



ESCOLA DE COMANDO E ESTADO-MAIOR DA AERONÁUTICA

DIVISÃO DE ENSINO

CENTRALIZAÇÃO DOS PROCESSOS DE LICITAÇÃO – UM NOVO MODELO

Título do Trabalho

2302MO01

Código do Trabalho

CCEM 1/2001

Curso e Ano

MONOGRAFIA

CENTRALIZAÇÃO DOS PROCESSOS DE LICITAÇÃO – UM NOVO MODELO
TÍTULO

NOME

27 AGO 2001
DATA

CCEM 1/2001
CURSO

Este documento é resultado do trabalho de oficial-aluno do CCEM da ECEMAR. Seu conteúdo, quando não for citada a fonte da matéria, reflete a opinião do autor, não representando, necessariamente, o pensamento da ECEMAR ou da Aeronáutica.

LISTA DE ABREVIATURAS

COMAER	- Comando da Aeronáutica.
NE	- Nota de Empenho de Despesa.
NL	- Nota de Lançamento.
OB	- Ordem Bancária.
OM	- Organização Militar.
PAG	- Processo Administrativo de Gestão.
PAM/S	- Pedido de Aquisição de Material ou de Prestação de Serviço.
SDAB	- Subdiretoria de Abastecimento.
SEREF	- Serviço Regional de Economia e Finanças.
SERINT	- Serviço Regional de Intendência.
SIAFI	- Sistema Integrado de Administração Financeira.
SIASG	- Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais.
SICAF	- Sistema de Cadastro de Fornecedores.
SIGINT	- Sistema de Gerenciamento de Intendência
SIREP	- Sistema de Registro de Preços.
SIVAM	- Sistema Integrado de Vigilância da Amazônia.
TCU	- Tribunal de Contas da União.
TP	- Tomada de Preços.
UA	- Unidade Administrativa.
UG	- Unidade Gestora.
UGC	- Unidade Gestora Coordenadora.
UGE	- Unidade Gestora Executora.
UGR	- Unidade Gestora Responsável.

LISTA DE DEFINIÇÕES

Bem Comum – É aquele que consiste no conjunto de todas as condições de vida social que consintam e favoreçam o desenvolvimento integral da personalidade humana.

Crédito – É o instrumento orçamentário, previsto em lei, destinado a execução do Programa de Governo.

Economia de Escala – Aumento de eficiência associado a uma expansão na produção, causando redução do custo de cada unidade produzida.

Estado Democrático – É aquele em que o próprio povo governa.

Execução Orçamentária – É a utilização dos créditos orçamentários visando atender as ações específicas das Unidades.

Exercício Financeiro – É o espaço de tempo entre o dia primeiro de janeiro e trinta e um de dezembro de cada ano, no qual, a administração promove a execução orçamentária e demais fatos que tocam as variações qualitativas e quantitativa do patrimônio do órgão.

Fato Administrativo – É toda realização material da Administração, em cumprimento a alguma decisão administrativa.

Ilegalidade – É a efetivação de um fato ou ato administrativo que contraria frontalmente as normas vigentes.

Impropriedade – É a efetivação de um fato ou ato administrativo que peca pela formalística prevista em normas, mas que, pela sua natureza, não se constitui uma ilegalidade.

Nota de Empenho de Despesa – Documento de compromisso de despesa a realizar. Decorre do ato emanado de autoridade competente, que cria para o Estado a obrigação de pagamento. Implica sempre dedução do saldo de determinada dotação

orçamentária

Numerário – É o dinheiro em espécie, isto é, a moeda legalmente vigente no País.

Ordem Bancária – Documento destinado ao pagamento de compromissos, bem como a liberação de recursos por adiantamento, suprimento de fundos, repasse e sub-repasse, por meio da Conta Única do Tesouro Nacional, mantida no Banco do Brasil.

Ordenador de Despesas – É todo Agente da Administração com competência para executar atos que resultem da emissão de nota de empenho de despesa, autorização para pagamentos, suprimento ou dispêndio de recursos da União ou pelos quais esta responde.

Organização – É a denominação genérica dada a fração da estrutura do Comando da Aeronáutica, criada por ato específico de autoridade competente.

Prestação de Contas – É o processo organizado pela Unidade Gestora Executora ou pelo próprio agente ou pessoa designada, responsável por bens, valores ou dinheiros públicos, constituído por demonstrativos acompanhados dos documentos comprobatórios das operações de receita e despesas realizadas.

Princípios – São o conjunto das proposições diretoras, características, às quais todo o desenvolvimento seguinte deve estar subordinado.

Processo Administrativo de Gestão – É o instrumento utilizado pela Administração para organizar e disciplinar o trâmite interno da documentação referente à execução orçamentária, financeira e patrimonial dos recursos da UG. Os PAG serão abertos no Setor de Controle Interno com numeração seqüencial única, independente de gestão ou natureza do fato administrativo em pauta e serão indexados e arquivados em seqüência numérica, no Setor de Controle Interno da UG, compondo a prestação de contas.

Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI) – É o sistema informatizado que contabiliza e controla toda a execução orçamentária, financeira e patrimonial dos órgãos e entidades da Administração Federal.

Unidade Administrativa – É a organização encarregada, por atos legais, da gerência de patrimônio e/ou recursos creditícios e/ou recursos financeiros a ela especificamente atribuídos.

Unidade Gestora – É a denominação genérica de Unidade Administrativa.

LISTA DE TABELAS

	Página
1 - Despesas executadas no exercício de 2000, por classe de material	23
2 - Tabela comparativa de preços de materiais da classe de subsistência	39
3 - Tabela comparativa de preços de materiais das classes de informática e de intendência	41
4 - Cronograma para a implantação do sistema de licitações centralizadas	43

SUMÁRIO

	Página
FRONTISPÍCIO	
LISTA DE ABREVIATURAS	
LISTA DE DEFINIÇÕES	
LISTA DE TABELAS	
SUMÁRIO	
RESUMO	
INTRODUÇÃO	10
1 SÚMULA HISTÓRICA	12
1.1 <u>LEGISLAÇÕES ANTECEDENTES</u>	12
1.2 <u>CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988</u>	15
1.3 <u>O NOVO ESTATUTO DAS LICITAÇÕES E DOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS</u>	18
2 ENFOCANDO O PROBLEMA	21
2.1 <u>A SITUAÇÃO ATUAL</u>	21
2.2 <u>CONSEQÜÊNCIAS</u>	24
3 UM NOVO MODELO	27
3.1 <u>A CENTRALIZAÇÃO DAS LICITAÇÕES</u>	27
3.2 <u>A OPERACIONALIZAÇÃO</u>	30
3.3 <u>EMBASAMENTO LEGAL</u>	32
4 UMA VISÃO DE FUTURO	34
CONCLUSÃO	37

ANEXOS

ANEXO 1 - TABELA COMPARATIVA DE PREÇOS DE MATERIAIS DA CLASSE DE SUBSISTÊNCIA	39
--	----

ANEXO 2 - TABELA COMPARATIVA DE PREÇOS DE MATERIAIS DAS CLASSES DE INFORMÁTICA E DE INTENDÊNCIA	41
--	----

ANEXO 3 - CRONOGRAMA PARA A IMPLANTAÇÃO DO SISTEMA DE LICITAÇÕES CENTRALIZADAS	43
---	----

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	46
-----------------------------------	-----------

RESUMO

O objetivo deste trabalho é propor um novo modelo para a obtenção de preços, visando aquisição de materiais e equipamentos das classes de intendência, de informática e de subsistência, de largo uso nas OM da Aeronáutica e cujo dispêndio é vultoso, a fim de racionalizar os procedimentos licitatórios com conseqüente economia de recursos humanos e orçamentários.

Para tanto, será dado enfoque à evolução histórica da legislação que rege as licitações públicas, e os efeitos surtidos com a nova ordem jurídica fixada pela Constituição de 1988.

Em seguida, será analisada como se processam, hodiernamente, as aquisições no COMAER, demonstrando que a pulverização dos processos licitatórios de produtos comumente empregados na atividade-meio, utilizando-se de valores contratados em algumas UG, gera o desperdício de recursos, havendo a absoluta necessidade de se promover alteração, utilizando técnica moderna e racional.

Posteriormente, será descrita a solução para o problema, visando dissipar o óbice administrativo apontado, com vistas a ofertar à Administração ferramenta de simples implementação e de reduzido custo. A proposta tem por base permitir à Aeronáutica o aproveitamento eficiente dos recursos creditícios alocados e do pessoal empregado na atividade de obtenção. Isso será viabilizado por meio de um modelo original de licitação centralizada na Subdiretoria de Abastecimento da Diretoria de Intendência, compartilhando as responsabilidades e explorando a economia de escala.

Finalmente, serão expostas as conseqüências da solução introduzida, e a curto, médio e longo prazos estabelecida uma visão prospectiva dentro do contexto da Aeronáutica.

Os dados compilados e que serão apresentados estão atualizados até 16 de julho de 2001.

INTRODUÇÃO

Historicamente o homem vem perseguindo, através dos tempos, a aquisição de bens despendendo o mínimo de recursos possíveis.

Não poderia ser diferente o comportamento daquele que administra o dinheiro público, cujo governo está centrado na valorização do bem comum.

Com base nos Princípios da Eficiência Administrativa o interesse do Estado tem se voltado, a cada ano que passa, em aplicar o máximo de recursos no campo social, tendo como consequência a drástica redução orçamentária da área militar.

A consequência da carestia da receita obrigou o Comando da Aeronáutica diminuir suas atividades, acarretando perdas na área operacional e na de apoio, como por exemplo: reduzir o índice de renovação da frota de aeronaves e viaturas, abreviar a contratação de serviços, restringir a aquisição de suprimentos, reduzir da jornada de trabalho, entre outras, tendo, concomitantemente, recebido encargos significativos como é o caso do SIVAM.

Os problemas que a Aeronáutica enfrenta hoje, apesar de exigirem soluções novas, estão presentes desde a sua origem.

E para tal, torna-se imperiosa a necessidade de fomentar medidas administrativas internas que resultem na redução dos custos, sem comprometer ainda mais a missão constitucional da instituição, face aos desperdícios presentes no processo de obtenção.

Várias são as estratégias para resolver a questão, porém, a de mais rápida implementação tem raiz no método de licitar os bens necessários à vida vegetativa das instituições componentes do COMAER. Isso irá proporcionar economia de recursos humanos e orçamentários, compartilhando responsabilidades e aproveitando a

estrutura organizacional já existente.

Para entendimento inicial da processualística de funcionamento das aquisições torna-se necessário conhecer a evolução histórica da ordem jurídica que esteia as licitações no setor público.

1 SÚMULA HISTÓRICA

1.1 LEGISLAÇÕES ANTECEDENTES

O marco das licitações públicas brasileiras ocorreu com o advento do Decreto-lei Nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, pois, antes disso, o Código de Contabilidade Pública da União não possuía a virtude de regulamentar com particularidade, isonomia e clareza a matéria em questão.

Tal disposição legal reorganizou a Administração e estabeleceu diretrizes para a Reforma Administrativa, assentando bases fundamentais e necessárias às atividades do Governo Federal, tais como o planejamento, a coordenação, a descentralização, a delegação de competência e o controle.

Foram delimitadas em um único documento, lastreados nos fundamentos anteriormente citados, as regras elementares da execução orçamentária e financeira, sendo editadas as normas de gestão, que dentre outras instituiu a figura do ordenador de despesa. Previu, ainda, que nenhum gasto poderia ser realizado sem a existência de crédito que o comportasse; que o pagamento de despesa far-se-ia mediante ordem bancária ou cheque nominativo, pois, anteriormente, grande parte dos gastos eram pagos em espécie, e dava amplos poderes ao Tribunal de Contas, ou suas delegações, para realizar inspeções de controle externo nos órgãos do Poder Executivo Federal.

O referido Decreto-lei estabeleceu que as compras, obras, serviços e alienações, na esfera federal, passariam a ser efetuadas com estrita observância do princípio da licitação, ou seja, não mais se poderia obter preços sem que fosse assegurada a publicidade e definidas as regras do certame com antecedência. Criou as modalidades de Licitações (Concorrência, Tomada de Preços e Convite) por graduação do valor a ser desembolsado, tendo como referência o valor do salário mínimo mensal.

Foram fixados, também, critérios para o julgamento das licitações, levando em consideração as circunstâncias de qualidade, rendimento, preços, condições de pagamento, prazos e outras convencionadas em edital. Mas tornou, por outro lado, obrigatória a justificativa escrita da autoridade competente sempre que não fosse escolhida a proposta de menor preço.

Para defender os interesses dos negócios públicos, previu, de forma facultativa, a critério de cada organização, a exigência de prestação de garantia por parte dos licitantes nas modalidades de caução em dinheiro, fiança bancária e seguro-garantia.

Criou, no âmbito das unidades administrativas, o registro cadastral de habilitação de firmas, para inscrição dos interessados, podendo a UA se socorrer de outra quando incidentalmente não dispuser de tal banco de dados.

Estabeleceu, de forma inédita, sanções administrativas – multa prevista nas condições de licitação; suspensão do direito de licitar, pelo prazo que a autoridade fixar, segundo a gradação que for estipulada em função da natureza da falta; e declaração de inidoneidade para licitar na Administração Federal - a serem aplicadas ao credor que não cumprisse a obrigação contratual relativa a obras e serviços.

Em síntese, o arcabouço jurisdicional pôs ordem nas atividades de compras, proporcionando aos administradores do governo as ferramentas para planejar e organizar o orçamento.

Com o passar dos anos, os instrumentos que definem o método e a forma de como proceder a um certame licitatório foram sendo aperfeiçoados, como a Lei Nº 6.946, de 17 de setembro de 1981, que estabeleceu novo referencial para os limites das licitações, atrelando as modalidades à nascente indexador - o maior valor de referência (MVR) por região, em lugar do padrão utilizado em todo o território, anteriormente comentado, e a exigência dos licitantes estarem regulares com a Fazenda Nacional. Ou seja, o governo passa a somente contratar e pagar quem está em dia com o erário federal.

A Lei ainda procurou reduzir a burocracia dos que desejavam tomar parte nas

licitações promovidas pelas diversas entidades, tornando válida para todos os entes do Governo Federal a prova de registro cadastral, ou seja, não havia mais a necessidade do interessado apresentar, toda vez que quisesse habilitar-se, a documentação probatória de sua capacidade técnica e de regularidade com o Fisco.

Em 21 de novembro de 1986, houve um grande avanço nas relações comerciais entre o poder público e o privado, quando foi aprovado o estatuto jurídico das licitações e contratos administrativos – Decreto-lei Nº 2.300, que consolidava as normas estatais inerentes aos procedimentos licitatórios.

Tal ordenamento definiu, com minúcia, todas as fases do processo de compra, alienação e execução de serviços e de obras, instituindo critérios objetivos e justos na análise e julgamento das propostas de preços.

Inovou ao estabelecer os tipos de licitação, elencando-os em a de menor preço, a de melhor técnica, a de técnica e preço e a de preço-base. E tornou mais amplas as modalidades de licitação, inserindo o concurso e o leilão, bem como as situações possíveis de sê-la dispensada.

Nas situações em que houvesse inviabilidade jurídica de competição, estatuiu a inexigibilidade, elencando situações especiais que vinham se sucedendo.

Definiu a documentação necessária à habilitação, inerente às capacidades jurídica e técnica, idoneidade financeira e regularidade fiscal. Determinou a formação de comissão, permanente ou especial, para o julgamento dos pedidos de inscrição em registro cadastral, sua alteração ou cancelamento, e das modalidades de licitação, integrada por no mínimo três membros, cuja investidura não poderia exceder a um ano, bem como não poderiam ser reconduzidos para o biênio seguinte.

A fim de tornar ao alcance da Administração e dos órgãos de controle, interno e externo, facilitando a busca e a análise dos atos praticados, o Decreto-lei normatizou que o procedimento da licitação seria iniciado com a abertura de processo administrativo, em que seriam juntadas todas as peças que deram origem e sustentação à despesa executada.

Quanto aos contratos administrativos, estabeleceu o regime jurídico, sua formalização, alteração, execução, inexecução e rescisão, uniformizando as cláusulas e demarcando sua duração à vigência dos respectivos créditos, exceção feita aos relativos a projetos ou investimentos incluídos em orçamento plurianual, no limite de cinco anos, podendo ser prorrogado.

Permitiu ao contratado optar pela modalidade de prestação de garantia que mais lhe aprouve-se, dentro das que permaneceram em vigência.

No que diz respeito às penalidades, fixou o valor da multa e do prazo máximo de dois anos de suspensão, atribuindo somente a Ministro de Estado a aplicação de declaração de inidoneidade, enquanto perdurarem os motivos da punição.

Quanto aos recursos administrativos, prescreveu o prazo de cinco dias para sua interposição, impugnação por parte dos demais licitantes e julgamento pelas autoridades enunciadas.

A área de circunscrição do Decreto-lei 2300 ultrapassou a esfera do Executivo Federal, regendo também as obras, serviços, compras e alienações realizadas pelos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Tribunal de Contas, no que couber. Já aos Estados, Municípios, Distrito Federal e Territórios seriam aplicadas as normas gerais.

Tal diploma legal produziu efeitos positivos na condução da escolha mais vantajosa e na vasta doutrina patrocinada por doutos juristas.

Como os processos históricos amadurecem e eclodem na sua hora, o Brasil reconstruiu através da democracia e do Estado de direito uma fecunda base jurídica, nascendo uma nova Constituição, pilar de sustentação das normas de conduta.

1.2 CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Pela Emenda Constitucional Nº 26, de 27 de novembro de 1985, é convocada uma Assembléia Nacional Constituinte, eleita em 15 de novembro de 1986, a fim de elaborar a oitava Constituição para o Brasil, pautada na idéia moderna de um Estado

Democrático.

Os trabalhos se desenvolveram sem a apresentação de um anteprojeto prévio, muito embora o Poder Executivo houvesse constituído uma comissão de notáveis para elaborá-lo, conhecida, em razão do nome de seu Presidente, como Comissão Afonso Arinos. Agravada pela falta de coordenação entre as diversas comissões que elaboraram anteprojetos parciais, e a abrangência desmesurada com que cada uma cuidou de seu tema, ocorreu uma das maiores vicissitudes da Constituição de 1988: as superposições e o detalhismo minucioso, prolixo, inteiramente impróprio para um documento dessa natureza.

De toda sorte, não devem ser minimizadas as inovações dignas de louvor, não só no campo dos direitos fundamentais como também na constitucionalização de importantes garantias, a exemplo da ação civil pública e do mandado de segurança coletivo. No tocante à organização dos Poderes, promoveu-se um maior equilíbrio, que atenuou a supremacia do Executivo. E, no âmbito da organização do Estado, realizou-se significativa descentralização política, que revalorizou Estados e Municípios, pelo incremento de suas competências e de suas receitas.

O Capítulo VII regrou a administração pública, seção do Executivo, de caráter subordinado e hierarquizado, que prepara, acompanha a execução ou executa por si leis ou outras resoluções políticas.

O seu caráter subordinado a distingue do governo propriamente dito. Este é que decide politicamente, escolhendo fins e meios. Estes fins e meios são os dados de onde partem o trabalho da administração. Sem dúvida, esta, por seus serviços técnicos, colabora no preparo e formulação das diretrizes políticas. Essas diretrizes são obrigatórias, não porque as assessorias assim entenderam, mas porque um órgão com poder decisório o quis e, destarte, as encampou.

Exige a Lei Magna outorgada no dia 5 de outubro de 1988, em seu Art. 37, que a Administração Pública direta, indireta e fundacional pautar sua atividade com obediência, dentre outros, dos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade e

publicidade.

Nesse contexto, por princípios deve-se entender como a fonte, a origem, o nascedouro, a base inicial do Direito Administrativo Público, sendo, por isso, importante compreender o significado de tais fundamentos.

Princípio da Legalidade - O Estado só faz aquilo que a lei determinar. O cidadão faz tudo o que a lei não proibir. O agir da Administração Pública necessita estar previsto em lei, vai agir quando, como e da forma que a lei determinar (Art. 5º, II – CF/88). É uma garantia contra abusos do poder. Do ponto de vista do cidadão, este princípio funciona como uma garantia contra o excesso e abuso de poder.

Princípio da Impessoalidade – O agir da Administração Pública não se confunde com a pessoa física de seu agente. Traz, por um lado, o sentido de ausência de rosto do administrador, de outro, a ausência de nome do administrado. Por isso, veda-se, por esta via, qualquer tratamento discriminatório ou preferencial.

Princípio da Moralidade - O que se exige é um comportamento ético, jurídico e adequado, obrigando à correta aplicação do dinheiro público. Não basta a simples previsão legal que autorize o agir da administração pública, é necessário que além de legal seja aceitável do ponto de vista ético-moral (Art. 37, § 4º da CF/88). Nestes casos trabalham-se com conceitos jurídicos indeterminados que, em muitas situações, tornam difíceis a interpretação e aplicação de sanções.

Princípio da Publicidade - Art. 5º, XXXIV da CF/88: Tem por finalidade conferir transparência aos atos e contratos do Poder Público, de forma a viabilizar o exercício pleno do controle por parte da sociedade. Significa que qualquer cidadão pode se dirigir ao Poder Público e requerer cópias e certidões de atos e contratos. Ainda, a publicidade faz parte da essência do ato e ele só poderá, validamente, produzir seus efeitos, quando ocorrer a publicação no Diário Oficial ou equivalente. As questões de foro íntimo do cidadão, questões de Segurança Públicas são exceções a este princípio.

A Emenda Constitucional Nº 19, de 4 de junho de 1998, acrescentou ao caput do Art. 37 o princípio da eficiência, que impõe ao agente público um modo de atuar que

produza resultados favoráveis à consecução dos fins que cabem ao Estado alcançar. O agente público deve realizar suas atribuições com presteza, perfeição e rendimento profissional. Com a privatização caminha-se para o Estado mínimo, havendo a necessidade de ser fixado fonte constitucional para sustentar normas reguladoras, exigindo que os serviços prestados por particulares (privatizados) sejam eficientes.

Dada às inovações inseridas na Constituição de 1988, o Decreto-lei Nº 2.300 precisou ser reestruturado, nascendo, em consequência, novo estatuto das licitações e dos contratos administrativos.

1.3 O NOVO ESTATUTO DAS LICITAÇÕES E DOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

Em 21 de junho de 1993, foi sancionada a Lei Nº 8.666, com base nos princípios citados no item anterior e o constante do inciso XXI do art. 37 da Constituição de 1988 - “ressalvados os casos especificados na legislação, as obras serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações”.

Com efeito, já no Art. 3º da Lei são invocados os princípios que devem nortear o processamento e julgamento das propostas, que além dos já explanados, determina a observância dos seguintes:

Princípio da Isonomia - Trata-se de um princípio geral, diferentemente dos que serão esclarecidos adiante, significando que todos são iguais perante a lei.

Princípio da Igualdade - É um princípio setorial ou especial, como os abaixo mencionados, que se irradiam sobre fato ou matéria específica. Não se trata pura e simplesmente de tratamento jurídico isonômico. “O princípio da igualdade consiste em tratar desigualmente os desiguais e igualmente os iguais” (Aristóteles). O que não se

tolera é o favorecimento, o protecionismo. A distinção no tratamento deve possuir fundamento ético-jurídico. No julgamento da licitação, ganha quem ofertar a proposta mais vantajosa, em obediência aos ditames da lei e do edital.

Princípio da Probidade Administrativa - Entende-se que o servidor público deverá agir com honestidade e justiça no cumprimento de seus deveres administrativos.

Princípio da Vinculação ao Instrumento Convocatório - Não cabe a servidor público e a participante de certame licitatório fugir às regras estabelecidas previamente no instrumento convocatório (edital).

Princípio do Julgamento Objetivo - A seleção da proposta mais vantajosa deve obedecer ao tipo de licitação previsto e às condições anteriormente fixadas.

Cabe mencionar que se traduz como proposta mais vantajosa para a Administração aquela que, após ser selecionada dentre outras, oferece economia ao erário público e objeto dentro dos parâmetros exigidos.

A Lei 8.666, que atualmente rege as licitações públicas, não promoveu graves modificações ao Decreto-lei 2300, mas ampliou o raio de sua aplicação a todos níveis da Administração Pública, que anteriormente não estavam subordinados aquele ato, abrangendo as autarquias, fundos especiais, fundações públicas, empresas públicas e sociedades de economia mista e demais entidades controladas pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Inovou ao admitir em lei que estabelece procedimentos licitatórios, cujo escopo é definir ações administrativas, sanções aos que praticarem crime no desempenho de atividades ligadas a tal estatuto.

A referida lei foi alterada por várias vezes. Na última, foi introduzida a modalidade de licitação denominada pregão, através da Medida Provisória Nº 2.108-14, de 24 de maio de 2001, em que a disputa pelo fornecimento é feita por meio de propostas e lances em sessão pública.

O pregão veio ao encontro às antigas aspirações do administrador, por permitir disputa pelo fornecimento entre os interessados em uma única sessão, invertendo o rito

de longo tempo adotado. Primeiro encerra-se a etapa competitiva, ordenando as ofertas que consignaram os menores preços, observados os prazos máximos para entrega, as especificações técnicas e os parâmetros mínimos de desempenho e qualidade definidos no edital, para em seguida verificar a documentação requerida para a habilitação – situação regular perante a Fazenda Nacional, a Seguridade Social e o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) e atendimento as demais exigências do edital.

É relevante o fato de os preços serem conhecidos antes da fase que maiores problemas administrativos e judiciais traz a Organização, a habilitação, pois possibilita a redução do prazo de adimplemento e coloca à margem aqueles licitantes que são “mestres” em derrubar os demais competidores através de falhas documentais.

Deve-se ainda registrar a magnitude da Medida Provisória, por determinar a utilização de meios eletrônicos na divulgação do edital e investir o pregoeiro de poderes para negociar, diretamente com o proponente, o melhor preço, além de vedar a exigência de aquisição do edital pelos licitantes, como condição para participação no certame.

Em síntese, a Constituição e a Lei Nº 8.666, e suas alterações posteriores, complementadas pelas legislações sobre sistema de registro de preços - SIREP, sistema de cadastramento unificado de fornecedores – SICAF, são os balizadores de qualquer processo licitatório. Contudo, não obstante os avanços propalados e vasta normatização, as licitações nem sempre produzem os efeitos desejados, quer sejam aqueles relacionados com a amplitude do processo, de forma a obter competitividade e preços mais vantajosos, bem como pelo não alcance da economia de escala.

De posse dos conhecimentos que marcaram a evolução histórica dos processos ligados às legislações que viabilizam as aquisições no serviço público e como as mesmas interagiram com o COMAER, torna-se mister conhecer como tudo isso terminou por transformar-se em um delicado problema para a Aeronáutica.

2 ENFOCANDO O PROBLEMA

2.1 A SITUAÇÃO ATUAL

Inicialmente é necessário conhecer como funciona a estrutura administrativa do Comando da Aeronáutica e as responsabilidades gerenciais de suas Organizações componentes.

Segundo o Regulamento de Administração da Aeronáutica (RADA), aprovado pela Portaria Nº 391/GM3, de 31 de maio de 1996, as Unidades Administrativas são classificadas em Unidade Gestora Coordenadora (UGC), Unidade Gestora Executora (UGE) e Unidade Gestora Responsável (UGR).

A UGC é a Unidade Administrativa com responsabilidade definida na programação e/ou no acompanhamento da execução orçamentária, financeira e patrimonial, coordenando uma ou mais ações das Unidades Gestoras vinculadas. Insere-se nesse nível, por exemplo, os Grandes Comandos.

A UGE gerencia e processa recursos creditícios e financeiros e realiza atos de gestão patrimonial. É o caso do III Comando Aéreo Regional (III COMAR).

A UGR gerencia recursos creditícios e financeiros, mas não os processa, podendo, em certos casos, processar os recursos creditícios até a fase de licitação da despesa. Cabe, por outro lado, à Secretaria de Economia e Finanças da Aeronáutica (SEFA), Órgão Central de Controle Interno do COMAER, a avaliação dos casos específicos e emissão das instruções sobre as responsabilidades das UGR. A título de exemplo, a Comissão de Implantação do Sistema de Controle do Espaço Aéreo (CISEA) é uma UGR que possui autonomia para realizar os procedimentos licitatórios, ficando a cargo da Diretoria de Eletrônica e Proteção ao Vôo (DEPV), que é uma UGE, o desembaraço dos demais trabalhos.

A determinação e o atendimento das necessidades são resultantes de três processos distintos: o operacional, o técnico e o econômico-financeiro.

O processo operacional é determinado pelo Comando, Direção ou Chefia que, em vista da missão ou programa a cumprir, tem por objetivo a estimativa das necessidades, a identificação do bem a adquirir, o serviço a executar e a determinação da oportunidade para a sua utilização.

O processo técnico é determinado pelos órgãos e agentes especializados e compreende desde a especificação dos bens e serviços mais adequados, até a orientação dos usuários quanto ao seu emprego.

Já o processo econômico-financeiro diz respeito à obtenção dos recursos necessários às despesas e à verificação, em todos os níveis, do seu justo emprego em condições mais favoráveis de economicidade.

É importante, aqui, ressaltar que a prática da gestão de recursos inclui a administração de receita, gerando procedimentos do mesmo grau de complexidade da despesa, havendo, por parte dos estabelecimentos públicos, interesse cada vez mais acentuado em conquistar arrecadação própria, no sentido de preencher a lacuna deixada pelo orçamento. Esse fato é também observado no Governo, que está constantemente pressionado pela opinião pública para reduzir os custos de manutenção da máquina administrativa, minorando ou extinguindo tributos.

Por tratar-se de bens e de valores públicos, advindos da aplicação de impostos, é natural que os processos de gerência sejam de tal forma engessados que não permitam a livre ação dos servidores públicos, a fim de minimizar o desvio de conduta. Já no setor privado observa-se exatamente o oposto, pois opera com rapidez e com ampla margem de liberdade, na busca de soluções que produzam os melhores resultados possíveis.

Na tentativa de ser oportuno, ao edificar a Lei Nº 8.666, o legislador procurou maximizar os controles e restringir ao máximo a capacidade de julgamento da Comissão responsável pela licitação. Tal fato deveu-se as constantes notícias de

superfaturamento nas compras do Governo, por meio dos veículos de comunicação de massa e nas verificações periódicas ou especiais efetuadas pelo Tribunal de Contas da União.

Desde a criação do Ministério da Aeronáutica, em 19 de janeiro de 1941, até os dias atuais, a estratégia de aquisição de bens tem sido primordialmente executada de forma descentralizada, com intuito de propiciar liberdade de ação aos administradores. Assim sendo, as OM que possuem autonomia administrativa para executar seu Plano de Ação obedecem aos limites constantes da dotação orçamentária e atendendo aos projetos e atividades previstas, desenvolvendo todo o processo de obtenção dos materiais necessários a sua existência. Entenda-se obtenção como o processo que vai desde a determinação das necessidades até a sua distribuição ao usuário final.

Convém salientar que se excetua a tal procedimento a aquisição de determinados itens, uma vez que são obtidos unicamente por organizações provedoras e distribuídos, por sua vez, pela cadeia de usuários. Enquadram-se nesse modelo de gerenciamento materiais e equipamentos cujo dispêndio, além de elevado, carece, ainda, de rígida padronização, tais como combustíveis automotivos e de aviação, armamento, munição, viatura, fardamento distribuído a título gratuito, aeronaves, equipamento de apoio de solo, sobressalentes para a manutenção de aeronaves e equipamentos de proteção ao vôo entre outros.

O desembolso do COMAER no exercício de 2000 para atender as despesas com itens cuja licitação é pulverizada pelas UG, das classes de intendência, de informática e de subsistência, foi na ordem de R\$ 91.500.000,00 (noventa e um milhões e quinhentos mil reais), conforme pode ser verificado na tabela abaixo:

DESCRIÇÃO	VALOR (R\$)
MATERIAL DE INTENDÊNCIA	23.729.425,03
MATERIAL DE INFORMÁTICA	26.518.843,69
MATERIAL DE SUBSISTÊNCIA	41.267.576,98
TOTAL	91.515.845,70

Fonte: SIAFI 2000

Tabela 1-2 – Despesas executadas no exercício de 2000, por classe de material

Pelos valores apresentados, não estando incluídos os desembolsos realizados por meio de Ordem de Compra, por motivo de inviabilidade técnica de pesquisa, pode-se facilmente depreender que o volume de recursos despendido em aquisições promovidas descentralizadamente, dos itens exemplificados, é deveras significativo.

O alcance dos acontecimentos narrados até aqui leva a uma abordagem das conseqüências advindas para o Comando da Aeronáutica.

2.2 CONSEQÜÊNCIAS

Com efeito, as OM ressentem-se da extensa e morosa burocracia para obter serviços, obras ou materiais. Tudo isso passa pelas fases de exame e aprovação da minuta de edital de licitação e contrato por assessoria jurídica da Administração, difusão do certame por meio de aviso publicado em Diário Oficial da União (DOU) e jornal de grande amplitude, nos casos de tomada de preços e concorrência; exame da documentação apresentada; julgamento das propostas; adjudicação da proposta mais vantajosa; homologação da licitação; emissão de empenho de despesa; formalização do contrato, ratificação do contrato pela autoridade superior; publicação do extrato do contrato no DOU; emissão do registro contábil de contratos (RCC); recebimento do objeto contratado por Comissão, se o valor for acima de Convite; emissão de nota de lançamento (NL); estocagem, controle do estoque e distribuição, quando se tratar de material; emissão de ordem bancária; controle interno de todos os atos e fatos e prestação de contas.

Deve-se, ainda, levar em conta que atualmente a maioria das UG se vê constantemente açodadas com recursos administrativos, interpostos por licitantes, demandando um longo tempo para análise, discussão e julgamento, normalmente havendo a necessidade de assessoramento prestado por profissional especializado em direito administrativo.

Caso o interpelador não se satisfaça com a resolução proferida pela comissão

julgadora ou pela autoridade superior, poderá apelar ao Poder Judiciário para rever a decisão tomada, paralisando, a partir daí, todo o processo.

O processo torna-se extremamente moroso que, por vezes, a organização prefere revogar a licitação e reiniciá-la sob nova modalidade para conseguir o bem almejado, incorrendo em situações de fracionamento da despesa.

Para a sistemática clássica de obtenção centralizada, exige-se a constituição de uma estrutura pesada, que inclui recursos humanos técnico-especializados para determinar as necessidades, elaborar e analisar padrões de qualidade, desenvolver todo o processo de licitação, controlar o estoque, receber, armazenar e distribuir os suprimentos adquiridos por depósitos secundários ou diretamente pela cadeia de usuários, além de possuir equipamentos e instalações adequadas, gerando altos custos de manutenção, o que é prejudicial para a instituição.

No caso em que várias OM adquirem suprimento com especificações semelhantes, cuja despesa para o COMAER é elevada, há desperdício de recursos de toda a ordem, sejam humanos ou materiais, mas de forma mais objetiva pode-se melhor aferir quando se trata dos orçamentários.

Como exemplo, foram selecionadas algumas UG e confrontados os valores avançados na aquisição de itens comuns e de consumo elevado, no exercício de 2000, a fim comprovar a disparidade de preços e a conseqüente perda de recursos, conforme apresentado nos anexos 1 e 2.

Deste modo, verificam-se grandes diferenças nos preços contratados, chegando até a 84%, como é o caso do item papel toalha.

Se for aplicado o percentual de 36%, que corresponde a média da diferença entre os preços listados, sobre R\$ 91.515.845,70 (noventa e um milhões, quinhentos e quinze mil, oitocentos e quarenta e cinco reais e setenta centavos), despesa realizada no exercício de 2000 - constante da Tabela 1-2, poderá ser obtida uma economia de até R\$ 32.900.000,00 (trinta e dois milhões e novecentos mil reais).

Ainda verifica-se a deficiente especificação do material que se deseja,

sobrevindo o recebimento de bem inadequado e a dificuldade de verificação por parte dos órgãos de controle. Além de tudo, a perda de tempo.

Conhecendo-se todos os pormenores, o problema pode ser assim enunciado: **Como resolver o problema decorrente da pulverização das aquisições de materiais e equipamentos das classes de intendência, de informática e de subsistência, de largo uso nas OM da Aeronáutica e cujo dispêndio é vultoso, a fim de racionalizar os procedimentos licitatórios com conseqüente economia de recursos humanos e orçamentários?**

E, face o COMAER não dispor dos recursos necessários para estabelecer uma organização baseada no método clássico de obtenção centralizada de suprimento, é necessário e imediato conceber um novo modelo estratégico para a execução dos processos de licitação, como veremos a seguir.

3 UM NOVO MODELO

3.1 A CENTRALIZAÇÃO DAS LICITAÇÕES

Com o objetivo de dissipar o óbice apresentado, de forma a proporcionar o eficiente emprego de recursos humanos, materiais e orçamentários do Comando da Aeronáutica, nasce uma proposta simples e prática para solucionar o problema:

Centralizar as licitações de materiais e equipamentos das classes de intendência, de informática e de subsistência, necessários a todas UG do COMAER, na Subdiretoria de Abastecimento da DIRINT, até 31 de dezembro de 2002.

Em face de a Aeronáutica ter carência de pessoal, material e crédito para implantar o sistema tradicional de obtenção unificada, como já discurremos, em que há a necessidade de se constituir uma estrutura organizacional específica, que possua efetivo organizado, meios e instalações, apresenta-se uma fórmula que compartilha responsabilidades utilizando os meios disponíveis, cabendo a um só órgão realizar todo o processo licitatório, ficando as UG responsáveis pela determinação de suas necessidades, formalização dos contratos, emissão das notas de empenho e recebimento dos itens de que necessitam.

Com vistas eliminar o cartel e em razão do nosso país ter dimensões continentais, tendo a Aeronáutica organizações espalhadas por todo o território, os itens serão divididos por lotes, que corresponderão às necessidades das UA por região, coincidentes com as áreas geográficas de cada COMAR. Tal resolução faz com que se diferencie o valor do frete, e conseqüente divergência no custo logístico, e, ainda, visa atrair maior quantitativo de competidores, promovendo-se ampla oportunidade de competição entre os interessados.

O modelo construído agregará trabalho e meios disponíveis para alcançar o resultado pretendido – eliminar desperdícios. Como um grande holding, o COMAER substituirá o antigo modelo de execução de licitações por uma gestão integrada, na qual os partícipes, ou seja, as UA compartilharão ações gerenciais, criteriosamente planejadas, a fim de evitar a obtenção fora do método preconizado, com a alegação de imperfeições no novo modelo. Como exemplo, pode-se citar o recebimento de item inadequado ou o atraso na entrega dos bens adquiridos.

Em face de o modelo arquitetado necessitar de um rigoroso planejamento e envolver todas as UA da Aeronáutica, o EMAER será o órgão responsável pela direção dos trabalhos de implantação, desenvolvimento e acompanhamento do novo modelo, além de fixar o teto orçamentário a ser empregado pelas UG.

E para que sejam gerenciadas as ações decorrentes e haja perfeito ajuste entre os partícipes do novo processo será instituído pelo EMAER um Grupo de Trabalho (GT), com a participação das UA e técnicos nas áreas de planejamento orçamentário, de contratos, de licitações, de padronização, jurídica e de informática. Ao final do processo de consolidação o GT emitirá um relatório que espelhará as ocorrências havidas e sugestões de ajuste.

As UA serão representadas pelos SERINT da área, que coordenarão as ações regionalmente, realizarão reuniões de esclarecimento e exercerão os controles de gestão (financeira, orçamentária e patrimonial).

Como o contrato é peça fundamental da transação, para que não haja dúvida entre as partes do que se pretende, farão parte do GT técnicos do setor de contratos da SEFA, que dominam eximamente o assunto e, principalmente, por os contratos a serem avençados pelas UG terem suas cláusulas padronizadas, alteradas apenas aquelas que informam os itens a serem fornecidos, as partes e os prazos de entrega. A tarefa destes técnicos será a de elaborar duas minutas de contrato, um a ser utilizado nas compras realizadas pela modalidade pregão e outro na modalidade concorrência.

Foi eleita a Subdiretoria de Abastecimento da DIRINT para efetivar as licitações,

em virtude de possuir requisitos essenciais para cumprir a tarefa, que são os seguintes:

- a) estar sediada na cidade de São Paulo, que detém o maior centro comercial e parque fabril do país;
- b) possuir suficiente corpo técnico-especializado para levar a efeito o sistema proposto, com experiência na padronização de materiais e na realização de licitações de grande envergadura, como é o caso da aquisição de tecidos e da contratação da prestação de serviço de confecção de uniformes; e
- c) ter os meios e instalações adequadas para processar a burocracia inerente aos procedimentos licitatórios.

No período compreendido de 1º de janeiro de 2000 a 16 de julho de 2001 a SDAB procedeu a onze concorrências, dezessete tomadas de preços e dois pregões, e atualmente consta em seu efetivo cento e noventa e oito militares e servidores civis, dentre os quais dezenove oficiais intendentess.

E com a possibilidade de integrar as Organizações e empresas pela utilização de mecanismos modernos e eficientes de comunicação e controle, como é o caso da intraer e da internet, que proporciona transparência e rapidez na transferência de arquivos e dados, bem como o eficiente acompanhamento de ações, não é mais possível conceber UG agindo desvinculadas no processo de compra de itens que os utilizam de forma comum.

Por o CCA-RJ já ter produzido para as OM um sistema gerencial de licitações, denominado Sistema de Gerenciamento de Intendência (SIGINT), que atualmente está sendo reavaliado, ficará a seu cargo adaptar tal software para emprego por toda a Força através da intraer e internet. Tal programa administrará dados e proporcionará ferramentas que irão desde a obtenção pelas Unidades de formulários para a coleta de itens a serem licitados, passando pela transmissão das necessidades das UG à SDAB, consolidação das informações, gerenciamento dos procedimentos licitatórios, fornecimento aos interessados na licitação de cópia de formulários através de download, até divulgação dos editais e resultados das licitações ao público interno e

externo.

Para que os atos inerentes às licitações e contratações sejam permeados de condições juridicamente perfeitas, evitando contestações administrativas e/ou judiciais, as análises jurídicas das minutas dos editais e contratos serão feitas pela Consultoria Jurídica do Comando da Aeronáutica (COJAER), devendo fazer parte do GT assessor jurídico daquele órgão.

Desse modo, como exigência para o funcionamento da centralização dos processos de licitação no COMAER, deverão ser determinadas as operações que conduzirão ao resultado desejado, cuja discussão será procedida a seguir.

3.2 A OPERACIONALIZAÇÃO

Após ter sido apresentada a solução proposta, torna-se necessária a explanação de como deverá ser implantada no Comando da Aeronáutica.

Para que o resultado econômico seja alcançado, o tipo de licitação será o de menor preço, na modalidade pregão, porquanto possui as qualidades de obtenção de preços com acirrada disputa, em menor tempo e com grande transparência. Exclui-se da regra os equipamentos de informática, que exigem o tipo técnica e preço, na modalidade concorrência, conforme define a Lei Nº 8.248, de 23 de outubro de 1991.

Ressalta-se que a Lei Nº 8.666 exige o prazo mínimo de quarenta e cinco dias entre a divulgação do resumo do edital de concorrência, do tipo técnica e preço, e o recebimento das propostas, enquanto no pregão o prazo cai para oito dias.

As licitações serão realizadas observando-se os seguintes parâmetros:

- a) os pregoeiros, as equipes de apoio e a comissão especial de licitação (CEL), instituídas pela SDAB, serão integradas por pessoal indicado pelas OM sediadas na cidade de São Paulo e, se necessário, técnicos de órgãos eminentemente especializados, localizados em outros municípios;
- b) os processos licitatórios serão separados por COMAR e por natureza e subelemento de despesa, para possibilitar a maior competição possível entre

- comerciantes atacadistas e fabricantes. As fábricas por terem a capacidade de reduzir preços através da produção e arcarem com menor incidência fiscal, e o comércio regional por possuírem estoques e despenderem menores importâncias com o frete;
- c) as necessidades serão determinadas para o período de seis meses, limitadas ao crédito fixado pelo EMAER;
 - d) para que haja maior divulgação dos certames, será fomentada propaganda pela internet, intraer e todos os jornais de grande circulação das capitais dos estados, além do Diário Oficial da União;
 - e) as licitações serão válidas por seis meses;
 - f) os bens serão entregues pelos contratados diretamente às UG usuárias;
 - g) o recebimento dos itens será programado ao longo do período de vigência da licitação, a fim de não comprometer a capacidade de pagamento e estocagem das UG; e
 - h) os itens que farão parte do novo modelo de licitação não poderão ser adquiridos diretamente pelas UG, a fim de fortalecer o sistema, cabendo aos SEREF executarem os controles necessários.

Para que seja exeqüível a implantação da solução apresentada, no exercício de 2002, o Grupo de Trabalho deverá seguir o cronograma constante do anexo 3.

No cálculo dos períodos de execução, citados no cronograma, foram levados em consideração os prazos mínimos de divulgação das licitações, dos recursos administrativos e dos trâmites burocráticos, possibilitando o advento dos resultados no menor espaço de tempo possível, que ocorrerão no próximo exercício.

Como foi visto, a operacionalização das ações demanda cuidadoso planejamento, cumprimento de prazos e distribuição equilibrada de tarefas, para que se obtenha sucesso.

Isto posto, verifica-se que o COMAER possui pessoal adequado e em quantidade suficiente para implantar, operacionalizar e supervisionar a solução

aduzida.

Quanto aos custos resultantes da adaptação do SIGINT, eles são mínimos, haja vista que atualmente já se faz necessário aperfeiçoá-lo para uso das OM e as alterações restringir-se-ão à obtenção de cópia de arquivos pela intraer e internet. Os relativos à promoção de reuniões do GT e dos SERINT com as UA, que ocorrerão somente na fase de implantação, restringem-se ao custeio das despesas com diárias fora-de-sede e passagens, em contrapartida a uma permanente economia de recursos humanos e, econômicos e materiais.

No que tange ao aspecto legal, é viável adotar na Aeronáutica a presente solução em curto período, como será visto a seguir.

3.3 EMBASAMENTO LEGAL

A permissividade legal para que as licitações sejam centralizadas na SDAB consta do Art. 20 da Lei N°8.666, que informa: “As licitações serão efetuadas no local onde se situar a repartição interessada, salvo por motivo de interesse público, devidamente justificado”.

Especificamente, a solução proposta vem ao encontro do interesse do Estado, em particular do COMAER, em reduzir os custos e principalmente eliminar desperdícios nos processos licitatórios.

Para completar o ciclo legal de instituição do novo modelo de licitações, torna-se indispensável baixar normas internas que regulem as atividades, que ficará a cargo de grupo de trabalho específico.

No sentido de corroborar o que foi apresentado, uma análise APA torna-se oportuna, como está exposto a seguir:

- a) quanto a **ADEQUABILIDADE**: que a solução resolve o problema, pois cria as condições necessárias para a racionalização dos procedimentos licitatórios com o propósito de economizar recursos humanos e orçamentários;
- b) quanto a **PRATICABILIDADE**: que a solução pode ser implantada, pois os

meios necessários estão disponíveis, em seus aspectos quantitativos e qualitativos, e superam os óbices apresentados, utilizando-se tão somente a inteligência e a determinação ; e

- c) quanto a **ADEQUABILIDADE**: que a solução convém, pois a economia de recursos a ser obtida com a sua adoção, em termos de benefícios, compensam os custos de implantação e operação.

Conclui-se que, por tudo que foi exposto, é absolutamente necessário adotar a solução apresentada, por ser adequada, praticável e aceitável.

E para fortalecer o estudo ora dissecado, resta visualizar no futuro os benefícios das medidas recomendadas.

4 UMA VISÃO DE FUTURO

Como a Aeronáutica foi contemplada com investimentos na ordem de três e meio bilhões de dólares, a serem aplicados nos anos de 2000 a 2007, por meio do Plano de Fortalecimento do Controle do Espaço Aéreo Brasileiro, haverá significativo incremento da área operacional, com a aquisição de aeronaves e o retorno das operações de manutenção em sua plena capacidade, acarretando a necessidade dos setores de apoio administrativo sustentarem tal evolução.

Neste cenário, é preponderante que o máximo de recursos seja canalizado para soerguer a atividade-fim, por não haver previsão de espaço para aumentar a dotação orçamentária da atividade-meio.

Verificou-se no presente trabalho que o método mais rápido para reduzir despesas é eliminar os desperdícios que vem ocorrendo no sistema de obtenção descentralizada nas UA, que têm origem na pulverização dos processos licitatórios de materiais e equipamentos de subsistência, de informática e de intendência.

Para tal, foi proposto centralizar os processos de licitação na SDAB, passando as UG a executar os demais atos administrativos inerentes à obtenção.

Reveste-se de grande importância a implantação do novo modelo gerencial, que trará em seu bojo resultados rápidos e de simples implementação.

Caso seja adotada a original e certa solução, no corrente exercício, poderão ser colhidos os resultados no curto prazo de um ano, ainda em 2002. Em médio prazo, o modelo teria configuração mais aprimorada, podendo a longo prazo ser aplicado a todas as necessidades da Aeronáutica.

Como o maior bem que uma instituição possui é o homem, a proposta

apresentada elevará os conhecimentos técnicos do pessoal envolvido, por virem a gerenciar seguidos processos licitatórios de grande envergadura e passarem a exercitar a negociação por melhores condições na modalidade de licitação denominada pregão. Com isso, tais profissionais poderão irradiar técnicas modernas e terem condições de aperfeiçoar o novo método.

Será de grande valia a utilização dos mecanismos de informação eletrônica, como a internet e a intraer, para divulgar os interesses de compra do COMAER, pois deitará por terra o muro que separa a burocracia e os empresários, dando transparência aos atos e fatos inerentes as licitações, que por longa data são criticados pelo obscurantismo, além de que proporcionará aumento significativo de concorrentes, pela propaganda que tais ferramentas oferecem.

O resultado mais proeminente e imediato da presente proposição será a compressão dos preços contratados, por agrupar as vultosas necessidades da Aeronáutica e ampliar a quantidade de fabricante e grandes atacadistas interessados na venda, ocorrendo a economia de escala.

Uma das principais vantagens que permeará o inédito processo é o planejamento acurado, deixando de ocorrer no cotidiano das UG situações de imprevisto e de pedidos de última hora, afastando de vez a possibilidade de fracionamento de despesas.

Pode-se, ainda, ver adiante proveitos significativos na validação do sistema apresentado, em especial:

- a) baixo custo de implantação e de manutenção, pois já existem os meios requeridos, apenas necessitando adaptar o SIGINT e baixar normas reguladoras;
- b) padronização dos itens, oferecendo qualidade superior;
- c) utilização da economia amealhada em favor das UG partícipes, e em derradeira instância do COMAER;

- d) controle “on-line” dos processos por parte dos órgãos internos de auditoria – SEFA e SEREF; e
- e) aprimoramento dos processos licitatórios realizados nas UG, em face da acentuada redução de procedimentos, tornando possível ao setor de licitação e contratos concentrar suas atenções na correção e busca de melhores preços.

Para que não subsistam dúvidas na justa decisão de validar a proposta deve-se **analisar os resultados da implantação da solução com êxito** que possam surgir, apesar do criterioso planejamento, considerando-se que serão eliminados os desperdícios de recursos, por meio da centralização dos procedimentos licitatórios, base de sustentação do presente trabalho.

Como possibilidades de efeitos negativos podem ser conjecturados que:

- a) poderá ocorrer demora na homologação dos processos licitatórios, em virtude de possíveis recursos administrativos impetrados por licitantes; e
- b) poderá ocorrer atraso na entrega dos itens adquiridos, por falha no sistema logístico das empresas contratadas.

Na ocorrência de tais óbices as UG poderão adquirir imediatamente parcela dos bens de que necessitam, através de dispensa de licitação ou convite, até que haja o efetivo recebimento da totalidade dos materiais contratados.

E, ainda, se porventura houver causa ou for intempestivamente decidido interromper o processo, as rédeas das licitações retornariam sem sobressalto ao controle das UG, por não terem sido transferidos créditos e pessoal, nem tampouco ter sido inicialmente desmobilizado os recursos dos setores de licitação, até porque as atividades que complementam o novo modelo e as licitações de outros bens permanecerão sob a responsabilidade das UA.

Em última análise, para adimplir ao que foi proposto basta espírito empreendedor e vontade em quebrar resistências as mudanças.

Por fim, serão percorridos os fundamentos que alicerçaram a monografia, dando ênfase aos pontos principais.

CONCLUSÃO

Com o passar dos anos, a legislação que trata das licitações públicas brasileiras, inicialmente regulamentada pelo Código de Contabilidade Pública da União, foi sendo consubstanciada com maior detalhamento, tendo havido considerável alteração nos últimos trinta anos, desde o Decreto-lei Nº 200/67 até Lei Nº 8.666/93, que tem vigência nos dias atuais e impera com maior rigor nas ações do Administrador Público.

Para que se pudesse atinar a complexidade dos atos praticados na aquisição de um bem, foram explicadas as principais fases de obtenção, com enfoque no processo licitatório.

Desde a criação do MAer, optou-se primordialmente pela estratégia de descentralizar as funções inerentes à obtenção, cabendo a cada UA promover as licitações de suas necessidades.

Como foi visto, a adoção de tal metodologia gerou como resultado o desperdício de recursos de toda ordem, indo desde a superposição de tarefas, pela utilização de pessoal e material em todas as UG para adquirir itens comuns, até a perda da economia de escala, por pulverizar as licitações, ficando demonstrada a ineficiência do atual sistema pela grande divergência nos preços contratados de materiais similares.

Para solucionar o problema, foi proposto um inédito modelo de centralização das licitações, que se baseia na consolidação das necessidades das UG e no compartilhamento de ações, onde a SDAB assume a responsabilidade de executar os processos licitatórios e as UA de operar as demais fases.

Somente com a adoção, pelo COMAER, do novo modelo será possível sanar a deficiência apontada e obter benefícios que há muito são desejados, seja pelo aumento

da divulgação e do planejamento utilizando modernas ferramentas de informação eletrônica – a internet e a intranet, o acompanhamento “on-line” dos processos pelas OM e órgãos de controle interno, pela maior competitividade entre fabricantes e atacadistas nos certames e instrumentos licitatórios confeccionados por técnico de elevado nível de especialização.

Pode-se concluir que a proposta tem todos os atributos necessários a sua implantação e produção de resultados no próximo exercício. Podendo a longo prazo ser aplicado para licitar todas as necessidades da Aeronáutica.

Por último, é importante manifestar neste trabalho monográfico que somente com a ousadia, alicerçada na lógica, é possível crescer nos momentos difíceis, deixando para reflexão um pensamento:

“Boas idéias são comuns a muitas pessoas. A diferença está naqueles que conseguem fazer as idéias transformarem-se em realidade, isto é, implementar as idéias. A maioria das pessoas fica apenas na "boa idéia" e não passa para a ação. O empreendedor passa do pensamento à ação e faz as coisas acontecerem.”

Prof. Luiz Almeida Marins Filho, Ph.D.

ANEXO 1

TABELA COMPARATIVA DE PREÇOS DE MATERIAIS DA CLASSE DE SUBSISTÊNCIA

ITEM	CLASSE SUBSISTÊNCIA	UNIDADES					
		BAAF	BAGL	BASC	EPCAR	PAMAGL	DIFERENÇA (%)
	ESPECIFICAÇÃO	VALOR UNITÁRIO (R\$)					
1	AÇÚCAR CRISTAL (Kg)	-	0,75	-	0,58	-	23
2	AÇÚCAR REFINADO (Kg)	0,72	0,72	0,62	0,63	0,75	17
3	ARROZ PARABOLIZADO, TIPO 1, GRÃO LONGO E FINO (Kg)	0,88	0,90	0,68	0,73	0,93	27
4	CAFÉ MOÍDO, 500 g (PCT)	4,54	6,22	5,13	4,27	6,80	37
5	CARNE BOVINA – ALCATRA (Kg)	5,60	6,40	4,18	5,55	-	35
6	CARNE BOVINA -ACÉM (Kg)	3,02	3,02	2,85	-	3,20	11
7	CARNE BOVINA –CHÃ DE DENTRO (Kg)	4,80	4,07	-	4,39	4,25	15
8	COXA DE FRANGO (Kg)	1,84	1,93	1,73	1,67	1,98	16
9	EXTRATO DE TOMATE, 4 Kg (LT)	6,18	6,35	6,50	6,99	6,20	12
10	FEIJÃO PRETO, TIPO 1 (Kg)	1,15	0,80	0,82	1,08	1,03	30
11	FILE DE PEITO DE FRANGO (Kg)	4,12	3,28	3,23	-	4,48	28
12	FILE DE PEIXE MERLUSA SEM PELE (Kg)	4,80	6,90	4,87	5,40	5,30	30
13	MARGARINA, 16,4 Kg (LT)	29,60	28,90	28,40	26,20	31,80	18
14	ÓLEO DE SOJA, 18 L (LT)	25,33	21,00	19,13	21,50	21,24	24
15	PÃO FRANCÊS, 50 g (Kg)	1,94	1,46	1,50	2,20	2,88	49

ITEM	CLASSE SUBSISTÊNCIA	UNIDADES					
		BAAF	BAGL	BASC	EPCAR	PAMAGL	DIFERENÇA (%)
	ESPECIFICAÇÃO	VALOR UNITÁRIO (R\$)					
16	PEITO DE FRANGO (Kg)	2,84	1,84	1,98	2,45	2,30	35
17	PRESUNTO (Kg)	4,86	4,80	4,20	4,40	4,60	14
18	QUEIJO TIPO PRATO (Kg)	6,40	6,10	5,88	6,10	6,28	8
19	SAL REFINADO (Kg)	0,25	0,19	0,19	0,20	0,22	24

Fonte: SIAFI 2000

ANEXO 2

**TABELA COMPARATIVA DE PREÇOS DE MATERIAIS DAS CLASSES DE
INFORMÁTICA E DE INTENDÊNCIA**

ITEM	CLASSES	UNIDADES					DIFERENÇA (%)
		INFORMÁTICA E INTENDÊNCIA	BAAF	BAGL	BASC	EPCAR	
	ESPECIFICAÇÃO	VALOR UNITÁRIO (R\$)					
1	CARTUCHO DE TINTA - COLORIDO PARA IMPRESSORA HP SERIE 500 (UN)	85,68	78,50	69,80	79,00	-	19
2	CARTUCHO DE TINTA - COLORIDO PARA IMPRESSORA HP SERIE 600 (UN)	76,80	70,20	67,80	88,90	74,60	24
3	CARTUCHO DE TINTA - COLORIDO PARA IMPRESSORA HP SERIE 800 (UN)	75,50	78,30	80,33	104,20	-	28
4	CARTUCHO DE TINTA - PRETO, PARA IMPRESSORA HP SERIE 500 (UN)	69,45	64,50	66,77	99,20	-	35
5	CARTUCHO DE TINTA - PRETO, PARA IMPRESSORA HP SERIE 600 (UN)	87,00	66,50	67,80	79,00	65,00	26
6	CARTUCHO DE TINTA - PRETO, PARA IMPRESSORA HP SERIE 800 (UN)	76,50	66,50	66,42	70,20	-	13
7	DISQUETE 3,5", 1,44 MB (CX)	6,15	6,45	7,70	9,90	5,90	40
8	MOUSE PADRÃO (UN)	9,40	13,90	7,50	7,50	5,81	58
9	BOBINA PARA FAC-SÍMILE (RL)	4,35	3,68	3,78	3,99	8,40	56
10	CANETA AZUL (UN)	0,21	0,19	0,18	0,39	0,22	54

ITEM	CLASSES	UNIDADES13					
		BAAF	BAGL	BASC	EPCAR	PAMAGL	DIFERENÇA
	INFORMÁTICA E INTENDÊNCIA						
ESPECIFICAÇÃO		VALOR UNITÁRIO (R\$)					
11	CLIQUE METÁLICO Nº 2 (CX)	0,60	0,37	0,88	0,50	0,43	38
12	GRAMPO PARA GRAMPEADOR 266 (CX)	1,30	1,12	1,95	1,95	0,56	71
13	PAPEL A4 (RESMA)	8,90	7,38	7,89	9,93	8,90	26
14	TINTA PARA CARIMBO (UN)	0,96	0,99	0,99	1,90	-	49
15	ÁLCOOL (L)	2,00	1,49	1,67	1,17	1,43	42
16	ÁGUA SANITÁRIA (L)	0,40	0,30	0,52	0,65	0,33	54
17	BOMBRIL (PCT C/ 6 UN)	0,49	0,30	0,46	0,89	0,41	66
18	CERA LÍQUIDA (L)	1,35	0,58	1,60	1,72	-	66
19	DESINFETANTE PINHO, 500 ml (UN)	0,60	1,10	0,49	0,75	0,60	55
20	DETERGENTE LÍQUIDO, 500 ml (UN)	0,60	1,74	0,58	0,42	0,90	76
21	PAPEL TOALHA (RL)	3,33	1,09	1,05	1,10	6,60	84
22	PAPEL HIGIÊNICO (RL)	0,45	0,38	0,30	0,30	0,43	33
23	RODO	1,33	1,16	0,95	1,00	-	29
24	SABÃO EM PÓ (Kg)	1,45	1,74	2,85	3,30	-	56
24	VASSOURA DE PIAÇAVA (UN)	1,99	1,65	1,86	2,30	-	28

Fonte: SIAFI 2000

ANEXO 3
CRONOGRAMA PARA A IMPLANTAÇÃO DO SISTEMA DE LICITAÇÕES
CENTRALIZADAS

PERÍODO	ÓRGÃOS RESPONSÁVEIS	AÇÃO
02 a 11 JAN 2002	EMAER	Designar os integrantes do GT
14 JAN A 15 FEV 2002	GT	Elaborar Portaria que determina à SDAB executar os processos licitatórios e as DCA e ICA que regulamentarão o novo modelo
18 A 22 FEV 2002	EMAER	Submeter à aprovação do CMT AER as normas elaboradas
25 A 27 FEV 2002	EMAER	Publicar a legislação aprovada em boletim externo do EMAER
28 FEV A 4 MAR 2002	CCA-BR	Disponibilizar na intraer a legislação sancionada
28 FEV A 8 MAR 2002	EMAER	Estabelecer e informar o teto do orçamento a ser utilizado pelas UG
28 FEV A 28 MAR 2002	CCA-BR	Adaptar e implantar a nova versão do SIGINT
8 A 15 MAR 2002	SERINT	Promover reuniões nos COMAR, para orientar as UA
18 MAR A 17 ABR 2002	UA	Determinar as necessidades
3 A 17 ABR 2002	CCA-BR / SDAB / UA	Testar o sistema computacional, através de simulações

PERÍODO	ÓRGÃOS RESPONSÁVEIS	AÇÃO
18 A 26 ABR 2002	UA	Transmitir, pela intraer, as necessidades à SDAB
18 A 24 ABR 2002	SDAB	Solicitar às OM localizadas na cidade de São Paulo indicação de pessoal para exercer as funções de pregoeiro, integrar as equipes de apoio e a CEL
25 A 26 ABR 2002	SDAB	Designar os pregoeiros, equipes de apoio e componentes da CEL
29 ABR A 10 MAIO 2002	SDAB	Elaborar as minutas dos editais de licitação
13 A 17 MAIO 2002	SEFA	Elaborar as minutas de contrato
20 A 24 MAIO 2002	COJAER	Analisar as minutas dos editais de licitação e contratos e emitir os respectivos pareceres jurídicos
27 MAIO A 25 JUN 2002	SDAB	Executar os processos licitatórios, realizados através de pregão
27 MAIO A 23 AGO 2002	SDAB	Executar os processos licitatórios realizados através de concorrência
25 A 28 JUN 2002	SDAB	Divulgar os resultados do pregão às UA e ao público externo
1 A 12 JUL 2002	UA	Emitir as notas de empenho, relativas aos pregões, e celebrar os contratos

PERÍODO	ÓRGÃOS RESPONSÁVEIS	AÇÃO
15 JUL A 2 DEZ 2002	UA	Receber os itens contratados, relativos aos pregões
26 A 30 AGO 2002	SDAB	Divulgar os resultados da concorrência às UA e ao público externo
2 A 13 SET 2002	UA	Emitir as notas de empenho, relativas à concorrência, e celebrar os contratos
16 SET A 2 DEZ 2002	UA	Receber os itens contratados, relativos à concorrência

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. BARROSO, Luís Roberto. *O Direito Constitucional e a Efetividade de suas Normas*. Rio de Janeiro: Renovar, 2000. 360 p.
2. BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, 1988.
3. _____. *Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967 e suas alterações posteriores*. Reforma Administrativa. Brasília, 1967.
4. _____. *Decreto-lei nº 2.300, de 21 de novembro de 1986*. Dispõe sobre licitações e contratos da administração federal e dá outras providências. Brasília, 1986.
5. _____. *Lei nº 6.946, de 17 de setembro de 1981*. Atualiza os limites de valor aplicáveis às diferentes modalidades de licitações, simplifica a organização de cadastros de licitantes e dá outras providências. Brasília, 1981.
6. _____. *Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993*. Regulamenta o artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da administração pública e dá outras providências. Brasília, 1993.
7. BRASIL. Comando da Aeronáutica. *Instruções para as ações de controle interno nas unidades gestoras do Comando da Aeronáutica*. Brasília, 2000. (ICA 173-1)

8. . _____. *Portaria nº 315/GC3, de 27 de abril de 2001*. Classifica como unidade administrativa e qualifica as organizações e frações de organizações do Comando da Aeronáutica que menciona e dá outras providências. Brasília, 2001.
9. _____. *Regulamento de administração da Aeronáutica*. Brasília, 1996. (RMA 12-1)
10. BRASIL. Comando da Aeronáutica. Estado-Maior da Aeronáutica. *Tabela de Organizações Provedoras de Recursos Materiais*. Brasília, 2000. (TCA 67-1)
11. BRASIL. Comando da Aeronáutica. Secretaria de Economia e Finanças da Aeronáutica. *Execução orçamentária, financeira e patrimonial dos recursos alocados às unidades gestoras do Comando da Aeronáutica, no país*. Brasília, 2001. (ICA 172-4)
12. BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. *Instrução Normativa MARE nº 8, de 4 de dezembro de 1998*. Dispõe sobre a regulamentação dos procedimentos licitatórios e de contratação de fornecimentos processados pelo Sistema de registro de preços, no âmbito dos órgãos e entidades integrantes do Sistema de Serviços gerais – SISG. Brasília, 1998
13. JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários a Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. São Paulo: Dialética, 2000. 783 p.
14. TOSHIO, Mukai. *Licitações e Contratos Públicos*. São Paulo: Saraiva, 1999. 245 p.