

Licitação: aquisição de material militar no Brasil

Carlos Wellington Leite de Almeida
Tribunal de Contas da União
Brasil
carlosla@tcu.gov.br

Resumo

Este texto analisa o processo de aquisição de material militar no Brasil, destacando a atuação do órgão de controle externo do Brasil na supervisão das aquisições militares. Apresenta o propósito essencial da licitação, a seleção da proposta mais vantajosa e trata da questão do mercado nas licitações públicas, relacionando-a com o tema da Defesa. Define que a licitação é regra para aquisição de material militar, devendo a compra direta ser tratada como exceção. Discute os casos de compra direta permitidos no Brasil, tipificados na inexigibilidade e na dispensa de licitação, com destaque para a padronização de material militar.

Introdução

Para que o processo de aquisição de material militar seja satisfatório, é necessário que obedeça a princípios e regras consolidados e que siga uma lógica efetivamente conducente à seleção da proposta mais vantajosa. O presente estudo centra sua análise na identificação dos requisitos capazes de tornar a licitação um instrumento adequado para as aquisições do Setor Defesa, a partir da experiência brasileira. Reúne conhecimentos advindos da Economia, do Direito e da Administração Pública, relacionando-os com exemplos concretos. Destaca, ainda, a atuação do Tribunal de Contas da União (TCU) na supervisão dos processos licitatórios.

A análise principia pela definição do propósito das licitações, a saber, o de garantir a seleção da proposta mais vantajosa. Introduce e discute a noção de mercado nas aquisições militares e a realização da licitação como regra a ser seguida. O setor privado é visto como elemento de colaboração para o aperfeiçoamento do Setor Defesa. A não-realização de competição é percebida como possibilidade apenas excepcional e circunscrita a casos bem definidos. As excepcionalidades previstas na norma brasileira, consubstanciadas na inexigibilidade e na dispensa de licitação, são trazidas ao debate.

Por fim, procura o trabalho estabelecer noções aplicáveis a outras realidades, especialmente às latino-americanas. Sobressaem as noções de normatização, mercado, obrigatoriedade de licitar, flexibilidade de procedimentos e controle. Cada uma dessas noções é detalhada e tem avaliada sua contribuição para que desenhe um adequado procedimento licitatório para as aquisições militares.

Seleção da proposta mais vantajosa

A licitação é o processo administrativo destinado a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração. Essa definição encontra respaldo legal e doutrinário. A Lei de Licitações e

Contratos, em seu artigo 3º, define que o propósito das licitações é garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e selecionar a proposta mais vantajosa. A doutrina, por sua vez, estabelece que a licitação é “o instrumento de que dispõe o Poder Público para coligir, analisar e avaliar comparativamente as ofertas, com a finalidade de julgá-las e decidir qual será a mais favorável”¹, ou, ainda, que 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”².

Muito se discute a respeito de a licitação ser realmente capaz de selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração. Alegações em contrário procuram sustentar que a rigidez e a complexidade do processo impedem a flexibilidade administrativa necessária para o atendimento de situações específicas. Outras vezes, procuram sustentar que as empresas concorrentes estabelecem acordos entre si e montam cartéis para oferecimento de preços mais elevados à Administração, neutralizando a função básica de seleção da proposta mais vantajosa.

Nenhuma dessas críticas é totalmente desprovida de fundamento. De fato o processo licitatório é rígido e essa rigidez encontra-se clara no já citado artigo 3º da Lei de Licitações e Contratos, o qual estabelece a mais estrita obediência aos princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório e do julgamento objetivo, além de outros que sejam correlatos. No que se refere à possibilidade de as empresas concorrentes combinarem-se previamente para o oferecimento de preços mais elevados à Administração, isso de fato pode ocorrer, e é característico da implantação de relações competitivas em mercados muitas vezes restritos.

Não há contudo, razão para que se chegue à conclusão preferida pelos que pugnam pelo afastamento da exigência de competição: a supressão de seu caráter obrigatório. Se é verdade que o processo licitatório é rígido, também é verdadeiro que a Lei de Licitações estabelece condições de flexibilidade, tipificadas nas contratações por dispensa e inexigibilidade licitatória. No que toca à questão do oferecimento de preços mais elevados ao setor público, a Lei também dota os administradores públicos de adequados instrumentos de controle e verificação, os quais permitem a aferição dos preços em comparação com o mercado, afastando as empresas que procederem em desacordo com o interesse público.

A discussão liga-se ao entendimento do que seja a chamada *proposta mais vantajosa* para a Administração. Mais vantajosa não deve ser considerada a proposta que atenda aos requisitos ditados pessoalmente pela autoridade, mas que se revele conforme requisitos objetivos bem definidos, capazes de permitir a avaliação de adequabilidade tanto pela Administração quanto pelas próprias empresas licitantes e pelos órgãos de controle, além da sociedade civil. A noção de

¹ MOTTA, Carlos Pinto Coelho. *Eficácia nas Licitações e Contratos*. 5ª Edição. Belo Horizonte: Del Rey, 1995.

² MEIRELLES, Hely Lopes. *Licitação e Contrato Administrativo*. 3ª Edição. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1977.

proposta mais vantajosa não se alia à vontade pessoal do administrador, mas ao atendimento de requisitos previamente definidos.

No âmbito do programa de reaparelhamento da Força Aérea Brasileira, denominado Programa de Fortalecimento e Controle do Espaço Aéreo Brasileiro (PFCEAB), grande atenção tem sido dispensada à questão do estabelecimento de requisitos que permitam a avaliação objetiva das propostas. No que se refere ao Projeto FX, para aquisição de aviões de caça, o Tribunal de Contas da União tem acompanhado minuciosamente as ações do Comando da Aeronáutica e, no exercício do Controle Externo, tem considerado que o procedimento de seleção do fornecedor segue normas nacionais e internacionais adequadas e preestabelecidas, as quais são voltadas para a garantia de lisura e integridade da escolha, mediante julgamento objetivo.

As Forças Armadas do Brasil, às vezes, encontram dificuldades para definir critérios verdadeiramente objetivos de seleção da proposta mais vantajosa devido à ausência de um projeto de força. Salvador Raza, professor de estratégia da *National Defense University*, afirma que a sistemática de projeto de força conforma um sistema de conceitos que permitem identificar e relacionar as variáveis requeridas para a concepção do conjunto de capacidades antecipadas para o provimento da Defesa e uma metodologia associada sobre a utilização desses conceitos. Em texto publicado na imprensa³, Domício Proença e Eugênio Diniz, professores da Universidade Federal do Rio de Janeiro, referenciaram as dificuldades que decorrem da ausência de um projeto de força. O Exército Brasileiro, por exemplo, vê-se prisioneiro do dilema que resulta da convivência de concepções estratégicas divergentes (presença e dissuasão), as quais se entrecrocaram e se anulam mutuamente. No caso da Marinha do Brasil, há conflito entre diversas opções que terminam por não se combinar adequadamente e traduzir a busca de objetivos estratégicos além do alcance real do Poder Naval brasileiro, como, por exemplo, pretender a prontidão operacional de um grande navio-aeródromo sem garantir-lhe o adequado apoio logístico ou pretender operar submarinos nucleares sem apropriados meios eletrônicos de suporte.

Outra dificuldade referente à garantia de seleção da melhor proposta diz respeito ao contingenciamento orçamentário-financeiro, que caracteriza a gestão do Brasil e da maior parte dos países latino-americanos. Como não há garantia de continuidade dos recursos, fica comprometida boa parte da possibilidade de se conduzir projetos de longo prazo. Projetos de reaparelhamento e modernização mais abrangentes, em geral, sofrem sérias restrições e o resultado pode ser a opção por propostas não-condizentes com o almejado.

O processo decisório das licitações em Defesa

O processo decisório das licitações no Brasil apresenta-se, à primeira vista, complexo. É grande a quantidade de atores institucionais envolvidos e é amplo o número de detalhes normativos ligados à questão. Há, contudo, uma visível coerência entre os papéis a serem desempenhados pelos diferentes órgãos e entidades interessados e o conteúdo dos dispositivos normativos pertinentes. Não é, portanto, de difícil entendimento o verdadeiro espírito da exigência licitatória, relacionado à

³ PROENÇA Jr., Domício; DINIZ, Eugênio e outros. “A falta que faz um projeto para as Forças Armadas”. *O Estado de São Paulo*. São Paulo: 03/01/2003.

obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração. Para efeitos didáticos, dividimos o processo licitatório para aquisição de material militar em três fases: orçamentário-financeira, de aquisição e fiscalizatória.

No que se refere às licitações em geral, inclusive as licitações para aquisição de equipamento militar, pode-se dizer que os primeiros atores institucionais envolvidos são aqueles responsáveis pela aprovação do orçamento e pela disponibilização de recursos financeiros, a saber, as Unidades Gestoras e Órgãos Setoriais, o Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão (MPOG), o Presidente da República (PR), o Congresso Nacional e o Ministério da Fazenda (MF). A esse momento, constituído pela aprovação do orçamento e pela disponibilização dos recursos financeiros, chamamos fase orçamentário-financeira das licitações, reunidos sob uma só identificação dois ciclos distintos: o orçamentário e o financeiro.

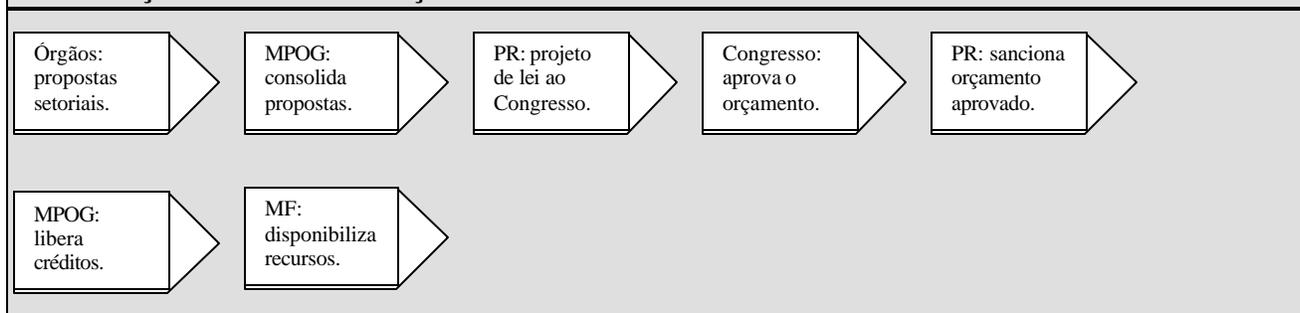
As proposições orçamentárias são originadas nas Unidades Gestoras, diretamente interessadas na obtenção de resultados e, sem dúvida, capazes de estabelecer com precisão suas necessidades e prioridades. As proposições iniciais de cada Unidade Gestora são consolidadas pelo respectivo Ministério ou outro órgão orçamentário (órgãos setoriais) e passam a compor as propostas setoriais. No caso da Defesa, no Brasil, essa consolidação compete ao Ministério da Defesa, o qual reúne as proposições dos Comandos da Marinha, do Exército e da Aeronáutica.

O Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão é responsável pelo recebimento das propostas dos órgãos setoriais, pela sua consolidação e encaminhamento ao Presidente da República. O Presidente, por sua vez, remete Projeto de Lei, mediante Mensagem Presidencial, ao Congresso Nacional.

O Congresso Nacional, composto pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, é responsável pela aprovação do Projeto de Lei, após intensos debates realizados no seio de suas diversas Comissões e reuniões plenárias. Após aprovada pelo Congresso Nacional e sancionada pelo Presidente da República, o projeto converte-se na Lei Orçamentária Anual (LOA). O Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão procede à liberação dos créditos orçamentários para cada órgão orçamentário contemplado na LOA, por meio do sistema informatizado de abrangência federal denominado SIAFI (Sistema Integrado de Administração Financeira). O Ministério da Defesa, no caso, recebe os créditos orçamentários que lhe competem.

Aprovado o orçamento e distribuídos os créditos para os órgãos setoriais, esses devem receber os recursos financeiros correspondentes, para execução do orçamento previsto. Paralelamente ao ciclo orçamentário, corre o ciclo financeiro. Enquanto o primeiro tem como órgão central o Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão, o segundo tem como ator principal o Ministério da Fazenda, órgão central de programação financeira. A esse último competem a arrecadação da receita tributária federal, por meio da Secretaria da Receita Federal, e a descentralização de recursos aos órgãos setoriais, por meio da Secretaria do Tesouro Nacional. Com a disponibilização dos recursos financeiros, os órgãos setoriais, entre os quais o Ministério da Defesa e os Comandos Militares, passam a dispor de liberdade para executar seu orçamento, o que inclui, com elevada importância, a questão relativa às licitações.

Licitações no Brasil: fase orçamentário-financeira.



A fase orçamentário-financeira da licitação de Defesa produz dois resultados essenciais para as futuras aquisições de material militar: define limites para as despesas que serão realizadas, bem como as prioridades de gasto público, e dota o Ministério da Defesa e os Comandos Militares dos recursos financeiros necessários para a execução de seus respectivos orçamentos. As aplicações definidas no orçamento correspondem à autorização institucional para aquisição de bens e serviços e realização de outras despesas. São a manifestação de vontade da sociedade civil, por meio de seus representantes. Definidas as prioridades e disponibilizados os recursos, as unidades componentes da estrutura de Defesa passam, cada uma, à fase de aquisição, à licitação, propriamente dita.

Os processos de aquisição são conduzidos pelas comissões de licitação. Essas comissões, que podem ser permanentes ou *ad hoc*, constituem-se nos termos do artigo 6º, inciso XV, da Lei de Licitações e Contratos. São comissões criadas pela Administração com a função de receber, examinar e julgar todos os documentos e procedimentos relativos às licitações e ao cadastramento de licitantes. Seus membros dispõem de independência funcional, não se submetendo a regras hierárquicas no desempenho de suas funções. Essa independência visa a garantir que os membros das comissões de licitação possam agir com liberdade e imparcialidade na avaliação dos processos de aquisição, ainda que contrariamente a seus superiores, na busca do interesse público. No âmbito das tomadas e prestações de contas julgadas pelo Tribunal de Contas da União, alegações de cumprimento de ordens superiores para agir de maneira não condizente com as normas legais e regulamentares não têm sido aceitas para eximir a responsabilidade dos membros de comissões que hajam praticados atos irregulares.

A fase de aquisição de material militar se desenvolve nas Forças Armadas, quase sempre em unidades especializadas nos processos para aquisição, com a definição dos objetos a serem adquiridos. Compete à Administração a condução de todo o processo licitatório, o qual se inicia com a definição precisa de suas necessidades. O Tribunal de Contas tem sido enfático no tocante à obrigatoriedade de descrição precisa do objeto a ser licitado. A Súmula de Jurisprudência nº 177 da Corte estatui que a definição precisa e suficiente do objeto constitui regra indispensável da competição.

Definido com clareza o material a ser adquirido, procede a comissão de licitação à definição da modalidade licitatória aplicável, bem como do tipo de licitação. A Lei de Licitações e Contratos prevê três modalidades licitatórias possíveis de utilização para a aquisição de material militar: *concorrência*, *tomada de preços* e *convite*. As modalidades licitatórias *concurso* e *leilão* destinam-se, respectivamente, à escolha de trabalho técnico, científico ou artístico e à venda de bens pela

Administração. Os tipos de licitação aplicáveis à aquisição de material militar são *menor preço*, *melhor técnica* e *técnica e preço*.

A *concorrência* é a modalidade de licitação de mais ampla competitividade. Pode ser utilizada em qualquer caso, entre quaisquer interessados que comprovem possuir os requisitos mínimos de qualificação exigidos em edital. Em geral, as grandes aquisições de equipamento militar ocorrem mediante uso dessa modalidade licitatória, muitas vezes, *concorrências internacionais*.

A *tomada de preços* é a segunda modalidade em termos de amplitude da competição. Ocorre entre interessados devidamente cadastrados ou que atendam às condições de cadastramento até o terceiro dia anterior à data de recebimento das propostas pela Administração, observada a necessária qualificação. Limita-se a aquisições até determinado valor fixado por lei.

O *convite* é a modalidade de licitação entre interessados do ramo pertinente ao objeto a ser licitado, cadastrados ou não, escolhidos e convidados em número mínimo de três, podendo o convite ser estendido a outros licitantes que manifestarem seu interesse com antecedência de até vinte e quatro horas da apresentação das propostas à Administração. Como a tomada de preços, também é limitada a aquisições até determinado valor fixado por lei, porém substancialmente menor. Em geral, é modalidade utilizada para pequenas aquisições e só raramente se aplica à aquisição de equipamento militar.

A seguir, deve ser conferida publicidade ao processo licitatório. Essa publicidade é garantida, por regra, mediante divulgação a mais ampla possível do edital convocatório, podendo ainda ser efetivada pela expedição dos convites. O edital deverá definir claramente o objeto licitado, os prazos, as sanções aplicáveis, as condições de pagamento e outros elementos previstos em lei. A Lei de Licitações e Contratos prima pelo Princípio da Vinculação ao Instrumento Convocatório, pelo qual é terminantemente vedado à Administração fugir das previsões contidas no edital. O artigo 41 da lei, expressamente, define que a Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada. O edital, podemos dizer, é a "lei específica de cada processo licitação".

Passa-se para a habilitação dos licitantes. Na habilitação, os competidores devem demonstrar que possuem a qualificação necessária ao cumprimento do objeto licitado. Não é permitido à Administração estabelecer requisitos de habilitação que restrinjam o caráter competitivo da licitação. Os licitantes que lograrem ser habilitados participarão da apresentação de propostas, as quais serão submetidas ao julgamento da comissão de licitação.

A terminologia das fases pode variar, mas não seu conteúdo. A Aeronáutica brasileira divide o processo de aquisição de aeronaves militares em três subprocessos que denomina fases "conceptual", "de viabilidade" de "de definição". Na primeira, tem-se por propósito a identificação da necessidade operacional, isto é, visa à idealização da aeronave que atenda à necessidade específica da Força. O exemplo oferecido é o da substituição dos atuais caças interceptadores *Mirage*. A nova aeronave deverá possuir armamento de médio alcance, radar de grande alcance, capacidade de reabastecimento em voo e condições de modernização ao longo da vida operacional. Na fase de viabilidade são analisadas todas as alternativas, todos os riscos e a relação custo-benefício. Na fase de definição, correspondente ao julgamento, escolhe-se o tipo de aeronave e seleciona-se o fornecedor.

Quando do julgamento das propostas, princípio de aplicação fundamental é o do julgamento objetivo. A comissão de licitação deverá julgar objetivamente, de acordo com o tipo de licitação, os critérios previamente estabelecidos no ato convocatório (edital ou convite) e de acordo com os fatores nele referidos, de maneira a possibilitar sua aferição pelos próprios licitantes e pelos órgãos de controle. A proposta mais vantajosa, de acordo com os critérios objetivos estabelecidos, deverá ser declarada vencedora, vindo a ser objeto de adjudicação à licitante e assinatura de contrato. Quadro a seguir resume a fase de aquisição de material militar.



De forma tanto concomitante quanto posterior à fase de aquisição, ocorre a fase fiscalizatória. Dela são parte os órgãos de Controle Externo e Controle Interno, não devendo ser esquecido o Controle Social. O Controle Externo, nos termos da Constituição do Brasil, compete ao Congresso Nacional, com o auxílio do Tribunal de Contas da União, os quais exercem a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade e economicidade.

O Controle Externo da Administração Pública tem por finalidade garantir a transparência nos atos de gestão e a adesão dos planos setoriais aos interesses nacionais. É exercido, normalmente, por parlamentos, tribunais de contas e controladorias. Deve ter como valores essenciais de sua atuação a independência e a confiabilidade. Cabe ao Controle Externo, apoiado pelo Controle Interno, atuar como guardião dos interesses públicos relativos às ações executadas com recursos públicos. Especialmente, no que se refere à Defesa, tradicionalmente um tema distante do cidadão, as entidades de controle tendem a assumir a totalidade do papel controlador, o que torna ainda mais crítica sua responsabilidade perante a sociedade civil.

O Controle Interno, por sua vez, é exercido a partir de oficinas orgânicas da própria Administração. No âmbito da Defesa, hoje, no Brasil, existem quatro estruturas orgânicas de Controle Interno, sendo uma no Ministério da Defesa, a Secretaria de Controle Interno do Ministério da Defesa (SCIMD), normalmente chefiada por um servidor superior do Ministério da Fazenda, e uma em cada Comando Militar: a Diretoria de Contas da Marinha (DICOM), a Diretoria de Auditoria do Exército (DAUD) e a Subsecretaria de Auditoria da Aeronáutica (SAUD), chefiadas por oficiais-generais das respectivas Forças. Como o Controle Externo, existe para garantir a transparência no uso dos recursos, sendo sua atuação mais voltada para a garantia de cumprimento de leis e regras e tem, como elemento distintivo principal, a ação predominantemente preventiva. Essa ação preventiva se concretiza no assessoramento direto ao chefe maior da Administração e aos diferentes setores desta.

A Lei de Licitações e Contratos, em seu artigo 113, define que o controle das despesas decorrentes dos contratos e demais instrumentos por ela regidos será feito pelo Tribunal de Contas, na forma da legislação pertinente. A demonstração da legalidade e regularidade da despesa e execução compete aos órgãos interessados da Administração, ou seja, no caso do material militar adquirido, ao órgão militar responsável pela aquisição. Compete, portanto, ao administrador, e não ao órgão de controle, a demonstração da regularidade da gestão. Os órgãos de controle devem supervisionar continuamente os contratos firmados, de forma a garantir a devida transparência.

Essa supervisão contínua do procedimento utilizado para aquisição de equipamento militar tem sido marcante no âmbito do Projeto SIVAM (Sistema de Vigilância da Amazônia), de responsabilidade do Comando da Aeronáutica. Inúmeros processos de fiscalização foram instaurados pelo Controle Externo para garantir a lisura dos procedimentos e a aderência ao interesse público. O Congresso Nacional e o Tribunal de Contas da União desdobraram-se no sentido de conferir a devida transparência ao processo, verdadeiro esforço de prestação de contas perante a sociedade.

Mercado e licitações públicas em Defesa

A aplicação dos princípios e conceitos econômicos ao Setor Defesa não visa a se tornar resposta para todas as questões, mas a constituir ferramenta analítica confiável na busca da melhor solução. Assim sendo, conceitos normalmente restritos ao mundo da ciência da escassez são transportados para o mundo da Defesa. Um universo em que, como no econômico, também há escassez de recursos e infinidade de demandas. No caso das licitações para aquisição de material militar, tendo em vista a relação de extrema proximidade entre interesses da estratégia de Defesa e da promoção comercial e econômica, sobressai a questão da *mentalidade de mercado*.

O conceito de *mercado*, embora de aplicabilidade ao tema da Defesa bastante polemizada, deve ser lembrado como ferramenta na busca de eficiência. No que se refere, por exemplo, à escolha entre diferentes armas e munições produzidas em plantas industriais privadas, nacionais ou internacionais, a competição entre as opções disponíveis, respeitadas as características específicas e a vocação de Defesa de cada país, poderá contribuir para a decisão pela melhor combinação a ser adquirida. A Empresa Brasileira de Aeronáutica (EMBRAER), é correntemente referenciada na literatura especializada como empresa tradicionalmente ligada ao Setor Defesa que obteve significativo progresso a partir do desenvolvimento de uma mentalidade de mercado.

A Economia de Defesa, ramo das ciências econômicas que se dedica ao estudo das relações econômicas subjacentes às atividades militares (e que ganha importância nos dias atuais), dedica especial atenção à noção de mercado em Defesa. A competição é hoje a noção básica a respaldar a eficiência nas contratações de Defesa, o que inclui todos os tipos de contratos de fornecimento de materiais e de prestação de serviços. Desde 1970, com o advento das *Packard Initiatives*, os Estados Unidos promoveram a restauração dos modelos competitivos nas contratações de seu Sistema de Defesa, iniciativas essas que foram fortalecidas com a edição da *Competition in Contracting Act*, de 1984, por meio do qual passou-se a exigir do Departamento de Defesa dos Estados Unidos competição plena e aberta.

A introdução das idéias e noções de mercado na Administração Pública constitui-se em fenômeno marcante dos modernos modelos de gestão. Neste sentido, manifestaram-se o *New Public Management*, que levou à administração pública britânica a fundamental ajuda de seu desenvolvido mercado e, no Brasil, o Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado, que ao definir a eficiência e a eficácia administrativa como objetivos essenciais da contemporaneidade, também definiu a busca da contribuição do mercado como requisito básico para o seu atingimento. No Brasil, a noção de competição nas licitações públicas começa com a edição do Decreto-lei nº 2.300/86 e se vê aperfeiçoada com a vigente Lei nº 8.666/93.

O Setor Defesa, como todos os demais setores da vida governamental e civil, é atingido pela contemporânea multidisciplinariedade e pela cada vez mais acentuada distância entre necessidades infinitas e recursos escassos. Tipicamente econômico. Tipicamente de mercado. As empresas de equipamento militar, como o próprio nome garante, são empresas, buscam lucro, necessitam eficiência como condição para a própria subsistência. O Setor Defesa, por sua vez, precisa dos equipamentos produzidos nas empresas, mas seus recursos são limitados e contingenciados, pelo que a eficiência do material disponibilizado pelo mercado torna-se essencial. A inter-relação é evidente. Faz-se necessária a contribuição do setor privado para a Defesa Nacional, de maneira a torná-la mais dinâmica e eficiente.

Uma das principais formas de se trazer ao setor público a contribuição do mercado ocorre por meio das licitações públicas. A Lei de Licitações e Contratos realça a importância de se levar em conta as características de mercado, com vistas ao aperfeiçoamento da gestão pública. O artigo 3º, ao definir a finalidade da licitação, deixa claro que os processos licitatórios devem nortear-se pela isonomia e igualdade entre os licitantes, de forma a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração. É dizer, trazer noções de mercado a contribuir para com a melhoria da Administração Pública consiste em promover e incentivar a competição no seio do setor privado, de forma a absorver o melhor dos resultados assim obtidos. Outros dispositivos do mesmo diploma legal fazem referência à contribuição do mercado para a melhoria do setor público. O inciso IV do artigo 15, por exemplo, faz expressa referência ao aproveitamento das peculiaridades do mercado, com vistas à economicidade. O parágrafo 6º do mesmo artigo define a obrigatoria coerência entre os preços licitados e os de mercado. O inciso I do parágrafo 7º, também do mesmo artigo, proíbe a especificação de marca, o que violaria os preceitos de mercado. O parágrafo 1º do artigo 23 torna obrigatório o melhor aproveitamento dos recursos disponíveis do mercado e a ampliação da competitividade.

Existem críticas à adoção de uma mentalidade de mercado na área da Defesa Nacional. A maior parte delas baseia-se na alegada incompatibilidade entre os assuntos de mercado e os assuntos estratégico-militares. De fato, é verdade que os dois mundos, à primeira vista, não compartilham interesses. A Economia reconhece que há bens para os quais o mercado não pode ser considerado, isoladamente, um sistema de distribuição adequado e suficiente e faz referência específica ao *bem Defesa*⁴. Hartley e Sandler lembram que o mercado da Defesa não se assemelha ao modelo econômico perfeitamente competitivo. Frequentemente são caracterizados pela existência de um único comprador, pela existência de um ou apenas alguns grandes fornecedores, pela existência de

⁴ MARTÍNEZ, Manuel Concha. "Fundamentos económicos de la economía de Defensa". *Revista Política y Estrategia*. Santiago, Chile: Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos.

firmas não totalmente orientadas pela maximização do lucro, pela incerteza, pela informação imperfeita e por barreiras governamentais à circulação de produtos⁵. Entretanto, desde logo, é importante ressaltar que assumir postura rígida no sentido da incompatibilidade entre mercado e Defesa significa incorrer no grave erro de negar a cada vez mais visível multidisciplinariedade que rege os dias atuais. Essa multidisciplinariedade, acentuada pelo fenômeno da globalização, não mais permite a adoção de comportamentos isolados, centrados em uma única visão dos fatos, sob pena de se dissociar as intenções das suas verdadeiras possibilidades de realização.

Mercado e competição são conceitos básicos para a condução de processos licitatórios. Sem obediência a esses princípios, não há como garantir a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração, não há como dizer que um fornecedor é bom ou não. Licitação que foge à saudável competição constitui afronta direta a essas noções. A idéia de que um comandante militar ou autoridade civil responsável por aquisição de equipamentos das Forças Armadas possa, pessoalmente, saber por si mesmo qual a melhor proposta, caminha na contramão da modernidade, é retrógrada, distorce a contribuição do setor privado no fornecimento de serviços e bens ao Poder Público, viola os preceitos legais da licitação e vilipendia a basilar noção de mercado nas licitações públicas.

Licitação como regra

Deve ficar clara a seguinte noção, consagrada pela legislação e doutrina atuais do Brasil: a licitação deve ser entendida como regra quando da aquisição de bens e serviços para a Administração Pública, e a sua não-realização, seja na forma de inexigibilidade, seja na forma de dispensa, como a exceção. A aquisição de material militar, da mesma forma, deve ter como regra a realização da devida competição, de forma a chamar o setor privado a prestar sua contribuição para com o aperfeiçoamento do Setor Defesa. A inexigibilidade e a dispensa dos certames licitatórios devem constituir-se em casos excepcionais. O caráter de excepcionalidade das aquisições diretas sem licitação fica evidenciado quando do cotejo de diferentes partes da Lei de Licitações e Contratos.

A primeira referência que se nos afigura é a consagração do Princípio da Isonomia. Por esse princípio, todos os particulares devem dispor de chances equivalentes de ofertar seus produtos e serviços à Administração Pública. É dizer: deve ser isonômico o tratamento concedido aos competidores em licitações públicas, de forma a que todos tenham oportunidade de contribuir para com a melhoria do Poder Público.

Outras referências importantes são as já citadas remissões à questão de mercado. Como visto acima, são diversos os artigos, incisos e parágrafos da Lei de Licitações que introduzem a noção de mercado na Administração Pública. Todos reforçam o entendimento de que a licitação deve ser vista como a regra. A sua não-realização deve ser excepcional.

⁵ HARTLEY, Keith & SANDLER, Todd. *The Economics of Defense*. Cambridge, USA: Cambridge University Press, 1995.

A doutrina internacional ensina que, não raras vezes, a internalização desse entendimento requer uma gradual, mas significativa, mudança de mentalidade. Se é verdade que, hoje, a posição consolidada dos países centrais sobre a aquisição de equipamentos militares é que a competição semeia a eficiência, aperfeiçoa comportamentos e reduz os preços, também é verdade que essa posição é resultado de profunda mudança. Nos Estados Unidos, até o início dos anos 1970, antes das *Packard Initiatives*, a competição era vista pelo governo como sendo menos atraente que o modelo de fornecedor único porque entendia-se que a competição⁶:

- a) demandaria mais tempo e esforço da Administração;
- b) aumentaria as chances de desentendimentos e protestos da parte das empresas licitantes;
- c) poderia desfazer relações de confiança estabelecidas entre governo e empresas licitantes;
- d) exigiria que o governo assumisse a responsabilidade de avaliar a capacidade de firmas rivais.

Não é, portanto, isento de dificuldades o caminho que leva à adoção da competição, sobretudo no Setor Defesa. É necessário incentivar o setor privado a trazer sua contribuição e há que se fomentar a mudança de mentalidade no seio do próprio setor público. Os ganhos são orientados para a sociedade, a qual verá seus recursos investidos de forma mais eficiente.

Inexigibilidade de licitação nas aquisições militares

Não obstante a exigência de que a competição mediante licitação constitua a regra e não a exceção para a aquisição de bens e serviços para a Administração Pública, há casos legalmente previstos em que a licitação poderá ser considerada inexigível ou dispensada. Em especial, no caso das aquisições de material militar, muitas vezes obtido em mercados de pouca competitividade, há hipóteses que devem ser estudadas com atenção.

De acordo com o artigo 25 da Lei de Licitações e Contratos, a licitação é considerada inexigível quando houver inviabilidade de competição, em especial, nos casos previstos nos incisos que integram o dispositivo, dos quais, resumidamente, dois podem ser aplicáveis à Defesa, quais sejam, os relativos à aquisição de materiais somente fornecidos por um produtor ou empresa e a contratação de serviços técnicos de natureza singular com profissionais ou empresas de notória especialização.

Para a doutrina jurídica brasileira, trata-se de elenco exemplificativo, ou seja, é possível que outras circunstâncias diferentes das legalmente previstas possam configurar a inviabilidade de competição e, conseqüentemente, justificar a inexigibilidade de licitação. Há, contudo, importante ressalva a ser feita: é essencial que a competição seja, de fato, inviável, para que se justifique a inexigibilidade. Ou seja, mesmo que seja caracterizado um dos casos previstos de inexigibilidade, se a competição for viável, passa a ser, automaticamente, obrigatória.

Caso típico, no Brasil, é o da produção de munição para armas portáteis e armas de porte. Somente uma empresa nacional, de grande porte, produz esse material vital para o funcionamento das Forças Armadas. O número extremamente restrito de empresas capazes de fornecer o produto

⁶ Id.

requerido pode caracterizar a inviabilidade de competição, justificando a opção pela inexigibilidade do processo licitatório. Não óbice de ordem técnico-jurídica à ampliação da competição para o exterior, mediante concorrência internacional, se for do interesse da Administração Militar e se não houver comprometimento da segurança nacional. O ideal, contudo, é que o País torne-se auto-suficiente nos itens de Defesa.

O mercado de equipamentos militares, em especial os de maior complexidade, costuma ser um mercado restrito. Não obstante, há um progressivo aumento do número de empresas que se habilitam à produção e fornecimento de materiais anteriormente só obtidos em verdadeiros monopólios. Há que se ter, portanto, o determinado discernimento no sentido de realizar a competição sempre que viável, de forma a garantir o respeito segundo o qual a realização do processo licitatório deve ser vista como a regra quando da aquisição de bens e serviços pelo Poder Público.

Dispensa de licitação nas aquisições militares

Além dos casos de inexigibilidade, há a possibilidade de dispensa de licitação. De acordo com o artigo 24 da Lei de Licitações e Contratos, a licitação pode ser dispensada apenas nos casos expressamente previstos. Ao contrário do que se passa em relação à inexigibilidade, a doutrina jurídica brasileira entende tratar-se de elenco exaustivo (e não apenas exemplificativo), ou seja, não há outras possibilidade de dispensa além daquelas contidas no artigo legal. Para que a situação concreta possa resultar na dispensa da licitação, há necessidade de que sejam preenchidos todos os requisitos. Não há liberdade para que o administrador crie novas situações de dispensa. De especial importância para o tema das aquisições militares são os incisos IX, XVIII e XIX do artigo 24 da Lei de Licitações e Contratos. Todos eles tratam de circunstâncias que dizem respeito à atividade das Forças Armadas.

O inciso IX permite a dispensa de licitação nos casos em que haja possibilidade de comprometimento da segurança nacional, nos casos estabelecidos em decreto do Presidente da República, ouvido o Conselho de Defesa Nacional. É uma possibilidade bastante ampla e subjetiva, contudo, deve corresponder a uma ameaça realmente visível à segurança nacional, em forma prevista no Decreto presidencial pertinente, com a audiência do Conselho de Defesa Nacional. Não se confunde a hipótese, deve ficar claro, com segurança pública ou segurança local.

Jorge Fernandes⁷ relembra que se trata de uma resposta da Lei de Licitações e Contratos ao conflito entre dois princípios: o da licitação e o da segurança nacional. O legislador entendeu que deveria prevalecer o segundo, nos casos previstos. A licitação, no caso, poderia trazer risco à segurança como decorrência de seus procedimentos: ampla publicidade, que poderia terminar por divulgar ação considerada sigilosa; recomendação de escolha de determinada empresa em detrimento de outras, com o intuito de assegurar o aparelhamento da indústria bélica nacional; prazos dos procedimentos, que poderiam ser incompatíveis com a rapidez necessária para o não-comprometimento da segurança nacional.

⁷ FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. *Contratação direta sem licitação: modalidades, dispensa e inexigibilidade de licitação*. Brasília: Editora Brasília Jurídica, 1995.

Importante ressaltar a posição de autores que entendem ser a licitação, nesses casos, não somente dispensável, mas, verdadeiramente, vedada, proibida. Entendem que se a licitação e a publicidade dela decorrente podem comprometer a segurança nacional então faz-se necessária, no interesse do bem comum, a proibição da realização do certame⁸. A legislação brasileira já contemplou essa posição, nos termos do estatuto de licitações anterior ao atual⁹.

O dispositivo atual, contudo, deve ser interpretado da forma mais restrita possível. Não pode qualquer caso ser enquadrado em seus limites, de acordo com a vontade de comandantes militares ou mesmo do Ministro da Defesa. Há que se tratar de caso previsto em decreto¹⁰ e deve haver a audiência do Conselho de Defesa Nacional. A licitação, como já extensamente discutido acima, deve ser tratada sempre como regra e sua dispensa como exceção. Não se trata da possibilidade de conferir a toda licitação que se refira à segurança nacional a dispensa. Mesmo em se tratando de aquisições de ampla envergadura, sempre que possível, há que ser realizado o procedimento licitatório. Mais ainda: por vezes o processo licitatório pode até ser dispensado, mas a autoridade militar não fica eximida da responsabilidade de adotar critérios impessoais e objetivos para a escolha do equipamento a ser adquirido.

É o caso do reaparelhamento da Força Aérea Brasileira, atualmente em andamento. Para escolha do fornecedor das aeronaves de caça a serem adquiridas (Projeto FX), a seleção está sendo feita com dispensa de licitação fundamentada no dispositivo legal em comento, haja vista a possibilidade de comprometimento da segurança nacional. Não obstante, o procedimento segue regras voltadas para a garantia de um julgamento objetivo.

O inciso XVIII, por sua vez, dispensa a licitação nas compras ou contratações de serviços para o abastecimento de navios, embarcações, unidades aéreas ou tropas e seus meios de deslocamento, quando em estada eventual de curta duração em portos, aeroportos ou localidades diferentes de suas sedes, por motivo de movimentação operacional ou de adestramento, quando a exigüidade dos prazos legais puder comprometer a normalidade e os propósitos das operações e desde que o valor não exceda o limite definido na Lei de Licitações e Contratos para a modalidade convite.

Por tratar de deslocamentos de tropas, aviões e aeronaves, o dispositivo revela-se de pronto aplicável às Forças Armadas. Mas não somente a elas. A doutrina acolhe que outros órgãos e entidades que sejam responsáveis pelo deslocamento de meios aéreos e flutuantes. Seria o caso, por exemplo, de aviões ou helicópteros da Polícia Federal em ação em regiões distantes, no cumprimento de seus deveres constitucionais de apuração de infrações contra a ordem pública ou

⁸ RIGOLIN, Ivan Barbosa. “Alguns casos polêmicos de licitação dispensável e inexigível”. *Revista do Tribunal de Contas da União*. Out/Dez de 1998, n. 78. Brasília: TCU, 1998.

⁹ BRASIL. *Decreto nº 2.300, de 21 de novembro de 1986*. Dispõe sobre licitações e contratos na Administração Federal e dá outras providências (REVOGADO).

¹⁰ O Decreto nº 2.295/97, que regulamenta o assunto, dispõe que a dispensa deverá ser justificada, notadamente no que se refere ao preço e ao fornecedor ou executante contratual.

repressão ao narcotráfico e ao contrabando. A dimensão do território nacional e a carência de muitas regiões justificaria a contratação sem licitação para a aquisição de peças ou realização de reparos.

É necessário, ainda, que a tropa, a aeronave ou o navio esteja em localidade diferente de sua sede, que o fornecimento seja imprescindível e que o tempo necessário a uma regular licitação seja incompatível com a operação em andamento. O fundamento lógico é a impossibilidade de retornar à sede juntamente com a imprescindibilidade do recebimento do combustível, peça, reparo, alimento ou outro objeto e a impossibilidade, em virtude do prazo exíguo para a conclusão da operação, de realização de uma licitação nos moldes ordinários. Requisito adicional é que o valor da contratação ou aquisição não ultrapasse o limite definido para a modalidade convite.

O inciso XIX, por fim, permite que se dispense o procedimento licitatório para as compras de materiais de uso pelas Forças Armadas, exceto materiais de uso pessoal e administrativo, quando houver necessidade de manter a padronização requerida pela estrutura de apoio logístico dos meios navais, aéreos e terrestres, mediante parecer de comissão instituída por Decreto. Esse dispositivo foi elaborado visando, especificamente, às necessidades das Forças Armadas. O que confere amparo à possibilidade de dispensa de licitação deve ser a causa legítima, amparada no interesse público, com absoluta impessoalidade da parte do comandante militar ou autoridade civil com poder decisório para determinar a aquisição direta. A doutrina faz menção à obrigatoriedade dos seguintes requisitos¹¹:

- a) as aquisições devem referir-se a materiais de uso pelas Forças Armadas;
- b) não pode ser contemplada pela dispensa a aquisição de material de uso pessoal ou administrativo, ainda que para organizações militares;
- c) o objetivo da aquisição deverá ser a manutenção da padronização;
- d) a padronização deve ser exigida pela estrutura de apoio logístico dos meios terrestres, navais e aéreos;
- e) essa exigência de padronização deverá contar com o parecer de comissão instituída por decreto.

A padronização é um princípio que diz respeito às aquisições em geral, previsto na Lei de Licitações e Contratos em seu artigo 15. Com muito mais propriedade, diz respeito às aquisições de equipamentos militares para as Forças Armadas. A decisão pela padronização deve ser precedida de ampla pesquisa técnica e de mercado que sejam capazes de definir claramente a necessidade de se adotar padrão único. Os estudos técnicos servirão para efetivar os Princípios da Impessoalidade e da Moralidade e para afirmar o primado do interesse público sobre o privado, no âmbito da Administração Pública. A padronização deve ser exigida pela estrutura de apoio logístico, de forma a que o não atendimento da exigência represente um comprometimento da operacionalidade dos meios militares.

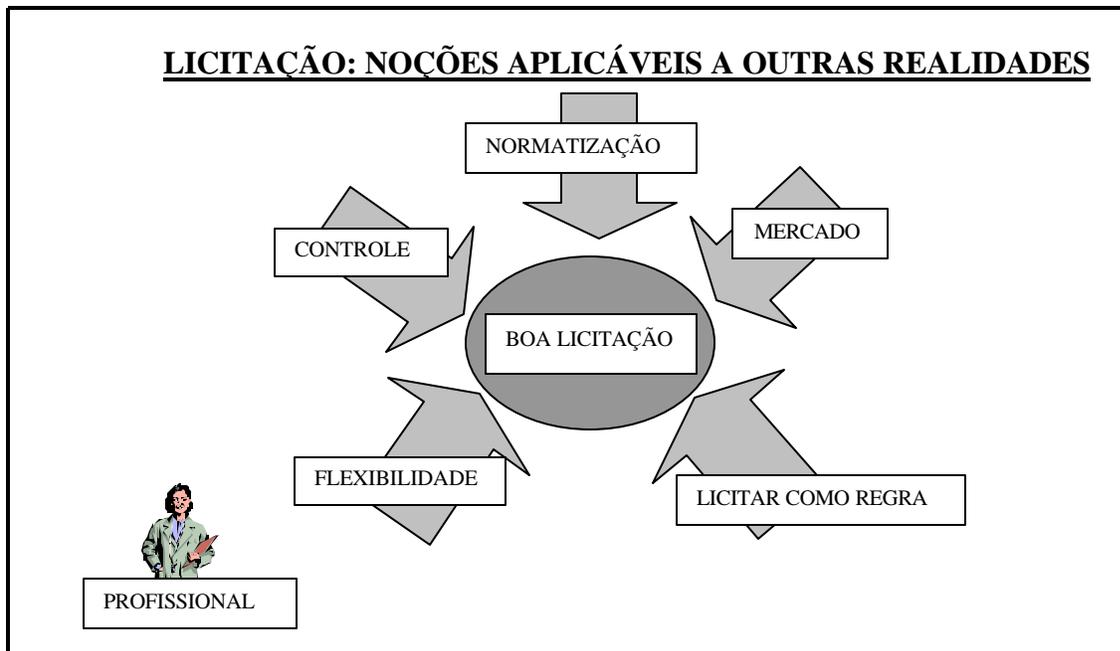
Aplicabilidade do modelo a outras realidades

O modelo brasileiro para licitação de material militar mostra-se aplicável a outras realidades, em especial, à realidade dos países latino-americanos, os quais convivem com problemas

¹¹ FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. *Op cit.*

semelhantes, em como a restrição de recursos governamentais para investimento. Adaptando-se os conceitos gerais às particularidades de cada caso, pode-se definir que o modelo para boas licitações nas aquisições de Defesa devem pautar-se pelas seguintes noções:

- a) normatização apropriada;
- b) mentalidade de mercado;
- c) definição da licitação como regra;
- d) flexibilidade procedimental; e
- e) controle.



A normatização apropriada apresenta-se como o pilar fundamental sobre o qual se assentam todas as demais exigências para a boa licitação. Essa normatização, preferencialmente, deve atender aos requisitos de abrangência, suficiência, detalhamento procedimental e supremacia do interesse público sobre o privado. Por abrangência, deve ser entendida a característica segundo a qual a norma sirva a todas ou à maior parte das licitações. A abrangência contribuirá para com o sucesso dos processos licitatórios, a ação do controle e, também, a aproximação das idéias de mercado nas aquisições militares. Suficiência significa a capacidade de o conteúdo da norma definir a totalidade, ou, pelo menos, a grande parte das regras licitatórias. O detalhamento procedimental diz respeito aos pormenores do processo, os quais devem estar claramente descritos, para minimizar falhas. Por fim, a supremacia do interesse público refere-se ao estabelecimento de garantias e instrumentos de fiscalização quanto ao processo licitatório, em favor da Administração Pública.

A mentalidade de mercado visa a permitir que o setor privado possa contribuir para com o aperfeiçoamento do Setor Defesa e o aumento da eficácia e eficiência no uso dos recursos públicos. Apóia-se, em especial, no atendimento ao Princípio da Isonomia. Restritos pelo contingenciamento orçamentário-financeiro, os países em desenvolvimento não podem prescindir da cooperação do setor privado em todos os ramos da atividade governamental. A mentalidade de mercado depende muito de sua contemplação na norma licitatória.

A definição da licitação como regra é a consagração da idéia de que a competição entre empresas para atendimento às necessidades do Setor Defesa deve, em princípio, ocorrer sempre. A não-realização de licitação é que deve ter caráter excepcional e isolado. A definição da licitação como regra está intimamente ligada à mentalidade de mercado e à normatização.

Por flexibilidade procedimental compreende-se a adequação das regras licitatórias às eventuais particularidades. Em especial, refere-se aos casos em que se possa dispensar a licitação. No que toca à da norma brasileira, a flexibilidade é garantida mediante clara previsão das condições de inexigibilidade e dispensa. Depende, fundamentalmente, de adequada elaboração normativa.

Por fim, tem-se o controle como noção para a boa licitação nas aquisições do Setor Defesa. Diz respeito tanto ao domínio do processo licitatório pela Administração que o executa quanto ao exercício de acompanhamento pelos sistemas de Controle Interno e Controle Externo. Visa a garantir que seja efetivamente selecionada a melhor proposta de aquisição militar e a garantir a aderência das decisões tomadas nos processos licitatórios aos interesses maiores da Nação.

Em conjunto, as noções acima descritas conformam o modelo da boa licitação. São noções simples, mas cuja aplicação demanda estudos e, em especial, a determinação de implementá-las. Não se deve esquecer, contudo, o elemento humano dos processos. Os processos de aquisição de material militar devem ser conduzidos por profissionais devidamente qualificados para fazê-lo, os quais devem compor as comissões de licitação. Além de qualificados, os profissionais devem ser comprometidos, sem reservas, com o sucesso dos processos realizados.

Conclusão

A licitação para aquisição de material militar, no Brasil, consiste de processo complexo, mas que obedece a princípios e regras bem definidas e segue uma lógica adequada ao atingimento dos propósitos desejados. A clara definição das normas licitatórias, sua suficiência, seu detalhamento e a consagração da noção de mercado contribuem para que se possa considerar os procedimentos existentes como apropriados. Não obstante, existem óbices que ainda impõem dificuldades à completa eficiência e eficácia das licitações do Setor Defesa. A primeira delas diz respeito à ausência de um projeto de força na Defesa brasileira, o que dificulta o estabelecimento de critérios objetivos de seleção. Outra dificuldade crônica tem decorrido dos contingenciamentos orçamentário-financeiros, os praticamente inviabilizam a condução adequada de processos de longo prazo. Por fim, registra-se o caráter ainda incipiente da mentalidade de mercado nas aquisições do Setor Defesa.

A noção de mercado, embora de aplicabilidade ao tema da Defesa bastante polemizada, deve ser lembrado como ferramenta na busca de eficiência nos processos de aquisição de material militar. Liga-se, fundamentalmente, à consagração do Princípio da Isonomia, pelo qual todos devem ter a chance de ofertar seus produtos e serviços ao Poder Público, em verdadeira competição pela oportunidade de contribuir para a sua melhoria. A competição é hoje a noção básica a respaldar a eficiência nas contratações de Defesa. Como os demais ramos da atividade governamental, a Defesa Nacional é atingida por contingenciamentos orçamentário-financeiros e faz-se, cada vez mais, necessária a contribuição do setor privado para o seu aperfeiçoamento, de maneira a torná-la mais

dinâmica e eficiente. Uma das principais formas de se trazer ao setor público a contribuição do mercado ocorre por meio das licitações públicas. Daí a importância de se garantir, mediante adequada normatização e mediante o comprometimento efetivo dos profissionais envolvidos, que a noção de mercado permeie as aquisições de material militar.

Como visto ao longo do texto, é verdade que críticas à adoção de uma mentalidade de mercado na área da Defesa Nacional, a maior parte referindo-se à suposta incompatibilidade entre os assuntos de mercado e os assuntos da estratégia militar. Entretanto, assumir postura rígida no sentido da incompatibilidade significa negar a cada vez mais visível multidisciplinariedade dos dias atuais. Mercado e competição devem ser vistos como conceitos fundamentais para a boa licitação, o que inclui aquela realizada no Setor Defesa. A idéia de que se possa prescindir da contribuição do setor privado não condiz com a modernidade nem com a realidade de países cuja distância entre os recursos disponíveis e as demandas existentes se torna cada vez mais crítica.

A licitação deve ser entendida como regra quando da aquisição de bens e serviços para a Administração Pública, e a sua não realização, seja na forma de inexigibilidade, seja na forma de dispensa, como a exceção à regra. A aquisição de material militar, da mesma forma, deve ter como regra a realização da devida competição. A inexigibilidade e a dispensa dos certames licitatórios devem constituir-se em casos excepcionais. A internalização desse entendimento pode demandar uma significativa, mudança de mentalidade da parte dos administradores públicos.

No âmbito da legislação licitatória brasileira, os casos excepcionais são tratados sob a forma de inexigibilidade ou dispensa de licitação. De acordo com a Lei de Licitações e Contratos, a licitação é considerada inexigível quando houver inviabilidade de competição, em especial, nos casos previstos. Trata-se de elenco exemplificativo: é possível que outras circunstâncias possam configurar a inviabilidade de competição. Contudo, mesmo que seja caracterizado um dos casos previstos de inexigibilidade, se a competição for viável, é obrigatória.

A dispensa da licitação pode ocorrer apenas nos casos expressamente previstos. Ao contrário do que se passa em relação à inexigibilidade, as possibilidades de dispensa configuram elenco exaustivo e não apenas exemplificativo. Não há outras possibilidade de dispensa além das legalmente previstas. A lei prevê casos que são de especial importância para as Forças Armadas: a dispensa de licitação nos casos em que haja possibilidade de comprometimento da segurança nacional, a dispensa de licitação nas compras ou contratações de serviços para o abastecimento de unidades militares em deslocamento e o caso relativo à necessidade de manter a padronização requerida pela estrutura de apoio logístico.

É possível a exportação de idéias contidas no modelo brasileiro para licitação de material militar para outras realidades, em especial, à realidade dos países latino-americanos, os quais convivem com problemas semelhantes. Adaptando-se os conceitos gerais às particularidades de cada caso, pode-se definir que o modelo para boas licitações nas aquisições de Defesa devem pautar-se pelas seguintes noções:

- a) normatização apropriada: caracterizada pelo atendimento dos requisitos de abrangência, suficiência, detalhamento procedimental e supremacia do interesse público sobre o privado, desponta como a condição primordial para a boa condução dos processos de aquisição de material militar;

- b) mentalidade de mercado: visa a permitir que o setor privado possa contribuir para com o aperfeiçoamento do Setor Defesa e o aumento da eficácia e eficiência no uso dos recursos públicos, e depende muito de sua contemplação na norma licitatória;
- c) definição da licitação como regra: relaciona-se com a questão da mentalidade de mercado nas aquisições militares e corresponde à consagração da idéia de que a competição deve, em princípio, ocorrer sempre, sendo a não-realização de licitação excepcional;
- d) flexibilidade procedimental: diz respeito às eventuais necessidades de se adotar procedimentos distintos da apriorística realização de competição;
- e) controle: refere-se ao domínio do processo licitatório pela Administração e ao exercício de acompanhamento pelos sistemas de Controle Interno e Externo, com vistas à garantia de seleção da melhor proposta e de aderência das decisões licitatórias aos interesses nacionais;

Além das noções acima, deve-se contemplar adequadamente o elemento humano, o qual se refere à condução dos processos de aquisição de material militar por profissionais qualificados e comprometidos com o interesse público. Em conjunto, as noções acima descritas conformam o modelo da boa licitação. São noções simples, mas cuja aplicação demanda estudos e, em especial, a determinação de implementá-las.

Referências

BRASIL. Comando da Aeronáutica. “Força Aérea Renovada”. Internet: www.aer.mil.br/publicacao/Imprensa/Noticias/forcarenovada.htm.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Promulgada em 05 de outubro de 1988, com alterações posteriores.

BRASIL. *Decreto nº 2.295, de 04 de agosto de 1997*. Regulamenta o disposto no artigo 24, inciso IX, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e dispõe sobre a dispensa de licitação nos casos que possam comprometer a segurança nacional.

BRASIL. *Decreto nº 2.300, de 21 de novembro de 1986*. Dispõe sobre licitações e contratos na Administração Federal e dá outras providências (REVOGADO).

BRASIL. *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.

BRASIL. Presidência da República. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília: Imprensa Nacional, 1999.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Decisão 603/2002-TCU-2ª Câmara (TC 012.799/2002-0)*. Programa de Reparelhamento da Força Aérea. Ministro-Relator Ubiratan Aguiar. Ata 45/2002-2ª Câmara, Sessão de 28/11/2002.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Decisão 879/1997-TCU-Plenário (TC 018.893/1996-1)*. Acompanhamento do Desenvolvimento dos Projetos de Reparelhamento da Força Aérea Brasileira. Ministro-Relator Adhemar Ghisi. Ata 47/1997-Plenário, Sessão de 09/12/1997.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Relação 025/2001-TCU-2ª Câmara (TC 008.542/2001-2)*. Obras civis no Sistema de Vigilância da Amazônia. Ministro-Relator Ubiratan Aguiar. Ata 28/2001-2ª Câmara, Sessão de 09/08/2001.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Relação 043/2002-TCU-2ª Câmara (TC 009.132/2001-9)*. Auditoria no Projeto SIVAM. Ministro-Relator Ubiratan Aguiar. Ata 31/2002-2ª Câmara, Sessão de 22/08/2002.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Súmulas do da jurisprudência predominante do Tribunal de Contas da União*. 4ª edição. Brasília: TCU, 1998.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. *Contratação direta sem licitação: modalidades, dispensa e inexigibilidade de licitação*. Brasília: Editora Brasília Jurídica, 1995.

HARTLEY, Keith & SANDLER, Todd. *The Economics of Defense*. Cambridge, USA: Cambridge University Press, 1995.

MANKIW, Gregory. *Principles of Economics*. Fort Worth, USA: The Dryden Press.

MARTÍNEZ, Manuel Concha. “Fundamentos económicos de la economía de Defensa”. *Revista Política y Estrategia*. Santiago, Chile: Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 24ª Edição. São Paulo: Malheiros Editores, 1999.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Licitação e Contrato Administrativo*. 3ª Edição. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1977.

MOTTA, Carlos Pinto Coelho. *Eficácia nas Licitações e Contratos*. 5ª Edição. Belo Horizonte: Del Rey, 1995.

PATTILLO, Guillermo (org.). *Gasto y transparencia fiscal: Argentina, Chile y Peru*. Santiago, Chile: Universidad de Santiago de Chile, 2001.

PIRES, João Batista Fortes de Souza. *Contabilidade pública: teoria e prática*. 3ª Edição. Brasília: Franco e Fortes, 1996.

PROENÇA Jr., Domício; DINIZ, Eugênio e outros. “A falta que faz um projeto para as Forças Armadas”. *O Estado de São Paulo*. São Paulo: 03/01/2003.

RAZA, Salvador Ghelfi. *Projeto de força: o elo ausente em reformas de defesa*. Texto apresentado no REDES 2002 – *Research and Education in Defense and Security Studies*. Brasília, Brasil, 2002.

RIGOLIN, Ivan Barbosa. “Alguns casos polêmicos de licitação dispensável e inexigível”. *Revista do Tribunal de Contas da União*. Out/Dez de 1998, n. 78. Brasília: TCU, 1998.

Abreviaturas

DAUD: Diretoria de Auditoria do Exército

DICOM: Diretoria de Contas da Marinha

EMBRAER: Empresa Brasileira de Aeronáutica

LOA: Lei Orçamentária Anual
MF: Ministério da Fazenda
MPOG: Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão
PFCEAB: Programa de Fortalecimento e Controle do Espaço Aéreo Brasileiro
PR: Presidência da República
SAUD: Subsecretaria de Auditoria da Aeronáutica
SCIMD: Secretaria de Controle Interno do Ministério da Defesa
SIAFI: Sistema Integrado de Administração Financeira
TCU: Tribunal de Contas da União

Fuente:

Ponencia preparada para el VI Seminario sobre Investigación y Educación en Estudios de Seguridad y Defensa (REDES 2003), CHDS, Santiago de Chile, 27 al 30 de octubre de 2003