



ESCOLA DE APERFEIÇOAMENTO DE OFICIAIS DA AERONÁUTICA
CURSO DE APERFEIÇOAMENTO DE OFICIAIS 2/2023

MAHATMA BRUNO JULIÃO, Cap Int

Seção pregão eletrônico: uma proposta para aumento da eficiência dos processos licitatórios da BAAN

Rio de Janeiro

2023

ESCOLA DE APERFEIÇOAMENTO DE OFICIAIS DA AERONÁUTICA
CURSO DE APERFEIÇOAMENTO DE OFICIAIS 2/2023

MAHATMA BRUNO JULIÃO, Cap Int

Seção pregão eletrônico: uma proposta para aumento da eficiência dos processos licitatórios da BAAN

Trabalho de conclusão de curso apresentado no Curso de Aperfeiçoamento de Oficiais da Aeronáutica como requisito parcial para aprovação no Curso de Pós-graduação *Lato Sensu* em Liderança com Ênfase em Gestão no COMAER.

Linha de Pesquisa: Gestão Institucional

Orientador: Bruno Bitencourt Carvalho de Oliveira, Maj Int

Rio de Janeiro

2023

MAHATMA BRUNO JULIÃO, Cap Int

Seção pregão eletrônico: proposta para aumento da eficiência dos processos licitatórios da BAAN

Trabalho de conclusão de curso apresentado no Curso de Aperfeiçoamento de Oficiais da Aeronáutica.

Aprovado por:

Pedro **Nolasco** Duarte, Maj Av
EAOAR

Bruno **Bitencourt** Carvalho de Oliveira, Maj Int
EAOAR

Rio de Janeiro

2023

RESUMO

A licitação é utilizada pela Administração Pública para contratar serviços, adquirir bens e realizar alienações. Dentre os procedimentos licitatórios, tem-se a modalidade pregão na sua forma eletrônica, destinado a bens e serviços comuns. Essas compras públicas devem estar de acordo com princípios constitucionais, sendo a eficiência um deles. Em uma realidade incerta, com clamor nacional pela eficiência administrativa, as licitações ganham relevância, principalmente quando inserida no meio militar. No âmbito do Comando da Aeronáutica (COMAER), há uma preocupação na busca pela eficiência, tanto na economia de recursos como na minimização de questionamentos dos órgãos de controle externo. Sendo escolhida a Base Aérea de Anápolis (BAAN), por ter recebido os novos caças F-39, este ensaio defende que criar uma seção exclusiva de pregão eletrônico aumentará a eficiência dos processos licitatórios na BAAN. A rotatividade do efetivo e a baixa padronização dos pregões e nos planos de capacitação afetam a eficiência dos processos licitatórios. Assim, a seção de pregão eletrônico cria uma especialização dos operadores a fim de mitigar essa influência. Ainda, ao otimizar as ferramentas de controle, propicia-se um ambiente para melhora da segregação de funções e conseqüentemente minimiza os conflitos entre os demais setores da BAAN, fomentando a eficiência processual. Além disso, o modelo da seção a ser utilizado poderá ser replicado em outras Organizações Militares gerando expertise e informações a serem incorporadas ao Manual de Contratações Públicas do COMAER, gerando economia de meios e a melhora da imagem do próprio Comando perante órgãos de controle externo.

Palavras-chave: Licitações. Pregão Eletrônico. Especialização. Segregação de Funções.

1 INTRODUÇÃO

A licitação é o processo utilizado pela Administração Pública para contratar serviços, adquirir bens e realizar alienações. Esse processo, que segue os ditames constitucionais, assegura isonomia aos participantes, definindo previamente obrigações e condições exclusivas, nos termos do Instrumento Convocatório, as quais sejam indispensáveis à garantia do resultado mais vantajoso.

A licitação se divide em modalidades, sendo o pregão uma delas. Salvo regulamentação contrária, para a aquisição de bens e serviços comuns pelos entes federativos, com a utilização de recursos da União, a modalidade de pregão na sua forma eletrônica será obrigatória (BRASIL, 2019).

Define-se como bens e serviços comuns, aqueles cujos padrões possam ser objetivamente definidos por meio de requisitos reconhecidos e usuais de mercado (BRASIL, 2019). Conforme Meirelles e Burle Filho (2016, p. 399) o que os caracteriza dessa maneira é a sua padronização, de tal forma que possam ser substituídos por outros mantendo o padrão de qualidade e eficiência.

Os resultados a serem alcançados devem estar em consonância com princípios constitucionais, sendo o princípio da eficiência um deles. Em um panorama nacional de cobrança pelo desempenho, associado a uma realidade descrita por Bennett e Lemoine (2014) como volátil, incerta, complexa e ambígua, os operadores das compras públicas carregam elevada responsabilidade, principalmente, no ambiente militar.

No nível do Comando da Aeronáutica, há um destaque às ações que dizem respeito ao recebimento das aeronaves F-39 e seus impactos multissetoriais. Nesse contexto encontra-se a Base Aérea de Anápolis (BAAN), unidade escolhida para a operação inicial desses vetores aéreos. Assim, este ensaio defende que criar uma seção exclusiva de pregão eletrônico aumentará a eficiência dos processos licitatórios na BAAN.

Para sustentar essa proposta, argumenta-se que a seção de pregão eletrônico favorece a especialização da equipe, aumentando a produtividade dos pregões eletrônicos. Ainda, a escolha da proposta sugerida otimiza a utilização das ferramentas de controle, mitigando os riscos de retrabalho e aumentando, consequentemente, a celeridade do procedimento licitatório.

2 DESENVOLVIMENTO

A realidade jurídica brasileira apresenta peculiaridades, principalmente, no que concerne ao âmbito da legislação das compras públicas, sendo emblemático o caso da vigência da nova lei de licitações. Em 1º de abril de 2021, foi publicada a lei nº 14.133/2021, que revogaria a lei nº 8.666/93 dois anos após sua publicação, no caso, em 1º de abril de 2023. Em 31 de março de 2023, um dia antes da revogação, a Medida Provisória nº 1.167 prorrogou a possibilidade de uso da Lei pretérita (BRASIL, 2023). O exemplo corrobora com o fato da Administração pública estar inserida em um meio volátil e incerto, devendo estar preparada para os desafios advindos desta conjuntura.

A partir da realidade exposta, cabe realizar uma análise do que vem sendo feito no âmbito do Comando da Aeronáutica (COMAER) naquilo que é afeto às práticas administrativas. O Plano Estratégico Militar da Aeronáutica (PEMAER), quanto aos macroprocessos de gestão e suporte, demonstra anseio pela padronização de procedimentos administrativos, pelo ajuste dos processos a fim de responder às necessidades da administração e pelo aprimoramento do apoio administrativo segundo o cumprimento das legislações em vigor (BRASIL, 2018).

Em alinhamento ao apresentado pelo PEMAER, há a reedição da Diretriz de Planejamento Institucional com o intuito de aprimorar o planejamento de médio prazo ao formalizar o direcionamento das ações. Há uma preocupação em “adotar as melhores práticas de eficiência na utilização dos recursos públicos, minimizando a possibilidade de questionamentos dos órgãos de controle externo” (BRASIL, 2022).

Na conjuntura apresentada, o COMAER realizou o planejamento e definiu as diretrizes para a consecução de seus objetivos, cabendo às Organizações Militares estarem em sintonia com o já estipulado por meio do uso das melhores práticas administrativas. No caso do presente ensaio, a criação de um setor exclusivo e independente na condução dos pregões eletrônicos da BAAN com finalidade de aumentar a eficiência dos processos licitatórios.

2.1 A especialização aumenta a eficiência

Alhamad *et al.* (2019) dizem que a especialização é um estado em que organizações e indivíduos se concentram em uma gama limitada de tarefas e em

sintonia com suas habilidades. A especialização do trabalho reduz a tarefa ao seu nível mínimo, gerando expertise e a melhoria na qualidade do desempenho.

Quanto à eficiência, Meirelles e Burle Filho (2016, p. 105) dizem que ela exige uma atividade administrativa com presteza, perfeição e rendimento funcional. Não há o contentamento apenas com os resultados positivos e satisfatórios, deve-se buscar um efeito razoável em face do atendimento do interesse público. Logo, a eficiência também está atrelada a celeridade processual e à economia de recursos.

No procedimento licitatório a condução do pregão eletrônico é uma de suas inúmeras tarefas, apresentando como operadores duas figuras importantes, o pregoeiro, responsável pela sua condução e a equipe de apoio, responsável por auxiliá-lo.

Dentre as responsabilidades do pregoeiro citam-se a condução da sessão pública, o recebimento e o exame de impugnações e esclarecimentos, a verificação da conformidade da proposta quanto ao edital, o julgamento das condições de habilitação, a adjudicação do objeto e a gerência dos trabalhos da equipe de apoio, cabendo esta auxiliá-lo (BRASIL, 2019).

Observa-se que há uma variedade de atividades a serem desempenhadas que acabam por gerar uma flexibilização nas tomadas de decisões dos pregoeiros. Para Almeida e Sano (2019), esse poder discricionário contribui para o aumento do número de interpretações distintas e até em desacordo com as orientações do Tribunal de Contas da União (TCU). Ainda, este fato gera a não uniformidade de entendimento entre pregoeiros de uma mesma instituição.

A seção pregão favorece a especialização dos servidores, padronizando procedimentos e melhorando o processo de capacitação. Quanto a este último, há, inclusive, uma determinação para que os órgãos que utilizem o pregão eletrônico, estabeleçam planos de capacitação com iniciativas de treinamento para a formação e a atualização técnica de pregoeiros (BRASIL, 2021).

O fato de haver uma seção pregão eletrônico especializada e com procedimentos padronizados, há o direcionamento dos esforços de capacitação de forma assertiva, gerando economia de custos e conseqüentemente atingindo a eficiência pretendida nos processos licitatórios. Conforme Ventura (2016) o aperfeiçoamento estabelecerá condutas que irão garantir ponto de equilíbrio entre segurança jurídica e a máxima eficiência do certame.

2.2 A otimização das ferramentas de controle aumenta a celeridade processual

A autoridade máxima do órgão ou entidade, ou a quem as normas de organização indicarem, é responsável por promover a gestão de competências e designar agentes responsáveis pela condução do pregão eletrônico. A autoridade deve observar o princípio da segregação de funções, não designando um mesmo agente público para atuação concomitante em funções que revelam riscos (BRASIL, 2021). Assim, esse princípio se consolida como uma ferramenta de controle pelo monitoramento dos agentes que desempenham atividades críticas.

Logo, cabe à autoridade escolher as formas de implantação dessa ferramenta de controle, uma vez que, a ferramenta irá influenciar diretamente na eficiência da produção dos atos administrativos (Acórdão nº 409/2007 – TCU 1ª Câmara e Acórdão nº 611/2008 – TCU 1ª Câmara).

Conforme Gonçalves e Imoniana (2022), os controles internos implementados pelas organizações minimizam riscos que são incidentais nas operações. Aperfeiçoando esse instrumento de controle, a BAAN diminui o retrabalho, diminuindo também o tempo da duração processual, aumentando a eficiência dos processos licitatórios.

Na BAAN, atualmente, os agentes responsáveis pela condução do pregão eletrônico são definidos por portaria e estão lotados nos diversos esquadrões pertencentes ao Grupo de Serviços de Base. Esses pregoeiros são escalados pelo Gestor de Licitações e Contratos e as equipes de apoio são definidas pelos próprios pregoeiros. Desse modo, embora haja uma segregação de funções, esse mecanismo de controle poderia ser otimizado, uma vez que, o atual acaba por gerar um acúmulo de responsabilidades por parte dos pregoeiros.

Esse acúmulo resulta em uma concorrência de prioridades entre a tarefa de conduzir o pregão eletrônico e as tarefas inerentes a seção em que está lotado. Tal situação afeta diretamente a tomada de decisões desses agentes. De acordo com Pitorra (2019), o acúmulo de responsabilidades impossibilita o cumprimento dos deveres com imparcialidade e independência das decisões.

O aperfeiçoamento da ferramenta reside no fato que a seção de pregão eletrônico direciona o foco de trabalho dos operadores do pregão eletrônico, oferecendo ambiente independente e imparcial para a melhor tomada de decisão, minimizando os seus riscos. Ademais, a seção pregão está em consonância com o

entendimento do TCU ao consolidar nas mãos do pregoeiro, agente da contratação, todas as atribuições definidas em lei de forma exclusiva (Acórdão nº 2099/2022 – TCU Plenário).

Assim, a seção de pregão eletrônico otimiza a implementação da segregação de funções. Ela mitiga os riscos advindos da tomada de decisões, já que os operadores estão focados exclusivamente na condução do pregão eletrônico, aumentando a eficiência dos processos licitatórios da BAAN. Essa eficiência se traduz em um menor índice de retrabalho e conseqüentemente em uma maior celeridade processual.

3 CONCLUSÃO

Quando se trata do bem público, espera-se que a sua aquisição tenha como alvo a eficiência, independente dos dinamismos que envolvam a realidade. O COMAER entende este cenário e suas implicações, principalmente no que diz respeito ao processo de atualização legislativa e a sistemática de compras públicas.

Nessa sistemática, há o pregão eletrônico, modalidade utilizada pelo COMAER. Ao se analisar essa modalidade específica, buscou-se otimizá-la a fim de atingir a eficiência do processo de compras públicas.

Preliminarmente, discutiu-se a especialização, a eficiência e as atribuições dos agentes envolvidos na condução do pregão eletrônico. Foi constatada que a rotatividade do efetivo aliada a falta de padronização das interpretações dos agentes públicos e dos seus planos de capacitação, influenciam na eficiência dos processos licitatórios.

A seção pregão eletrônico visa mitigar os óbices supramencionados ao propiciar um ambiente de especialização entre seus membros, já que são fixos, fomentando ainda uma padronização na tomada de decisões. No contexto, além de diminuir os custos relacionados a capacitação e atualização técnica dos operadores, há o direcionamento na adoção de práticas melhores, uma vez que, o grupo é menor e apresenta um nível de conhecimento equivalente entre si.

Adiante, foi observado que a otimização das ferramentas de controle, fundamentadas no princípio da segregação de funções, aumenta a eficiência dos processos licitatórios. A seção de pregão eletrônico, com membros exclusivos,

minimizaria os óbices no processo decisório, mitigando os riscos a ele inerentes e o retrabalho dos operadores, culminando em uma celeridade processual.

Logo, este ensaio apresentou subsídios para afirmar que criar uma seção de pregão eletrônico aumentará a eficiência dos processos licitatórios na BAAN.

Dessa forma, ao ser adotada a proposição da tese, a BAAN estará alinhada às premissas do planejamento institucional do COMAER ao implementar práticas que buscam a eficiência da utilização de recursos públicos que diminuem os questionamentos oriundos de órgãos externos.

Além disso, o modelo de uma seção exclusiva de pregão eletrônico na BAAN poderá ser replicado em outras Organizações Militares. A expertise gerada desse processo tem potencial de ser incorporado ao Manual de Contratações Públicas do Comando da Aeronáutica, de forma que haja uma padronização dos procedimentos e uma otimização dos mecanismos de controle, melhorando a imagem do próprio COMAER perante órgãos de controle externo.

REFERÊNCIAS

ALHAMAD, Mohamad et al. Role of judicial specialization on improving the organizational performance within judicial institutions in the United Arab Emirates. **Int. J. Recent Technol. Eng**, v. 8, n. 2, p. 328-332, set. 2019.

ALMEIDA, Alessandro Anibal Martins de; SANO, Hironobu. Fatores que influenciaram as condutas dos pregoeiros do Centro de Lançamento da Barreira do Inferno (CLBI). **Revista de Administração Pública**, v. 53, p. 331-348, mar. 2019.

BENNETT, Nathan; LEMOINE, James. What VUCA really means for you. **Harvard Business Review**, v. 92, n 1/2, fev. 2014.

BRASIL. Comando da Aeronáutica. Portaria GABAER nº 2.102/GC3, de 18 de dezembro de 2018. Aprova a reedição do Plano Estratégico Militar da Aeronáutica (PEMAER 2018-2027). **Boletim do Comando da Aeronáutica**, Rio de Janeiro, 222, 20 dez. 2018.

BRASIL. Comando da Aeronáutica. Portaria GABAER nº 405/GC3, de 7 de novembro de 2022. Aprova a Diretriz de Planejamento Institucional. **Boletim do Comando da Aeronáutica**, Rio de Janeiro, 208, 9 nov. 2022.

BRASIL. Decreto nº 10.024, de 20 de setembro de 2019. Regulamenta a licitação, na modalidade pregão, na forma eletrônica, para a aquisição de bens e a contratação de serviços comuns, incluídos os serviços comuns de engenharia, e dispõe sobre o uso da dispensa eletrônica, no âmbito da administração pública

federal. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 157, n. 184, p. 4-9, 23 set. 2019.

BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 159, n. 61-F, p. 1-23, 1º abr. 2021. PL 6814/2017.

BRASIL. Medida Provisória nº 1.167, de 31 de março de 2023. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 161, n. 63-C, p. 1, 31 mar. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 409/2007**. Primeira Câmara. Relator: Ministro Valmir Campelo. Processo TC 016.555/2005-8. Ata 6/2007. Brasília, DF, Sessão 6 mar. 2007.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 611/2008**. Primeira Câmara. Relator: Ministro Valmir Campelo. Processo TC 013.006/2006-0. Ata 6/2008. Brasília, DF, Sessão 11 mar. 2008.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 2099/2022**. Plenário. Relator: Ministro Benjamin Zymler. Processo TC 012.160/2022-9. Ata 36/2022. Brasília, DF, Sessão 21 set. 2022.

GONCALVES, Rosana Carmen M. Grillo; IMONIANA, Joshua Onome. Readiness of low complexity ERP for continuous auditing in SMEs: The Brazilian case study. **Control and Cybernetics**, v. 51, n. 3, p. 389-420, set. 2022.

MEIRELLES, Hely Lopes; BURLE FILHO, José Emmanuel. **Direito Administrativo Brasileiro**. 42 ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

PITORRA, João Paulo dos Santos Rodrigues. **A corrupção, o cargo público e o conflito de interesses**. 2017. Dissertação (Mestrado Profissionalizante em Ciências Jurídico-Forenses) – Faculdade de Direito, Universidade de Lisboa, Lisboa, 2017.

VENTURA, Alessandra de Oliveira. **As condutas dos pregoeiros como forma de melhoria dos processos de aquisições do Centro de Lançamento da Barreira do Inferno**. 2016. Projeto de Intervenção (Mestrado Profissional de Gestão Pública) – Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2016.