

**ACADEMIA MILITAR DAS AGULHAS NEGRAS  
ACADEMIA REAL MILITAR (1810)  
CURSO DE CIÊNCIAS MILITARES**

**John Lennon Silva Soares**

**UM ESTUDO SOBRE IMPROPRIEDADES E IRREGULARIDADES  
ADMINISTRATIVAS EM AQUISIÇÕES PÚBLICAS DO EXÉRCITO BRASILEIRO  
ANALISADAS PELO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

**Resende  
2020**

**John Lennon Silva Soares**

**UM ESTUDO SOBRE IMPROPRIEDADES E IRREGULARIDADES  
ADMINISTRATIVAS EM AQUISIÇÕES PÚBLICAS DO EXÉRCITO BRASILEIRO  
ANALISADAS PELO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

Monografia apresentada ao Curso de Graduação em Ciências Militares, da Academia Militar das Agulhas Negras (AMAN, RJ), como requisito parcial para obtenção do título de **Bacharel em Ciências Militares**.

Orientador: 1º Ten Rafael Pinho de Oliveira

Resende  
2020

**John Lennon Silva Soares**

**UM ESTUDO SOBRE IMPROPRIEDADES E IRREGULARIDADES  
ADMINISTRATIVAS EM UNIDADES DO EXÉRCITO BRASILEIRO ANALISADAS  
PELO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

Monografia apresentada ao Curso de Graduação em Ciências Militares, da Academia Militar das Agulhas Negras (AMAN, RJ), como requisito parcial para obtenção do título de **Bacharel em Ciências Militares**.

Aprovado em \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2020.

Banca examinadora:

---

**Rafael Pinho de Oliveira, 1º Ten**  
(Presidente/Orientador)

---

**Guilherme Flores Junker, 1º Ten**

---

**Lucas Jayme Silva de Souza, 1º Ten**

Resende  
2020

Dedico este trabalho à Deus, que me permitiu conquistar meu sonho, tornar-me oficial do Exército Brasileiro, aos meus pais que sempre me apoiaram nessa trajetória, aos meus amigos e ao meu orientador 1º Ten Rafael Pinho, do serviço de Intendência da Academia Militar das Agulhas Negras.

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço à Deus, por ter me guiado durante toda a formação e, sempre ter me dado forças para vencer todas as dificuldades enfrentadas na AMAN durante esses cinco longos anos.

Agradeço também à minha família, principalmente meus pais, que apesar da distância, sempre me apoiaram e me deram toda a ajuda necessária para que eu pudesse chegar até aqui. Vocês são os principais responsáveis por essa conquista.

Por fim, agradeço ao meu orientador, 1º Ten Rafael Pinho do serviço de Intendência da AMAN, que contribuiu muito para minha formação e me instruiu com muita paciência e dedicação. Sem dúvidas, foi de fundamental importância para a conclusão deste trabalho e para minha formação.

## RESUMO

### UM ESTUDO SOBRE IMPROPRIEDADES E IRREGULARIDADES ADMINISTRATIVAS EM AQUISIÇÕES PÚBLICAS DO EXÉRCITO BRASILEIRO ANALISADAS PELO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

AUTOR: John Lennon Silva Soares  
ORIENTADOR: 1º Ten Rafael Pinho de Oliveira

Trata este estudo bibliográfico a respeito das impropriedades e irregularidades administrativas nas aquisições públicas de unidades do Exército Brasileiro que foram levadas ao Tribunal de Contas da União, assunto inserido no âmbito do tema licitações e contratos administrativos. Todos os órgãos da Administração Pública necessitam realizar licitações públicas a fim de adquirir produtos ou serviços. Para a realização das compras públicas, uma série de regras contidas na Lei n. 8.666/93 (Lei de Licitações), Lei n. 10.520/02 (Lei que institui a modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns) e, Constituição Federal de 1988 devem ser seguidas, atendendo a todos os princípios. No entanto, erros de agentes públicos no exercício de suas funções resultam em impropriedades e irregularidades que podem causar prejuízos à instituição, como por exemplo: ausência de pesquisa de preços, adjudicação de artigos em quantidades acima das previstas, inobservância do princípio da vinculação ao instrumento convocatório, dentre outros. Para evitar que tais erros ocorram, necessário se faz uma correta fiscalização. No estudo são apontados diversos Acórdãos com o objetivo de identificar quais são os principais erros que ocorrem durante a gestão dos recursos públicos nas organizações do Exército Brasileiro.

**Palavras-chave:** Aquisições. Licitações. Impropriedades. Irregularidades. Erros.

## ABSTRACT

### A STUDY ON ADMINISTRATIVE IMPROPRIETIES AND IRREGULARITIES IN BRAZILIAN ARMY PUBLIC PROCUREMENT ANALYZED BY THE UNION'S COURT OF AUDITORS

AUTHOR: John Lennon Silva Soares  
ADVISOR: 1<sup>st</sup> LT Rafael Pinho de Oliveira

It deals with this bibliographical study on administrative improprieties and irregularities in public acquisitions of units of the Brazilian Army that were taken to the Court of Auditors of the Union, a subject that falls within the scope of the subject of bids and administrative contracts. All public administration bodies need to hold public tenders in order to purchase products or services. For bidding, a series of rules contained in Law no. 8.666 / 93 (Bidding Law), Law no. 10.520 / 02 and the Federal Constitution of 1988 must be followed, taking into account all the principles. However, errors by public agents in the exercise of their duties result in improprieties and irregularities that may cause damage to the institution, such as: absence of price research, award of items in quantities above those foreseen, non-compliance with the principle of attachment to the convening instrument, among others. In order to prevent such errors from occurring, an correct supervision. In the study several judgments are pointed out with the objective of identifying the main errors that occur during the management of public resources in Brazilian Army organizations.

**Keywords:** Acquisitions. Bids. Improprieties. Irregularities. Errors.

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO.....</b>	<b>9</b>
1.1 OBJETIVOS.....	10
<b>1.1.1 Objetivo geral.....</b>	<b>10</b>
<b>1.1.2 Objetivos específicos.....</b>	<b>10</b>
<b>2 REFERENCIAL TEÓRICO.....</b>	<b>11</b>
2.1 CONCEITOS BÁSICOS DE LICITAÇÃO.....	11
2.2 PRINCÍPIOS DA ATIVIDADE ADMINISTRATIVA.....	14
<b>2.2.1 Princípio da legalidade.....</b>	<b>15</b>
<b>2.2.2 Princípio da impessoalidade.....</b>	<b>15</b>
<b>2.2.3 Princípio da publicidade.....</b>	<b>15</b>
<b>2.2.4 Princípio da eficiência.....</b>	<b>16</b>
<b>2.2.5 Princípio da moralidade.....</b>	<b>16</b>
2.3 TIPOS DE LICITAÇÃO.....	16
2.4 MODALIDADES DE LICITAÇÃO.....	18
2.5 FASES DA LICITAÇÃO E O TERMO DE REFERÊNCIA: PLANEJAMENTO.....	19
2.6 AUDITORIA.....	22
2.7 IMPROPRIEDADE E IRREGULARIDADE ADMINISTRATIVA.....	23
2.8 CASOS DE IMPROPRIEDADES E IRREGULARIDADES ADMINISTRATIVAS EM UNIDADES DO EXÉRCITO BRASILEIRO ANALISADAS PELO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO.....	23
<b>2.8.1 Fase 1: 2008 a 2012.....</b>	<b>24</b>
<b>2.8.2 Segunda fase: 2013 a 2017.....</b>	<b>28</b>
<b>3 REFERENCIAL METODOLÓGICO.....</b>	<b>31</b>
3.1 TIPOS DE PESQUISA.....	31
3.2 MÉTODOS.....	31
<b>4 RESULTADOS E DISCUSSÃO.....</b>	<b>32</b>
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>33</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>35</b>



## 1 INTRODUÇÃO

Trata este estudo a respeito das impropriedades e irregularidades administrativas ocorridas em aquisições públicas em unidades do Exército Brasileiro.

Importante ressaltar que os processos legais para compras governamentais são regulados pela Lei de Licitações ou Lei nº 8.666/93, definindo que para qualquer compra ou contratação feitas com recurso público deve haver uma licitação prévia. Nesse contexto, a administração pública deve seguir diretrizes estabelecidas previamente em edital e escolher as propostas mais viáveis e vantajosas entre os participantes do processo licitatório.

Além disso, existem alguns princípios responsáveis por regular a atividade administrativa que devem ser seguidos em qualquer licitação, que são de extrema importância para que se tenha uma justa competição, tais como o princípio da isonomia, que estabelece tratamento igualitário para todos os participantes do processo licitatório, o qual garante que nenhum participante se beneficie por motivos de laços pessoais com o licitante ou por qualquer outro motivo que não tenha sido previamente estabelecido em edital.

Outro princípio muito importante é o da eficiência, responsável por estabelecer que os processos licitatórios ocorram com eficácia, economicidade e qualidade, de modo a garantir que a administração pública não tenha prejuízo com suas aquisições.

Neste mesmo entendimento, Carvalho (2015, p. 429) expõe:

A administração pública possui a tarefa árdua e complexa de manter o equilíbrio social e gerir a máquina pública. Por essa razão, não poderia a lei deixar a critério do administrador a escolha das pessoas a serem contratadas, porque essa liberdade daria margem a escolhas impróprias e escusas, desvirtuadas do interesse coletivo.

Nesse sentido, fica clara a importância de seguir a legislação específica e os princípios que regulam a atividade administrativa para que se tenha uma competição justa entre os participantes de uma licitação, bem como para que se evite a corrupção e se tenha uma boa gestão dos recursos públicos, visando sempre o interesse comum.

Assim sendo, problematiza-se a questão: quais são os principais erros durante o processo das aquisições da administração pública, responsáveis por ocasionar improbidades e irregularidades em organizações do Exército Brasileiro?

## 1.1 OBJETIVOS

### 1.1.1 Objetivo geral

Identificar quais são as principais impropriedades e irregularidades durante o processo de aquisições da administração pública, verificando os casos nas organizações do Exército Brasileiro julgados pelo Tribunal de Contas da União.

### 1.1.2 Objetivos específicos

Identificar quais impropriedades e irregularidades administrativas ocorrem nas aquisições públicas de organizações militares;

Analisar quais são os prejuízos gerados para a instituição que se devem às impropriedades e irregularidades administrativas;

Levantar formas de combater as impropriedades e irregularidades administrativas identificadas nas organizações militares.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

### 2.1 CONCEITOS BÁSICOS DE LICITAÇÃO

Não é novidade que os processos licitatórios devem ser sempre regidos por sua legislação específica e seguir alguns critérios previamente estabelecidos em edital para a escolha da proposta vencedora. Assim, Justen Filho (2014, p. 495) conceitua licitação: “é um procedimento administrativo disciplinado por lei e por um ato administrativo prévio, que determina critérios objetivos visando a seleção da proposta mais vantajosa e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável”.

Segundo Meirelles (2006, p. 25) licitação é:

O procedimento administrativo mediante o qual a Administração Pública seleciona a proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse. Visa a propiciar iguais oportunidades aos que desejam contratar com o Poder Público, dentro dos padrões previamente estabelecidos pela Administração, e atua como fator de eficiência e moralidade nos negócios Administrativos.

Já a Lei 8.666/93 assim conceitua licitação:

Art. 3º. – A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhe são correlatos.

Assim tem-se que o processo licitatório coloca todos em igualdade para a realização do certame.

A forma de licitação sustentável também é muito utilizada pelo Exército Brasileiro.

Carvalho Filho (2008, p. 5) define licitação sustentável:

Compra Pública Sustentável ou Licitação Sustentável é um processo por meio do qual as organizações, em suas licitações e contratações de bens, serviços e obras, valorizam os custos efetivos que consideram condições de longo prazo, buscando gerar benefícios à sociedade e à economia e reduzir os danos ao ambiente natural.

De acordo com Caradori (2009) o Brasil tem passado por um período de mudanças, principalmente no que diz respeito ao meio ambiente e à sustentabilidade. A própria população está preocupada em adquirir bens que sejam ecologicamente corretos, comprar em supermercados que produzem sacolas ecológicas, dentre outros. Assim também acontece com a Administração Pública, que embora tenhamos uma vasta legislação ambiental, ainda vê-se uma certa dificuldade em implementar a licitação sustentável.

Baixos investimentos em programas e projetos sustentáveis, fiscalização e capacitação institucional insuficientes, ausência de educação ambiental, baixa mobilização dos setores mais amplos da sociedade - que é beneficiada pela preservação do meio ambiente enquanto bem difuso - em comparação a grupos de interesse especificamente ligados a setores econômicos exploradores de recursos naturais interessados na redução da proteção legal ao meio ambiente. Soma-se a isso a própria dificuldade de esclarecimento e a compreensão das normas ambientais e, ainda, as pressões relacionadas ao papel de exportador de commodities e produtos primários ocupado pelo Brasil (CARADORI, 2009, p. 14).

O autor chama atenção para o fato de que o desenvolvimento sustentável somente será alcançado com a participação de todos os órgãos públicos, tendo o Estado como principal mentor, se responsabilizando por políticas sociais e públicas que permitam a preservação do meio ambiente.

A própria Constituição Federal de 1988, ao ter incorporado um capítulo inteiro sobre meio ambiente deixou um legado satisfatório para que os próximos passos fossem dados pelo Estado e pela sociedade. Assim, Paula (2007, p. 182) afirma:

A Constituição Federal incorpora o conceito de desenvolvimento sustentável, que exige um uso sustentável da terra; que as indústrias respeitem a qualidade do ar; que não se lancem resíduos poluentes nos rios, sem tratamento primário; que não se destrua a qualidade da água; exige uma atuação do comércio que limite a disseminação de produtos que possam provocar impacto ambiental.

De acordo com o Exército Brasileiro (2015), o Sistema de Gestão Ambiental do Exército Brasileiro (SIGAEB) é orientado pelo seguinte compêndio normativo: Política de Gestão Ambiental, Diretriz Estratégica de Gestão Ambiental do Exército Brasileiro (DEGAEB), Planos Básicos de Gestão Ambiental do Exército Brasileiro (PBGAEB), Instruções Gerais para o Sistema de Gestão Ambiental no Âmbito do Exército (IG 20-10) e Instruções Reguladoras para o Sistema de Gestão Ambiental no Âmbito do Exército (IR 50-20).

De acordo com a Portaria 1138/10, “todo militar, individualmente ou enquadrado em organismo coletivo, é responsável por cumprir legislação ambiental vigente no país”.

Assim como esta, outras Portarias que dizem respeito à legislação ambiental foram criadas pelo Exército Brasileiro:

PORTARIA Nº571, DE 6 DE NOVEMBRO DE 2001 Aprova Diretriz Estratégica de Gestão Ambiental do Exército Brasileiro.

PORTARIA Nº 050 EME, DE 11 DE JULHO DE 2003 Aprova a Orientação para a Elaboração dos Planos Básicos de Gestão Ambiental

PORTARIA Nº 050 EME, DE 11 DE JULHO DE 2003 Aprova Orientação para a Elaboração dos Planos Básicos de Gestão Ambiental.

PORTARIA Nº 934, DE 20 DE DEZEMBRO DE 2007 Determina atualização do Sistema de Gestão Ambiental do Exército Brasileiro.

PORTARIA Nº 014-DEP, DE 8 DE FEVEREIRO DE 2008 Aprova Normas para a Promoção da Educação Ambiental nos Estabelecimentos de Ensino e nas Organizações Militares Subordinados e/ou Vinculados ao Departamento de Ensino e Pesquisa.

PORTARIA Nº 386, DE 9 DE JUNHO DE 2008 Aprova Instruções Gerais para o Sistema de Gestão Ambiental no Âmbito do Exército (IG 20-10) e dá outras providências.

PORTARIA Nº 1.275, DE 28 DE DEZEMBRO DE 2010 Aprova Diretriz para adequação do Exército Brasileiro à Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS).

PORTARIA Nº 001-DEC, DE 26 DE SETEMBRO DE 2011 Aprova Instruções Reguladoras para o Sistema de Gestão Ambiental no Âmbito do Exército (IR 50-20).

De acordo com Exército Brasileiro (2015), cabe à Secretaria de Meio Ambiente as seguintes atribuições:

1. Prestar consultoria técnica acerca do assunto meio ambiente;
2. Avaliar e controlar os planos básicos de gestão ambiental do EB;
3. Consolidar, apreciar e divulgar, no âmbito do EB, lições aprendidas do componente ambiental;
4. Elaborar Planos de Recuperação de Áreas Degradadas (PRAD);
5. Desenvolver, com limitações EIA/RIMA;
6. Elaborar Planos e Programas de controle ambiental;
7. Prestar assistência técnica aos ODS e Força Terrestre; e
8. Assessorar na resolução de contenciosos ambientais.

O Capítulo IX, Seção I trata das licitações feitas pelo Exército Brasileiro, assim:

Art. 152. As OM do EB deverão observar, quando da formalização de seus devidos processos licitatórios, o que estabelece a Instrução Normativa (IN) da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - SLTI/MPOG nº 01, de 19 de janeiro de 2010, ou norma superveniente, que dispõe sobre os critérios de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens, contratação de serviços ou obras pela administração pública federal direta, autárquica e fundacional e dá outras providências.

Art. 153. Para os termos destas IR, entende-se por licitações sustentáveis os processos licitatórios cujos objetos contenham critérios de sustentabilidade ambiental, considerando os processos de extração ou fabricação, utilização e descarte dos produtos e matérias-primas, de forma a não frustrar a competitividade.

Art. 154. Os editais para a contratação de serviços e aquisição de bens deverão prever, PREFERENCIALMENTE, o estabelecido pela IN SLTI/MPOG nº 01, de 19 de janeiro de 2010 (EXÉRCITO BRASILEIRO, 2015).

Conforme é observado, o Exército Brasileiro pratica a licitação sustentável amparado pela legislação civil vigente, bem como por portarias criadas pela mesma instituição.

Pereira et al (2014) fizeram uma análise do perfil das licitações sustentáveis realizadas por organizações militares do Exército Brasileiro, análise essa fundamentada em dados obtidos no COMPRASNET (2013), portal de compras do Governo Federal. Os dados foram obtidos na área denominada Contratações Públicas Sustentáveis.

Os autores observaram que em todos os processos licitatórios consultados foi adotada a modalidade de licitação de pregão eletrônico, sendo o pregão obrigatório de acordo com a Lei 10.520/02 e o Decreto 5.450/05, sendo preferencialmente na modalidade eletrônica.

Também foi observado que em todas as licitações pesquisadas apenas uma apresentou 100% de itens sustentáveis, sendo que a média praticada foi em torno de 3,16% em relação aos itens não sustentáveis (PEREIRA et al, 2014).

Outro fator relevante foi à média de desconto dos itens sustentáveis nos certames licitatórios executados pelas entidades do Exército brasileiro. Constatou-se uma média de desconto entre o valor referenciado, ou seja, o valor máximo que a administração pública se propõe a pagar, com valor final arrematado pelos fornecedores na faixa de 54,3% do preço referenciado originalmente (PEREIRA et al, 2014, p. 622).

Outro fator que chamou atenção aos pesquisadores foi o fato de que o Ministério do Planejamento não exige que os editais tenham somente itens sustentáveis, assim sendo, uma pequena parcela de itens sustentáveis no edital de licitação já o transforma em licitação sustentável (PEREIRA et al, 2014).

Dos 74 processos licitatórios analisados 73 empresas foram vencedoras nos certames, contando com um total de 159 itens sustentáveis. A maioria das empresas é micro empresas, num total de 73,13%, seguido de 22,39% de empresas de pequeno porte (PEREIRA et al, 2014)

## 2.2 PRINCÍPIOS DA ATIVIDADE ADMINISTRATIVA

Os princípios básicos responsáveis por regular a atividade administrativa podem ser encontrados no Art. 37 da Constituição Federal de 1988, quais sejam: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (BRASIL, 1988).

### 2.2.1 Princípio da legalidade

O princípio da legalidade é um dos princípios mais importantes da atividade administrativa, visto que nele se encontra a essência da garantia de uma competição justa entre os participantes:

É a aplicação do devido processo legal, segundo o qual se exige que a Administração escolha a modalidade certa; que seja bem clara quanto aos critérios seletivos; que só deixe de realizar a licitação nos casos permitidos na lei; que verifique, com cuidado, os requisitos de habilitação dos candidatos, e, enfim, que se disponha a alcançar os objetivos colimados, seguindo os passos dos mandamentos legais (CARVALHO FILHO, 2014, p. 246).

O princípio da legalidade, segundo Di Pietro (2001) indica que a administração pública deve seguir a legislação vigente, não existindo exceções, deve-se fazer tudo de acordo com o ordenamento jurídico.

### 2.2.2 Princípio da impessoalidade

Aliado ao princípio da legalidade está o princípio da impessoalidade, que por sua vez impede que o agente público proporcione privilégios para determinados participantes de uma licitação, com o objetivo de assegurar interesse próprio em detrimento do interesse público. Portanto, esse princípio garante assim, que todos que participem do processo sejam tratados com isonomia:

[...] a Administração está obrigada a pautar seus atos única e exclusivamente com vistas ao cumprimento do interesse público, sendo vedado portanto, o estabelecimento de cláusulas ou condições que imponham privilégios ou prejuízos a quem quer que seja, de modo a permitir que todos sejam tratados de forma igualitária (PIRES, 2008, p. 287).

O princípio da impessoalidade determina segundo Di Pietro (2001) que todos são iguais perante a lei, não existindo beneficiados ou discriminação de qualquer tipo.

### 2.2.3 Princípio da publicidade

Outro fator importante que deve ser levado em consideração durante a atividade administrativa é a transparência do processo, por esse motivo existe o princípio da publicidade, responsável por garantir que qualquer indivíduo tenha acesso ao processo, proporcionando maior facilidade para que qualquer pessoa possa identificar alguma irregularidade que venha a ocorrer e dessa forma tenha condições de questioná-la: “O princípio da publicidade impõe que os atos e termos da licitação sejam efetivamente expostos ao conhecimento de quaisquer interessados, é um

dever de transparência, em prol não apenas dos disputantes, mas de qualquer cidadão” (MELLO, 2011, p. 541).

O art. 11, inciso IV da Lei 8.429/92, o qual prevê: “IV - negar publicidade aos atos oficiais” seria um ato de improbidade.

O princípio da publicidade garante que todos os atos licitatórios devem ser publicados em forma de edital, nos meios públicos, levando-se assim ao conhecimento de todos os atos da administração pública, devendo tal edital ser feito no Diário Oficial (DI PIETRO, 2001).

#### **2.2.4 Princípio da eficiência**

O princípio da eficiência funciona para garantir que a administração pública não tenha prejuízos com suas aquisições. Para que isso aconteça, ou seja, para que haja a eficiência na compra pública há algumas características que devem ser observadas durante o processo: “A eficiência em licitação pública gira em torno de três aspectos fundamentais: preço, qualidade e celeridade” (NIEBUHR, 2013, p. 23).

Figueiredo (2006) afirma que neste caso a eficiência é a escolha da melhor proposta, aquela que trará maiores vantagens no que diz respeito a onerosidade, qualidade e celeridade. Assim, no caso das licitações sustentáveis há de se observar a importância dos requisitos ecológicos, os quais estão em acordo com a sustentabilidade.

#### **2.2.5 Princípio da moralidade**

Segundo Figueiredo (2006), o princípio da moralidade relaciona-se à probidade administrativa e boa fé, devendo a Administração agir com moralidade e ética. Assim sendo, presume-se que o servidor público conheça e distinga o certo do errado, o moral do imoral, o ético do anti ético.

### **2.3 TIPOS DE LICITAÇÃO**

Segundo Brasil (1993) os tipos de licitação são: menor preço, melhor técnica, técnica e preço e maior lance ou oferta.



Conhecer os tipos de licitação é muito importante pois o procedimento licitatório é uma ferramenta fundamental dentro da administração pública, com consequências diretas em todas as áreas e seções das organizações.

Menor preço, conforme o art.45, parágrafo 1º, inciso I, da Lei nº 8.666/93, “quando o critério de seleção da proposta mais vantajosa para a Administração determinar que será vencedor o licitante que apresentar a proposta de acordo com as especificações do edital ou convite e ofertar o menor preço”.

Cabe resaltar que a oferta de menor preço só é válida desde que sua proposta cumpra todas as especificações do instrumento convocatório. Impreterivelmente, o pregão emprega o tipo menor preço.

Sendo o mais utilizado nos processos licitatórios, o tipo menor preço leva em consideração para a proposta vencedora o valor do produto licitado, desde que este atenda a todas as especificações estabelecidas pelo licitante no momento do edital, não levando em consideração outros fatores: “[...] quando o critério de seleção da proposta mais vantajosa para a administração determinar que será vencedor o licitante que apresentar a proposta de acordo com as especificações do edital ou convite e ofertar o menor preço” (MAZZA, 2013, p. 309).

Melhor técnica, de acordo com art. 46, caput, da Lei nº 8.666/93, “os tipos de licitação melhor técnica serão utilizados exclusivamente para serviços de natureza predominantemente intelectual [...]”, exemplo cálculos, fiscalização, supervisão e gerenciamento de engenharia consultiva em geral e obra de artes.

Maior lance ou oferta, segundo art. 45, § 1º, inciso IV, da Lei nº 8.666/93, este tipo de licitação que “serve para casos de alienação de bens ou concessão de direito real de uso”. É ideal para o leilão, modalidade licitatória que toma como base o vencedor de maior valor.

O tipo melhor técnica, conforme está previsto no art. 46 da Lei nº 8.666/93, é utilizado para casos que se tenha em vista compras que necessitem de uma maior análise da qualidade do produto para que não se comprometa a eficiência da compra, só podendo ser utilizado para serviços de natureza intelectual ou para serviços de informática.

Na técnica e preço, o critério de seleção é escolhido com base na maior média ponderada. Esse tipo é obrigatório em licitações nas modalidades tomada de preço e concorrência, para a contratação de bens e serviços de informática. Em ocasiões especiais, os tipos melhor técnica e técnica e preço podem ser tomados para o fornecimento de bens, execução de obras ou prestação de serviços de grande vulto, por meio de autorização justificada da maior autoridade da Administração responsável da licitação assinalada no ato convocatório.

Apesar de seguir a mesma tramitação do tipo melhor técnica, o tipo técnica e preço realiza a escolha da proposta vencedora de acordo com a média ponderada das notas atribuídas aos fatores técnica e preço, conforme pesos estabelecidos no ato convocatório. Esse tipo de licitação é regulado no parágrafo 2º do art.46 da Lei nº 8.666/93 (BRASIL, 1993).

Para alienação de bens inservíveis para a instituição é utilizado o tipo de licitação do maior lance ou oferta, sendo feita por meio do leilão e previsto no art.45, parágrafo 1, inciso IV da Lei nº 8.666/93 (BRASIL, 1993).

## 2.4 MODALIDADES DE LICITAÇÃO

São modalidades de licitação, de acordo com Brasil (1993): concorrência; tomada de preços; convite; concurso e leilão, conforme o art.22 da lei nº 8.666/93.

As modalidades de licitação serão determinadas em função dos limites previstos no art.23 da Lei nº 8.666/93, levando em consideração a estimativa do valor da contratação, sendo a modalidade convite a de menor valor, seguindo a modalidade tomada de preços e concorrência usados para contratações de obras e serviços de engenharia. Enquanto o concurso é utilizado para escolha de trabalho técnico, científico ou artístico. Já o leilão é usado para venda de bens móveis inservíveis ou alienação de imóveis.

Há ainda o pregão, uma sexta modalidade instituída pela Lei nº 10.520/2002, usada para aquisição de bens e serviços comuns com o tipo menor preço e podendo ser de maneira presencial ou de maneira eletrônica.

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 (BRASIL, 1993).

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 (BRASIL, 1993).

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 (BRASIL, 1993).

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 (BRASIL, 1993).

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 (BRASIL, 1993).

O pregão eletrônico foi instituído pela Lei 10.520/02 e foi regulamentado pelo Decreto 5.450/05. Essa modalidade utiliza-se da tecnologia para estabelecer um canal de comunicação pela internet. O pregão eletrônico possui vários benefícios como: clareza e objetividade nos processos de pesquisas, maior publicidade dos atos administrativos, maior controle e redução dos custos operacionais.

## 2.5 FASES DA LICITAÇÃO E O TERMO DE REFERÊNCIA: PLANEJAMENTO

Segundo Camarão e Daniel (2015), o processo licitatório compõe-se de duas fases: interna e externa. A fase externa diz respeito à publicação do edital até a homologação do procedimento e adjudicação do objeto. A fase interna é a etapa em que é definido o objeto que subsidiará o Edital de Licitação, devendo nessa fase serem estabelecidos os parâmetros da obra ou do serviço que se deseja contratar, ou o bem que irá ser adquirido.

De acordo com Camarão e Daniel (2015):

O Termo de referência estabelece a conexão entre a Contratação e o Planejamento existente, expondo o alinhamento da contratação à estratégia do negócio. O dever de planejar é concebido tanto no âmbito jurídico constitucional, ao estar intrinsecamente constituído no princípio da Eficiência (art. 37 da CF/88), quanto no jurídico-legal art. 6º, I, 7º e 10º § 47, 7º do Decreto-Lei 200/67. A inobservância jurídica desse dever ofende, portanto, o Princípio da legalidade.

Segundo Camarão e Daniel (2015), o termo de referência vincula a modalidade licitação ao pregão, fazendo parte da etapa de preparação dos procedimentos, o que irá influenciar em todo o processo de contratação. Desta forma, o Termo de Referência precisa ser bem elaborado, caso contrário poderá levar o pregão ao insucesso, podendo o mesmo ser repetido, anulado ou revogado.

Assim sendo, os autores chamam atenção para o fato de que o Termo de Referência, embora seja desconsiderado por muitos servidores públicos, principalmente os que fazem a requisição de compras, é de suma importância para o processo licitatório.

Alguns servidores públicos, ao fazerem o Termo de Referência simplesmente copiam manuais de alguns produtos, com a finalidade de determinar as aquisições, no entanto cabe ao pregoeiro e demais membros da equipe de apoio a responsabilidade pelas aquisições e contratações (CAMARÃO e DANIEL, 2015).

O Termo de Referência encontra respaldo legal nos decretos 3.555 de 2000 e 5.450 de 2005. Santana (2008) afirma que o Termo de Referência contém as especificações do objeto a ser licitado, mesmo que posteriormente se faça alguma complementação, definindo assim o que se pretende adquirir ou contratar.

Em caso de prestação de serviços o Termo de Referência deve conter a determinação de como o objeto da licitação será executado, definindo os métodos, estratégias de suprimentos e prazo de execução (SANTANA, 2008).

Tanto é obrigatória a elaboração do Termo de Referência como sua aprovação, de acordo com o art. 9, inciso II do Decreto 5.450/05, assim, além da aprovação deve-se acompanhar a respectiva motivação, sendo tal termo utilizado tanto pelo pregão eletrônico quanto pelo pregão presencial (SANTANA, 2008).

Assim, o art. 8, II do Decreto 3.555/00:

Art. 8º A fase preparatória do pregão observará as seguintes regras: I - a definição do objeto deverá ser precisa, suficiente e clara, vedadas especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem ou frustrem a competição ou a realização do fornecimento, devendo estar refletida no termo de referência; II - 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.

O Decreto 5.450/05 assim expõe em seu art. 9º:

Art. 9º Na fase preparatória do pregão, na forma eletrônica, será observado o seguinte: I - elaboração de termo de referência pelo órgão requisitante, com 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; II - aprovação do termo de referência pela autoridade competente; III - apresentação de justificativa da necessidade da contratação; IV - elaboração do edital, estabelecendo critérios de aceitação das propostas; V - definição das exigências de habilitação, das sanções aplicáveis, inclusive no que se refere aos prazos e às condições que, pelas suas particularidades, sejam consideradas relevantes para a celebração e execução do contrato e o atendimento das necessidades da administração; e § 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.

Santana (2008) compara o Termo de Referência ao projeto básico que é exigido pela Lei 8.666 para obras e serviços de engenharia. Assim, a legislação pertinente ao Termo de Referência é a Lei do Pregão, bem como seus decretos, no entanto, pode a Administração Pública disciplinar internamente a matéria com a finalidade de orientar a aquisição do órgão.

Assim, a formação do Termo de Referência encontra respaldo na Lei 10.520, ou Lei do Pregão, em seu art. 3º:

Art. 3º A fase preparatória do pregão observará o seguinte: I - a autoridade competente justificará a necessidade de contratação e definirá o objeto do certame, as exigências de habilitação, os critérios de aceitação das propostas, as sanções por inadimplemento e as cláusulas do contrato, inclusive com fixação dos prazos para fornecimento; II - a definição do objeto deverá ser precisa, suficiente e clara, vedadas especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem a competição; III - dos autos do procedimento constarão a justificativa das definições referidas no inciso I deste artigo e os indispensáveis elementos técnicos sobre os quais estiverem apoiados, bem como o orçamento, elaborado pelo órgão ou entidade promotora da licitação, dos bens ou serviços a serem licitados.

Devido à normatização do pregão, bem como das normas do pregão presencial e eletrônico através de seus decretos, o Termo de Referência é um documento obrigatório, pois antecede esta modalidade. Assim, de acordo com o art. 9, II do Decreto 5.450/05, o mesmo deverá ser aprovado por autoridade competente, devendo o mesmo ratificar as justificativas ali existentes, a fim de que o mesmo seja aprovado (SANTANA, 2008).

Desta forma, a autoridade terá que decidir de forma justificada a respeito dos motivos pelos quais se dá a futura aquisição, devendo neste momento, explicar o porquê, para que, para quem se adquire o objeto a ser licitado (SANTANA, 2008).

Assim, constarão no Termo de Referência todas as informações acerca do objeto ou serviço que será licitado, com a finalidade de guiar a aquisição ou contratação de serviços. Além dessas funções citadas, o Termo de Referência possui outras funções: demonstrar as necessidades da Administração; permite a correta elaboração da proposta pelo licitante; viabiliza a execução do objeto, já determina as diretrizes; viabiliza a competitividade e privilegia o princípio da isonomia; evita aquisições irracionais, desperdiçadas, desnecessárias, uma vez que circunscreve limitadamente um objeto (SANTANA, 2008).

Não existe regra específica para o conteúdo do Termo de Referência, no entanto o mesmo deverá cumprir sua função e ser um documento que traga eficiência nas aquisições e serviços a serem contratados pela Administração Pública (SANTANA, 2008).

## 2.6 AUDITORIA

Conforme o Manual de Auditoria: “Auditoria é o conjunto de técnicas que visa avaliar a gestão e a aplicação de recursos públicos, com a finalidade de comprovar a legalidade e legitimidade dos atos e fatos administrativos, assim como os resultados alcançados, quanto aos aspectos de eficiência, eficácia e economicidade da gestão.”

É de fundamental importância a boa gestão dos recursos públicos para que estes não sejam mal empregados ou desperdiçados, uma vez que tais recursos devem ser utilizados em prol do interesse e bem coletivo, nesse contexto, as atividades de auditoria são essenciais para garantir que isso ocorra.

Diante de tais fatos, para que ocorra a atividade de auditoria, Braga (2019) afirma que: “é preciso enxergar que uma estrutura mais robusta de auditoria, efetiva, profissionalizada e de qualidade, tem condição de acompanhar a gestão de forma sistemática e preventiva, alimentando os atores de informações e de propostas de solução”.

A auditoria interna do Exército Brasileiro é realizada pelo Centro de Controle Interno do Exército (CCIEEx), cujas atribuições, segundo o Manual de Auditoria consistem em: “ Coordenar e realizar as atividades de Controle Interno no âmbito do Comando do Exército, utilizando como técnicas de trabalho a auditoria e a fiscalização.”

O CCIEEx orienta tecnicamente, nos assuntos relativos à auditoria e fiscalização, as 12 inspetorias denominadas Inspetorias de Contabilidade e Finanças do Exército (ICFEx) que são organizações militares diretamente subordinadas à Secretaria de Economia e Finanças (SEF).

A auditoria externa, por sua vez, é realizada pelo Tribunal de Contas da União (TCU), cujas tarefas lhe são atribuídas conforme a Lei nº 8.730, em seu art. 1º:

Art. 1º manter registro próprio dos bens e rendas do patrimônio privado de autoridades públicas, exercer o controle da legalidade e legitimidade desses bens e rendas; adotar as providências inerentes às suas atribuições e, se for o caso, representar ao poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados; publicar, periodicamente, no Diário Oficial da União, por extrato, dados e elementos constantes da declaração; prestar a qualquer das Câmaras do Congresso Nacional ou às respectivas Comissões, informações solicitadas por escrito; fornecer certidões e informações requeridas por qualquer cidadão, para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou à moralidade administrativa, na forma da lei.

## 2.7 IMPROPRIEDADE E IRREGULARIDADE ADMINISTRATIVA

Segundo as Normas para a Realização das Atividades de Auditoria e Fiscalização pelo Controle Interno do Comando do Exército, define-se impropriedade e irregularidade em seu art.4º :

Art. 4º Para efeito da aplicação das presentes Normas são adotados os seguintes conceitos relacionados às atividades de auditoria: II – impropriedade - consiste em falhas de natureza formal que não resulte dano ao erário evidenciando-se, porém, a não observância aos princípios da legalidade, legitimidade, eficiência, eficácia e economicidade; III – irregularidade – é caracterizada pela não observância aos princípios da legalidade, legitimidade, eficiência, eficácia e economicidade, constatando-se a existência de desfalque, alcance, desvio de bens ou outra irregularidade de que resulte prejuízo quantificável ao erário.

Portanto, o agente público pratica impropriedade ou irregularidade ao agir em desacordo com os princípios previstos no art. 37 da CF/88, sendo diferenciados pelo fato de que a impropriedade resume-se em formalidade não cumprida e que não resulta dano ao erário, enquanto que no caso da irregularidade consiste na falha do gestor que resulta prejuízo quantificável ao erário, não exigindo que tal ação seja considerada desonesta para que seja considerada irregular.

Além disso, as irregularidades administrativas são tratadas na Portaria nº 8-SEF/2003, assim como dos procedimentos para apuração de tais irregularidades e do devido ressarcimento dos prejuízos causados à Fazenda Nacional, conforme prevê os arts. 1º e 3º da Portaria em questão:

Art. 1º. As presentes normas têm por finalidade regular os procedimentos a serem desenvolvidos para a apuração de irregularidades administrativas no âmbito do Comando do Exército e reunir as condições necessárias para repor os prejuízos causados à Fazenda Nacional.”

Art. 3º. Na ocorrência de fatos de qualquer natureza que contenham indícios de prejuízo à Fazenda Nacional, os procedimentos para a apuração e ressarcimento serão desenvolvidos mediante instauração de Sindicância, de Inquérito Policial Militar (IPM), de Processo Administrativo ou de TCE, de acordo com a respectiva legislação e o previsto nestas normas.”

## 2.8 CASOS DE IMPROPRIEDADES E IRREGULARIDADES ADMINISTRATIVAS EM UNIDADES DO EXÉRCITO BRASILEIRO ANALISADAS PELO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Alguns erros no processo de aquisições públicas geram impropriedades e irregularidades administrativas nas organizações militares, assim sendo, foi feita uma análise em Acórdãos do Tribunal de Contas da União – TCU abrangendo os anos de 2008 a 2017.

Nesse contexto, foram aprovadas pela Portaria n° 813, de 28 de setembro de 2012, Normas para a Realização de Atividades de Auditoria e Fiscalização pelo Controle Interno do Comando do Exército. Assim sendo, a fim de se fazer uma comparação entre impropriedades e irregularidades cometidas antes e depois da implantação destas normas, dividiu-se a pesquisa em duas etapas: a primeira de 2008 a 2012 (antes da aprovação das normas) e a segunda de 2013 a 2017 (após a aprovação das normas).

### **2.8.1 Fase 1: 2008 a 2012**

Acórdão 2444/2008: Os procedimentos adotados pelo Centro Integrado de Telemática do Exército (CITEx) restringiram a participação dos possíveis interessados no procedimento licitatório, vez que o texto de definição do objeto constante do aviso de licitação e do próprio edital, transcrito retro, teriam ocultado o verdadeiro objeto licitado, induzindo o entendimento errôneo de que se trata de uma contratação de serviços de informática em item específico e indivisível, e que a atividade de impressão se referiria a pequena parcela do objeto.

Outra irregularidade aventada pelas representantes referiu-se ao prazo de validade da Ata de Registro de Preços, fixado no item 2 do edital pelo período de 48 meses, em desacordo com o Decreto 3.391/2001 e com a Lei de Licitações.

Acórdão 1936/2008: Hospital de Guarnição de Santiago agiu com ausência de formalização dos processos de dispensa para aquisição de material hospitalar (inclusive justificativa de preço), conforme determina o art. 26 da Lei n.º 8.666/93; prática de ato antieconômico, quando da aquisição de material hospitalar, com dispensa de licitação, diretamente com a empresa Cirúrgica Santiago Produtos Médicos Hospitalares Ltda., uma vez que ficou evidenciada a existência de outros potenciais concorrentes com preços inferiores aos contratados.

Acórdão 2479/2009: O Instituto Militar de Engenharia – IME instaurou o pregão Eletrônico n. 29/2008 para a aquisição de diversos equipamentos de processamento de dados com as irregularidades: inserção, no sistema Comprasnet, de tratamento diferenciado que determinou a participação exclusiva de microempresas e empresas de pequeno porte no pregão sem que fosse expressamente previsto no instrumento convocatório, em desacordo com o disposto nos arts. 48, I, e 49, I e III, da Lei Complementar n. 123/2006; ausência de pesquisa de preços previamente à



emissão da Requisição n. 085/SAL, de 06/11/2008, e à elaboração e divulgação do edital, em 07/10/2008 e 10/11/2008, respectivamente, resultando em estimativas de preços acima dos de mercado, em desacordo com o previsto nos arts. 7º, § 2º, II, e 43, IV, da Lei n. 8.666/1993; aceitação das propostas vencedoras dos itens 14, 15, 16, 29, 32 e 33 em desconformidade com as especificações técnicas do edital, conforme relacionado a seguir, contrariando o princípio da vinculação ao instrumento convocatório previsto no art. 3º da Lei n. 8.666/1993.

Acórdão 6565/2009: 8º Batalhão de Engenharia de Construção realizou: empenho e pagamento por serviço não executado nem previsto em programa de trabalho. Tais serviços envolvem a carga e o transporte de material de segunda categoria na ampliação e restauração da pista de pouso do Aeroporto de Tefé/AM. De modo geral, os argumentos de defesa são insuficientes para descaracterizar a irregularidade; empenho e pagamento de serviço em valor superior ao originalmente orçado. O serviço em questão é o de tapa buracos com tratamento de trincas na pista do Aeroporto de Tefé/AM. Os argumentos de defesa não elidem a irregularidade ou afastam responsabilidades; empenho de pagamento por serviços não executados de carga e transporte de concreto betuminoso usinado e quente para restauração e ampliação da pista de pouso do Aeroporto de Tefé/AM.

Acórdão 8362/2010: Irregularidades administrativas na locação de salas para funcionamento de uma cantina, alfaiataria e barbearia e no arrendamento de lotes de terra do 11º Regimento de Cavalaria Mecanizado. Destaca-se a gravidade das irregularidades praticadas, sobretudo pelo acentuado e deliberado descumprimento às normas financeiras, orçamentárias, com a movimentação de recursos em “Caixa Especial”, sem os devidos registros no Siafi, e a realização de despesas não autorizadas no Orçamento da União ou carentes da respectiva comprovação, além da inobservância às regras insculpidas na Lei n. 8.666/1993, configurada em fraude à licitação.

Acórdão 6499/2010: Irregularidades na aquisição de artigos médico-hospitalares pelo Hospital Central do Exército – HCE, em razão da adjudicação de artigos em quantidades acima das previstas no convite 63/1995, o que favoreceu o fornecedor, em face dos preços cotados para quantidades inferiores às efetivamente adquiridas. Ainda que houvesse a possibilidade de surgimento de pacientes em situação emergencial, a aquisição ‘de produtos em si não possuía tal característica extrema, já que faz parte da rotina de operação de unidades de atendimento emergencial e era possível realizá-la com base em planejamento adequado; ficam afastadas, assim, as hipóteses de existência de estado de necessidade ou de estrito cumprimento do dever legal.

Acórdão 1781/2010: Irregularidades ocorridas no Pregão n. 1/2010, promovido pelo Comando de Fronteira de Roraima/7º Batalhão de Infantaria de Selva, com vistas ao registro de preços de utensílios de copa e cozinha, dentre outros.

Foram relatadas duas impropriedades no certame: o acatamento de propostas de produtos compostos por material distinto do exigido no Edital e o sobrepreço nos valores unitários de 4 (quatro) itens.

A especificação dos itens não está fundamentada em justificativa técnica sobre a necessidade do material em questão, em ponderação com o respectivo custo, nem a unidade contratante dispõe de condições para identificar a composição das amostras ofertadas; trata-se de material de alto padrão de acabamento, comum para objetos de serviço de mesa, tais como jarras, bandejas e talheres, mas não para utilitários, a exemplo de baldes e painéis; finalmente, diversos fornecedores sequer confeccionam ou comercializam os itens desejados com o referido material, fato que levou o pregoeiro a acatar propostas e adjudicar itens em desconformidade com a especificação.

Acórdão 10071/2011: Caracterização da ocorrência de algumas irregularidades no âmbito do Comando de Fronteira no Acre/4º Batalhão de Infantaria na Selva (CFAC/4ºBIS) e, no tocante à execução das obras de construção da Base Administrativa, ampliação do Corpo da Guarda e reforma do Hotel de Trânsito dos Oficiais – HTO, pela constatação de superfaturamento; descumprimento do estágio da liquidação da despesa, previsto no art. 63 da Lei n. 4.320/1964, tendo em vista que o pagamento do valor total pactuado (R\$ 40.000,00) pela aquisição de uma embarcação regional (Nota Fiscal n. 3795) foi efetuado em 28/11/2008, anteriormente à efetiva entrega do bem (Termo de Recebimento e Exame de Material n. 1, de 28/1/2009) a qual ocorreu com a ausência de nove equipamentos/acessórios que estavam orçados em R\$ 14.862,77; desvio de finalidade na aplicação de recursos federais recebidos por meio das Notas de Crédito abaixo indicadas, de tal forma que a verba repassada foi indevidamente desviada para pagamento de despesas referentes às obras de construção da Base Administrativa e do Corpo da Guarda e de reforma do Hotel de Trânsito dos Oficiais – HTO, em descumprimento ao disposto no art. 11 das Normas para Administração de Obras Militares do Exército Brasileiro (NAOM).

Acórdão 2063/2011: Irregularidades havidas no âmbito do Pregão Eletrônico n. 5/2009, promovido pelo Laboratório Químico Farmacêutico do Exército– LQFEx: Discrepância entre o valor de referência adotado pelo instrumento convocatório e os preços efetivamente praticados pelo Ministério da Saúde; ausência de previsão de custos para a transferência de tecnologia e serviços associados; modificações no edital sem a publicidade determinada em lei; opção pela realização de um único certame, não obstante a existência de dois objetos distintos; utilização indevida da modalidade pregão; previsão de fornecimento do princípio ativo pelo contratado mesmo após o fim da vigência da avença.

Acórdão 966/2011: A falha que permeou o procedimento licitatório deflagrado pela SEF foi a inobservância do princípio da vinculação ao instrumento convocatório. Tal comando obriga a

Administração e o licitante a cumprirem as regras e condições previamente estabelecidas no edital, haja vista que os interessados elaboram e apresentam as suas propostas com base nas disposições gizadas nesse documento. Logo, a aceitação de proposta ou celebração de ajustes em desacordo com as regras anteriormente fixadas nos instrumentos convocatórios pode comprometer a isonomia e a obtenção da proposta mais vantajosa para o Poder Público.

Acórdão 3402/2012: Irregularidades no pregão eletrônico 25/2011, promovido pelo Comando da Brigada de Infantaria Paraquedista (Brigada), que tem por objeto o registro de preços, do tipo menor preço por lote, para aquisição de material para serviço de abastecimento; a modelagem de adjudicação por grupo de itens em licitação destinada a registro de preços leva a aquisições antieconômicas, acarretando dano ao erário, que se potencializa pela possibilidade de adesão às atas de registro de preços derivadas de licitações mal modeladas.

Não foi afastada a presunção de que, em cada lote adjudicado pode haver itens cujos preços não correspondem ao menor preço ofertado na fase de lances (o que se comprova ter ocorrido pelo exame da ata de realização do pregão disponível no Comprasnet) e itens cujos preços são superiores aos preços individuais estimados, bem como a possibilidade de a estimativa ser equivocada e não se prestar a comprovar a compatibilidade com os preços praticados no mercado;

Assim, não foi demonstrada que a adjudicação por lote foi, no caso concreto, a modelagem de aquisição mais vantajosa para a Administração, uma vez que o resultado da disputa em cada item evidencia que a Administração poderia adquiri-los a preços inferiores aos que adquirirá por ter promovido a adjudicação por lote.

Acórdão 7513/2012: Irregularidades ocorridas no pregão eletrônico 19/2011, promovido pelo 54º Batalhão de Infantaria de Selva, que tem por objeto o registro de preços, do tipo menor preço por item, para aquisição de gêneros alimentícios e materiais de copa e cozinha. A alteração do item 4.5 do edital, que resultou na desclassificação da representante e de outras licitantes, foi promovida por simples substituição do arquivo original do edital por outro contendo a modificação (não houve edital retificatório). Segundo apurado pela unidade técnica, esse procedimento não gerou notificação automática por e-mail aos licitantes que acessaram o edital original (tese defendida pelos responsáveis), tampouco não foram comunicados da modificação via *chat no Comprasnet*.

Verificou-se que, de fato, os licitantes não foram informados por *e-mail* ou via *chat* do sistema Comprasnet, nem por qualquer outra forma, sobre a alteração promovida no item 4.5 do edital, que originalmente era de 24 horas e no dia anterior à fase de lances passou a ser de 60 minutos. Vale dizer que a alteração nas regras do pregão causou efeito surpresa aos licitantes, logo descumpriu os princípios das licitações, como também procedimento previsto em norma regente.

Acórdão 2977/2012: Os problemas ocorridos no certame objeto da representação decorrem, em larga medida, de uma equivocada modelagem de adjudicação por grupo de itens em licitação destinada a registro de preços. Esse tipo de modelagem leva, como demonstrarei, a aquisições antieconômicas, acarretando dano ao erário, que se potencializa pela possibilidade de adesão às atas de registro de preços derivadas de licitações mal modeladas.

Não se prestando o registro de preços ao compromisso de pronta aquisição de quantidades determinadas e, dada as características dos materiais a ser adquiridos, não havendo por parte da Administração a necessidade ou obrigação de, a cada aquisição, adquirir todos os itens do lote, não se vislumbra razão para que a adjudicação das propostas não tenha sido realizada de maneira individual, para cada item de material estipulado no termo de referência; aceitação de produtos cotados pela licitante Youssif Amim Youssif com especificações diversas às previstas no edital de licitação, em infringência ao disposto no art. 43, IV, e art. 48, I, da Lei nº 8.666/1993, frustrando o caráter competitivo do certame, em desobediência aos princípios da isonomia, da impessoalidade e da vinculação ao instrumento convocatório insculpidos no artigo 3º da Lei nº 8.666/1993 e no art. 5º do Decreto nº 5.450/2005;

Ainda que o Comando da 9ª Região Militar argumente que não houve prejuízos à Administração em razão de não ter havido acréscimo ao valor global do grupo nem ao preço de referência dos itens, a economicidade vislumbrada na licitação se perde em face da possibilidade de aquisição de itens cujos preços individuais, segundo verificou a unidade técnica, serem mais elevados que os dos concorrentes.

### **2.8.2 Segunda fase: 2013 a 2017**

Acórdão 3257/2013: Irregularidades no Comando da 1ª Região Militar, relacionadas ao edital do pregão eletrônico 4/2013, cujo objeto é a aquisição e licenças de uso de software e respectivos serviços de instalação e treinamento, que maculariam a licitação em apreço e justificariam a concessão de cautelar para suspensão do procedimento: utilização do sistema de registro de preços para objeto não previsto no artigo 2º do Decreto 3.931/2001; ilegalidade do critério de “tempo randômico” para encerramento da fase de lances; ausência de previsão de aceitabilidade da certidão positiva de débitos trabalhistas com efeitos de negativa; falta de identificação das parcelas de maior relevância do objeto licitado, para fins de julgamento dos atestados de capacidade técnica; exigência de documento de habilitação não previsto na lei; estabelecimento de obrigação contratual incompatível com o objeto licitado.

Acórdão 5108/2013: Irregularidades no Pregão Eletrônico SRP n. 15/2013, realizado pelo 59º Batalhão de Infantaria Motorizada (59º BIMtz), cujo objeto era a aquisição de pastilha para a potabilização de água para consumo humano: direcionamento da aquisição pastilha de cloro para o fornecedor SUTCA/Hidromi; não atendimento, por parte da licitante vencedora, das especificações editalícias do produto licitado; não atendimento dos princípios da publicidade, da eficiência e da impessoalidade na condução do certame.

Acórdão 3486/2014: Ocorrência de irregularidades em certames realizados pelo 31º Grupo de Artilharia de Campanha – Escola: edital do Pregão eletrônico 9/2013 que continha as seguintes irregularidades: previsão de realização de visita técnica em apenas um dia; Ausência de estimativa das reais necessidades acerca do quantitativo dos itens licitados; não suspensão da sessão pública do certame quando da análise da documentação habilitatória; concessão de prazo de registro de intenção de recurso fora do horário comercial; habilitação irregular de empresas;

Pregão Eletrônico 2/2014 – Materiais Permanentes e Suprimentos de Informática; Neste certame, a Secex/RJ apurou a ocorrência das irregularidades a seguir descritas: realização da licitação por lotes e não de forma unitária; ausência de pesquisa de preços de mercado para a elaboração do orçamento estimativo; ausência de estimativa dos quantitativos licitados; e exigência de apresentação de planilha de custos não prevista em edital.

Acórdão 3351/2015: Irregularidades havidas no Pregão Eletrônico nº 5/2014, para registro de preços, no âmbito do Centro de Inteligência do Exército (CIE), cujo objeto consiste na contratação de serviços de confecção de diversos itens de material de apoio e de divulgação institucional: adoção de julgamento por grupos, de acordo com os resultados constantes do Comprasnet, em detrimento da adjudicação por itens, previsto no termo de referência do edital, com prejuízo potencial de mais de quatro milhões de reais. Solicitou-se, ainda, no caso de ter sido efetivamente adotado o critério de julgamento por grupos, que fossem encaminhados a esta corte os estudos/justificativas que determinaram suas composições.

O pregoeiro responsável pelo certame deveria esclarecer, também, em que momento tomou conhecimento de tal ocorrência, bem como os motivos para não ter adotado medidas com vistas a garantir a obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública;

Acórdão 8934/2015: Irregularidades ocorridas no Pregão Eletrônico nº 1º/2015, promovido pelo 4º Batalhão de Aviação do Exército (Bavex), vinculado ao Comando Militar da Amazônia (CMA), cujo objeto consistia no registro de preços para a prestação de serviços gráficos; falha na desclassificação das propostas das demais licitantes, sem a realização de diligência prévia, permitindo a vitória de empresa com preço 220,76% acima do menor valor ofertado

Acórdão 2368/2016: Concessão de autorização para o início das obras, sem o devido Termo de Anuência necessário para o cadastro junto ao Ministério da Cultura e sem que tivesse havido a formalização de um contrato, convênio, acordo, ajuste ou qualquer instrumento que vinculasse a EsEqEX, o Instituto Cultural EcoEconômico Espírito Santo (ICEEES), a LMPN Manutenção Naval e Predial Ltda. e demais fornecedores, o que expôs a Administração a inúmeros riscos, inclusive o de ter que arcar com os custos de uma obra não prevista no orçamento do órgão e para a qual não houve licitação.

Acórdão 2111/2016: Irregularidades consistentes em inobservância do princípio de unidade de tesouraria; descontrole das receitas geradas na prestação de serviços; ausência de controle dos materiais adquiridos e dos serviços realizados nas obras contratadas; má gestão dos recursos públicos; inobservância dos procedimentos previstos para licitações e contratos na realização de despesas; falta de recolhimento à conta única do Tesouro Nacional de parte dos valores arrecadados; falta de citação da proveniência dos valores arrecadados nos recibos emitidos pela unidade; não emissão de recibo para parte das importâncias auferidas; e realização de despesas sem empenho, liquidação e autorização para pagamento.

Acórdão 8913/2017: Irregularidades no Pregão Eletrônico nº 4/2016 promovido pela Escola de Saúde do Exército (EsSEEx) para a contratação de serviço inerente à realização de curso de tratamento de vida no trauma para médicos militares da EsSEEx, em atenção às necessidades operacionais da Força Terrestre: indevida desclassificação da melhor proposta com a consequente contratação de proposta mais cara para a administração pública (6,3% superior), diante do indevido alijamento da Centro Médico de Emergência de Porto Alegre Ltda. do certame; recusa de analisar a intenção de recurso interposta pela Centro Médico de Emergência de Porto Alegre Ltda., por meio do qual poderia ter sido esclarecido o equívoco cometido pelo pregoeiro na indevida desclassificação da melhor proposta.

### 3 REFERENCIAL METODOLÓGICO

Os procedimentos metodológicos utilizados foram os seguintes: leituras preliminares para aprofundamento do tema; definição e elaboração dos instrumentos de coleta de dados 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.

#### 3.1 TIPOS DE PESQUISA

Foi realizada pesquisa bibliográfica do tipo descritiva focando nos casos em que ocorreram impropriedades e irregularidades julgadas pelo Tribunal de Contas da União nas organizações do Exército Brasileiro.

#### 3.2 MÉTODOS

Foi realizada pesquisa bibliográfica com o objetivo de colher informações a respeito do processo de aquisições públicas em organizações militares do Exército Brasileiro. Esta pesquisa foi desenvolvida a partir de publicações em livros, artigos, dissertações e teses de autores com grande conhecimento no assunto de licitações, tais como Mello (2011), Carvalho (2015) e Pires (2008). Além disso, foi realizada pesquisa com o objetivo de identificar casos de impropriedades e irregularidades nas unidades do Exército Brasileiro, analisados pelo Tribunal de Contas da União. Foi utilizada também legislação específica sobre o assunto para que se tivesse maior embasamento sobre o tema tratado, tal como a Lei Geral de Licitações ou lei nº 8.666/93.

#### **4 RESULTADOS E DISCUSSÃO**

De acordo com os Acórdãos pesquisados foram observados algumas impropriedades e irregularidades relacionadas com as aquisições públicas de unidades do Exército Brasileiro como: ausência de formalização dos processos de dispensa de licitação; ausência de pesquisa de preços; adjudicação de artigos em quantidades acima das previstas; o acatamento de propostas de produtos compostos por material distinto do exigido no Edital e o sobrepreço nos valores unitários; discrepância entre o valor de referência adotado pelo instrumento convocatório e os preços efetivamente praticados; inobservância do princípio da vinculação ao instrumento convocatório; equivocada modelagem de adjudicação por grupo de itens em licitação destinada a registro de preços; exigência de documento de habilitação não previsto na lei; estabelecimento de obrigação contratual incompatível com o objeto licitado; realização da licitação por lotes e não de forma unitária; indevida desclassificação da melhor proposta.

Conforme se observa, a análise dos acórdãos do TCU corrobora para a teoria de que o controle interno reduz os erros na administração. Pode ser visto que a maior ocorrência desta irregularidade nas aquisições da Administração Pública das Organizações Militares do Exército Brasileiro ocorreu no período anterior à aprovação das Normas para a Realização de Atividades de Auditoria e Fiscalização pelo Controle Interno do Comando do Exército, período este do ano de 2008 até o ano de 2012.



## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Tendo em vista a grande complexidade e burocratização nas compras públicas, necessário se fez a utilização de meios para que o processo se desse de forma mais rápida e eficaz, porém que atendesse aos órgãos públicos de forma que houvesse uma utilização eficiente dos recursos públicos.

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 isonomia, da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, para que o processo se dê de forma justa e dentro dos ditames da Lei.

O agente público, por servir à administração pública, deve observar todos os princípios da ética e da moral, os quais relacionam-se com os princípios constitucionais e infraconstitucionais.

Assim sendo, o oficial do Exército Brasileiro deve agir com decoro, observando tais princípios e trabalhando de forma a garantir que o nome da instituição seja preservado, pois tal militar representa a instituição e seus atos dizem respeito à administração pública e não a si próprio.

No entanto, tem-se observado impropriedades e irregularidades por parte dos servidores públicos no processo de aquisições, os quais acabam por causar prejuízos ao erário público, levando assim o Exército Brasileiro a criar mecanismos que combatam esse tipo de prática.

A Controladoria-Geral da União (CGU), é responsável pela defesa do patrimônio público e pelo incremento da transparência da gestão. As Inspetorias de Contabilidade e Finanças do Exército (ICFEx) têm por função realizar a contabilidade analítica e desenvolver atividades de auditoria e fiscalização antes de uma organização militar ser submetida às instâncias superiores. E, finalmente, o Centro de Controle Interno do Exército (CCIEEx) tem dentre tantas funções, a de coordenar e realizar as atividades de Controle Interno no âmbito do Comando do Exército, utilizando como técnicas de trabalho a auditoria e a fiscalização.

Assim, a Portaria nº 018 de 17 de janeiro de 2013 aprova o Manual de Auditoria no âmbito do Comando do Exército, a fim de que haja um controle interno, tendo como principal função assegurar que os objetivos das unidades sejam alcançados, de forma confiável e concreta, tendo por objetivo geral evitar a ocorrência de impropriedades e irregularidades.

A pesquisa consistiu na análise de Acórdãos no período compreendido entre 2008 e 2017, onde constatarem-se impropriedades e irregularidades como: ausência de pesquisa de preços, adjudicação de artigos em quantidades acima das previstas, inobservância do princípio da vinculação ao instrumento convocatório.

Chegou-se à conclusão que o mais indicado para combater esse tipo de problema é através do controle interno, o qual deverá ser executado como ferramenta preventiva às impropriedades e irregularidades.

## REFERÊNCIAS

BITTENCOURT, S. **Licitação passo a passo**. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Disponível em: <[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)>. Acesso em: 11 mar. 2020.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: <[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)>. Acesso em: 11 mar. 2020.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002**. Institui a modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns. Disponível em: <[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)>. Acesso em: 11 mar. 2020.

\_\_\_\_\_. **Portaria nº 8-SEF, de 23 de dezembro de 2003**. Normas para a apuração de irregularidades administrativas.

\_\_\_\_\_. **Portaria nº 018, de 17 de julho de 2013**. Manual de Auditoria.

CAMARÃO, T.; DANIEL, F. A. S. A. M. **Fase interna da licitação**. Disponível em: <[www.tatianacamara.com.br/category/fase-interna-da-licitacao](http://www.tatianacamara.com.br/category/fase-interna-da-licitacao)>. Acesso em: 04 mar. 2020.

CARADORI, R. C. **Novo código florestal e legislação extravagante**. São Paulo: Juruá, 2009.

CARVALHO FILHO, J. S. **Manual de Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2014.

\_\_\_\_\_. **Manual de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

CARVALHO, M. **Manual de Direito Administrativo**. Salvador: Juspodivm, 2015.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito administrativo**. São Paulo: Atlas, 2001.

FIGUEIREDO, L. V. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2006.

JUSTEN FILHO, M. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

MAZZA, A. **Manual de Direito Administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2013.

MEIRELLES, H. L. **Direito administrativo brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2006.

MELLO, C. A. B. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2011.

NIEBUHR, J. D.. **Registro de preços: aspectos práticos e jurídicos**. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

PIRES, A. C. M. **Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2008.

SANTANA, J. E. **Termo de Referência**: o impacto da especificação do objeto e do Termo de Referência na eficácia das licitações e contratos. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2008.