

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

Wellington Luccas Freitas de Almeida Klezewsky Pires

**LICITAÇÕES PÚBLICAS: CONFECÇÃO DO TERMO DE REFERÊNCIA ALINHADO
COM AS NORMAS DO TCU E SUA EFICIÊNCIA PARA OS PROCESSOS
ADMINISTRATIVOS NO BIÊNIO 2017-2018 NA AMAN**

**Resende
2018**

Wellington Luccas Freitas de Almeida Klezewsky Pires

**LICITAÇÕES PÚBLICAS: CONFECÇÃO DO TERMO DE REFERÊNCIA ALINHADO
COM AS NORMAS DO TCU E SUA EFICIÊNCIA PARA OS PROCESSOS
ADMINISTRATIVOS NO BIÊNIO 2017-2018 NA AMAN**

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
Flávio Francisco de Assis.

**Resende
2018**

Wellington Luccas Freitas de Almeida Klezewsky Pires

**LICITAÇÕES PÚBLICAS: CONFEÇÃO DO TERMO DE REFERÊNCIA ALINHADO
COM AS NORMAS DO TCU E SUA EFICIÊNCIA PARA OS PROCESSOS
ADMINISTRATIVOS NO BIÊNIO 2017-2018 NA AMAN**

CAP Flávio Francisco de Assis

Orientador

Avaliador

Avaliador

Resende

2018

Aos que um dia venham a se aventurar pelo setor administrativo, para que esse trabalho sirva de estímulo, conhecimento e motivação para seguirem tão nobre e honrada carreira.

AGRADECIMENTOS

A Deus, pois sem Ele com certeza não conquistaria meu sonho de ser oficial do Exército Brasileiro.

A Nossa Senhora, por sempre interceder por mim nos momentos de dificuldades (que não foram poucos) ao longo de toda formação.

Aos meus pais e familiares (incluindo aqueles que hoje não se encontram mais em presença física) por sempre me apoiarem e estarem do meu lado, mesmo com nossos problemas.

Ao meu orientador, por todo apoio e amparo que me foi dado desde o início desse trabalho, possibilitando sua conclusão nas melhores condições possíveis.

A todos os militares que participaram e/ou contribuíram para que esse trabalho pudesse ser confeccionado e concluído com êxito.

GLOSSÁRIO DE ABREVIATURAS

Nesse trabalho, serão encontradas as seguintes abreviaturas, cujos significados estão definidos abaixo:

ADJ SALC: Adjunto da Seção de Aquisição, Licitações e Contratos

AGU: Advocacia Geral da União

AMAN: Academia Militar das Agulhas Negras

ART: Artigo

CAP: Capitão

CJU: Consultoria Jurídica da União

IG: Instrução Geral

OD: Ordenador de Despesas

OM: Organização Militar

SALC: Seção de Aquisição, Licitações e Contratos

TCU: Tribunal de Contas da União

RESUMO

PIRES, Wellington Luccas Freitas de Almeida Klezewsky. **Licitações públicas: confecção do termo de referência alinhado com as normas do TCU e sua eficiência para os processos administrativos no biênio 2017-2018 na AMAN.**

Resende: AMAN, 2018. Monografia.

Trata este estudo a respeito das licitações públicas: confecção do termo de referência alinhado com as normas do TCU e sua eficiência para os processos administrativos no biênio 2017-2018 na AMAN. Para a realização do trabalho foram consultadas fontes bibliográficas, bem como foi feito um estudo de caso com 14 militares que desempenham as funções de chefe do setor requisitante, bem como os processos administrativos desses setores no biênio 2017-2018. Sabe-se que o termo de referência é de suma importância durante a realização do processo licitatório, através do qual irá se definir o objeto a ser licitado, devendo o mesmo ser conciso e claro. Algumas organizações não dão prioridade ao termo de referência, o que poderá ao final, até mesmo anular o processo licitatório em casos de erros ou dúvidas. No entanto, o Exército Brasileiro confecciona o termo licitatório de acordo com as normas do TCU, onde foi verificado, através do estudo de caso, que o mesmo segue as normas daquele órgão, bem como é uma ferramenta que produz eficiência e celeridade ao processo licitatório. Assim sendo, concluiu-se que o termo de referência corroborou para a eficiência dos processos administrativos no biênio 2017-2018 na AMAN.

Palavras-chave: Licitação. Termo de referência. Eficiência. AMAN.

ABSTRACT

PIRES, Wellington Luccas Freitas de Almeida Klezewsky. **Public tenders: preparation of the reference term in line with the TCU norms and its efficiency for the administrative processes in the biennium 2017-2018 in AMAN.** Resende: AMAN, 2018. Monograph.

This study deals with public tenders: making the reference term in line with TCU standards and its efficiency for administrative processes in the biennium 2017-2018 in AMAN. In order to carry out the work, bibliographical sources were consulted, as well as a case study with 14 military personnel who performed the functions of chief of the requisitioning sector, as well as the administrative processes of these sectors in the biennium 2017-2018. It is known that the term of reference is extremely important during the bidding process, through which the object to be tendered will be defined, and it should be concise and clear. Some organizations do not prioritize the term of reference, which may in the end even cancel the bidding process in cases of errors or doubts. However, the Brazilian Army makes the bidding term according to the TCU rules, where it was verified, through the case study, that it follows the norms of that body, as well as it is a tool that produces efficiency and celerity to the bidding process . Thus, it was concluded that the term of reference corroborated for the efficiency of the administrative processes in the biennium 2017-2018 in AMAN.

Keywords: Bidding. Reference term. Efficiency. AMAN.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	10
2. REFERENCIAL TEÓRICO-METODOLÓGICO.....	12
2.1 Revisão da literatura e antecedentes do problema.....	12
2.2 Procedimentos de pesquisa.....	13
2.3 Instrumentos de pesquisa.....	13
2.4 População e amostra.....	13
3. OS PRINCÍPIOS QUE REGEM O PROCESSO LICITATÓRIO.....	14
3.1 Princípio da legalidade.....	16
3.2 Princípio da impessoalidade.....	17
3.3 Princípio da moralidade.....	18
3.4 Princípio da publicidade.....	18
3.5 Princípio da eficiência.....	19
4. O TERMO DE REFERÊNCIA E SUA CONFECCÃO.....	20
5. ESTUDO DE CASO.....	23
CONCLUSÃO.....	28
REFERÊNCIAS.....	30

1. INTRODUÇÃO

Este estudo trata do assunto licitações e processos administrativos, campo de pesquisa inserido na área de Administração, conforme definido na Portaria nº 517, de 26 Set 00, do Comando do Exército Brasileiro (BRASIL, 2000).

O escopo do trabalho ficou restrito à verificação dos termos de referência no biênio 2017-2018, da Academia Militar das Agulhas Negras (AMAN), no que tange o alinhamento às normas vigentes do Tribunal de Contas da União (TCU).

Nas licitações vários cuidados devem ser tomados para que não sejam feridos os princípios previstos na Constituição Federal: “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: [...]” (BRASIL, Constituição Federal, Art.37, 1988, grifo nosso). Nas licitações, um dos itens fundamentais é o termo de referência.

Esse termo consiste em: “termo de referência [...] indicação do objeto de forma precisa, suficiente e clara, vedadas especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem ou frustrem a competição ou sua realização;” (BRASIL, Lei nº 5450/05, Art. 9º, I).

Devido ao fato de a administração pública movimentar uma enorme quantidade monetária oriunda dos cofres públicos, foram criadas, pelo Tribunal de Contas da União, leis que regem tais processos administrativos no intuito de evitar ao máximo a corrupção, o desvio de dinheiro e o favorecimento de terceiros em processos licitatórios.

A análise proposta permitirá o conhecimento e diagnóstico dos termos de referência oriundos de seções da AMAN com o intuito de avaliar e apontar os erros que por ventura venham a existir. Descrever com exatidão e clareza os itens a serem licitados é de extrema importância para que o processo licitatório seja eficaz e, conseqüentemente, não utilize dinheiro público de maneira displicente. O conhecimento dessas regras e sua correta aplicação resultam em uma excelência administrativa por parte da Organização Militar e a eficácia dos itens essenciais àquele aquartelamento.

O objetivo geral consiste em relacionar a confecção do termo de referência, alinhado com as normas do TCU, com as influências na eficácia dos processos administrativos da Academia Militar das Agulhas Negras no biênio 2017-2018.

Os objetivos específicos foram: definir licitação, termo de referência, princípio da eficiência, bem como citar suas etapas de confecção através de um modelo de termo de

referência fornecido pelo TCU (Anexo I), de modo a familiarizar o leitor com o assunto, além de analisar a relação da confecção do termo de referência com a eficácia da licitação, por meio de levantamentos de processos licitatórios da AMAN no biênio 2017-2018.

Também deve-se compreender os métodos utilizados pelas sessões alvo desta pesquisa científica para confeccionar seus respectivos termos de referência através de um questionário, avaliar os cuidados e observações feitas pelos responsáveis de cada setor na confecção do termo de referência solicitado pelas suas respectivas seções.

Esse é um tema que comumente é abordado nas mídias devido ao grande número de casos registrados onde o patrimônio público é de qualidade inferior àquela esperado. Sendo assim, ciente da excelência creditada às Forças Armadas, instituição com maior credibilidade do Brasil, resolvemos mostrar como nossa Administração se porta diante de situações semelhantes àquelas que resultaram em escândalos de repercussão nacional a fim de mostrar que é possível obter-se bons produtos oriundos das licitações da Administração Pública.

2. REFERENCIAL TEÓRICO-METODOLÓGICO

A proposta da pesquisa consistiu em analisar as relações entre a confecção do termo de referência e a eficácia dos processos administrativos. Por se tratar de um campo de investigação com duas variáveis (confecção do termo de referência e eficácia da licitação), pretendeu-se realizar uma pesquisa do tipo descritiva

2.1 Revisão da literatura e antecedentes do problema

Diferentemente do que muitos afirmam, a palavra “licitação” não deriva de “lícito” e sim do latim “Licitatione”, que em português significa “adquirir em leilão”. A ideia de licitação existe desde a Idade Média, onde os Estados Medievais da Europa utilizavam o sistema comumente denominado de “Vela e prego”.

O documento relatando a obra que o Estado desejava fazer era presa com um prego e enquanto isso uma vela permanecia acesa. Enquanto a vela queimasse, os empresários poderiam realizar suas ofertas para a realização de tais obras (semelhante ao pregão atual). Ao fim da chama da vela, o empresário com melhor oferta recebia o contrato para a construção.

De acordo com o TCU (2010, p. 19), licitação pode ser definida como:

Procedimento administrativo formal em que a Administração Pública convoca [...] empresas interessadas na apresentação de propostas para o oferecimento de bens e serviços. [...] Objetiva garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração, de maneira a assegurar oportunidade igual a todos os interessados e a possibilitar o comparecimento ao certame do maior número possível de concorrentes.

As licitações são regidas pela lei 8666 de 21 de junho de 1993. Essa lei define normas gerais sobre licitações e contratos administrativos no que se refere a todo seu processo, suas limitações, proibições e sanções. Já no Comando do Exército, as licitações são regidas pela IG 12-02, aprovada pela Portaria Ministerial 305, de 24 de maio de 1995, do Ministro de Estado do Exército.

De acordo com Rocha (2015), as licitações devem seguir alguns princípios: da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência. A fim de garantir o cumprimento destes princípios utiliza-se o termo de referência.

O termo de referência pode ser definido como: “termo de referência [...] indicação do objeto de forma precisa, suficiente e clara, vedadas especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem frustrarem a competição ou sua realização;” (BRASIL,

Lei nº 5450/05, Art. 9º, I). Esse documento faz parte do processo que envolve as licitações e contratos da administração pública.

Por ser o processo licitatório obrigatório para a administração pública, o mesmo deve seguir toda a legislação vigente sobre o tema, assim sendo, para o Exército Brasileiro, enquanto instituição pública, é um tema de grande relevância, que deverá ser tratado de forma mais aprofundada.

2.2 Procedimentos de pesquisa

Os procedimentos metodológicos foram os seguintes: leituras preliminares para aprofundamento do tema e definição das etapas de análise do material. Ao serem estabelecidas as bases práticas para a pesquisa, procurou-se garantir a execução da pesquisa seguindo o cronograma proposto além de propiciar a verificação das etapas de estudo.

No decorrer da pesquisa, realizou-se os seguintes procedimentos: apresentação da pesquisa bibliográfica relacionada ao tema, onde foi feito um apanhado a respeito da licitação e do processo licitatório, bem como do termo de referência e sua importância para esse processo.

Foi realizado um estudo de caso, a fim de verificar como se dá o processo licitatório dentro do Exército Brasileiro, focando mais no termo de referência.

Por fim, confrontaram-se os dados obtidos na pesquisa com a hipótese inicialmente proposta neste trabalho, visando relacionar a confecção do termo de referência, alinhado com as normas do TCU, com as influências na eficácia dos processos administrativos da Academia Militar das Agulhas Negras no biênio 2017-2018.

2.3 Instrumentos de pesquisa

Foi utilizado um questionário, o qual se encontra em anexo.

2.4 População e amostra

Para melhor compreender a confecção dos termos de referência, utilizaremos da pesquisa documental com o intuito de obter dos principais dados do estudo. Por fim, será aplicado um questionário aos mesmos militares com o intuito de verificar o conhecimento prévio sobre o assunto bem como comparar os resultados obtidos com a qualidade dos termos de referência de suas respectivas seções.

3. OS PRINCÍPIOS QUE REGEM O PROCESSO LICITATÓRIO

Segundo Rocha (2015), a licitação é um procedimento administrativo que tem por objetivo a compra ou contratação de serviços por órgãos públicos, devendo a mesma seguir a legislação vigente onde, através de um processo formal existe uma competição entre os interessados.

A legislação é regida pela Lei 8.666/93 e fazem parte de seu processo outras leis e decretos como a Lei 10.520/02 – pregão, Decreto 3.555/00 e Decreto 5.450/05 pregão eletrônico e Constituição Federal de 1988, que estabelece os princípios da administração pública.

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 interna 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.

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, pelo menos, 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 Sessão de Licitações e Contratos (SALC), caracterizando a fase inicial do processo.

Verifica-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 para a Consultoria Jurídica da União (CJU/AGU) que é responsável por aprovar o procedimento jurídico.

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

A fase externa inicia-se com a publicação do edital ou envio do convite, que é quando os interessados tomam 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. Em seguida estará exposto o prazo por modalidade.

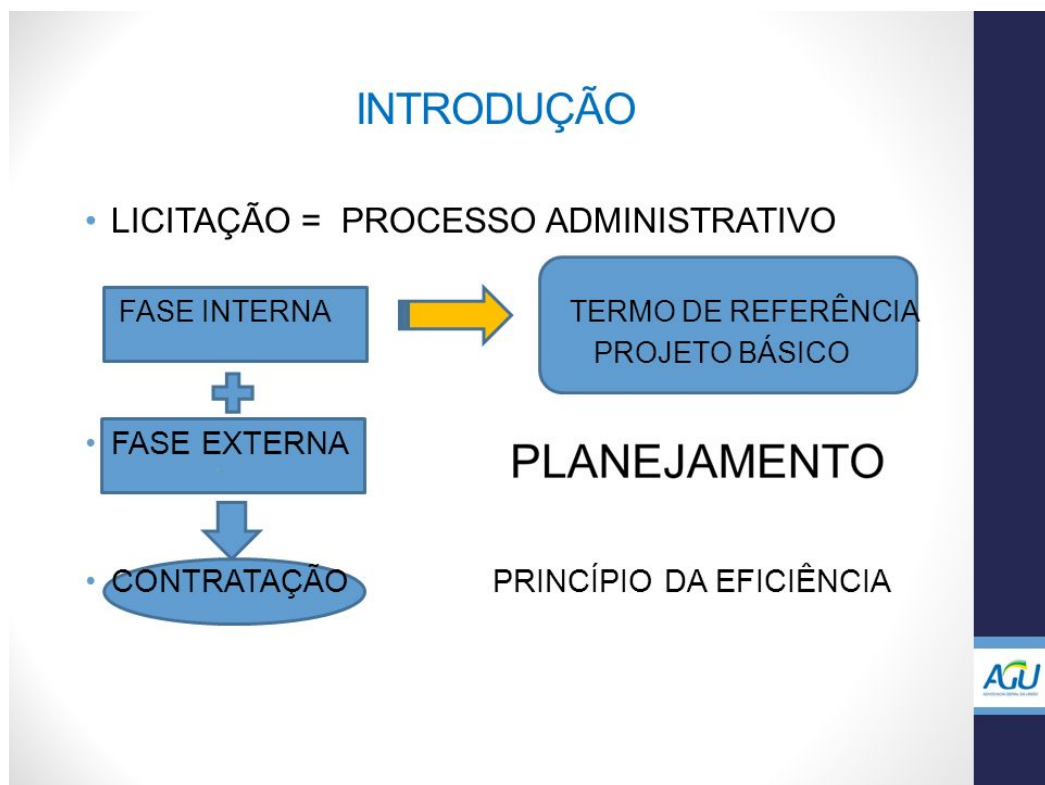


Figura 1: Licitação
Fonte: AGU, 2018.

Figueiredo (2006, p. 21) conceitua administração pública como sendo “o conjunto das pessoas coletivas públicas, seus órgãos e serviços que desenvolvem a atividade ou função administrativa”.

Cretella Junior (2003, p. 3) conceitua princípio como sendo “todo ponto de referência de uma série de preposições, corolárias da primeira proposição, premissa primeira do sistema”, sendo tais princípios dotados de aplicabilidade e eficácia.

No entanto, observa-se que existe o problema da violação de princípios, o que é considerado fato grave, uma vez que de acordo com Cretella Junior (2003, p. 78), “ofende o

sistema de comando como um todo”, sendo considerado pelo autor muito mais grave do que transgredir qualquer norma, sendo considerado ofensa a todo o sistema de comandos.

Para as leis infraconstitucionais, é de suma importância que seja observado a base principiológica constitucional, constando no Título III da Constituição Federal um capítulo que diz respeito à organização da administração pública, prevendo os princípios que norteiam a mesma (MELLO, 2000).

O autor chama atenção para o art. 37, o qual prevê os princípios básicos que norteiam a administração pública direta e indireta, sendo que tais princípios devem ser “obrigatoriamente aplicados à administração dos Estados, Distrito Federal e Municípios” (MELLO, 2000, p. 34).

Desta forma, tem-se que o processo licitatório deve seguir criteriosamente uma conduta ética e moral, que serão fundamentais para que a “máquina pública” funcione de forma eficiente e eficaz. Caso haja um desacordo nesta conduta todos os atos do processo licitatório serão nulos ou anuláveis (MELLO, 2000).

Assim sendo, Cretella Junior (2003) chama atenção para o fato de que devem ser observados durante a licitação os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, a fim de que sua conduta seja dada por legítima.

3.1 Princípio da legalidade

De acordo com Abreu (2010), o Princípio da Legalidade permite ao Poder Judiciário fazer a diferenciação entre o ato administrativo e a lei, evitando, desta forma, a ocorrência do abuso ou excesso de poder por parte do Poder Público contra o administrado. Desta regra extrai-se a disposição do art. 5º, inciso II da Constituição Federal, segundo o qual ninguém é obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude da lei.

A Administração Pública não deve simplesmente atender à legalidade para dar legitimidade à sua ação, uma vez que nem tudo que é legal é moral, mas, apesar disso, a Administração Pública deve pautar suas atividades pelos princípios do Direito e da moral, para que o legal caminhe ao lado do honesto e do conveniente ao interesse público e ao bem comum (ABREU, 2010).

Assim, de acordo com Rosa (2009), deve-se observar que o princípio da Legalidade não se aplica apenas à Administração Pública, Civil ou Militar, mas também deve ser observado e respeitado pelo Poder Legislativo e pelo Poder Judiciário. Nos países em que se adotou uma Constituição rígida, como no caso do Brasil, o Poder Legislativo não poderá

apresentar Emendas ou modificar o texto constitucional se não respeitar o processo legislativo que ali foi descrito, sob pena de o ato ser considerado nulo.

3.2 Princípio da impessoalidade

De acordo com Pietro (2008), o princípio da Impessoalidade da Administração Pública é espécie do princípio constitucional da Isonomia e seu conteúdo está relacionado ao tratamento igualitário que deve ser dispensado aos administrados.

A Administração Pública não deve apresentar preferências fora dos limites finalísticos do interesse público, ou seja, somente poderá haver preferências objetivas para melhor satisfação da finalidade pública (PIETRO, 2008).

Moraes (1999), afirma que o princípio da Impessoalidade evoluiu, na doutrina europeia, da concepção subjetiva do dever de neutralidade dos funcionários públicos, de independência da Administração Pública e de garantia da persecução exclusiva do interesse público definido pela lei, perpassando pela ideia de igualdade, para a concepção objetiva.

Tal concepção é compreendida como o dever da Administração de proceder a uma adequada ponderação e comparação valorativa de todos os interesses jurídicos protegidos pelo ordenamento, sejam públicos ou privados, que possam ser afetados pela atividade administrativa.

Assim, segundo Couto (2014), o princípio da Impessoalidade reflete também o princípio da Finalidade que impõe ao administrador apenas a prática de atos que busquem o seu fim legal. A finalidade terá sempre objetivo certo e inafastável pelo gestor público, qual seja, a satisfação do interesse público. Entretanto, tal princípio não fará parte do nosso estudo.

Silva (2007) apresenta outro aspecto do princípio da Impessoalidade, afirmando que os atos ou provimentos administrativos são imputáveis não aos funcionários que os pratica, mas ao órgão, à entidade ou ao ente em nome do qual age o funcionário, pois o gestor é mero agente da Administração Pública, sendo a sua vontade pessoal irrelevante em face da Constituição, da lei e dos atos infralegais que pautam o seu agir.

Por isso, a responsabilidade civil direta, mesmo que o agente tenha, no exercício de suas funções, praticado ato ilícito, é do ente ou da entidade da qual faz parte e em nome da qual agiu.

3.3 Princípio da moralidade

Este princípio possui menções expressas nos artigos nº. 5º, LXXIII, e 37, caput, da Constituição Federal de 88, que assim dispõe:

Art. 5º, LXXIII – qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio (...).

Art. 37 – 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 (...).

Logo, é perceptível que o respeito a este princípio tornou-se um requisito de validade de todos os atos administrativos e a sua não observância pode causar a anulação dos mesmos.

Segundo Rosa (2009), o ato praticado pelo administrador público, além de ser um ato lícito, ou seja, estar de acordo com a lei, deve também estar de acordo com a moral administrativa.

Para Meirelles (2010, p. 84):

A moralidade administrativa não se confunde com a moralidade comum: ela é composta por regras de boa administração, ou seja, pelo conjunto das regras finais e disciplinares suscitadas não só pela distinção entre o bem e o mal, mas também pela ideia geral de administração e pela ideia de função administrativa.

Assim, não basta que o administrador leve a efeito um ato administrativo buscando apenas o cumprimento das disposições legais, mas é necessário o atendimento aos princípios éticos, morais, sem os quais, em observância ao texto constitucional, o ato administrativo será considerado nulo.

Para Rosa (2009), a moralidade administrativa, ao lado da legalidade, passou a ser um requisito essencial do ato administrativo, cuja inobservância pelo administrador público leva à nulidade do ato e também à sua responsabilidade no âmbito civil, penal e administrativo.

3.4 Princípio da publicidade

Segundo Couto (2014), para que o ato administrativo seja considerado válido e produza os seus efeitos, é necessário que este seja publicado para que todos os cidadãos possam tomar conhecimento. Caso exista algum prejuízo a direito adquirido, ato jurídico perfeito ou coisa julgada, o interessado poderá se utilizar dos instrumentos previstos no ordenamento para questionarem o dispositivo normativo.

De acordo com o autor, a publicidade é também requisito de eficácia do ato administrativo *lato sensu*, visto que, apesar da possibilidade do ato postergar o início da sua entrada em vigor, isso não pode acontecer sem a ciência dos interessados.

Há diversos instrumentos de publicação de atos oficiais, entre eles os diários oficiais e os boletins de serviço. De fato, nem todos os atos precisam ser publicados nos diários oficiais, tendo os boletins de serviço a função de dar publicidade aos atos administrativos de interesse interno de determinada instituição (COUTO, 2014).

3.5 Princípio da eficiência

Segundo Rosa (2009), o princípio da Eficiência pode ser entendido como sendo a busca, por parte da Administração Pública, de uma excelência dos serviços que são prestados aos administrados, que merecem um serviço público de qualidade em razão dos altos impostos que são pagos em todos os níveis da Federação.

De acordo com Meireles (2010), o princípio da Eficiência dispõe que a atividade administrativa seja exercida com presteza, busca da perfeição e bom rendimento funcional, derivando do direito fundamental à boa administração pública.

Representa a busca incessante, pautada na legalidade, da maior rentabilidade social, tendo inclusive clara atuação na atividade dos servidores públicos que podem perder o cargo por insuficiência de desempenho, na forma do inciso III do parágrafo 1º do art. 41 da Constituição Federal.

4. O TERMO DE REFERÊNCIA E SUA CONFECCÃO

O termo de referência é um documento previsto em lei e de suma importância para a execução correta do processo licitatório:

Termo de referência é documento prévio ao procedimento licitatório. Serve de base para elaboração do edital, a exemplo de projeto básico. Será elaborado pelo setor requisitante do objeto da licitação, em conjunto com a área de compras, e aprovado por quem autorizou a realização do procedimento licitatório. Deve conter, dentre outros, os seguintes elementos: descrição do objeto do certame, de forma precisa, suficiente e clara; critérios de aceitação do objeto (TCU, 2010, p.78).

De acordo com TCU (2010) no termo de referência deverão constar todos os elementos que darão definição ao objeto, devendo o mesmo estar de forma clara, concisa e objetiva, “com nível de precisão adequado para caracterizar o bem ou o serviço em função similar à do projeto básico exigido para as demais modalidades de licitação, porém de forma mais simples, em razão da natureza comum que deve revestir o objeto a ser contratado por pregão” (TCU, 2010, p.79).

Além disso, desde 1993, ano de criação da lei 8.666, a qual implementa as licitações e contratos, vários acórdãos foram criados visando sanar possíveis ambiguidades que abram espaço para interpretações dúbias. Exemplificando, temos:

“Na fase preparatória dos pregões, atente para a útil elaboração do termo de referência de que trata o Art. 8º do Decreto no 3.555/2000, de modo que o documento expresse a adequação do objeto licitado aos preços praticados no mercado.” (BRASIL, Acórdão 112/2007 Plenário).

“A realização de procedimento licitatório para aquisição de bens e serviços é obrigatória, se ficar configurada a viabilidade de competição entre fornecedores.” (BRASIL, Acórdão 925/2009 Plenário).

“Evite a inclusão de itens que restringem injustificadamente o caráter competitivo do certame e contrariam, dessa forma, o art. 3o, § 1o, inciso I, da Lei no 8.666/1993.” (BRASIL, Acórdão 1631/2007 Plenário).

De acordo com Rocha (2015), a fase interna da licitação é de suma importância para a mesma. A primeira etapa diz respeito à identificação das necessidades, onde deve-se atentar para os bens ou serviços que realmente sejam necessários para executar as tarefas do setor.

Outra etapa é o planejamento, onde visa-se conter o desperdício, antecipando soluções e aproveitando melhor os recursos, tanto humanos quanto materiais. O planejamento é uma etapa que deve ser levada a sério, uma vez que deve-se obedecer ao princípio da legalidade, e estar atento para que nada falte após a compra, evitando assim as compras de emergência. Assim, nesta fase deve-se definir o procedimento adequado à contratação, a modalidade mais adequada, reunião de pedidos a fim de conseguir uma maior economia na compra dos bens ou contratação de serviços, maximizando assim os resultados da futura contratação (ROCHA, 2015).



Figura 2: Fase interna da licitação
Fonte: Rocha, 2015.

Logo após o planejamento será feito o termo de referência, o qual dará os principais subsídios para a elaboração do edital, sendo, o mesmo, exigência legal para o pregão, seja ele presencial ou eletrônico, não sendo obrigatório nas demais modalidades (ROCHA, 2015).

Segundo o Decreto 5.450/05 em seu art. 9º parágrafo 2º:

O termo de referência é o documento que deverá conter elementos capazes de propiciar avaliação do custo pela administração diante de orçamento detalhado, definição dos métodos, estratégia de suprimento, valor estimado em planilhas de acordo com o preço de mercado, cronograma físico-financeiro, se for o caso, critério de aceitação do objeto, deveres do contratado e do contratante, procedimentos de

fiscalização e gerenciamento do contrato, prazo de execução e sanções, de forma clara, concisa e objetiva.

Este Decreto regulamenta o pregão eletrônico, sendo diferente da definição constante no pregão presencial, que de acordo com o Decreto 3.555/00, art. 8º, inc. II, aduz:

O termo de referência é o documento que deverá conter elementos capazes de propiciar a avaliação do custo pela Administração, diante de orçamento detalhado, considerando os preços praticados no mercado, a definição dos métodos, a estratégia de suprimento e o prazo de execução do contrato.

5. ESTUDO DE CASO

Foram realizadas entrevistas, aplicadas a 14 militares que desempenham as funções de chefe do setor requisitante, bem como os processos administrativos desses setores no biênio 2017-2018. Tal entrevista foi feita por meio de questionário, o qual teve por finalidade verificar o conhecimento prévio sobre o assunto bem como comparar os resultados obtidos com a qualidade dos termos de referência de suas respectivas seções.

No que diz respeito a conhecer bem os processos da licitação, todos os 14 militares responderam que conhecem bem, perfazendo um total de 100%. Isso demonstra a segurança e o preparo dos militares aos quais são confiadas a seção de aquisições da OM.

Com relação à função que exercem dentro da OM, 4 são Adj SALC; 3 Chefe da SALC; 1 não exerce nenhuma função administrativa e 5 são pregoeiros, demonstrando assim a variedade das respostas desse questionário, de acordo com gráfico abaixo:

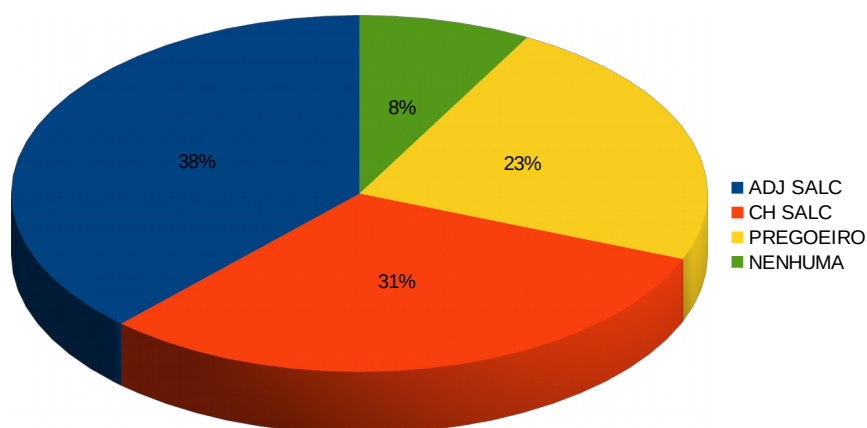


Gráfico 1: Funções que exercem
Fonte: Do autor, 2018.

Questionados a respeito de qual etapa da fase interna apresenta uma maior lentidão, 9 responderam ser no orçamento; 3 na elaboração do edital; 1 na análise pelo CJU/AGU e 1 na confecção do termo de referência, conforme se vê pelo gráfico que se segue. Isso demonstra que a administração pública não apresenta uma unanimidade no que tange à burocracia da fase interna:

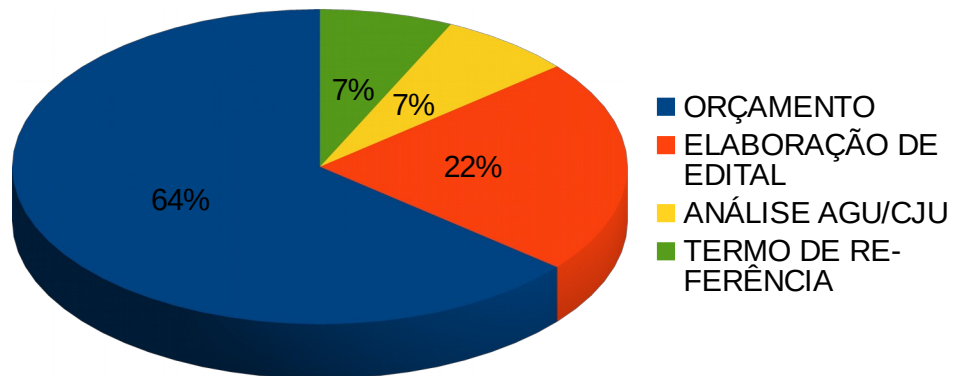


Gráfico 2: Etapa mais lenta da fase interna
Fonte: Do autor, 2018.

Com respeito à lentidão na fase externa, 2 alegaram ser a publicação do edital e envio do convite; 8 a homologação e 4 aceitação. Assim pode-se observar no gráfico abaixo:

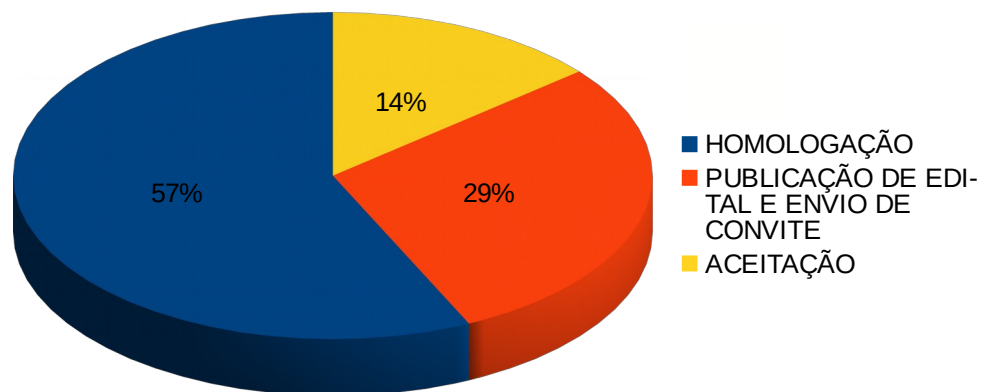


Gráfico 3: Etapa mais lenta do processo externo
Fonte: Do autor, 2018.

Sobre achar se a verificação do parecer jurídico da Consultoria Jurídica da União (CJU/AGU) atrapalha o processo licitatório contribuindo para a lentidão das licitações, 8 acham que sim e 6 acham que não, demonstrando assim a divisão de ideias sobre a real

intervenção da CJU e sua contribuição para a celeridade (ou não) dos processos administrativos.

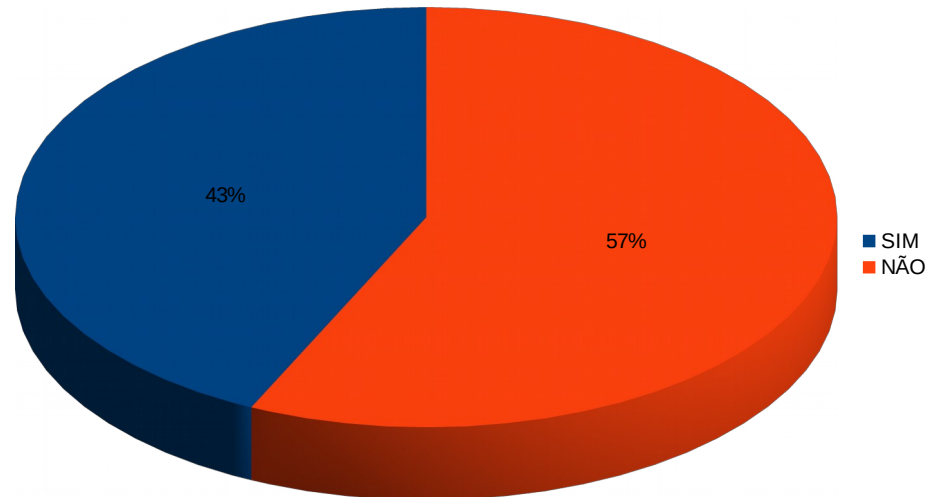


Gráfico 4: Se a verificação do parecer jurídico atrapalha
Fonte: Do autor, 2018.

Com relação à confecção do termo de referência, a respeito da mesma obedecer às normas do TCU todos concordaram que obedece, desta forma, 100% afirmaram que sim.

Questionados se o termo de referência propicia eficiência ao processo, 100% responderam que sim, propicia eficiência.

Quanto aos métodos de confecção do termo de referência que consideram ser mais negligenciados, 10 descreveram ser pesquisa de preço; 9 descrição minuciosa; 6 levantamento de necessidade e 3 escolha de fornecedores aptos, de acordo com o gráfico abaixo, demonstrando novamente que não existe uma unanimidade na administração pública.

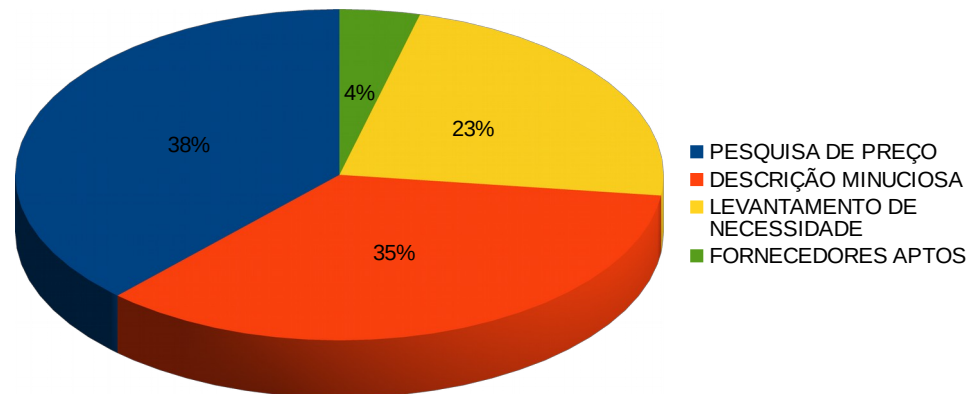


Gráfico 5: Método negligenciado na confecção do termo de referência
Fonte: Do autor, 2018.

Com relação às principais incorreções apontadas pela CJU quando do retorno dos editais para esta OM, foram indicados: impropriedade 2; descrição indicando marca 6; número de páginas 1; rigor excessivo da CJU/AGU 1; adequação à legislação mais atualizada 1; critérios de sustentabilidade 1; não aceitação de correções incluídas na minuta por parte da CJU 1; legislação vigente 1; não há 1.

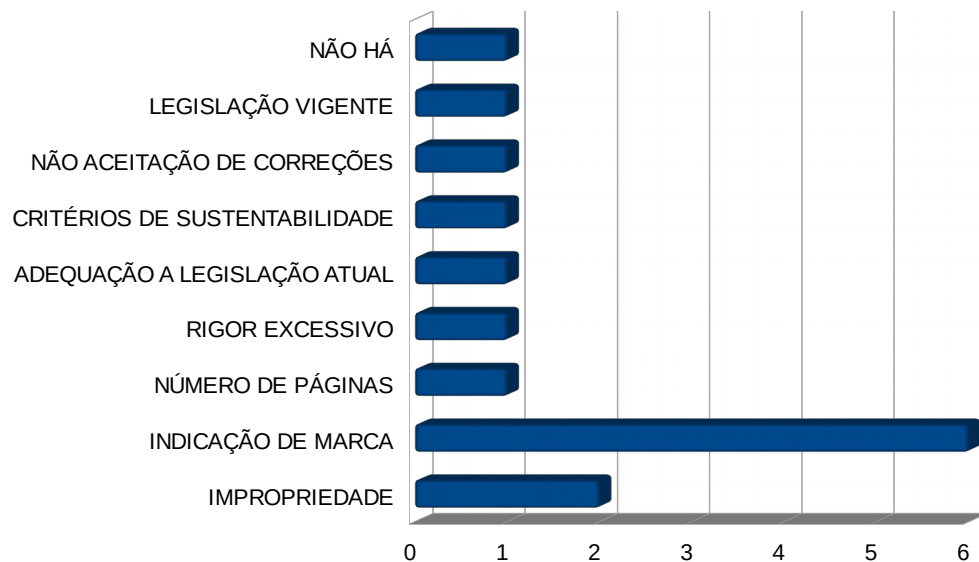


Gráfico 6: Incorreções apontadas pela CGU
Fonte: Do autor, 2018.

Assim, de acordo com as entrevistas feitas e os dados obtidos, chegou-se à conclusão de que todas as pessoas envolvidas no processo licitatório conhecem bem como se dá tal processo.

Igualmente, todos os entrevistados concordaram que a confecção do termo de referência obedece as normas do TCU, bem como tal termo propicia eficiência ao processo licitatório.

A fase interna que mais apresenta lentidão no processo licitatório foi apontado como orçamento e elaboração do edital. Também foi citado por apenas um dos entrevistados as fases de análise pelo CJU/AGU e confecção do termo de referência.

Já no que diz respeito à lentidão na fase externa foi citado a publicação do edital, envio do convite, a homologação e aceitação.

Com relação à verificação do parecer jurídico da Consultoria Jurídica da União (CJU/AGU), se a mesma atrapalha o processo licitatório contribuindo para a lentidão das licitações a grande maioria acha que sim.

Os métodos de confecção do termo de referência que consideram ser mais negligenciados, a grande maioria concordou ser a pesquisa de preço, seguido pela descrição minuciosa, levantamento de necessidade, escolha de fornecedores aptos e as normas do TCU.

E finalmente, com relação às principais incorreções apontadas pela CJU quando do retorno dos editais para esta OM, foram indicados: impropriedade, descrição indicando marca, número de páginas, rigor excessivo da CJU/AGU, adequação à legislação mais atualizada, critérios de sustentabilidade, não aceitação de correções incluídas na minuta por parte da CJU, legislação vigente e 1 afirmou que não há nenhum tipo de incorreções apontada pela CJU.

Desta forma, conclui-se que o Exército Brasileiro segue todas as normas e legislação vigentes referentes ao processo licitatório, bem como o termo de referência ser uma ferramenta de suma importância durante este processo, o que traz eficiência e celeridade ao mesmo.

CONCLUSÃO

Sendo o Exército Brasileiro uma instituição da administração pública, o mesmo deve, de acordo com a legislação vigente, ao efetuar qualquer tipo de compra de material, bem como contratar serviços, promover a licitação.

O processo licitatório deverá seguir os princípios da administração pública, quais sejam: legalidade, moralidade, impessoalidade, publicidade e eficiência. Tais princípios garantirão que o mesmo chegue ao seu fim com sucesso e sem qualquer tipo de problema, o que poderia acarretar até mesmo na suspensão de tal processo, tornando-o um ato nulo.

Uma das etapas do processo licitatório é o termo de referência, obrigatório nas licitações de pregão, tanto na forma presencial quanto eletrônica. O termo de referência é a primeira fase da etapa interna da licitação, sendo o instrumento através do qual serão expostas as necessidades da instituição, orientando e planejando as aquisições públicas.

Havendo o planejamento, as necessidades da instituição serão mais bem atendidas, não havendo inclusive a necessidade de compras ou contratações emergenciais. O Exército Brasileiro, conforme se observou pelo estudo de caso, segue todas as normas e legislações atinentes ao processo licitatório e ficou claro que o termo de referência produz celeridade ao processo.

No entanto, nem todas as organizações dão credibilidade ao termo de referência, o que poderá ocasionar, mais à frente do processo, problemas graves, inclusive levando o processo licitatório a ser anulado, além de causar sérios prejuízos à gestão pública.

Ao se elaborar um termo de referência é preciso dar atenção à indicação do objeto de forma precisa e clara, deixando-se de lado as especificações que forem consideradas excessivas, devendo tal tarefa ser realizada de forma multissetorial, a fim de que a complexidade do objeto seja vista de forma geral.

No estudo de caso que se realizou no decorrer deste estudo, pode-se observar que dentro do Exército Brasileiro a fase interna que mais apresenta lentidão no processo licitatório foi apontado como orçamento e elaboração do edital e com relação à fase externa, a publicação do edital e envio do convite.

Um fator que chamou atenção para contribuir com a lentidão das licitações é a verificação do parecer jurídico da Consultoria Jurídica da União (CJU/AGU). Dentre os métodos de confecção do termo de referência mais negligenciado, foi citado a pesquisa de preço.

E finalmente, no que tange às principais incorreções apontadas pela CJU quando do retorno dos editais para esta OM, foram indicados as mais citadas foram a impropriedade e descrição indicando marca.

Apesar disso, verificou-se com esse questionário a falta de unanimidade nas respostas dos administradores públicos, tendo a vista a vasta divergência entre certas perguntas, o que mostra o perfil de cada militar bem como sua adaptabilidade a certas exigências da CJU e sua incompatibilidade com determinadas exigências desse órgão. Isso demonstra a importância de um preparo constante e atualização legislativa por parte dos militares integrantes dos setores administrativos da OM.

Desta forma, conclui-se que o Exército Brasileiro segue todas as normas e legislações vigentes referentes ao processo licitatório, bem como o termo de referência é uma ferramenta de suma importância durante este processo, o que traz eficiência e celeridade ao mesmo.

REFERÊNCIAS

ABREU, J. L. N. **Direito administrativo militar**. São Paulo: Método, 2010.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 15 mar. 2018.

COUTO, R. **Curso prático de processo administrativo disciplinar e sindicância**. São Paulo: Atlas, 2014.

MEIRELLES, H. L. **Direito administrativo brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 1998.

MORAES, A. **Direito Constitucional Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2002.

PIETRO, M. S. Z. **Direito administrativo**. São Paulo: Atlas, 2003.

ROCHA, S. R. **Licitações**. São Paulo: Malheiros, 2015.

ROSA, P. T. R. **Processo administrativo disciplinar militar**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

SILVA, J. A. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: Malheiros, 2011.

ANEXO I – QUESTIONÁRIO

1. O senhor conhece bem os procedimentos de uma licitação?

Sim Não

2. Qual função administrativa o senhor exerce na OM?

3. Em qual etapa a fase interna apresenta maior lentidão?

Abertura do processo administrativo

Orçamento

Elaboração do Edital

Designação da comissão de licitação

Outros:

4. Em qual etapa a fase externa apresenta maior lentidão?

Publicação do edital ou envio do convite

Habilitação

Homologação

Adjudicação

Outros:

5. O senhor acha que a verificação do parecer jurídico da Consultoria Jurídica da União (CJU/AGU) atrapalha o processo licitatório contribuindo para a lentidão das licitações?

sim

não

6. A confecção dos termos de referência obedecem as normas do TCU?

Sim Não

7. Quais cuidados o senhor leva em consideração para obedecer a essas normas do TCU?

8. Esses termos de referência propiciam eficiência ao processo?

Sim Não

9. Quais os métodos utilizados para confeccionar o termo de referência que o senhor acredita serem mais negligenciados?

pesquisa de preço descrição minuciosa

- levantamento de necessidade escolha de fornecedores aptos
- normas TCU
- outro _____

10. Quais as principais incorreções apontadas pela CJU quando do retorno dos editais para esta OM?

- plágio
- impropriedade
- irregularidade
- descrição indicando marca
- número de páginas
- valor do produto pedido
- outro _____