2011), o particular, ao garantir o melhor preço e a melhor prestação, estará dando à administração pública maior vantagem, sendo benéficos os menores custos e os maiores privilégios.

De acordo com o art. 37, inciso XXI da Constituição Federal de 1988, a fim de celebrar os contratos administrativos, a Administração Pública necessita realizar um processo licitatório, assegurando igualdade de direitos aos concorrentes.

### **3.2.1 Modalidades de licitação**

Modalidade de licitação é o procedimento que será tomado na licitação com base na sua finalidade, ou seja, como será conduzido o processo administrativo. No art. 22, da Lei nº 8.666 (BRASIL, 1993) são elencadas as modalidades:

§1º Concorrência é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados que, na fase inicial de habilitação preliminar, comprovem possuir os requisitos mínimos de qualificação exigidos no edital para execução de seu objeto.

§2º Tomada de preços é a modalidade de licitação entre interessados devidamente cadastrados ou que atenderem a todas as condições exigidas para cadastramento até o terceiro dia anterior à data do recebimento das propostas, observada a necessária qualificação.

§3º Convite é a modalidade de licitação entre interessados do ramo pertinente ao seu objeto, cadastrados ou não, escolhidos e convidados em número mínimo de 3 (três) pela unidade administrativa, a qual afixará, em local apropriado, cópia do instrumento convocatório e o estenderá aos demais cadastrados na correspondente especialidade que manifestarem seu interesse com antecedência de até 24 (vinte e quatro) horas da apresentação das propostas.

§4º Concurso é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados para escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, mediante a instituição de prêmios ou remuneração aos vencedores, conforme critérios constantes do edital publicado na imprensa oficial com antecedência mínima de 45 (quarenta e cinco) dias.

§5º Leilão é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados para a venda de bens móveis inservíveis para a Administração ou de produtos legalmente apreendidos ou penhorados, ou para a alienação de bens imóveis.

Pregão eletrônico foi instituído pela Lei 10.520, de 17 Jul 02 e foi regulamentado pelo decreto 5.450, de 31 MAIO 05. Essa modalidade utiliza-se da tecnologia para estabelecer um canal de comunicação pela internet. O pregão eletrônico possui vários benefícios dentre eles podemos elencar: clareza e objetividade nos processos de pesquisas, maior publicidade dos atos administrativos, maior controle e redução dos custos operacionais. A seguir, explicaremos essa modalidade.

### **3.3 Pregão e pregão eletrônico**

Segundo Fernandes (2013), a Medida Provisória n. 2.026/00 criou o pregão como forma de aquisição de bens e serviços para a União. No ano de 2002 essa medida transformou-se na Lei n. 10.520/02, a qual aduz ser o pregão a sexta modalidade de licitação, podendo essa modalidade de licitação ser feita pelos demais entes federados, como estados, Distrito Federal e municípios, bem como entes privados, quando os recursos utilizáveis forem públicos.

O Decreto 3.555/00 regulamentou o tipo de pregão presencial, enquanto o Decreto n. 5.450/05 regulamentou o pregão eletrônico. De acordo com Justen Filho (2011), a diferença entre o pregão presencial e eletrônico se dá nos procedimentos, sendo o principal deles a utilização da internet.

O pregão eletrônico tem como maior benefício o baixo custo, onde a proposta mais vantajosa é selecionada através de propostas seguidas de lances, tudo realizado via internet. De acordo com o Decreto 5.450/05, para que haja maior celeridade e eficiência na aquisição



de bens e serviços públicos, a modalidade pregão é obrigatória, assim há uma maior participação de fornecedores (JUSTEN FILHO, 2011).

De acordo com Justen Filho (2011), o pregão se aplica a bens e serviços comuns, onde os padrões de desempenho e qualidade devem ser definidos pelo edital, havendo assim a necessidade de uma padronização, podendo haver substituição de uns por outros com o mesmo padrão de eficiência e qualidade.

A Lei n. 8.666/93, em seu art. 3º prevê os princípios normatizadores da licitação. O princípio da legalidade, segundo Di Pietro (2011, p. 364), “constitui um procedimento inteiramente vinculado à lei; todas as fases estão rigorosamente disciplinadas na Lei nº 8.666/1993”.

O princípio da impessoalidade diz respeito a não consentir a influência de fatos pessoais dos licitantes. Di Pietro (2011, p. 365) afirma que “todos os licitantes devem ser tratados igualmente; deve a administração orientar-se por critérios objetivos, sem considerar as condições pessoais dos licitantes ou as vantagens por eles oferecidas, exceto as expressamente previstas na lei ou no instrumento convocatório”.

Já o princípio da moralidade refere-se à honestidade, boa-fé e seriedade nos processos licitatórios. Segundo Maffini (2008, p. 133), se houver “qualquer providência abstrata ou concreta imoral ou ímproba, ela deverá ser invalidada.”

Di Pietro (2011) considera o princípio da igualdade de condições a todos os licitantes fundamental em um processo de licitação, pois ele permite que a administração pública escolha a melhor proposta, a proposta mais vantajosa para o serviço público.

De acordo com Fernandes (2013), é proibido o tratamento diferenciado entre os licitantes, “quer através de cláusulas que, no edital ou convite, favoreçam uns em detrimento de outros, quer mediante julgamento faccioso, que desigule os iguais ou iguale os desiguais.” (MEIRELLES, 2013, p. 271).

O princípio da publicidade garante que a licitação não será sigilosa e que os atos do procedimento licitatório devem ser acessíveis ao público. Não obstante há uma exceção quanto ao sigilo: os conteúdos das propostas devem manter-se sigilosos até a sua abertura.

Já o princípio da probidade administrativa determina que todos os participantes do processo licitatório, integrantes de comissões de licitação, agentes públicos ou autoridades devem atuar de forma proba, honesta, sem visar a proveito próprio ou locuplemento de outrem (MEIRELLES, 2013).

O princípio da vinculação ao instrumento convocatório refere-se às regras neste contidas a serem seguidas pelos licitantes. Para Meirelles (2013, p. 298), o edital “é a lei

interna da licitação, e, como tal, vincula aos seus termos tanto os licitantes como a administração que o expediu.”; logo, torna-se inalterável durante todo o período da licitação.

Já o princípio da adjudicação compulsória vincula o ganhador do processo licitatório ao objeto licitado. Segundo Meirelles (2013), embora a adjudicação do licitante ganhador ao objeto não vincule o licitante ao contrato, a administração pública não poderá celebrar contrato do mesmo objeto com outro fornecedor. Quando tiver que contratar, deverá fazê-lo obrigatoriamente com o vencedor adjudicado.

### **3.4 Fases da Licitação**

O Procedimento licitatório se divide em duas fases, a fase interna ou fase preparatória e a fase externa chamada também de fase pública. Essa última está dividida em duas partes: na fase externa da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 e a fase externa da Lei nº 10.520 de 17 de julho de 2002. Será abordado agora detalhadamente as fases e suas peculiaridades na administração militar com o intuito de esclarecer quais etapas podem estar influenciando na lentidão do processo licitatório.

#### **3.4.1 Fase interna**

A fase interna ocorre dentro do órgão ou entidade e compreende a abertura do processo administrativo, orçamento, elaboração do edital e designação da comissão de licitação. A descrição do objeto deve ser de forma minuciosa e objetiva, acrescentado de três orçamentos do material. Segundo o artigo 13 do manual de Instrução Geral (IG) 12-02, denomina-se essa descrição como parte requisitória que será direcionada para a Seção de Licitações e Contratos (SALC), caracterizando a fase inicial do processo. Verificam-se os custos do serviço, do objeto ou da obra e logo em seguida, constata-se se há orçamento disponível que pague a obrigação. Subsequentemente, a SALC confecciona o instrumento convocatório (edital), que inclui o tipo, modalidade e regras estabelecidas no processo licitatório.

Posteriormente, será encaminhado a Consultoria Jurídica da União (CJU/AGU) que é responsável por aprovar o procedimento jurídico. O instrumento convocatório será devolvido a SALC que é encarregada da correção dos erros constatados pela AGU. Após feitos esse procedimento, anexa-se-à o parecer jurídico ao instrumento e será despachado com o Ordenador de Despesas (OD). Em seguida, já aprovado o edital pelo OD, o edital ficará em condições de ser publicado, dando fim a fase interna.

### 3.4.2 Fase Externa da Licitação - Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993

A fase externa inicia-se com a publicação do edital ou envio do convite, que é quando os interessados tomaram ciência da licitação. Na realidade, o que é publicado é um aviso contendo o resumo do edital. A publicação deve acontecer no Diário Oficial da União (licitação feita pela Administração federal ou licitação de obra com recursos federais), no mínimo uma vez. Peculiarmente, o Exército deve publicar em jornal diário de grande circulação no Estado onde será realizada a obra. O aviso publicado deverá conter a indicação do local em que os interessados poderão ler e obter o texto integral do edital e todas as informações sobre a licitação. O artigo 21, § 2º, da Lei nº 8.666 (BRASIL, 1993), regulamenta o prazo mínimo desde a publicação do edital até a data da licitação.

A comissão de licitação, dos quartéis do Exército Brasileiros, conduzirá o processo licitatório, mas anteriormente é necessária a publicação em boletim interno. Sua composição e atribuição são estabelecidas no artigo 51, *caput*, da Lei nº 8.666 (BRASIL, 1993) da seguinte maneira:

A habilitação preliminar, a inscrição em registro cadastral, a sua alteração ou cancelamento, e as propostas serão processadas e julgadas por comissão permanente ou especial de, no mínimo, 3 (três) membros, sendo pelo menos 2 (dois) deles servidores qualificados pertencentes aos quadros permanentes dos órgãos da Administração responsáveis pela licitação.

Sucessivamente ao tempo da publicação, o artigo 43 da Lei nº 8.666 (BRASIL, 1993) estabelece o procedimento e julgamento dos procedimentos da licitação.

I - Abertura dos envelopes contendo a documentação relativa à habilitação dos concorrentes, e sua apreciação;

II - Devolução dos envelopes fechados aos concorrentes inabilitados, contendo as respectivas propostas, desde que não tenha havido recurso ou após sua denegação;

III - Abertura dos envelopes contendo as propostas dos concorrentes habilitados, desde que transcorrido o prazo sem interposição de recurso, ou tenha havido desistência expressa, ou após o julgamento dos recursos interpostos;

IV - Verificação da conformidade de cada proposta com os requisitos do edital e, conforme o caso, com os preços correntes no mercado ou fixados por órgão oficial competente, ou ainda com os constantes do sistema de registro de preços, os quais deverão ser devidamente

te registrados na ata de julgamento, procedendo-se à desclassificação das propostas desconformes ou incompatíveis;

V - Julgamento e classificação das propostas de acordo com os critérios de avaliação constantes do edital, ou seja, *menor preço*, maior lance, etc;

VI - Deliberação da autoridade competente quanto à homologação e adjudicação do objeto da licitação, no caso do EB, quem adjudica é a Comissão e quem homologa é o OD;

Ao final da fase externa e do processo licitatório, documentos referentes a licitação como ATA de Registros, edital e contrato são organizados na Seção de Conformidade de Registros de Gestão.

### **3.4.3 Fase Externa do Pregão - Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002**

Segundo o artigo 17, do Decreto 5.450 (BRASIL, 2005), a fase externa do pregão, na forma eletrônica, será iniciada com a convocação dos interessados por meio de publicação de aviso, observados os valores estimados para contratação e os meios de divulgação a seguir indicados:

I - até R\$ 650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil reais):

- a) Diário Oficial da União; e
- b) meio eletrônico, na internet;

II - acima de R\$ 650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil reais) até R\$ 1.300.000,00 (um milhão e trezentos mil reais):

- a) Diário Oficial da União;
- b) meio eletrônico, na internet; e
- c) jornal de grande circulação local;

III - superiores a R\$ 1.300.000,00 (um milhão e trezentos mil reais):

- a) Diário Oficial da União;
- b) meio eletrônico, na internet; e
- c) jornal de grande circulação regional ou nacional.

Os meios de divulgação das modalidades de licitações como a concorrência, tomada de preços, convite, concurso e leilão dependem diretamente origem do órgão ou da Administração, quando municipal, regional ou federal. Já no pregão eletrônico, o meio de divulgação sujeita-se ao valor da licitação. Após a publicação, o tempo delimitado para apresentar as propostas, não será inferior a oito dias úteis, prazo contado a partir da publicação do aviso. O processo do pregão eletrônico é organizado no Portal de Compras do Governo Federal COM-

PRASNET, mas para ter ao sistema, os fornecedores devem ser cadastrados no Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores (SICAF). Findado o prazo de apresentação das propostas, será divulgado o edital no endereço eletrônico e os licitantes deverão encaminhar as propostas com a descrição do objeto ofertado e o preço até a data e hora marcadas para a abertura da sessão. Esse ato delimita a fase do recebimento da proposta.

A fase de aceitação inicia-se com a análise das propostas para constatar se a descrição dos fornecedores é compatível com a do edital, desclassificando as ofertas que não são harmônicas com edital. Posteriormente, o pregoeiro dará início à fase competitiva que possibilita aos licitantes darem lances exclusivos no pregão eletrônico. Na fase da habilitação, é verificado a veracidade da documentação dos licitantes, por meio do SICAF. Se a documentação dos primeiros colocados não estiver correta, será escolhida a proposta subsequente. Segundo art. 24, § 5º, do Decreto nº 5.450 (BRASIL, 2005):

Se a proposta não for aceitável ou se o licitante não atender às exigências habilitatórias, o pregoeiro examinará a proposta subsequente e, assim sucessivamente, na ordem de classificação, até a apuração de uma proposta que atenda ao edital.

Visando o aumento da eficiência do pregão eletrônico, existe nessa modalidade a inversão das fases de aceitação de propostas com a habilitação dos fornecedores. Nesse momento, é analisado se as propostas dos fornecedores estão conforme as exigências do edital e futuramente é feita a habilitação do fornecedor que cumpriu todas as exigências do certame. Essa fase visa desobstruir a Administração, pois não é necessária a verificação da documentação de todos os fornecedores e sim a apuração do vencedor. Na fase recursal que tem como fundamento legal o art.5º, incisos XXXIV e LV, da Constituição Federal de 1988, os fornecedores podem entrar com recurso contra o pregoeiro sobre as características do certame. Nas modalidades de licitações da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, o recurso existe após a fase de habilitação e aceitação de propostas, já na modalidade pregão da Lei nº 10.520 de 17 de julho de 2002, apenas depois da fase de habilitação. Para finalizar o processo licitatório, ocorrerá a adjudicação e homologação do objeto do pregão. O pregoeiro é o responsável pela adjudicação e o Ordenador de Despesas é o responsável pela homologação.

#### **4 ESTUDO DE CASO**

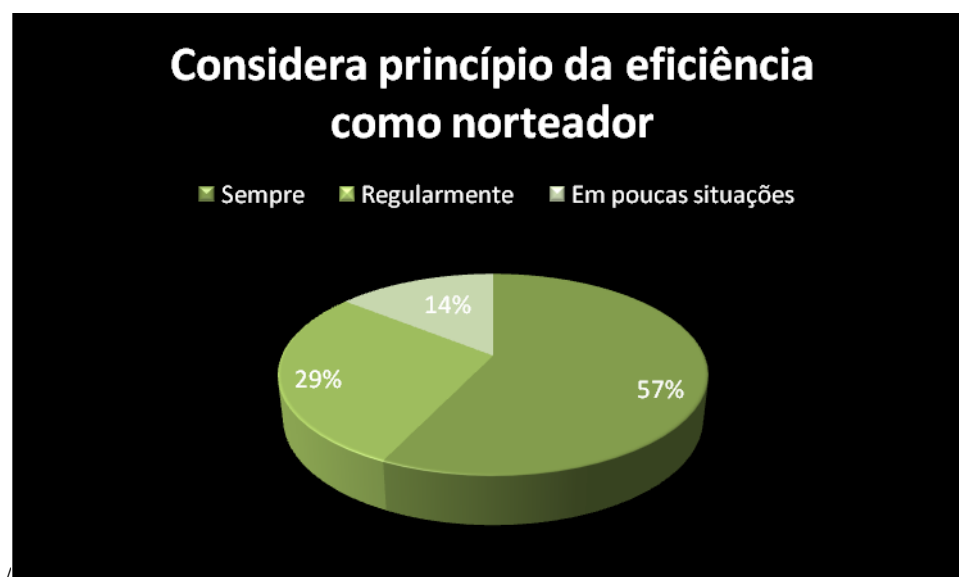
Foi realizado um estudo de caso com 21 requisitantes da AMAN, os quais são os S4 dos cursos e outros funcionários diretamente envolvidos com a requisição de material (cursos, almoçarifado, prefeitura militar, div log).

Questionados a respeito de terem uma formação ou preparação, enfim, um embasamento adequado sobre licitações, 71% dos entrevistados afirmaram que sim, 29% afirmaram que não, conforme se vê pelo gráfico abaixo:



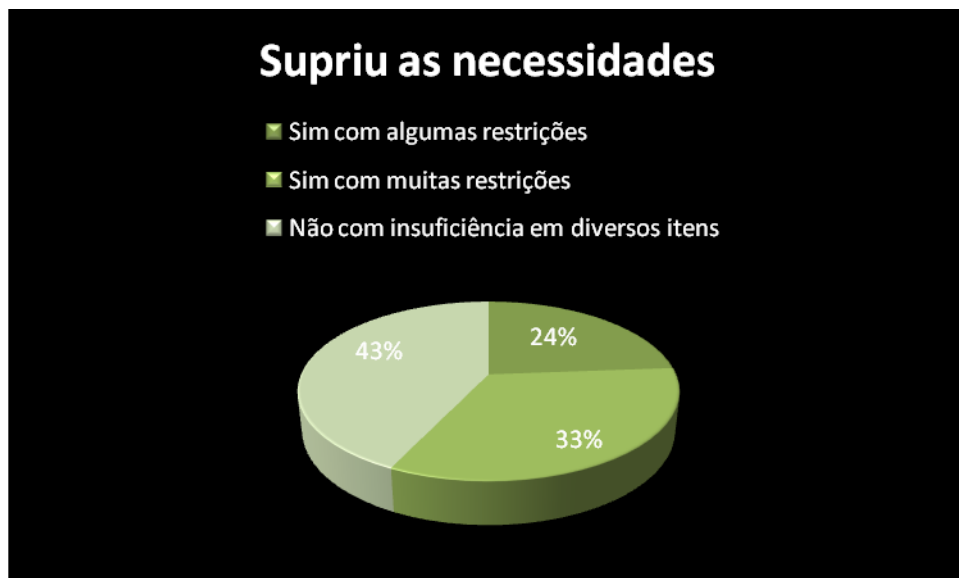
Gráfico 1: Formação ou preparação para licitações  
Fonte: Do autor, 2018.

Se nas etapas de licitação os mesmos consideram o princípio da eficiência como um norteador nas decisões, 57% alegaram que consideram sempre; 29% consideram regularmente e 14% em poucas situações, de acordo com o gráfico abaixo.



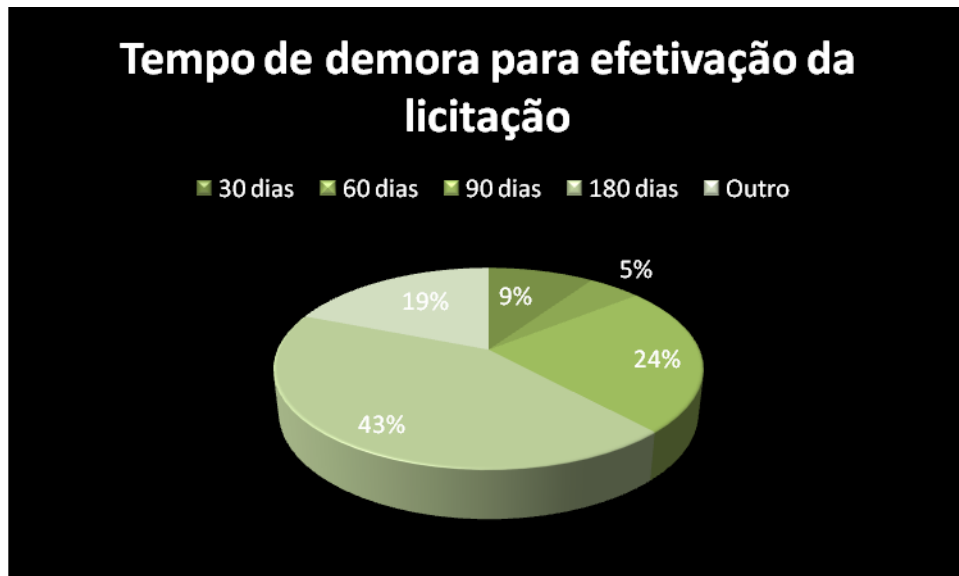
**Gráfico 2: Considera princípio da eficiência como norteador**  
Fonte: Do autor, 2018.

A respeito das licitações requisitadas pelo departamento ou seção terem suprido as necessidades no quesito tempestivo das demandas, 24% disseram que sim, com algumas restrições; 33% sim com muitas restrições e 43% disseram não com insuficiência em diversos itens, conforme se observa pelo gráfico que segue:



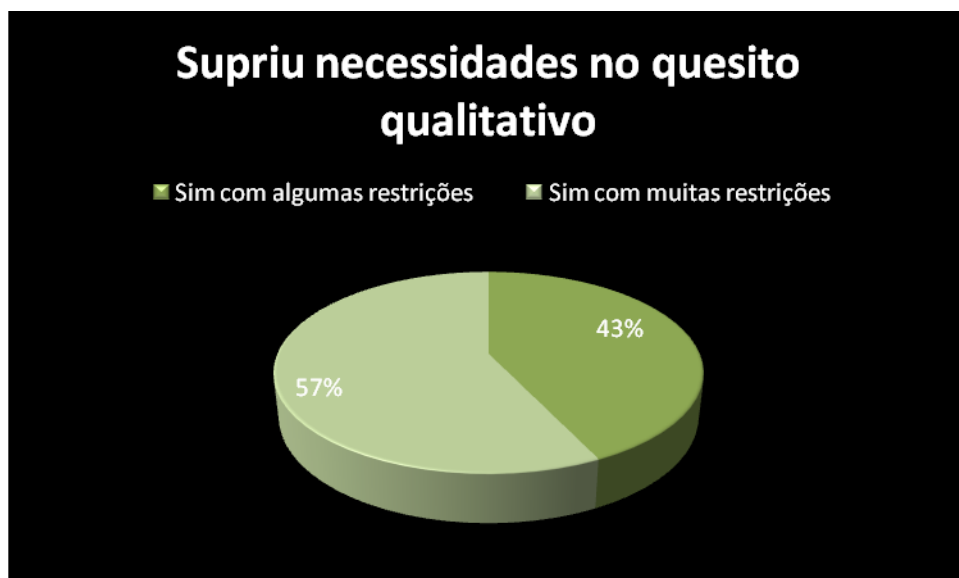
**Gráfico 3: Licitações requisitadas supriu as necessidades de demanda**  
Fonte: Do autor, 2018.

Com relação ao tempo médio que uma licitação demora para ser efetivada, 43% alegou ser 180 dias; 24% disseram ser 90 dias; 19% alegaram outro tempo; 9% 30 dias e 5% 30 dias, de acordo com o gráfico abaixo:



**Gráfico 4: Tempo de demora para efetivação da licitação**  
**Fonte: Do autor, 2018.**

A respeito das licitações requisitadas pelo departamento ou seção terem suprido as necessidades no quesito qualitativo de suas demandas, 57% afirmaram que sim, mas com muitas restrições e 43% afirmaram que sim, mas com algumas restrições, conforme se observa no gráfico seguinte:



**Gráfico 5: Licitações supriu necessidades no quesito qualitativo**  
**Fonte: Do autor, 2018.**

Ao pedir que fossem apontadas soluções ou melhorias para manter, aumentar ou efetivar o princípio da eficácia, foram citados: alteração constante das prioridades: planejar a longo prazo as demandas em comum; demanda muito grande para poucos pregoeiros:



aumentar efetivo; falta de um histórico para planejar e alta rotatividade dos agentes: criação de um banco de dados.

Ao analisar os dados obtidos com os requisitantes, ficou claro que há problemas a serem sanados nos processos licitatórios, a saber: uma pequena parte destes funcionários não possui capacitação para lidar com licitações.

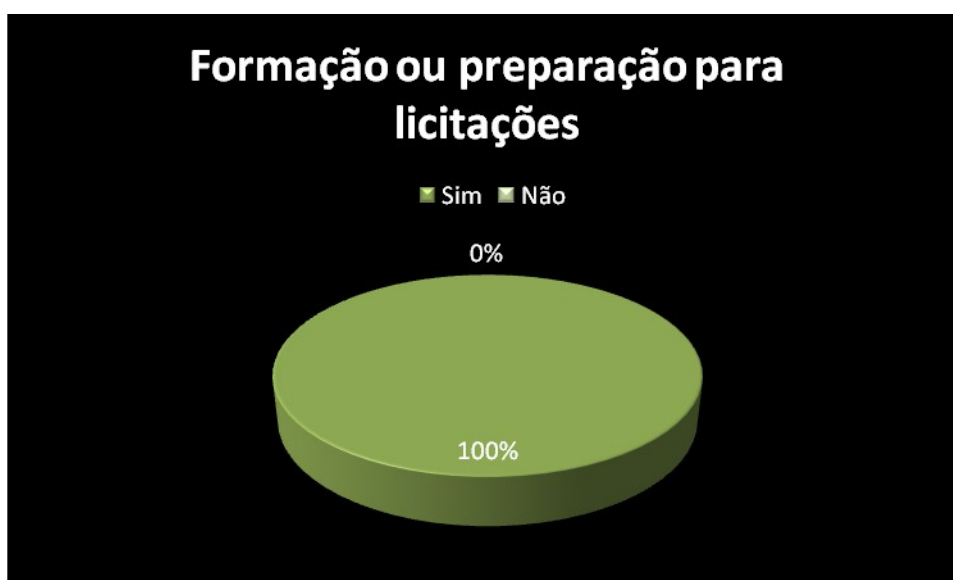
O processo licitatório não supriu as necessidades dos requisitantes, havendo insuficiência em diversos itens. O tempo médio que uma licitação demora para ser efetivada é de 180 dias.

As necessidades do quesito qualitativo são supridas mas com muitas restrições. Como solução para melhorar o processo licitatório foi indicado aumento do efetivo; criação de um banco de dados e planejamento das demandas a longo prazo em comum.

Apesar de todas essas deficiências observou-se que os requisitantes observam o princípio da eficiência como norteador.

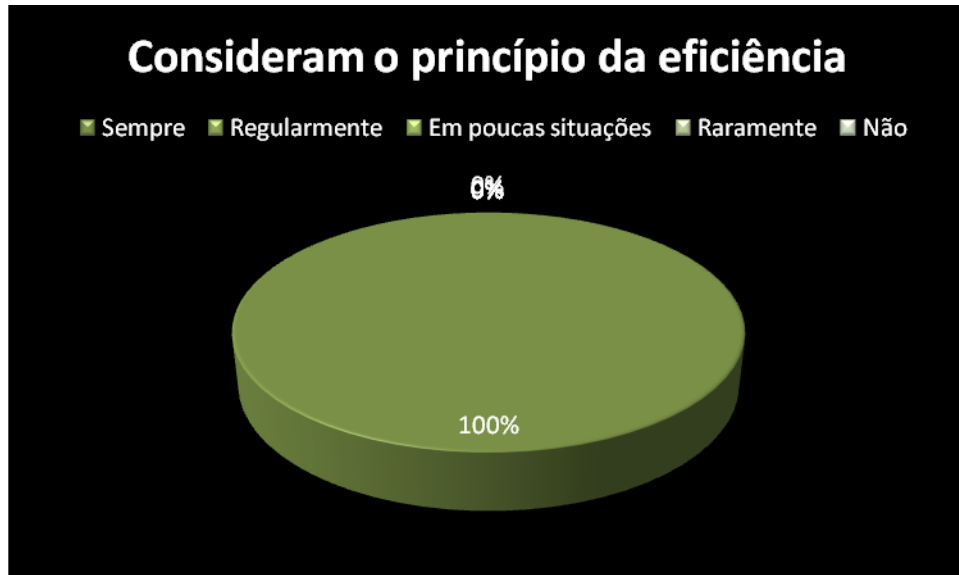
Outro estudo de caso foi realizado com 7 pregoeiros, sendo 3 da SALC, 2 da SALC da divisão administrativa e 2 pregoeiros que trabalharam em 2017, aos quais foram formuladas as mesmas questões que foram formuladas para os requisitantes.

A respeito de ter uma formação/preparação adequada sobre licitações, 100% dos pregoeiros disseram que sim, conforme gráfico abaixo:



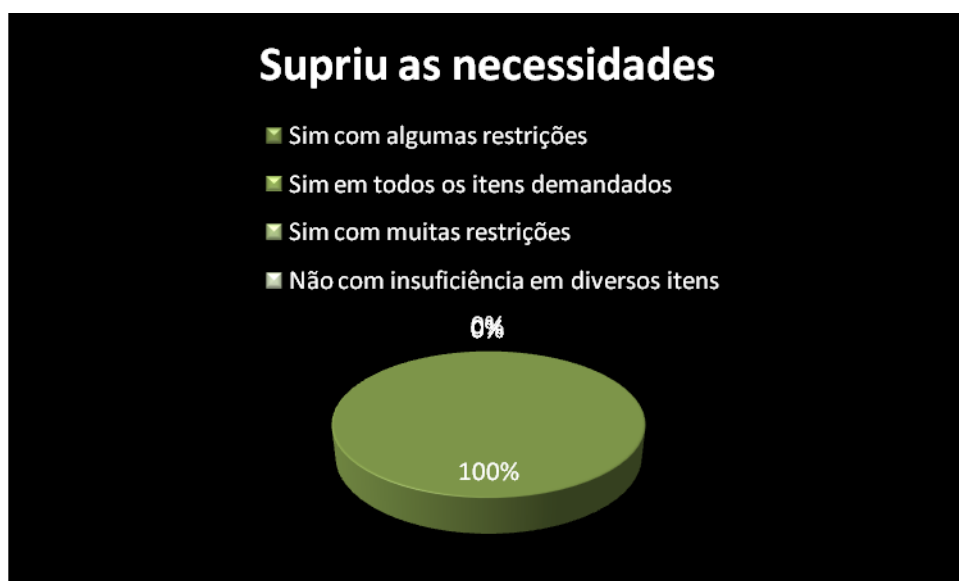
**Gráfico 6: Formação ou preparação para licitações**  
Fonte: Do autor, 2018.

Se nas etapas de licitação os mesmos consideram o princípio da eficiência como um norteador nas decisões, 100% alegaram que consideram sempre, de acordo com o gráfico abaixo.



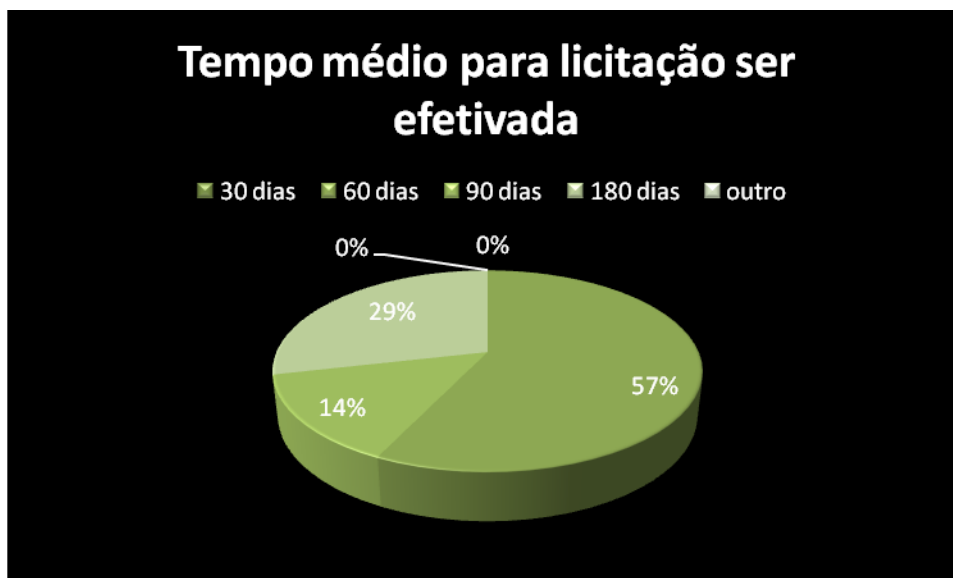
**Gráfico 7: Consideram o princípio da eficiência nas licitações**  
Fonte: Do autor, 2018.

A respeito das licitações requisitadas pelo departamento ou seção terem suprido as necessidades no quesito tempestivo das demandas, 100% disseram que sim, com algumas restrições, conforme se observa pelo gráfico que segue:



**Gráfico 8: Supriu as necessidades das demandas**  
Fonte: Do autor, 2018.

Com relação ao tempo médio que uma licitação demora para ser efetivada, 57% alegou ser 60 dias; 29% disseram ser 180 dias; 14% alegaram ser 90 dias, de acordo com o gráfico abaixo:



**Gráfico 9: Tempo médio para a solicitação ser efetivada**  
Fonte: Do autor, 2018.

A respeito das licitações ter suprido as necessidades do requerente no quesito qualitativo de suas demandas, 29% afirmaram que sim, mas com muitas restrições e 71% afirmaram que sim, mas com algumas restrições, conforme se observa no gráfico seguinte:



**Gráfico 10: Licitações suprem as necessidades do requerente**  
Fonte: Do autor, 2018.

Com relação a apontar, conciliando com os demais princípios da administração pública, soluções ou melhorias para manter, aumentar ou efetivar o princípio da eficácia, foram citados: as diversas seções requerentes devem melhorar o planejamento para os pedidos; os agentes que estão diretamente ligados ao processo licitatório, desde o requisitante até o requerente, devem ter uma melhora na capacitação para realizar tal função; a edição do termo de referência deve ser aprimorada.

Analisando os dados colhidos, observou-se que todos os pregoeiros são capacitados para exercer tal função, bem como todos atentam para o princípio da eficiência como um norteador nas decisões.

Todos os pregoeiros alegaram que atendem as necessidades das seções, porém com algumas restrições. A maioria afirmou que as licitações demoram uma média de 60 dias para serem atendidas.

Com relação às licitações suprirem as necessidades dos requerentes, afirmou a maioria que suprem, porém com algumas restrições.

Assim sendo, tem-se que há alguns pontos que devem ser melhorados, e seguido as sugestões dos pregoeiros e dos requisitantes para melhorar o processo licitatório da AMAN.

## CONCLUSÃO

Conclui-se ao final deste estudo de que o processo licitatório é obrigatório ao Exército Brasileiro, uma vez que trata-se de uma instituição de administração pública. Assim sendo, a mesma deverá seguir os preceitos da Lei 8.666/93, a qual dispõe sobre as normas para licitações e contratos administrativos, no âmbito dos poderes da União, Estado, Distrito Federal e Municípios.

Também deve ser observado o art. 37, inciso XXI da Constituição Federal, o qual assegura ao processo licitatório igualdade de condições entre todos os concorrentes, observando-se também os princípios da eficiência, isonomia, da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, para que o processo se dê de forma justa e dentro dos ditames da Lei.

Através da utilização do pregão eletrônico tem-se uma otimização do processo licitatório, uma vez que as compras públicas são sempre passíveis de burocracias, que acabam por limitar a utilização eficiente dos recursos públicos.

O EB utiliza o pregão eletrônico para adquirir bens e serviços, o qual é regido pela Lei 10.520/02, contratando bens e serviços comuns, não importando o valor, sendo o mesmo feito através de sessão pública onde são ofertados propostas e lances através de meio eletrônico.

É um meio considerado rápido e eficiente, eliminando-se o processo de habilitação e propiciando uma maior celeridade ao processo, uma vez que somente o vencedor do certame irá apresentar documentação.

Assim sendo, o pregão eletrônico EB é considerado vantajoso para a instituição, a qual deverá continuar utilizando estes processos licitatórios para garantir maior celeridade, economia e eficiência, no entanto, em estudo de caso realizado na AMAN, com 21 requisitantes e 7 pregoeiros, observou-se que muitos problemas estão relacionados ao pregão eletrônico.

Dentre eles, o prazo para efetivar a licitação que está em torno de 60 dias; a falta de capacitação de alguns requisitantes; a falta de planejamento em comum para as licitações, o que ocasiona um atendimento com algumas restrições. Foi sugerida a criação de um banco de dados a fim de que se tenha maior eficiência.

Desta forma, tem-se que é preciso fazer um estudo mais aprofundado a respeito do tema, a fim de que esses pequenos problemas sejam sanados e a eficiência seja amplamente alcançada.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição (1988)**. Institui a Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: <[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)>. Acesso em: 10 jun. 2018.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 3.555, de 08 de janeiro de 2000**. Aprova o Regulamento para a modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns.. Modalidade de Licitação Pregão. Disponível em: <[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)>. Acesso em: 10 jun. 2018.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 5450, de 31 de janeiro de 2005**. Regulamenta o pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Pregão Eletrônico. Disponível em: <[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)>. Acesso em: 10 jun. 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 10.520, de 17 de janeiro de 2002**. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Lei de Pregão. Disponível em: <[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)>. Acesso em: 10 jun. 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 8.666, de 21 de janeiro de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Disponível em: <[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)>. Acesso em: 10 jun. 2018.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 23. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015.

CUSTODIO FILHO, Ubirajara. A Emenda Constitucional 19/98 e o princípio da eficiência na administração pública. **Cardernos de Direito Constitucional e Ciência Política**, São Paulo, v. 0, n. 27, p.210-217, jul. 1999.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 24. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Sistema de Registro de Preços e Pregão Presencial e Eletrônico**. 5. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 7. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

MEGGINSON, Leon C. et al. **Administração: conceitos e aplicações**. São Paulo: Harba, 1998.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 31. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 23. ed. São Paulo: Atlas, 2008.