

UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E SOCIAIS
MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

PABLO DARLAN FRAGA VASCONCELOS

**AS AQUISIÇÕES CENTRALIZADAS DO EXÉRCITO NA REGIÃO
METROPOLITANA DO RECIFE: DIAGNÓSTICO E PROPOSIÇÕES EM
CONSONÂNCIA COM O CONCEITO *TRIPLE BOTTOM LINE (TBL)***

SOUSA/PB

2023

PABLO DARLAN FRAGA VASCONCELOS

**AS AQUISIÇÕES CENTRALIZADAS DO EXÉRCITO NA REGIÃO
METROPOLITANA DO RECIFE: DIAGNÓSTICO E PROPOSIÇÕES EM
CONSONÂNCIA COM O CONCEITO *TRIPLE BOTTOM LINE (TBL)***

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Campina Grande (UFCG), como exigência do Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional (PROFIAP), requisito para obtenção do título de Mestre na área de Administração Pública.

Orientadora: Profa. Dra. Jônica Marques Coura Aragão.

SOUSA/PB

2023

PABLO DARLAN FRAGA VASCONCELOS

**AS AQUISIÇÕES CENTRALIZADAS DO EXÉRCITO NA REGIÃO
METROPOLITANA DO RECIFE: DIAGNÓSTICO E PROPOSIÇÕES EM
CONSONÂNCIA COM O CONCEITO *TRIPLE BOTTOM LINE (TBL)***

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Campina Grande (UFCG), como exigência do Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional (PROFIAP), requisito para obtenção do título de Mestre na área de Administração Pública.

Aprovada em:

Banca:

Profa. Dra. Jônica Marques Coura Aragão
Orientador
UFCG/CCJS/PROFIAP

Profa. Dra. Ana Paula Basso
Membro Externo
UFCG/CCJS/PROFIAP

Profa. Dra. Marlene Valerio dos Santos Arenas
Membro Interno
UNIR/PROFIAP

VASCONCELOS, Pablo Darlan Fraga. **As aquisições centralizadas do exército na região metropolitana do Recife: Diagnóstico e proposições em consonância com o conceito *Triplo Bottom Line (TBL)***. Dissertação. Programa de Pós-Graduação Mestrado Profissional em Administração Pública (PROFIAP). Universidade Federal de Campina Grande (UFCG). Sousa-PB.

RESUMO

As aquisições públicas, por meio de licitação, consistem em relevante demanda da administração pública, que exige uma contínua observação e aprimoramento do seu processo de realização. O presente estudo tem como objetivo analisar os processos licitatórios, realizados de maneira centralizada, pelas Organizações Militares do Exército, localizadas na Região Metropolitana do Recife, com ênfase na observação sistematizada das práticas anticompetitivas de empresas licitantes. Para isso, são considerados como objeto de pesquisa, os processos gerenciados pelo Grupo de Coordenação e Acompanhamento de Licitações e Contratos (GCALC), seção presente no organograma do Comando da 7ª Região Militar. Trata-se de um estudo de natureza aplicada, mediante o emprego do método de abordagem hipotético-dedutivo e do método de procedimento sistêmico, com as técnicas de pesquisa bibliográfica e documental indireta. Apresenta-se uma análise qualitativa, na qual a principal ferramenta de coleta de dados utilizada é o Portal de Licitações do Exército Brasileiro, repositório do inteiro teor de todas as licitações da Força e, de maneira subsidiária, o Portal de Compras do Governo Federal – Comprasnet, caracterizando-se, assim, como uma pesquisa descritiva. Pretende-se como resultado apresentar um Produto Técnico-Tecnológico (Manual de Boas Práticas Licitatórias), elaborado em consonância com o conceito de sustentabilidade conhecido como *Triple Bottom Line* (Tripé da Sustentabilidade), sendo capaz de oferecer um repertório de medidas preventivas e de estratégias para minorar os efeitos de ações anticompetitivas nos procedimentos licitatórios, reduzindo os custos e otimizando a qualidade das aquisições públicas dos produtos e serviços, a níveis superiores aos identificados atualmente.

Palavras-chave: aquisições centralizadas; otimização das aquisições; práticas anticompetitivas; pregão eletrônico; tripé da sustentabilidade.

VASCONCELOS, Pablo Darlan Fraga. **As aquisições centralizadas do exército na região metropolitana do Recife: Diagnóstico e proposições em consonância com o conceito *Triplo Bottom Line (TBL)***. Dissertação. Programa de Pós-Graduação Mestrado Profissional em Administração Pública (PROFIAP). Universidade Federal de Campina Grande (UFCG). Sousa-PB.

ABSTRACT

Public acquisitions, through bidding, consist of a relevant demand from the public administration, which requires continuous observation and improvement of its realization process. The present study aims to analyze the bidding processes, carried out in a centralized manner, by the Military Organizations of the Army, located in the Metropolitan Region of Recife, with emphasis on the systematic observation of the anticompetitive practices of bidding companies. For this, the processes managed by the Group for Coordination and Monitoring of Bidding and Contracts (GCMBC), a section present in the organization chart of the Command of the 7th Military Region, are considered as an object of research. This is an applied study, using the hypothetical-deductive method of approach and the systemic procedure method, with indirect bibliographic and documentary research techniques. A qualitative analysis is presented, where the main data collection tool used is the Brazilian Army Bidding Portal, repository of the entire content of all Force bids and, in a subsidiary way, the Federal Government Procurement Portal – Comprasnet, characterizing itself as a descriptive research. As a result, it is intended to present a Technical-Technological Product (Manual of Good Bidding Practices), prepared in line with the concept of sustainability known as Triple Bottom Line (Sustainability Tripod), being able to offer a repertoire of preventive measures and strategies to lessen the effects of anti-competitive actions in bidding procedures, reducing costs and optimizing the quality of public procurement of products and services, at levels higher than those currently identified.

Keywords: centralized procurement; procurement optimization; anticompetitive practices; electronic trading; sustainability tripod.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Linhas de defesa na gestão de riscos - Lei nº 14.133/2021	43
Figura 2 - Substratos do Tripé da Sustentabilidade	46

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Pregão 02/2022 – Sv Mnt Veículos - 14º B Log	57
Tabela 2 - Pregão 04/2022 – Aqs Mat Hidráulico - 14º B Log	60
Tabela 3 - Pregão 04/2021 - AqsMat Perm TI/TIC - 4º B Com.....	62
Tabela 4 - Pregão 19/2020 - SvTlf Móvel - Base.....	66
Tabela 5 - Pregão 10/2022 - Aquisição de Gêneros Alimentícios do Quantitativo de Subsistência.....	69
Tabela 6 - Aquisição de Gêneros Alimentícios do Quantitativo de Rancho	73
Tabela 7 - Pregão 5/2022 - Sv UTI Móvel	78
Tabela 8 - Pregão 2/2022 – Sv Loc Veículo.....	81
Tabela 9 - Pregão 12/2022 – Aqs Mat Exped.....	84
Tabela 10 - Pregão 20/2022 – Aqs Mat Limpeza	85
Tabela 11 - Pregão 1/2022 – Aqs Mat Perm	87
Tabela 12 - Pregão 13/2022 – Aqs Mat Perm Rancho - PASA	88

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Modalidades Licitatórias antes e depois da NLLCA	17
Quadro 2 - Critérios de Julgamento antes e depois da NLLCA.....	20
Quadro 3 - Tratamento diferenciado para ME/EPP na CF/1988	22
Quadro 4 - Pregões eletrônicos coordenados pelo GCALC/7 com Atas ou contratos vigentes até o ano de 2023	56
Quadro 5 - Extrato SISCOFIS material de informática Cmdo/7.....	63
Quadro 6 - interposição de recursos Pregão QS 10/2022.....	70
Quadro 7 - Critérios para Habilitação	81
Quadro 8 - Extrato SISCOFIS Cmdo/7.....	89

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ANPAD	Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em
Administração	
ARP	Ata de Registro de Preços
BDEx	Biblioteca do Exército
CATMAT	Catálogo de Material
CCC	Comissão Central de Compras
CGU	Controladoria-Geral da União
CISAP	Comissão Interministerial de Sustentabilidade na Administração
Pública	
CMED	Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento
CNPJ	Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica
CODUG	Código de Unidade Gestora
DASP	Departamento de Administração do Serviço Público
DM	Divisão de Material
DOU	Diário Oficial da União
EB	Exército Brasileiro
ENAP	Escola Nacional de Administração Pública
EPP	Empresa de Pequeno Porte
GCALC	Grupo de Coordenação e Acompanhamento de Licitações e
Contratos	
IN	Instrução Normativa
IRP	Intenção de Registro de Preço
LAI	Lei de Acesso à Informação
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
ME	Microempresa
MGI	Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos
MPOG	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
NLLCA	Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OM	Organização Militar
ONU	Organização das Nações Unidas

PASA	Programa de Auditoria em Segurança Alimentar
PCA	Plano de Contratações Anual
RAE	Regulamento de Administração do Exército
RM	Região Militar
RMR	Região Metropolitana do Recife
SEGES	Secretaria de Gestão do Ministério da Economia
SEF	Secretaria de Economia e Finanças do Exército
SIAFI	Sistema Integrado de Administração Financeira
SICAF	Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores
SIMATEX	Sistema de Material do Exército
SIPLEX	Sistema de Planejamento do Exército
SLTI	Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação
SRP	Sistema de Registro de Preços
TCU	Tribunal de Contas da União
<i>TBL</i>	<i>Triple Bottom Line</i>
TCI	Tecnologia da Informação e Comunicações
UGG	Unidade Gestora Gerenciadora
UGP	Unidade Gestora Participante
UTI	Unidade de Terapia Intensiva

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	6
1.1 PROBLEMA DE PESQUISA	8
1.2 OBJETIVOS	8
1.2.1 Objetivo geral	8
1.2.2 Objetivos específicos	9
1.3 JUSTIFICATIVA E RELEVÂNCIA DA PESQUISA	9
2 REFERENCIAL TEÓRICO	11
2.1 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	11
2.2 LICITAÇÃO	12
2.2.1 Planejamento de Contratações	15
2.2.2 Modalidades Licitatórias	16
2.2.3 Critérios de Julgamento	19
2.2.4 Tratamento diferenciado para Microempresas e Empresas de Pequeno Porte	21
2.3 AQUISIÇÕES CENTRALIZADAS	24
2.3.1 Operacionalização das aquisições centralizadas	26
2.4 OPERACIONALIZAÇÃO DAS AQUISIÇÕES NO ÂMBITO DO EXÉRCITO BRASILEIRO	30
2.4.1 Grupo de Coordenação e Acompanhamento de Licitações e Contratos (GCALC)	31
2.4.2 Sistema de Controle de Materiais do Exército	34
2.5 PRÁTICAS ANTICOMPETITIVAS EM PROCEDIMENTOS LICITATÓRIOS ...	34
2.5.1 Utilização de <i>software</i> configurado para operar na fase de lances	35
2.5.2 Conluio entre licitantes durante a disputa	35
2.5.3 Criação de ME / EPP com a finalidade única de participação em Pregões Eletrônicos	36
2.5.4 Uso indevido dos benefícios concedidos às Microempresas (ME) e Empresas de Pequeno Porte (EPP)	37

2.5.5 Solicitação de reequilíbrio econômico-financeiro após homologação do certame.....	38
2.5.6 Solicitação de troca de marca para item da proposta.....	39
2.5.7 Alegação de erro de digitação na fase de lances	41
2.6 INSTRUMENTOS E NORMAS PARA VIABILIZAÇÃO DE BOAS PRÁTICAS AQUISITIVAS	42
2.7 AQUISIÇÕES PÚBLICAS E SUSTENTABILIDADE: UMA EQUAÇÃO A RESOLVER	44
2.7.1 Modelo <i>Triple Bottom Line</i> (TBL)	46
2.7.2 Inserção dos critérios de Sustentabilidade na Administração Pública	47
2.7.3 Caracterização do Tripé da Sustentabilidade no contexto de práticas anticompetitivas em licitações	49
3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....	52
3.1 OBJETO FORMAL DO ESTUDO E RECORTE TEMPORAL	52
3.2 CARACTERIZAÇÃO DA PESQUISA.....	52
3.3 INSTRUMENTOS PARA COLETA DE DADOS E TRATAMENTO DAS INFORMAÇÕES	53
3.4 ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DOS DADOS.....	54
4 ANÁLISE E RESULTADOS.....	56
5 APRESENTAÇÃO DO PRODUTO TÉCNICO-TECNOLÓGICO	92
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS	93
REFERÊNCIAS.....	96

1 INTRODUÇÃO

Mecanismo obrigatório para aquisição de bens e serviços pelo setor público, como prescreve o inc. XXI, art. 37, da Constituição Federal (BRASIL, 1988), o procedimento licitatório é objeto de constante debate e inovação legislativa. De acordo com Cunha e Le Bourlegat (2016) as compras governamentais vêm sendo discutidas por um conjunto de autores, em função não só do poder de influência que exercem na atividade econômica, como também na indução de diversas formas de políticas públicas por meio de compras estratégicas.

Para Carvalho Filho (2022) o termo licitação comporta vários sinônimos, sendo que praticamente todos ligados à ideia de oferecer, arrematar, fazer preço sobre a coisa, disputar ou concorrer. Relacionada ao setor público, a licitação deve ser utilizada como uma ferramenta capaz de controlar e gerir a aplicação dos recursos públicos demonstrando comprometimento com os princípios constitucionais, bem como transparência entre a Administração Pública e seus administrados (DI PIETRO, 2022).

Nesse cenário, o Exército Brasileiro como integrante da Administração Pública Direta prevê no art. 5º do Regulamento de Administração do Exército (RAE), que as atividades administrativas do Comando do Exército como um todo obedecerão aos mesmos princípios previstos no ordenamento jurídico para a Administração Federal. As Organizações Militares (OMs), conforme art. 9º do RAE são estruturas do Comando do Exército com denominação oficial, quadro de organização e quadro de cargos próprios, possuem autonomia administrativa para realização de procedimentos licitatórios.

Com isso, foi implementado pelo Exército Brasileiro de maneira regionalizada, a criação de Grupos de Coordenação e Acompanhamento de Licitações e Contratos (GCALCs), com a finalidade de orientar e supervisionar a realização de pregões eletrônicos centralizados para aquisição de bens e serviços pelas Organizações Militares localizadas em um mesmo conglomerado urbano.

Na Região Metropolitana do Recife (RMR), o GCALC está presente como órgão de assessoramento no organograma do Comando da 7ª Região Militar, OM do Exército criada em 23 de fevereiro de 1945 e reorganizada em 24 de setembro de 2015 por meio da Portaria nº 1.359 do Comandante do Exército. O GCALC é

responsável pela coordenação, fiscalização e implementação de estratégias de aquisições em 12 Organizações Militares com autonomia para realizar atos de gestão administrativa, financeira e orçamentária, atuando no sentido de distribuir as aquisições de maneira sistemática e proporcional de acordo com seu objeto, e considerando o efetivo de cada OM.

Na centralização de compras, o órgão gerenciador é responsável por conduzir o certame para contratação de bens e serviços considerando também a necessidade dos demais órgãos participantes. Pelo número de unidades administrativas envolvidas, cada pregão centralizado envolve uma vultosa quantidade licitada, desse modo, ações que venham a comprometer o propósito final do certame causam grande impacto, assumindo, assim, o referido procedimento licitatório, especial importância e necessária cautela.

Nesse cenário, propõe-se abordar ao longo do trabalho, diversas práticas anticompetitivas das empresas licitantes, constatadas durante a realização do certame, e após sua homologação, até o encerramento da vigência da Ata de Registro de Preços. No intuito de obter vantagem competitiva indevida diante das concorrentes e em detrimento da Administração Pública, as condutas lesivas dos licitantes têm como efeito imediato o retardamento do fluxo ordinário da contratação e como ação mediata a lesão à fazenda pública.

Para além disso, o procedimento de contratação deve ocorrer de forma sustentável, com utilização racional dos recursos envolvidos, visando principalmente o interesse público e não podendo ignorar os aspectos sociais e ambientais. Com isso, pretende-se analisar o tema ancorado no conceito *Triple Bottom Line (TBL)*, que trouxe a noção dos três pilares do desenvolvimento sustentável, buscando o equilíbrio entre os ideais da prosperidade econômica, qualidade ambiental e justiça social. O estudo buscou analisar a aplicação do *Triple Bottom Line (TBL)* como ferramenta de qualidade para promover melhorias nos processos de aquisição e na gestão dos recursos públicos.

Para o desenvolvimento do presente trabalho, foram procedidas pesquisas no Portal de Licitações do Exército Brasileiro e no Portal de Compras do Governo Federal – Comprasnet quanto ao histórico de negociações; cadastramento e situação jurídica das empresas licitantes no Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores (SICAF); levantamento e diagnóstico dos recursos interpostos na fase de habilitação dos certames, bem como das impugnações ainda na fase de cadastramento das

propostas, além de proveito do Sistema de Material do Exército (SIMATEX) e utilização de bases de dados, que funcionem como repositório de trabalhos acadêmicos.

Assim sendo, o presente estudo foi organizado em seções, a primeira partindo desta introdução, a segunda contém a fundamentação teórica abrangendo os aspectos referentes à Administração Pública no contexto das licitações com seus pontos relevantes e indispensáveis para construção do entendimento temático, acrescentando-se a demonstração das especificidades do Exército, e ainda os aspectos teóricos e a oportuna aplicabilidade do modelo *TBL*.

Os procedimentos metodológicos foram dispostos na seção de número três. A quarta seção foi destinada à apresentação dos resultados da análise e interpretação dos dados coletados. O produto do trabalho está apresentado na seção de número cinco e trata-se de um manual de boas práticas, contendo técnicas e estratégias com embasamentos legais existentes para uma realização otimizada e sustentável de aquisições públicas por meio de processos licitatórios. A última sessão foi destinada aos aspectos conclusivos do estudo.

1.1 PROBLEMA DE PESQUISA

Analisar os processos licitatórios, realizados de maneira centralizada pelas Organizações Militares do Exército, localizadas na Região Metropolitana do Recife, com ênfase na observação sistematizada das práticas anticompetitivas de empresas licitantes.

1.2 OBJETIVOS

1.2.1 Objetivo geral

- Analisar as disposições normativas que possam embasar estratégias operacionais capazes de coibir práticas anticompetitivas em procedimentos licitatórios.

1.2.2 Objetivos específicos

- Descrever as ações anticompetitivas praticadas por licitantes e relacionar com as previsões legais antifraude;
- Identificar vulnerabilidades dos sistemas de informação utilizados;
- Indicar possíveis estratégias da comissão de licitação, que possam contribuir para mitigar práticas anticompetitivas, de acordo com as diretrizes conceituais do *Triple Bottom Line (TBL)*.
- Elaborar um manual de rotinas (boas práticas licitatórias) à luz do modelo *Triple Bottom Line (TBL)*, com o propósito de orientar preventivamente a Administração Pública e, especialmente, a comissão de licitação quanto aos elementos e subterfúgios procedimentais que comprometem o caráter competitivo das licitações.

1.3 JUSTIFICATIVA E RELEVÂNCIA DA PESQUISA

O conceito central de licitação vincula-se à escolha de uma proposta que atenda a necessidade da administração e ao mesmo tempo propicie o menor dispêndio possível de recursos. Para isso ocorrer, a competição entre os participantes é fator fundamental no êxito da contratação, desse modo qualquer medida que venha a comprometer a integridade da disputa, fere a isonomia e prejudica a escolha da proposta mais vantajosa para o interesse público.

Dados da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) em relatório de 2014 (*Foreign Bribery Report*) apontam que mais da metade da corrupção detectada no planeta ocorre em contratações públicas. O Índice de Percepção da Corrupção, produzido pela Transparência Internacional, coloca o Brasil em 2023 no 94º lugar em um ranking de 180 países. A fraude prejudica em primeiro momento a instituição adquirente, porém toda sociedade acaba sendo afetada com a falta de geração de valor para os contribuintes na forma de escolas, hospitais, limpeza urbana, transporte, etc (TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL, 2023).

Parte-se do pressuposto que os procedimentos licitatórios centralizados realizados pelas Organizações Militares do Exército Brasileiro, na Região Metropolitana do Recife são afetados por práticas que comprometem a escolha da

melhor proposta para a administração. Apesar de haver normas e sistemas de controle, ainda assim, existem vulnerabilidades a condutas fraudulentas por parte de licitantes no intuito de obterem vantagem indevida.

A título de ilustração, as práticas anticompetitivas mais comuns são: a criação de pequenas empresas para participar dos pregões eletrônicos, porém com a utilização de recursos em conjunto com uma grande empresa; o mergulho excessivo nos lances para vencer a competição e em seguida solicitar realinhamento de preços; a participação de empresas em conluio; recursos protelatórios; pedido de troca de marca após assinatura da ata de registro de preços; alegação de erro de digitação na fase de lances; e também o não envio de documentação solicitada.

Todas essas ações elencadas contribuem tanto para retardar a contratação, quanto para onerar seu custo, atentando contra princípios basilares da Administração Pública. Dessa forma, a partir de um diagnóstico estruturado, foram propostas ações que possam contribuir com a otimização das aquisições em consonância com o conceito *Triple Bottom Line (TBL)* que, utilizado de forma estratégica, estimula a aplicação de ideias sustentáveis, melhorias em suas operações gerando vantagem competitiva e conscientização da sociedade quanto ao perfil de consumo/aquisições, o que resulta em padrões seletivamente elevados.

Nesse sentido, o presente estudo pretende elaborar um Produto Técnico-Tecnológico (Manual de Boas Práticas Licitatórias) que visa eliminar ou, pelo menos, minorar as condutas lesivas de licitantes. Para isso, pretende-se analisar dentro da legislação afeta ao tema licitação, as formas necessárias para combater as referidas práticas. O propósito é fazer uso do modelo dentro das Organizações Militares, da Região Metropolitana do Recife, podendo se replicar nas demais OM do Exército, face à similitude administrativa.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Como forma de ambientação mais íntegra do problema de estudo, torna-se necessário um delineamento conceitual, abordando como forma introdutória os aspectos referentes à Administração Pública, posteriormente adentrando no tema das licitações de maneira mais minuciosa, com seus pontos relevantes e indispensáveis para construção do entendimento temático, acrescentando-se a demonstração das especificidades do Exército em relação à matéria e, finalmente, os aspectos teóricos da necessidade e oportuna aplicabilidade do modelo *TBL* no universo licitatório.

2.1 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A Administração Pública se perfaz na consecução do interesse geral, porquanto está adstrita ao atendimento das necessidades da coletividade e, para tanto, encontra-se lastreada em dois princípios basilares: supremacia do interesse público sobre o privado e a indisponibilidade dos interesses públicos (SÉRGIO CEDANO, 2010).

Para Melo (2021) são princípios centrais dos quais derivam todos os demais princípios e normas do Direito Administrativo. Conceitualmente, a supremacia do interesse público significa a sua superioridade sobre os demais interesses existentes em sociedade, em que os interesses privados não podem prevalecer sobre o interesse público. A indisponibilidade indica a impossibilidade de sacrifício ou transigência quanto ao interesse público, e é uma decorrência de sua supremacia (JUSTEN FILHO, 2011).

Esses princípios estão presentes tanto no momento de elaboração das leis como no momento de execução das atividades exercidas na Administração Pública. Assim, servem para inspirar o legislador, que deve considerar a predominância do interesse público sobre o privado na hora de editar normas de caráter geral e abstrato (DI PIETRO, 2022).

Dessa forma, sobrevém a licitação como um procedimento administrativo mediante o qual é selecionada a proposta mais vantajosa para os contratos em que haja ente público figurando em uma das partes. Desenvolve-se por meio de uma sucessão ordenada de atos vinculantes para a administração e para os licitantes, o

que propicia igual oportunidade a todos os interessados e atua como fator de eficiência e moralidade nos negócios administrativos (MEIRELES, 2020).

Assim, considerando a relevância desse procedimento para o interesse público, faz-se necessário o estudo mais detalhado acerca de suas especificidades.

2.2 LICITAÇÃO

A concretização das funções públicas no atendimento das demandas coletivas reclama o procedimento licitatório para viabilizar, em harmonia com os princípios administrativos, a escolha da proposta mais adequada para o poder público, que figura como consumidor e, dessa forma, se sujeita a uma gama de implicações.

De acordo com o art. 37, inciso XXI da Constituição Federal de 1988, as aquisições públicas deverão ser realizadas por licitação, como segue:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

[...]

XXI - 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 (BRASIL, 1988).

Para Meirelles (2020) entende-se por licitação:

[...] um procedimento administrativo mediante o qual a Administração Pública seleciona a proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse. Visa propiciar iguais oportunidades aos que desejam contratar com o Poder Público, dentro de padrões previamente estabelecidos pela Administração, e atua como fator de eficiência e moralidade nos negócios administrativos. É o meio técnico-legal de verificação das melhores condições para a execução de obras e serviços, compra de materiais e alienações de bens públicos (MEIRELLES, 2020).

Portanto, trata-se de um procedimento administrativo pelo qual um ente público, ao exercer sua função administrativa, faculta aos interessados a possibilidade de formularem propostas, que sujeitas às condições fixadas no instrumento

convocatório, se dispõem a concorrer para oferta de bens e serviços aos órgãos públicos.

Em 2021, o ato de promulgação da Lei nº 14.133 estabelece um novo marco normativo de licitações e contratos administrativos, o que é fruto de um delineamento histórico que se inicia ainda no Brasil Império com o Decreto nº 2.296/1862 regulamentando as arrematações dos serviços a cargo do então Ministério da Agricultura, Comércio e Obras públicas, de alcance ainda muito limitado, pois não abrangia todos os órgãos e esferas governamentais, teve significativa importância ao oferecer a base para as legislações posteriores (FORTES JUNIOR, 2017).

Posteriormente, o Código de Contabilidade da União é organizado com a promulgação do Decreto nº 4.536/1922, tratando minuciosamente, dentre outros temas, da concorrência pública e da previsão a partir desse diploma dos casos em que é dispensável a licitação, ao contrário das legislações anteriores que apenas mencionavam os casos em que era necessária a realização de licitações (FORTES JUNIOR, 2017).

Com o Decreto Lei nº 200/1967, foram instituídas as modalidades de licitação concorrência, tomada de preços e convite, em seguida, a Lei nº 5.456/1968 viria acrescentar apenas que o Decreto Lei nº 200/1967 deveria ser aplicado aos demais entes federativos e permitir que os Estados legissem supletivamente sobre licitações. Ademais, o Decreto Lei nº 2.300/1986 foi o primeiro diploma legislativo federal a tratar exclusivamente sobre licitação, autodenominando de Estatuto Jurídico das Licitações e Contratos Administrativos (FORTES JUNIOR, 2017).

Com o advento da Constituição Federal de 1988, ficou estabelecida a atual distribuição de competência, no que prescreve:

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

[...]

XXVII - normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1º, III; (Inciso com redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998).

Nesse cenário, a Lei Federal nº 8.666/1993 ingressou no sistema jurídico como concretização dos mandamentos constitucionais quanto à matéria, ratificando a União com competência privativa para a veiculação das normas gerais sobre licitações, com observância obrigatória para as demais esferas de governo, ficam os demais entes

federados com a atribuição de regular as normas complementares e específicas que não conflitem com as normas gerais.

No intuito de agilizar as aquisições públicas, a Medida Provisória nº 2.026/2000 instaurou, no âmbito da União, em consonância com o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, o pregão como modalidade de licitação para aquisição de bens e serviços comuns. A Medida Provisória veio a ser convertida na Lei nº 10.520/2002 que estendeu a aplicação do pregão para além da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, transformado na modalidade mais utilizada na realização de contratações públicas.

Com a proximidade de grandes eventos esportivos, foi criado pela Lei nº 12.462 no ano de 2011, o Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC), modalidade de licitação pública instituída para atender às necessidades de contratações para obras destinadas a Copa do Mundo FIFA de 2014 e aos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016, além de obras de infraestrutura aeroportuária em capitais distantes até 350 quilômetros daqueles eventos esportivos.

Em 2019 foi publicado o Decreto nº 10.024 revogando o Decreto nº 5.450 de 2005 e passando a ser o principal diploma legislativo a regulamentar o pregão em sua forma eletrônica, para a aquisição de bens e a contratação de serviços comuns, incluídos os serviços comuns de engenharia, e dispendo sobre o uso da dispensa eletrônica, no âmbito da administração pública federal.

Em 1º abril de 2021 é publicada a nova lei de licitações e contratos administrativos (NLLCA), Lei nº 14.133, com texto mais extenso e detalhado que a lei anterior, o novo diploma legislativo engloba regras oriundas de Decretos, Portarias e Instruções Normativas (IN) editadas pela União e ainda orientações dos órgãos de controle, como as do Tribunal de Contas da União (TCU). A abordagem abrangente da Lei nº 14.133/2021 faz surgir um novo marco legal e prevê a revogação não só da lei geral anterior, mas também da Lei nº 10.520/2002 e da Lei nº 12.462/2011.

Inicialmente, o artigo 191 da Lei nº 14.133/2021 previu o prazo de dois anos — até abril de 2023 — para a revogação das normas anteriores conflitantes. Ocorre que, no mês anterior a data limite estipulada para a convivência entre os regimes, foi editada a Medida Provisória nº 1.167/2023, que prorrogou a possibilidade de uso da Lei nº 8.666/1993, da Lei nº 10.520/2002, e dos art. 1º a art. 47-A da Lei nº 12.462/2011.

Portanto, até 30 de dezembro de 2023 a Administração Pública faz uso de maneira concomitante de dois arcabouços legais, podendo aplicar em seus certames

tanto o regime da Lei nº 8.666/1993 ou o da Lei nº 14.133/2021, devendo essa escolha constar expressamente no edital, sendo vedada a combinação entre as duas leis.

2.2.1 Planejamento de Contratações

Os atos administrativos devem se basear em métodos e planos que conduzam a um processo racional de tomada de decisão, com vistas a selecionar e executar um conjunto de ações necessárias que possibilitarão partir de uma situação atual existente e alcançar uma situação futura desejada (PALUDO, 2010).

Segundo Matias-Pereira (2017) o planejamento se alinha ao conceito de governança na construção dos pressupostos de reestruturação estatal, de modo que o Estado seja menos burocrático e mais gerencial. A governança é definida como o modo pelo qual o poder é exercido na administração dos recursos econômicos e sociais, tendo em vista o desenvolvimento (WORLD BANK, 1994).

Nesse sentido, o art. 11 da Lei nº 14.133, de 1º de abril 2021, apresenta os objetivos dos procedimentos de aquisição e, em seu parágrafo único, destaca a governança nas contratações e o seu alinhamento com o planejamento estratégico da organização:

Art. 11. O processo licitatório tem por objetivos:

I - assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto;

II - assegurar tratamento isonômico entre os licitantes, bem como a justa competição;

III - evitar contratações com sobrepreço ou com preços manifestamente inexequíveis e superfaturamento na execução dos contratos;

IV - incentivar a inovação e o desenvolvimento nacional sustentável.

Parágrafo único. A alta administração do órgão ou entidade é responsável pela governança das contratações e deve implementar processos e estruturas, inclusive de gestão de riscos e controles internos, para avaliar, direcionar e monitorar os processos licitatórios e os respectivos contratos, com o intuito de alcançar os objetivos estabelecidos no caput deste artigo, promover um ambiente íntegro e confiável, assegurar o alinhamento das contratações ao planejamento estratégico e às leis orçamentárias e promover eficiência, efetividade e eficácia em suas contratações (BRASIL, 2021)

A Secretaria de Gestão do Ministério da Economia (SEGES/ME) por meio da Portaria nº 8.678, de 19 de julho de 2021 trata da governança das contratações públicas no âmbito da Administração Pública Federal Direta, tendo como uma de suas diretrizes o alinhamento das contratações públicas aos planejamentos estratégicos

dos órgãos e entidades, bem como às leis orçamentárias. No tocante ao Exército Brasileiro, o planejamento é feito de acordo com o Sistema de Planejamento do Exército (SIPLEx) utilizando uma metodologia específica que estabelece um modelo integrador do planejamento estratégico e administrativo.

A NLLCA estabelece no art. 12, Inc. VII que para os procedimentos aquisitivos deve ser elaborado Plano de Contratações Anual (PCA), ferramenta necessária para a gestão estratégica de recursos públicos, possibilitando a racionalização dos gastos, o alinhamento com o planejamento estratégico, o adequado planejamento orçamentário, a transparência e a antecipação das necessidades de contratação.

No nível das Organizações Militares do Exército, os comandantes devem desenvolver um planejamento estratégico individualizado, que recebe a denominação de Plano de Gestão da OM. Neste plano consta a missão, os princípios e valores, diagnóstico estratégico, diretrizes de comando, visão de futuro, dentre outros. Este documento subsidia a elaboração do PCA da OM pelo setor de aquisições, cuja elaboração deve estar alinhada com os objetivos e diretrizes do comando para determinado período.

2.2.2 Modalidades Licitatórias

Tratando-se de um procedimento, a licitação se desenvolve em uma série ordenada e correlacionada de atos, com diferentes formas de condução distribuídas em distintos graus de complexidade de suas fases, o que se entende por modalidades de licitação, utilizadas de acordo com critérios estabelecidos, levando em consideração o objeto e/ou o valor inicial do certame.

A modalidade de licitação é determinante no delineamento dos procedimentos, sendo assim, como as demais regras do processo, definida no edital de convocação. A NLLCA criou e extinguiu modalidades, o Quadro 1 dispõe sobre as existentes antes e as que passarão a existir após o período de transição das leis.

Quadro 1 - Modalidades Licitatórias antes e depois da NLLCA

Antes da NLLCA		Após a NLLCA	
Lei nº 8.666/93	Concorrência Tomada de Preços Convite Concurso Leilão	Lei nº 14.133/21	Pregão Concorrência Concurso Leilão Diálogo Competitivo
Lei nº 10.520/02	Pregão		
Lei nº 12.462/11	RDC		

Fonte: o autor com base na Lei nº 14.133/2021

A NLLCA tratou de delimitar em um único diploma legal todas as modalidades que continuarão a existir após o período de transição, o pregão como dispõe o art. 6º, XLI, da Lei nº 14.133/2021, é a modalidade de licitação obrigatória para aquisição de bens e serviços comuns, cujo critério de julgamento poderá ser o de menor preço ou o de maior desconto. Para Meirelles (2020), o que caracteriza os bens e serviços comuns é sua padronização, ou seja, a possibilidade de substituição de uns por outros, com o mesmo padrão de qualidade e eficiência.

Como preleciona Fernandes (2015), o pregão é uma modalidade de licitação, que foi regulamentada para a agilização das compras e contratações, pois foi identificada como pronta, confiável e já testada com êxito. Segundo Mello (2021) as principais características que diferenciam o pregão das outras formas de licitação são: ausência de limite de valor para o bem ou serviço a ser adquirido e o exame posterior da habilitação dos concorrentes, ao contrário das outras modalidades que prescrevem análise prévia da documentação de todos os participantes.

O pregão é um processo abreviado de licitação, cujo objetivo é o julgamento pelo menor preço. Esse processo, segundo Meirelles (2020) compreende duas fases, uma interna e outra externa. Na fase interna ocorre a instrução processual, momento em que o setor de aquisições recebe dos requisitantes a demanda de produtos/serviços que necessitam ser adquiridos, elabora o edital e demais atos, com a devida caracterização, orçamento e justificativa para a compra e encaminha para o órgão de assessoramento jurídico da Administração, que realizará controle prévio de legalidade mediante análise jurídica da contratação, conforme art. 53, *caput*, Lei nº 14.133/21.

Após análise jurídica e emissão do parecer, atendidas as recomendações do órgão de assessoramento ou justificando o afastamento, o Ordenador de Despesas determinará a divulgação do inteiro teor do ato convocatório e de seus anexos no Portal de Compras do Governo Federal - Comprasnet, sem prejuízo da publicação do extrato do edital no Diário Oficial da União quando então estará disponível para cadastramento das propostas pelos licitantes.

O responsável por todo esse processo é denominado pregoeiro. Pereira Junior e Dotti (2012) caracterizam o pregoeiro como o servidor encarregado de conduzir o processo de contratação, auxiliado por uma equipe de apoio. Para Vareschini (2013) o pregoeiro é o indivíduo designado para o processamento do pregão e deve integrar o quadro de funcionários do órgão ou entidade promotora da licitação.

A concorrência é na definição contida na NLLCA, a modalidade para contratação de bens e serviços especiais, além de obras e serviços comuns e especiais de engenharia, cujo critério de julgamento poderá ser: menor preço; melhor técnica ou conteúdo artístico; técnica e preço; maior retorno econômico; ou maior desconto.

O concurso é conforme o art. 6º, XXXIX, da Lei nº 14.133/2021 destinado à escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, cujo critério de julgamento será o de melhor técnica ou conteúdo artístico, e para concessão de prêmio ou remuneração ao vencedor.

O leilão, de acordo com o inc. XL, art. 6º da Lei nº 14.133/2021 que reproduz a previsão já contida na Lei nº 8.666/1993, mantém o leilão como modalidade de licitação para alienação de bens imóveis ou bens móveis inservíveis ou legalmente apreendidos, onde o critério de julgamento é o maior lance.

O diálogo competitivo é a grande inovação no campo das modalidades licitatórias com o advento da Lei nº 14.133/2021, conforme artigo 6º, inc. XLII, trata-se de,

[...] modalidade de licitação para contratação de obras, serviços e compras em que a Administração Pública realiza diálogos com licitantes previamente selecionados mediante critérios objetivos, com o intuito de desenvolver uma ou mais alternativas capazes de atender às suas necessidades, devendo os licitantes apresentar proposta final após o encerramento dos diálogos (BRASIL, 2021).

Trata-se de modalidade que permite à administração pública interagir com os licitantes no intuito de desenvolver uma solução para uma necessidade específica. Essa modalidade é indicada para contratos complexos, em que não existe um mercado desenvolvido ou em que a administração pública não possui a perícia necessária para definir as especificações do contrato (JUSTEN FILHO, 2021).

Operacionalmente está dividida em duas fases, a primeira denominada de Fase de Diálogo a administração pública conversa com os licitantes para desenvolver uma solução para a necessidade específica. Os licitantes podem apresentar propostas, mas não são obrigados a fazê-lo. Na segunda, denominada de Fase de Competição os licitantes apresentam propostas finais para o contrato, a proposta vencedora será aquela que oferecer a melhor solução para a necessidade específica, de acordo com os critérios estabelecidos pela administração pública (JUSTEN FILHO, 2021).

O diálogo competitivo exige uma maior participação dos licitantes no processo de contratação, para obter êxito os participantes devem estar dispostos a colaborar com a Administração Pública para encontrar a melhor alternativa para o objeto da contratação, possibilitando a obtenção de soluções mais inovadoras e eficientes. Para os licitantes, o diálogo competitivo pode proporcionar uma maior oportunidade de participar de contratos públicos e de desenvolver soluções inovadoras (JUSTEN FILHO, 2021).

2.2.3 Critérios de Julgamento

Os critérios de julgamento são utilizados como referências para avaliação das propostas, definem a forma de escolha do vencedor e devem constar expressamente no edital de convocação. Decorrem do princípio do Julgamento Objetivo e oferecem meios para avaliação das propostas de forma justa e imparcial, afastando o subjetivismo que poderia levar ao favorecimento indevido (CALASANS JÚNIOR, 2021).

A Lei nº 8.666/1993 em seu art. 45 faz uso da expressão “tipos de licitação” para designar quatro diferentes critérios para julgamento das propostas. A Lei do RDC acrescentou o critério de julgamento por maior retorno econômico por meio do inc. V, art. 18. O Decreto nº 7.892/13, que regulamenta o Sistema de Registro de Preços (SRP), por meio do §1º, do art. 9º admitiu como critério de julgamento o menor preço

aferido pela oferta do maior desconto. A NLLCA em seu art. 33 tratou de condensar os critérios até então dispostos em legislação esparsa, como segue no Quadro 2.

Quadro 2 - Critérios de Julgamento antes e depois da NLLCA

Antes da NLLCA		Após a NLLCA	
Lei nº 8.666/1993	Menor preço	Lei nº 14.133/2021	Menor preço
	Melhor técnica		Maior desconto
	Técnica e preço		melhor técnica ou conteúdo artístico
	Maior lance ou oferta		técnica e preço
Lei nº 12.462/2011	Maior retorno econômico		maior lance
Decreto 7.892/2013	Maior desconto		maior retorno econômico

Fonte: o autor com base na Lei nº 14.133/2021

O critério de julgamento por menor preço será cabível quando a necessidade do órgão licitante puder ser satisfeita por um produto que se baseie no preço, desde que atendidos requisitos mínimos de qualidade inseridos no edital. É disciplinado pela Instrução Normativa (IN) SEGES/ME nº 73/2022, assim como o critério do maior desconto em que o edital apresenta um preço de referência à contratação, cabendo aos licitantes apresentar o desconto em relação ao mesmo. Este desconto deve ser mantido ao longo do contrato, inclusive quanto a aditivos.

Os critérios de julgamento por menor preço ou maior desconto, utilizados exclusivamente nas modalidades concorrência e pregão, assim como o julgamento por técnica e preço, quando possível e nas modalidades concorrência e diálogo competitivo, terão como objetivo o menor dispêndio de recursos para a Administração Pública conforme *caput* do art. 34, Lei nº 14.133/2021.

O critério de julgamento por técnica e preço regulamentado pela IN SEGES nº 2/2023 do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI) é regido pela ponderação entre uma nota sobre a técnica e outra nota sobre o preço. Portanto, são duas propostas, que serão ponderadas conforme o peso conferido pelo edital. A proposta técnica pode valer no máximo 70% da nota final. Na sua avaliação, o desempenho do licitante em outros contratos semelhantes deve ser considerado.

O critério de maior lance serve exclusivamente para o leilão, hipótese em que a Administração busca alienar seus bens desafetados ou outorga o uso de bem público. O critério de julgamento por maior retorno econômico regulamentado pela IN nº 96/2022 da SEGES/ME, admitido apenas para contratos de eficiência, cabe na concorrência e no diálogo competitivo, devendo ser utilizado para a alienação de bens ou concessão de direito real de uso, sendo que a proposta mais vantajosa é aquela que maior numerário carrear para os cofres públicos, na razão inversa da licitação de menor preço (MEIRELLES, 2010).

O critério de melhor técnica ou conteúdo artístico é regulamentado pela IN SEGES/MGI nº 12/2023 que regulamenta o critério de julgamento por melhor técnica ou conteúdo artístico nas contratações públicas. A norma engloba bens e serviços especiais; obras e serviços especiais de engenharia; contratação de anteprojetos e projetos, incluídos os arquitetônicos e urbanísticos; e a escolha de trabalhos de natureza técnica, científica ou artística.

2.2.4 Tratamento diferenciado para Microempresas e Empresas de Pequeno Porte

A satisfação da necessidade administrativa não é a única finalidade do processo licitatório, que utilizado também como uma política inclusiva, procura compensar discrepâncias e evitar cláusulas que comprometam, restrinjam ou frustrem o caráter competitivo da licitação, estimulando o empreendedorismo, a geração de empregos e o desenvolvimento econômico.

Decorre de uma base principiológica presente na Constituição Federal de 1988 com uma série de previsões no intuito de conferir tratamento jurídico diferenciado e favorecido destinado às microempresas e empresas de pequeno porte (ME/EPP) visando conferir isonomia aos participantes das disputas licitatórias, como destaca o Quadro 3:

Quadro 3 - Tratamento diferenciado para ME/EPP na CF/1988

Art. 3º, II	Constitui objetivo fundamental da República Federativa do Brasil: garantir o desenvolvimento nacional;
Art 146, III, <i>d</i>	Cabe à lei complementar, estabelecer normas gerais em matéria de legislação tributária, especialmente sobre: definição de tratamento diferenciado e favorecido para as microempresas e para as empresas de pequeno porte.
Art 170, IX	A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos, existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País.
Art 174, § 1º	A lei estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento.
Art 179	A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios dispensarão às microempresas e às empresas de pequeno porte, assim definidas em lei, tratamento jurídico diferenciado, visando a incentivá-las pela simplificação de suas obrigações administrativas, tributárias, previdenciárias e creditícias, ou pela eliminação ou redução destas por meio de lei.

Fonte: o autor com base na CF/1988

Além das previsões expressas, o texto constitucional vigente impeliu o legislador infraconstitucional a editar normas com o intuito de promover o desenvolvimento e ampliar a atuação dos pequenos negócios nas compras governamentais.

A Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006 instituiu o Estatuto Nacional da ME/EPP, prevendo no art. 3º,

Art. 3º Para os efeitos desta Lei Complementar, consideram-se microempresas ou empresas de pequeno porte, a sociedade empresária, a sociedade simples, a empresa individual de responsabilidade limitada e o empresário a que se refere o art. 966 da Lei nº 10.406 de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), devidamente registrados no Registro de Empresas Mercantis ou no Registro Civil de Pessoas Jurídicas, conforme o caso, desde que:

I - no caso da microempresa, aufera, em cada ano-calendário, receita bruta igual ou inferior a R\$ 360.000,00 (trezentos e sessenta mil reais); e

II - no caso de empresa de pequeno porte, aufera, em cada ano-calendário, receita bruta superior a R\$ 360.000,00 (trezentos e sessenta mil reais) e igual ou inferior a R\$ 4.800.000,00 (quatro milhões e oitocentos mil reais) (BRASIL, 2006).

A Seção I do Capítulo V do Estatuto, com alterações posteriores decorrentes da Lei Complementar nº 147, de 2014 e da Lei Complementar nº 155, de 2016 trata do acesso das pequenas empresas ao mercado por meio das aquisições públicas. São benefícios que colocam pequenos empreendedores em condições de competir com grandes empresas, exemplo disso, é o que se entende por empate ficto, que o art. 44 prevê e conceitua, como segue:

Art. 44. Nas licitações será assegurada, como critério de desempate, preferência de contratação para as microempresas e empresas de pequeno porte.

§ 1º—Entende-se por empate aquelas situações em que as propostas apresentadas pelas microempresas e empresas de pequeno porte sejam iguais ou até 10% (dez por cento) superiores à proposta mais bem classificada.

§ 2º—Na modalidade de pregão, o intervalo percentual estabelecido no § 1º deste artigo será de até 5% (cinco por cento) superior ao melhor preço (BRASIL, 2014; 2016).

No art. 48 da LC nº 123/2006 em cumprimento a determinação de conceder tratamento diferenciado e simplificado para as ME/EPP, objetivando a promoção do desenvolvimento econômico e social no âmbito municipal e regional, a ampliação da eficiência das políticas públicas e o incentivo à inovação tecnológica, prevê a realização de processo licitatório destinado exclusivamente à participação de microempresas e empresas de pequeno porte nos itens de contratação cujo valor seja de até R\$ 80.000,00.

Ainda em relação ao artigo supracitado, o legislador, nos processos licitatórios destinados à aquisição de obras e serviços, facultou a possibilidade de exigir dos licitantes nos editais de convocação, a subcontratação de ME/EPP. Em relação aos certames para aquisição de bens de natureza divisível, determinou a obrigatoriedade de estabelecer, cota de até 25% do objeto para a contratação de microempresas e empresas de pequeno porte.

Segundo Carvalho Filho (2022) o tratamento diferenciado e favorecido deve ser implementado da seguinte forma:

Primeiramente, cumpre instaurar processo licitatório para competição apenas entre microempresas e empresas de pequeno porte, embora limitado o valor do contrato a R\$ 80.000,00. Depois, impõe-se estabelecer, nas licitações para aquisição de bens de natureza divisível, cota de até 25% do objeto para a contratação dessas empresas. Por último, poderá a Administração, em certames para a aquisição de obras e serviços, exigir dos licitantes a subcontratação das mesmas empresas. Nos dois primeiros casos, as normas retratam obrigações coercitivas e vinculantes para a Administração, enquanto no último a lei traduz somente hipótese de cunho facultativo – critérios abraçados pela legislação posterior. Em outra vertente, não mais existe, para o tratamento diferenciado, o percentual de máximo de 25% das licitações anuais. Observe-se que todas essas medidas têm por alvo fomentar o desenvolvimento das referidas empresas no setor econômico e o mercado de bens e valores (CARVALHO FILHO, 2022)

Ao contrário da lei anterior que não previa originalmente nenhum tratamento especial às ME/EPP, a nova lei geral de licitações foi além das previsões da LC nº 123/2006 e instituiu novos mecanismos de incentivo às ME/EPP, como a possibilidade de receberem o pagamento devido sem que a administração pública observe a ordem cronológica das obrigações (art. 141, § 1º, II). Essa medida está sujeita a prévia justificativa da autoridade competente e posterior comunicação ao órgão de controle interno da Administração e ao tribunal de contas competente, além da demonstração do risco de descontinuidade do cumprimento do objeto do contrato.

Assim sendo, o tratamento diferenciado para ME/EPP em licitações é uma forma de promover o desenvolvimento econômico inclusivo, fortalecer a competitividade e fomentar o empreendedorismo. Deve, no entanto, ser implementado de maneira equilibrada, considerando os interesses das ME/EPP, mas sem sobrepujar a eficiência das contratações públicas.

2.3 AQUISIÇÕES CENTRALIZADAS

A complexidade de funcionamento da estrutura do Estado evidencia a necessidade de constante aprimoramento dos processos relacionados às aquisições com o intuito de otimizar a utilização de recursos na gestão dos serviços públicos. Quando um determinado órgão público realiza um procedimento licitatório com a finalidade única de atender suas necessidades isoladamente, está realizando uma aquisição descentralizada, que se realizará conforme suas necessidades e planejamento.

Em contrapartida, a compra centralizada é quando uma atividade inerente à Administração é realizada por uma unidade diferente daquela que gerou a necessidade (MADEIRA, 2010). Trata-se de um compartilhamento de recursos para compra de bens e contratação de serviços, no qual se busca a redução dos custos e eliminação dos processos repetitivos com a padronização de procedimentos.

Para Fernandes (2015) na Administração Pública Federal, a formulação da política de centralização e padronização das compras públicas remonta à Era Vargas e apresenta inspiração em modelos internacionais. Surgiu inicialmente a Comissão Central de Compras (CCC), por meio do Decreto nº 19.587, de 14 de janeiro de 1931, que contou com o apoio de uma equipe de empresários e engenheiros, de perfil técnico e experiência em gestão de empresas públicas e privadas.

Ainda de acordo com Fernandes (2015) sob a égide do Estado Novo, em 1937, foi criada a Divisão de Material (DM), no Departamento de Administração do Serviço Público (DASP), posteriormente promulga-se o Decreto-Lei nº 2.206, de 20 de maio de 1940, que revisou as regras e os procedimentos de compras, bem como os mecanismos de controle do TCU, além de criar unidades de material nos órgãos da Administração Federal. Devido à instabilidade política e econômica à época, ocorreu o enfraquecimento do DASP, o que culminou no abandono do processo de centralização de compras.

Em meados dos anos 1990, tem início a Reforma Gerencial do Estado, por meio da qual foram procedidas mudanças nos paradigmas da Administração Pública brasileira, havendo a inserção de conceitos e técnicas gerenciais, em alternativa ao ultrapassado modelo burocrático e patrimonialista. Para Bresser-Pereira (2011) o objetivo era contribuir para que a Administração Pública se tornasse mais eficiente e moderna.

Para Costa (2000) no final dos anos 1990 era consensual a existência da necessidade de modificação do sistema de aquisições públicas no Brasil, tão defasada que demandava de fato uma reestruturação administrativa. Nesse aspecto a Reforma Gerencial surge para implementar mudanças que resultem em mais agilidade, eficiência e transparência no gasto público. Com isso a área de compras públicas torna-se cada vez mais complexa e estratégica.

Corroborando esse raciocínio, Fernandes (2015) declara que,

[...] o papel estratégico que as compras públicas tendem a assumir implica em adotar formatos de organização que combinem centralização e descentralização em múltiplos e diversificados arranjos, apoiados na utilização intensiva das tecnologias de comunicação eletrônica (FERNANDES, 2015).

A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) recomenda simplificar o sistema de contratação pública e os seus quadros institucionais, a fim de identificar sobreposições funcionais e outros desperdícios. Aconselha igualmente, a construir um sistema de contratação pública, assente em processos e fluxos de trabalho eficazes e efetivos para reduzir a burocracia e os custos administrativos, bem como, reduzir a duplicação, incluindo a centralização de compras (OCDE, 2015).

Para Raimundo (2019) as aquisições centralizadas são um modelo que visa a simplificação dos procedimentos aquisitivos, a normalização de produtos a adquirir, promovendo a competitividade econômica e garantindo níveis de serviço adequados à satisfação das necessidades públicas, em condições econômicas e financeiras vantajosas, por meio da racionalização e redução da despesa em bens transversais, o que concorre para o equilíbrio das contas públicas.

A centralização de compras oferece diversas vantagens, como a redução de preços devido à economia de escala, otimização da força de trabalho e gerenciamento via redução de atividades administrativas e especialização técnica das equipes, eliminação da competição entre organizações por produtos escassos e uma gestão mais eficiente das informações (SILVEIRA, 2021).

Por outro lado, possui desafios a serem avaliados de antemão, como: custos de implementação, restrição à inovação devido à redução do papel dos atores locais, resistência por parte dos fornecedores, risco de concentração do mercado e possíveis divergências de prioridades entre a unidade central e as unidades locais (SILVEIRA, 2021).

2.3.1 Operacionalização das aquisições centralizadas

Os processos de aquisições centralizadas procuram atender a demandas de mais de um órgão público. Ao mesmo tempo, serão destinados a contratações

frequentes, entregas parceladas e ainda quando não for possível definir previamente o quantitativo exato a ser demandado pelas instituições.

A ferramenta capaz de viabilizar as aquisições públicas centralizadas é o Sistema de Registro de Preços (SRP), por meio do qual o licitante que propuser o menor preço será declarado vencedor e terá sua proposta registrada por um período previamente estabelecido para futura contratação, conforme o surgimento da necessidade.

O Decreto nº 7.892/2013 regulamenta o SRP no contexto da Lei nº 8.666/1993, com o advento da NLLCA foi editado o Decreto nº 11.462 entrando em vigor em 31 de março de 2023 e prevendo a revogação do antigo decreto em 30 de dezembro de 2023. O novo decreto no inc. I, art. 2º define o SRP como o conjunto de procedimentos para a realização de registro formal de preços relativos à prestação de serviços, às obras e à aquisição e à locação de bens para contratações futuras.

Para Fernandes (2015)

SRP é um procedimento especial de licitação que se efetiva por meio de uma concorrência ou pregão *sui generis*, selecionando a proposta mais vantajosa, com observância do princípio da isonomia, para eventual e futura contratação pela Administração (FERNANDES, 2015).

Trata-se de um procedimento de aquisição por meio do qual se objetiva efetuar um cadastro de determinados objetos, os quais ficarão com seus preços registrados para quando for oportuno para a administração serem adquiridos nos preços e nas condições fixadas.

Na prática, o SRP funciona como um grande cadastro de produtos e fornecedores, selecionados por um processo licitatório podendo ser utilizado nas modalidades Concorrência e Pregão. Para Torres (2021) trata-se de um mecanismo para formação de banco de preços de fornecedores.

No SRP o responsável por conduzir a licitação que visa a formação do registro de preços é o órgão gerenciador, normalmente detentor de capacidade técnica e operacional para conduzir o processo licitatório de forma adequada, transparente e eficiente (FERNANDES, 2015).

Os órgãos participantes são aqueles que utilizarão a Ata de Registro de Preços (ARP) gerada pela licitação conduzida pelo órgão gerenciador para realizar suas aquisições futuras. Esses órgãos podem ser outros órgãos públicos, entidades ou

empresas estatais que estejam previamente cadastrados e habilitados no sistema (FERNANDES, 2015).

O art. 7º do Decreto nº 11.462/2023, assim prescreve:

Art. 5º Compete ao órgão ou à entidade gerenciadora praticar todos os atos de controle e de administração do SRP, em especial:

[...] III - consolidar informações relativas à estimativa individual e ao total de consumo, promover a adequação dos termos de referência ou projetos básicos encaminhados para atender aos requisitos de padronização e racionalização, e determinar a estimativa total de quantidades da contratação; [...]
VI - confirmar, junto aos órgãos ou às entidades participantes, a sua concordância com o objeto, inclusive quanto aos quantitativos e ao termo de referência ou projeto básico, caso o órgão ou a entidade gerenciadora entenda pertinente; [...]
VII - promover os atos necessários à instrução processual para a realização do procedimento licitatório ou da contratação direta e todos os atos deles decorrentes, como a assinatura da ata e a sua disponibilização aos órgãos ou às entidades participantes (BRASIL, 2023).

O Órgão Gerenciador é quem define o objeto conforme condições, quantidades e exigências estabelecidas em edital e anexo, visando atender suas próprias necessidades com todas as informações relativas à estimativa individual e total de consumo.

Expõe Fernandes (2015) que a licitação com base no Sistema de Registro de Preços permite selecionar a melhor proposta sem a necessidade imediata de recursos orçamentários, uma vez que o pagamento é efetuado quando realmente ocorre a contratação. Com isso, pode-se registrar o preço dos bens e serviços sem a prévia disponibilidade orçamentária, podendo ser solicitada posteriormente.

A disponibilidade de créditos orçamentários conforme art. 17 do Decreto nº 11.462/2023 somente será exigida para a formalização do contrato ou de outro instrumento hábil. Bittencourt (2016) declara ser acertada a desobrigação, tendo em vista que seria imprópria a exigência de créditos orçamentários na licitação para SRP, que não há certeza da contratação.

O Decreto traz ainda no art. 25, a previsão de alteração dos preços em decorrência de eventual redução daqueles praticados no mercado, ou de fato que eleve o custo dos serviços ou bens registrados, cabendo ao órgão gerenciador da ARP promover as necessárias negociações junto aos fornecedores, nas situações presentes nos seguintes incisos:

- I - em caso de força maior, caso fortuito ou fato do príncipe ou em decorrência de fatos imprevisíveis ou previsíveis de consequências incalculáveis, que inviabilizem a execução da ata tal como pactuada;
- II - em caso de criação, alteração ou extinção de quaisquer tributos ou encargos legais ou superveniência de disposições legais, com comprovada repercussão sobre os preços registrados; ou
- III - na hipótese de previsão no edital ou no aviso de contratação direta de cláusula de reajustamento ou repactuação sobre os preços registrados, nos termos do disposto na Lei nº 14.133, de 2021 (BRASIL, 2023).

O valor ofertado pelo bem ou serviço é fixado na ARP, esta assinala o compromisso estabelecido entre os órgãos, os licitantes e as condições da aquisição. Para Guimarães e Niebuhr (2017) a ARP é um pré-contrato que deve conter todos os elementos para que o vencedor da licitação assume o compromisso de entregar o objeto licitado nas condições estabelecidas no edital.

Apesar da Ata de Registro de Preços ser um documento vinculativo e obrigacional, considera-se que gera apenas expectativa de contratação para fornecedores, atendendo as disposições do edital e das propostas vencedoras da licitação (FERNANDES, 2015).

Existe também a previsão para aqueles que não tendo participado dos procedimentos iniciais da licitação, atendendo aos requisitos da legislação referente ao registro de preço, poder aderir à Ata de Registro de Preços. Estes são denominados órgãos não participantes e esta adesão é também conhecida como “carona” (FERNANDES, 2015).

A concordância da empresa com registro na Ata é imprescindível para que o procedimento de adesão tenha continuidade, tendo em vista que o fornecedor não estará obrigado a fornecer o bem ou serviço, pois este quantitativo não fez parte da proposta inicial da contratação. Essa possibilidade de vários órgãos federais se unirem em processo licitatório único é viabilizada operacionalmente com o mecanismo da Intenção de Registro de Preço (IRP).

A IRP é gerada por meio de acesso ao Portal de Compras do Governo Federal - Comprasnet, um portal por onde também a sociedade pode acompanhar todo o desenvolvimento das compras governamentais, inclusive as sessões públicas *online* e em tempo real. O órgão que iniciar o processo de aquisição gera uma IRP incluindo todos os itens que deseja licitar, bem como suas características, como: descrição, quantidades e preço.

É o que prescreve o *caput* do art. 9º do Decreto nº 11.462/23:

[...] Para fins de registro de preços, o órgão ou a entidade gerenciadora deverá, na fase preparatória do processo licitatório ou da contratação direta, realizar procedimento público de IRP para possibilitar, pelo prazo mínimo de oito dias úteis, a participação de outros órgãos ou outras entidades da Administração Pública na ata de registro de preços e determinar a estimativa total de quantidades da contratação (BRASIL, 2023).

De outro modo, quando o órgão ou entidade gerenciadora for o único contratante, o procedimento de intenção de registro de preços poderá ser dispensado.

2.4 OPERACIONALIZAÇÃO DAS AQUISIÇÕES NO ÂMBITO DO EXÉRCITO BRASILEIRO

No Exército Brasileiro, as Organizações Militares são unidades gestoras estruturadas para administração própria, possuindo competência para realizar atos de gestão de bens da União e de terceiros, ou seja, às OM foi concedida autonomia administrativa. A Portaria nº 15 da Secretaria de Economia e Finanças do Exército (SEF-EB), de 19 de março de 2018, define as condições necessárias para concessão de autonomia às Organizações Militares, como segue:

Art. 5º São condições necessárias para a concessão da autonomia Adm:
I - existência no Quadro de Cargos / Quadro de Cargos Previstos (QC/QCP) dos seguintes agentes da administração: fiscal administrativo, encarregado do setor financeiro, encarregado do pagamento de pessoal, encarregado do setor de material e chefe da seção de aquisições licitações e contratos (SALC); e
II - existência de militares para função de ordenador de despesas (OD) e militares ou servidores civis como responsáveis pela conformidade dos registros de gestão (titulares e substitutos).

A OM com autonomia administrativa possui um cadastro no Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI) com Código de Unidade Gestora (CODUG), com isso tem competência para atos e fatos de administração orçamentária, financeira e patrimonial.

Os atos e fatos administrativos são decorrentes da necessidade da Organização Militar cumprir suas funções institucionais. Sendo assim, cada OM tem responsabilidade e autonomia para proceder todos os atos concernentes aos procedimentos para aquisição de bens e contratação de serviços. Cada Unidade

Administrativa estabelece seu planejamento interno no atendimento às necessidades administrativas e operacionais para adquirir capacidade de promover os resultados pretendidos.

Em atendimento a uma política institucional, objetivando a redução dos custos operacionais dos processos, o aumento do poder de negociação com fornecedores e a diminuição dos custos dos bens e serviços, foi editada a Portaria nº 01, de 27 de janeiro de 2014, da Secretaria de Economia e Finanças, normatizando o Sistema de Registro de Preços (SRP) no âmbito do EB.

De acordo com o art. 5º da Portaria:

[...] As aquisições por meio do SRP no âmbito do Comando do Exército devem ser preferencialmente utilizadas nas seguintes hipóteses:

I - quando pelas características do bem ou serviço, houver necessidade de contratações frequentes;

II - quando for conveniente a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas ou contratação de serviços remunerados por unidade de medida;

III - quando for conveniente a aquisição de bens ou a contratação de serviços para atendimento a mais de uma Organização Militar (OM); e

IV - quando pela natureza do objeto a adquirir não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração da UG (BRASIL, 2014).

A prática dos atos de controle e administração do SRP cabe a Unidade Gestora Gerenciadora (UGG), responsável por consolidar as informações relativas à estimativa individual e total de consumo para instrução processual na realização do procedimento licitatório.

2.4.1 Grupo de Coordenação e Acompanhamento de Licitações e Contratos (GCALC)

Dispondo essencialmente sobre a utilização do SRP, a Portaria nº 01/2014 da SEF-EB previu a constituição do Grupo de Coordenação e Acompanhamento de Licitações e Contratos para organizar e distribuir de maneira criteriosa a realização de licitações centralizadas, conseqüentemente limitando a autonomia das OM na realização de suas próprias licitações, pois passam a ter que apresentar justificativa caso considerem que sua realização individual seja mais vantajosa para a Administração que sua participação no certame centralizado.

Na Região Metropolitana do Recife, o Comando da 7ª Região Militar procedeu a implantação do GCALC por meio do Boletim Regional nº 84, de 12 de maio de 2015. Com isso estabeleceu uma relação direta com o setor de compras de cada Organização Militar integrante. Esses setores de compras são institucionalmente denominados de Seção de Aquisições, Licitações e Contratos (SALC) e são responsáveis por concentrar todos os processos de aquisição da respectiva Unidade Administrativa.

No âmbito do Exército Brasileiro (EB), as Regiões Militares (RM) são grandes comandos territoriais, constituídos de uma base administrativa e de organizações militares de natureza variável. As Regiões Militares têm jurisdição sobre a área em que estão localizadas para as atividades relativas ao apoio logístico, ao patrimônio, obras, e demais atribuições estabelecidas em normas específicas.

Nesse sentido, as RM são responsáveis por controlar e fiscalizar, no âmbito de sua área de jurisdição, as Organizações Militares integrantes da cadeia de suprimento, por intermédio de seus Escalões Logísticos. As atribuições dos Grupos de Coordenação e Acompanhamento de Licitações e Contratos estão descritas no art. 13 da Portaria nº 01/2014-SEF:

Art. 13. Os GCALC serão formados pelos fiscais administrativos das Unidades Gestoras Participantes (UGP), com vistas a:

- I - Definir, de forma consensual, as licitações sob responsabilidade de cada UGG;
- II - Coordenar as atividades das UGG e UGP de cada licitação;
- III - fiscalizar os andamentos de cada processo;
- IV - Propor as devidas adaptações e melhorias nos procedimentos adotados, bem como à presente portaria; e
- V - Medir os benefícios das aquisições centralizadas quanto à economicidade, eficiência, eficácia e efetividade (BRASIL, 2014).

O GCALC do Comando da 7ª Região Militar, foi implantado plenamente de acordo com a Portaria; é formado por todas as Unidades do exército com autonomia administrativa, localizadas nas cidades de Recife, Olinda e Jaboatão dos Guararapes. Atualmente, são em número de 12 Organizações Militares. O Grupo é responsável pelo planejamento e fiscalização de todas as licitações centralizadas realizadas na Região Metropolitana do Recife, na qual cada OM responsável pela licitação é uma Unidade Gestora Gerenciadora (UGG) e a OM participante é uma Unidade Gestora Participante (UGP).

As licitações, prioritariamente, são atribuídas de acordo com seu objeto a respectiva Unidade Gestora vocacionada, ou seja, de acordo com a especificidade de cada OM e sua atividade-fim será distribuído cada certame, a quem caberá a prática de todos os atos de controle e administração do SRP de sua responsabilidade. Exemplo: ao Batalhão de Comunicações caberá a licitação de material de informática; ao Batalhão Logístico caberá a licitação para serviço de manutenção de viaturas.

Na fase interna, o Órgão Gerenciador encarrega-se de elaborar minutas padronizadas constando os itens do certame para posterior envio a cada uma das Unidades Participantes, estas de acordo com seu planejamento interno, especificarão dentro do prazo estipulado as quantidades para cada item, bem como farão a inclusão de itens de seu interesse e que não constam na relação padrão.

Decorrido o prazo para envio, as informações recebidas em relação à estimativa individual e total de consumo de todas as Unidades Participantes são consolidadas, adequando os respectivos termos de referência ou projetos básicos encaminhados para atender aos requisitos de padronização e racionalização da contratação.

A partir de então, a Unidade Gerenciadora é responsável por todos os atos destinados à instrução processual para a realização do procedimento licitatório, ficando ao seu encargo a realização da pesquisa de mercado para identificação detalhada do objeto e do valor estimado da licitação, bem como publicação no Diário Oficial da União (DOU).

Compete às Unidades Participantes manifestarem por meio da IRP sua participação e concordância com o objeto a ser licitado, confirmando sua participação em cada item de seu interesse, especificando inclusive a quantidade de acordo com sua necessidade interna. Os atos relativos à sua inclusão no registro de preços são também formalizados e aprovados pela autoridade competente interna.

Para evitar desabastecimento, o GCALC implantou um calendário geral com os prazos para a execução dos procedimentos licitatórios e a previsão dos períodos para a entrada em vigor das ARP, a fim de orientar e facilitar os processos administrativos, por parte das UGG. As diretrizes são constantemente atualizadas por meio de reuniões constantes com Ordenadores de Despesas e técnicos responsáveis pela elaboração das requisições e/ou os editais de licitação, a fim de assessorar na elaboração e execução do processo licitatório, por parte das UGG.

2.4.2 Sistema de Controle de Materiais do Exército

O Sistema de Material do Exército (SIMATEX) é um sistema corporativo de desenvolvimento contínuo e evolutivo que busca, por meio da utilização de recursos de tecnologia da informação, integrar processos, procedimentos, métodos, rotinas e técnicas, destinadas à produção de conhecimentos com qualidade e oportunidade necessários ao controle automatizado e ao gerenciamento de todos os materiais no âmbito do Exército Brasileiro (EXÉRCITO BRASILEIRO, 2007).

A composição do SIMATEX inclui três subsistemas: o Sistema de Catalogação do Exército (SICATEX), responsável pela catalogação de materiais; o Sistema de Controle Físico (SISCOFIS), ligado ao controle físico e gestão de materiais; e o Sistema de Dotação (SISDOT), que define a dotação de materiais em cada OM (EXÉRCITO BRASILEIRO, 2007).

O SIMATEX abrange todas as ações de aplicação de materiais na OM oriundas dos processos aquisitivos. Dessa forma, a OM tem o controle e o destino de cada material utilizado, em uso e as quantidades armazenadas em estoque. Em posse das informações, pode-se inferir as demandas para aquisições futuras, por meio da análise de seus relatórios de consumo e considerados os históricos de manobras e exercícios realizados.

2.5 PRÁTICAS ANTICOMPETITIVAS EM PROCEDIMENTOS LICITATÓRIOS

O particular disposto a negociar com a Administração Pública tem como objetivo maior a maximização de suas margens de lucro, o que em nada infringe a moralidade administrativa, o problema surge quando o licitante procura burlar a legislação para obter vantagens indevidas prejudicando diretamente a Administração e indiretamente, toda a sociedade contribuinte.

A seguir, apresentam-se as práticas anticompetitivas mais comuns, sem a pretensão de esgotar todas as possibilidades, mas tratando de modelos e padrões de condutas que podem variar e congregam elementos diversos, conforme a estrutura do processo das aquisições públicas está disposta.

2.5.1 Utilização de *software* configurado para operar na fase de lances

Durante a fase de lances do pregão eletrônico, os licitantes competem item a item, oferecendo seus valores mais baixos para se tornarem vencedores. Nesse contexto, algumas empresas utilizam *softwares* conhecidos como robôs, que possuem uma funcionalidade específica: detectar lances e cobri-los instantaneamente, geralmente com a diferença mínima possível, maximizando as chances de vencer a licitação, ao oferecer um valor marginalmente menor que o lance anterior.

Esses robôs podem atuar de forma automatizada, agindo rapidamente para superar as ofertas dos concorrentes, o licitante não usuário do software, praticamente não goza de chances de êxito, comprometendo a competição pública, indissociavelmente pautada pelo princípio da igualdade de condições, o uso desses *softwares* representa fraude ostensiva ao caráter competitivo da licitação, frustrando a verdadeira disputa (NIEBUHR, 2020).

Do exposto, é fundamental ressaltar que a utilização desses *softwares* não pode infringir as normas estabelecidas no processo licitatório, como por exemplo, combinação de preços ou qualquer ação que configure manipulação indevida do certame. O objetivo é garantir a lisura e a integridade do processo licitatório, assegurando uma competição justa entre os participantes.

2.5.2 Conluio entre licitantes durante a disputa

O conluio entre licitantes caracteriza-se pelo ajuste ou combinação de ações durante a sessão pública, constitui lesão à livre concorrência de mercado, inclui mecanismos de partilha e distribuição entre os envolvidos dos lucros obtidos por meio da contratação por preço final mais elevado (MASSON, 2021).

Ocorre quando empresas que teoricamente concorreriam entre si, combinam para reduzir deliberadamente o preço no intuito das demais desistirem da disputa, enquanto a outra empresa envolvida se mantém na segunda posição, com valores mais elevados do que primeiro colocado, porém condizentes com o mercado, daí quando terminada a fase de lances, e por ocasião do julgamento das propostas, aquela primeira colocada não cumpre a determinação de envio da documentação

prevista, o que enseja sua desclassificação, passando a ser vencedora a empresa que estava em segundo lugar.

Segundo Kafruni (2015):

O Tribunal de Contas da União (TCU) apurou irregularidades nos pregões eletrônicos realizados por meio do Comprasnet, que atende a administração direta do governo federal. Ao realizar auditoria na conduta de empresas participantes de licitações públicas por meio do pregão eletrônico, o TCU identificou duas situações: empresas com sócios em comum que apresentam propostas para o mesmo item de uma mesma licitação e a existência de licitantes reiteradamente desclassificados por não atenderem aos editais ou não honrarem suas propostas (KAFRUNI, 2015).

Esse tipo de conduta altera o fluxo normal do certame, imputando à Administração Pública condições menos favoráveis na contratação de bens e serviços, com preços mais elevados, baixa qualidade de produtos e serviços ou empresas sem capacidade adequada de fornecimento.

2.5.3 Criação de ME / EPP com a finalidade única de participação em Pregões Eletrônicos

A criação de Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (ME/EPP) não configura ato lesivo, o ordenamento jurídico prevê e até facilita a criação para participação de licitações e em consequência obtenção dos benefícios. Ocorre que sócios-proprietários de grandes empresas optam por criarem Micro e Pequenas empresas unicamente para participarem de certames e com isso obter as vantagens que a legislação garante.

Os principais benefícios a serem considerados são as licitações exclusivas para ME/EPP nas contratações de até R\$ 80.000,00; a preferência de ME/EPP nas contratações diretas; a possibilidade de dispensa do balanço patrimonial; e o empate ficto, que consiste na possibilidade da Micro ou Pequena Empresa ofertar um último lance para cobrir a oferta se a empresa que estiver em primeiro lugar for de grande porte, bastando apenas estar na faixa de preços em até 5% acima.

O aparato de vantagens oferecidas procura atender por meio das licitações, uma das vertentes do interesse público que é a promoção do desenvolvimento econômico e social no âmbito regional, propiciando que pequenos empresários

consigam utilizar os benefícios regularmente para sustentar seu negócio, firmando contratos com a Administração Pública.

Quando o sócio e/ou proprietário de uma grande empresa cria outra, dando entrada em um novo Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ) para participar de licitações, a nova empresa participa da licitação com toda sua documentação pertinente, porém os recursos materiais, como: veículos utilizados na entrega, depósitos utilizados para armazenagem e os recursos humanos responsáveis por toda operacionalização serão compartilhados, burlando os princípios garantistas destinados ao pequeno empreendedor, que vai participar da disputa com limitação de recursos.

2.5.4 Uso indevido dos benefícios concedidos às Microempresas (ME) e Empresas de Pequeno Porte (EPP)

As Microempresas e Empresas de Pequeno Porte são definidas por critérios de faturamento anual estabelecidos por lei, a Lei Complementar nº 123/2006, que determina os limites de faturamento para se enquadrar nessas categorias. As MEs e EPPs solicitam enquadramento perante a Junta Comercial a partir da abertura da empresa. Dessa forma, a Certidão Simplificada da Junta Comercial é o documento de enquadramento para fins de tratamento favorecido. Uma vez de posse da declaração, as empresas passam a participar de licitações obtendo os benefícios.

Ocorre que o faturamento do ano anterior não pode extrapolar a receita bruta anual de R\$ 360.000,00 no caso de ME e a receita bruta anual de R\$ 4.800.000,00 no caso de EPP conforme LC nº 155/2016 que altera LC nº 123/2006. Ao passo que, segundo o parágrafo 9º, art. 3º da LC nº 123/2006 a empresa de pequeno porte que, no ano-calendário, exceder o limite de receita bruta anual previsto fica excluída do tratamento favorecido, então a empresa é responsável por solicitar seu desenquadramento perante a junta comercial do estado de domicílio.

O uso indevido ocorre quando uma empresa ultrapassa esses limites, mas continua a se beneficiar dos regimes tributários e das vantagens concedidas na participação em licitações. O Tribunal de Contas da União decidiu sobre a matéria no Acórdão nº 970/2011 – Plenário, Relatoria do Ministro Augusto Sherman:

Constitui fraude à licitação a participação de empresa na condição de microempresa ou empresa de pequeno porte, sem apresentar essa qualificação, em razão de faturamento superior ao limite legal estabelecido, situação que enseja a declaração de inidoneidade da pessoa jurídica envolvida. A perda da condição de microempresa ou empresa de pequeno porte, por ser ato declaratório, é de responsabilidade da sociedade empresarial.

Havia tipificação da conduta no art. 90 da Lei nº 8.666/1993, após a entrada em vigor da NLLCA o ato de frustrar ou fraudar, com o intuito de obter para si ou para outrem vantagem decorrente da adjudicação do objeto da licitação passou a ser prevista no Código Penal art. 337-F com pena de reclusão, de quatro a oito anos, e multa.

2.5.5 Solicitação de reequilíbrio econômico-financeiro após homologação do certame

A previsão legal de reajuste nos preços registrados em Ata possibilita a elaboração de estratégias por alguns licitantes na intenção de se beneficiarem do artifício para obter vantagens indevidas. Ocorre na participação na fase de lances com o único propósito de vencer a licitação a qualquer custo, sem levar em consideração o cálculo adequado dos custos de fornecimento (LIMA, 2021).

A tática empregada por esses licitantes é a de apresentar lances a preços extremamente baixos, prejudicando assim a concorrência saudável e distorcendo o processo licitatório. Ao escolher a estratégia de subestimar os custos envolvidos, eles conseguem oferecer o menor preço por item durante a fase de julgamento, o que, conseqüentemente, lhes garante a vitória no certame.

Entretanto, essa abordagem não só prejudica as demais empresas concorrentes, que não conseguem competir com preços tão baixos, como também coloca em risco a própria execução do contrato. O licitante vencedor, ao se deparar com a realidade dos custos após a homologação da licitação, frequentemente solicita o reequilíbrio de preços com base na variação dos insumos e despesas envolvidas.

Esse tipo de comportamento é antiético e fere os princípios da isonomia e da competitividade, que são pilares fundamentais do processo licitatório. A legislação que prevê o reajuste nos preços registrados em Ata tem o propósito de permitir ajustes em situações específicas, como variações cambiais e aumento significativo de custos dos

insumos ao longo do contrato, e não como um salvo-conduto para práticas desleais (LIMA, 2021).

Conforme Acórdão TCU 167/2015 – Segunda Câmara,

a subavaliação dos preços do orçamento base da licitação não pode favorecer a licitante/contratada em prejuízo da Administração, pois a proposta apresentada deve estar de acordo com o que esta conhece sobre o mercado. Não cabe alegar locupletamento do erário após a efetiva prestação do serviço quando a empresa não apresenta proposta compatível com os preços praticados no mercado.

Não é qualquer situação de desequilíbrio na relação contratual que irá legitimar sua utilização. Porém trata-se de um critério subjetivo analisar se um lance ofertado por um licitante pode ser considerado inexequível, com variáveis envolvidas, como: oscilação dos preços no mercado, que pode decorrer de inflação de demanda ou inflação de custos; preços sazonais; além necessidade da pesquisa de preços estar condizente com a realidade mercadológica.

Conforme Acórdão TCU 2795/2013 – Plenário,

o valor do contrato abaixo do de mercado não é causa suficiente para justificar seu reequilíbrio econômico-financeiro, uma vez que essa situação pode decorrer, por exemplo, de estratégia empresarial, de condições oferecidas na licitação ou de aumento de custos provocado pela variação normal de mercado, não se inserindo na álea econômica extraordinária e extracontratual exigida pelo art. 65, inciso II, alínea d, da Lei 8.666/1993.

Manter as condições efetivas da proposta é um direito previsto na Constituição Federal, art. 37, inc. XXI, porém deve ser utilizado para recompor as condições iniciais do contrato e não para corrigir os erros de uma proposta mal formulada, ou mal-intencionada. Deve-se comprovar a variação efetiva do custo do fornecimento em virtude da ocorrência de fatos imprevisíveis, extracontratuais e supervenientes à apresentação da proposta.

2.5.6 Solicitação de troca de marca para item da proposta

Quando surge a necessidade na Administração Pública da aquisição de bens ou serviços, esta deverá constar no termo de referência com a descrição correta do objeto. Com isso o licitante poderá elaborar sua proposta atendendo às especificações

técnicas, quantidades, características e entre elas a especificação da marca a ser fornecida.

O art. 26 do Decreto nº 10.024/2019, trata da apresentação da proposta e dos documentos de habilitação pelo licitante, *in verbis*:

Art. 26. Após a divulgação do edital no sítio eletrônico, os licitantes encaminharão, exclusivamente por meio do sistema, concomitantemente com os documentos de habilitação exigidos no edital, proposta com a descrição do objeto ofertado e o preço, até a data e o horário estabelecidos para abertura da sessão pública.

§ 1º A etapa de que trata o caput será encerrada com a abertura da sessão pública.

[...]

§ 4º O licitante declarará, em campo próprio do sistema, o cumprimento dos requisitos para a habilitação e a conformidade de sua proposta com as exigências do edital.

§ 5º A falsidade da declaração de que trata o § 4º sujeitará o licitante às sanções previstas neste Decreto (BRASIL, 2019).

Como regra, a marca oferecida pelo licitante em sua proposta é a que deverá ser entregue quando da requisição pela Administração, pois o contrato administrativo deve ser cumprido conforme estabelecido entre as partes.

Fernandes (2015) preleciona que a troca pode ocorrer em caso específico,

Tenha-se em vista a situação da retirada de um produto do mercado pelo fabricante, inviabilizando o cumprimento da obrigação de um fornecedor, nos termos ajustados, pode a Administração Pública aceitar produto de qualidade equivalente ou superior pelo mesmo preço (FERNANDES, 2015).

O problema ocorre quando a empresa vencedora da licitação, encontra fornecedor de marca diversa com uma oferta de produto mais vantajosa, então o licitante, que no mais das vezes trabalha como um atravessador, pegando produto do fabricante e entregando a Administração Pública, diante de condições mais vantajosas, pleiteia a troca de marca junto ao órgão gestor do certame.

Da decisão por aceitação de marca diversa observar-se-ão variáveis decorrentes da verificação de compatibilidade da nova marca ofertada com as especificações do edital. Não é suficiente que o produto seja de mesma qualidade ou qualidade superior, é necessário que haja comprovação de que a marca em exame não é mais barata no mercado e quais os motivos que deram causa à solicitação de troca. O problema recai sobre a Administração que terá que decidir diante o caso concreto.

2.5.7 Alegação de erro de digitação na fase de lances

Nos certames públicos, o particular responsabiliza-se formalmente pelas transações efetuadas em seu nome, assumindo como firmes e verdadeiras suas propostas e lances, inclusive os atos praticados diretamente ou por seu representante. Por ocasião da sessão pública do pregão eletrônico, os licitantes disputam entre si em cada item, lance a lance, no qual sairá vencedor aquele que ofertar o de menor valor (JUSTEN FILHO, 2021).

Nesse contexto, considere-se que atualmente o sistema Comprasnet permite até 20 itens em disputa concomitante, o que demanda um aparato de recursos operacionais suficientes para suprir a operacionalização do certame no módulo fornecedor. Com isso, o licitante que se apresente pouco diligente, com menos recursos ou mal-intencionado, passa a ofertar lances indiscriminadamente no decorrer da disputa sem tempo hábil para analisar até que preço pode ofertar e gerar lucro pormenor que seja.

É dever do particular, integrante do processo, formular propostas sérias, firmes e concretas, a mera alegação de que houve algum equívoco na formulação do lance não constitui fator suficiente para afastar o dever de manutenção da sua oferta. Trata-se de compromisso assumido o de manter os termos da oferta até o término do certame ou até que ocorra uma situação devidamente justificada e prevista em lei ou no edital para sua revisão ou retirada (JUSTEN FILHO, 2021).

Com a intenção de evitar condutas que visem tumultuar a disputa, os editais de licitação preveem a aplicação de penalidade por não manutenção da proposta, mesmo que tenham sido oriundas de erro de digitação, sendo desclassificadas assim que identificadas e em muitos casos, penalizadas. O Decreto nº 10.024/2019, que regulamenta o pregão na forma eletrônica, estabelece em seu art. 49, as hipóteses que acarretariam impedimento de licitar e contratar com a União, Estados, Distrito Federal e Municípios, como segue no que se refere a falta de manutenção da proposta:

Art. 49. Ficará impedido de licitar e de contratar com a União e será descredenciado no Sicaf, pelo prazo de até cinco anos, sem prejuízo das multas previstas em edital e no contrato e das demais cominações legais,

garantido o direito à ampla defesa, o licitante que, convocado dentro do prazo de validade de sua proposta:

[...]

V - não mantiver a proposta (BRASIL, 2019).

A ação de deixar de manter a proposta é seguida de apresentação de justificativa por erro de digitação, um suposto equívoco na operação do sistema. E caberá ao pregoeiro, auxiliado pela equipe de apoio, a análise do caso concreto. Para além disso, deve ser considerado que ao atender o pedido de desclassificação feito pelo licitante, terá que voltar à fase do certame e renegociar com os próximos participantes mais bem colocados em cada item.

2.6 INSTRUMENTOS E NORMAS PARA VIABILIZAÇÃO DE BOAS PRÁTICAS AQUISITIVAS

Existem instrumentos e ações estatais a fim de assegurar a integridade dos processos, abrangendo aspectos que coíbem a cartelização, corrupção, fraude, conluio e outras formas de condutas ilícitas que possam prejudicar a Administração Pública. A edição de leis específicas é um desses instrumentos e desempenha um papel fundamental na promoção da transparência, integridade e sustentabilidade.

A Lei de improbidade administrativa - Lei nº 8.429/1992 com alteração da Lei nº 14.230/2021, dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa. Dentre as penas previstas nesta lei, há perda de bens ou valores que foram acrescidos ilicitamente ao patrimônio dos agentes, dever de ressarcimento integral do dano, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos, pagamento de multa, e, proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios fiscais.

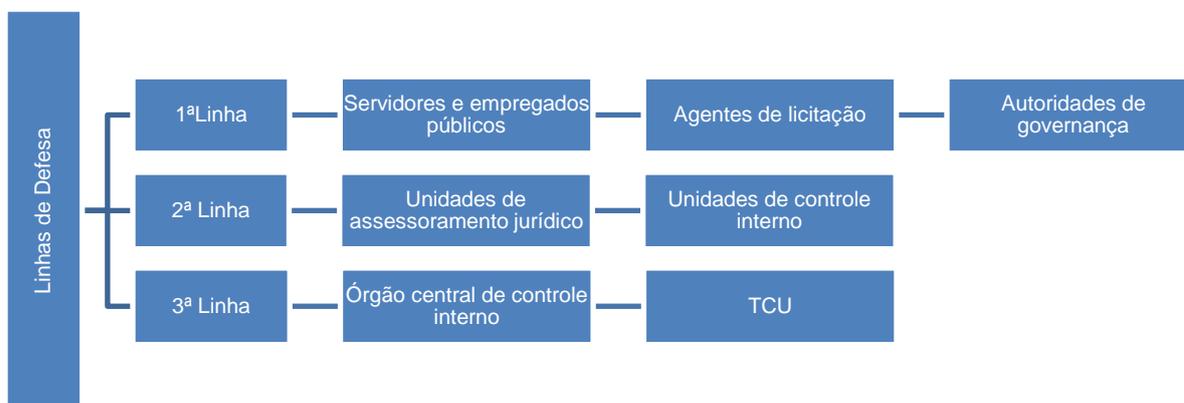
A Lei da Transparência - Lei Complementar nº 131/2009, que altera a redação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) no que se refere à transparência da gestão fiscal, determina a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira dos entes da federação. É regulamentada pelo Decreto nº 10.540, de 05 de novembro de 2020, que dispõe sobre o padrão mínimo de qualidade do Sistema Único e Integrado de Execução Orçamentária, Administração Financeira e Controle.

A Lei de Acesso à Informação (LAI) - Lei nº 12.527/2011 estabelece as regras e os procedimentos para que qualquer cidadão possa solicitar e obter informações sobre licitações em andamento, editais, contratos, valores envolvidos, critérios de seleção, entre outros dados relacionados. Com base nessa lei, os órgãos públicos são obrigados a fornecer esses dados, inclusive informações prévias sobre os processos, como esclarecimentos de edital, documentos técnicos, justificativas de escolhas, entre outros.

A Lei Anticorrupção - Lei nº 12.846/2013, que dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira. Nessa lei, há expressa responsabilização da pessoa jurídica, de forma objetiva, pelos atos lesivos que forem praticados em seu interesse ou benefício, além da responsabilidade individual dos dirigentes destas empresas.

A NLLCA enfatiza o gerenciamento de riscos, conforme *caput* do art. 169 prescreve na fase preparatória que o planejamento compreende também a análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual, registrando ainda, que as contratações públicas deverão submeter-se a práticas contínuas e permanentes de gestão de riscos e de controle preventivo, inclusive mediante adoção de recursos de tecnologia da informação, e, além de estar subordinadas ao controle social, sujeitar-se-ão às seguintes linhas de defesa:

Figura 1 - Linhas de defesa na gestão de riscos - Lei nº 14.133/2021



Fonte: o autor com base na Lei nº 14.133/2021

O gerenciamento de riscos auxilia na identificação de possíveis vulnerabilidades e lacunas nos procedimentos de licitação, o que ajuda a prevenir práticas corruptas. Ao analisar os riscos e implementar medidas preventivas, é possível reduzir as oportunidades para a ocorrência de irregularidades.

Na esfera criminal, o Código Penal prevê expressamente que frustrar ou fraudar, com intuito de obter para si ou para outrem vantagem decorrente da adjudicação do objeto da licitação, o caráter competitivo do processo licitatório, configura crime (Art. 337-F do Código Penal).

Como se observa, existe aparato legal para facilitar a identificação e auxiliar na inibição de práticas lesivas ao procedimento licitatório, aliado a isso, considere-se a atuação de órgãos públicos com caráter fiscalizatório ou natureza sancionatória, dentre eles: Controladoria-Geral da União (CGU), Tribunal de Contas da União (TCU), Polícia Federal, Ministérios Públicos (União e Estados) e Poder Judiciário.

2.7 AQUISIÇÕES PÚBLICAS E SUSTENTABILIDADE: UMA EQUAÇÃO A RESOLVER

O planejamento de contratações com critérios estratégicos de sustentabilidade para atender à tendência do pensamento contemporâneo predominante, cada vez mais orientada para o propósito de alcançar justiça social e respeito ao meio ambiente, foi materializado pela nova lei de licitações quando erigiu o desenvolvimento nacional sustentável a princípio e objetivo das aquisições públicas conforme art. 5º, *caput*, e inc. IV do art. 11 da Lei nº 14.133/2021, respectivamente.

Em 1987, a Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CMED), criada pelas Nações Unidas para discutir e propor meios de harmonizar o desenvolvimento econômico com a conservação ambiental, definiu o conceito de desenvolvimento sustentável, como a configuração de crescimento capaz de suprir as necessidades da geração atual, sem comprometer os recursos que mantenham capacidade de atender as necessidades das futuras gerações.

A CMED produziu o Relatório Brundtland – Nosso Futuro Comum, com a presidência da Primeira-Ministra da Noruega Gro Harlem Brundtland, o documento representou marcante intervenção no discurso político dominante fazendo brotar um

reconhecimento formal da influência dos diferentes padrões de consumo na degradação ambiental (PORTILHO e RUSSO, 2008).

Os conceitos de desenvolvimento sustentável se consolidaram ainda mais na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro em 1992, conhecida por RIO-92. Para Betiol *et al* (2012), a RIO-92, foi um divisor de águas, pois conferiu força política e relevância ao desenvolvimento sustentável. Foi também na Rio-92 que os 190 países participantes assinaram o documento conhecido como Agenda 21 (MACHADO, 2002).

A Agenda 21 representa um protocolo de intenções que consolida abrangente programa de sustentabilidade ambiental a ser adotado pelos países signatários. Apresenta um capítulo dedicado à mudança dos padrões de consumo, com relevante papel do Estado enquanto grande consumidor e indutor de padrões de produção. Em seu item 4.23 esta função é explicitada:

4.23. Os próprios Governos também desempenham um papel no consumo, especialmente nos países onde o setor público ocupa uma posição preponderante na economia, podendo exercer considerável influência tanto sobre as decisões empresariais como sobre as opiniões do público. Conseqüentemente, esses Governos devem examinar as políticas de aquisição de suas agências e departamentos de modo a aperfeiçoar, sempre que possível, o aspecto ecológico de suas políticas de aquisição, sem prejuízo dos princípios do comércio internacional.

O contexto de consumo sustentável é ampliado para incluir a percepção de que as instituições, inclusive as públicas, também são consumidoras, podendo ser consideradas até mais significativas, em termos de impacto ambiental, do que os consumidores individuais (PORTILHO e RUSSO, 2008).

Contribuindo para que a sociedade passe a pensar e agir de maneira mais consciente e responsável, o britânico John Elkington criou o modelo *Triple Bottom Line* (TBL), considerando aspectos sociais, econômicos e ambientais preponderantes para mudar um paradigma presente nas empresas até então. Ocorreu em 1994 com a publicação do artigo denominado “*The Triple Bottom Line: what is it and how does it work?*”. O artigo de Elkington contribuiu para aumentar a conscientização sobre a importância de uma abordagem mais holística para avaliar o desempenho das organizações.

Nesse aspecto, desde a publicação original do artigo, o conceito TBL evoluiu e gerou discussões sobre sua implementação prática em diferentes setores e contextos,

mas a ideia central de equilibrar aspectos econômicos, sociais e ambientais continua sendo relevante e influente na gestão organizacional e na busca por um desenvolvimento sustentável.

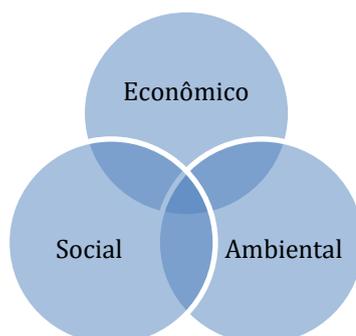
2.7.1 Modelo *Triple Bottom Line* (TBL)

O conceito de sustentabilidade denominado *Triple Bottom Line*, conhecido no Brasil como Tripé da Sustentabilidade, abrange as perspectivas social, ambiental e econômico, de forma que possam interagir. Criado em 1994 por John Elkington pretendia disseminar a teoria de que as empresas deveriam medir o valor que geram, ou destroem, nas dimensões econômica, social e ambiental (SILVA, 2020).

No contexto do desenvolvimento da teoria, John Elkington menciona que a sobrevivência das empresas e corporações no século XXI exigirá mudanças estruturais no modelo de gestão dos negócios, superando a visão capitalista tradicional dirigida apenas ao aumento do resultado econômico da atividade. Além do lucro, as empresas e corporações devem orientar suas atividades em vista aos impactos ambientais e sociais provocados (ELKINGTON, 2012).

A teoria da linha dos três pilares da sustentabilidade postula mudanças estruturais nas atividades das empresas e corporações, seja no pilar econômico, social ou ambiental. Há desafios em cada um dos pilares e desafios que se situam na zona de interseção entre as linhas dos pilares (ELKINGTON, 2012). A Figura 2 representada pelo Diagrama de Venn demonstra a arquitetura do modelo:

Figura 2 - Substratos do Tripé da Sustentabilidade



Fonte: o autor com base em ELKINGTON

No pilar econômico, o principal desafio diz respeito à inclusão da sustentabilidade de longo prazo dos custos, da demanda pelos seus produtos ou serviços, de seus preços e margens de lucro, de seus programas de inovação e de seus ecossistemas de negócios (ELKINGTON, 2012).

O pilar ambiental visa auditar as atividades das empresas e seus impactos ao meio ambiente, mediante aplicação de padrões de gerenciamento ambiental e internacional existentes como o ISO 14001, desenvolvido pela Organização de Padrões Internacionais (ISO) durante a Eco-92 (ELKINGTON, 2012).

A seu turno, o pilar social envolve a avaliação dos impactos das atividades das empresas sobre as pessoas, o que pode ser ilustrado por temas como: relações com a comunidade, empregos para as minorias, direitos humanos, impactos sobre os vulneráveis, envolvimento em energia nuclear, marketing irresponsável, direitos da terra, salários e condições de trabalho, direitos das mulheres etc (ELKINGTON, 2012).

2.7.2 Inserção dos critérios de Sustentabilidade na Administração Pública

Segundo Betiol *et al.* (2012) para impulsionar práticas positivas que se revertam em bem-estar social, governos vêm adotando, desde quando a ONU começou a discutir o desenvolvimento sustentável, critérios sociais e ambientais nas licitações para aquisição de bens e serviços. Os atores envolvidos nas relações de consumo e produção impactam e são impactados mutuamente, cada um devendo repensar as suas formas de consumir e de produzir, utilizando os meios disponíveis para fomento de um sistema com mais atributos de sustentabilidade (BETIOL *et al.*, 2012).

Em 1999 foi elaborada a Agenda Ambiental na Administração Pública (A3P) com a intenção de reduzir os impactos ao meio ambiente, provocados pelas atividades administrativas ou operacionais, inserindo critérios ambientais no uso dos recursos materiais, financeiros e humanos, buscando revisar os padrões de produção, consumo e a adoção de novos referenciais de sustentabilidade ambiental nas instituições da administração pública (BRASIL, 2009).

Em 2002, a Agenda foi reconhecida pela ONU e recebeu o prêmio “O melhor dos exemplos” na categoria meio ambiente. Desde 2007, com a reestruturação do Ministério do Meio Ambiente, a A3P se fortaleceu como Agenda de Responsabilidade Socioambiental do Governo, atualmente, o programa está estruturado em seis eixos

temáticos: Uso racional dos recursos naturais e bens públicos; Gestão de resíduos gerados; Qualidade de vida no ambiente de trabalho; Sensibilização e capacitação dos servidores; Compras públicas sustentáveis; Construções sustentáveis (BRASIL, 2023).

No mesmo sentido, no ano de 2005, a ONU realizou na cidade de Nova York um evento que reuniu representantes de iniciativas de compras públicas sustentáveis no mundo. O encontro serviu de base para a composição do grupo que atuou na Força Tarefa de Marrakech, que buscava incrementar ações na promoção das compras governamentais sustentáveis no mundo para propiciar um meio ambiente ecologicamente equilibrado.

No Brasil, a inserção da sustentabilidade teve importante impacto nos processos aquisitivos dos estados de Minas Gerais e São Paulo, influenciando a replicação na administração federal a partir do ano de 2010, após a publicação da Instrução Normativa nº 1, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), que dispõe sobre os critérios de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens, contratação de serviços ou obras pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional e dá outras providências.

No mesmo contexto, o Decreto nº 7.746, de 5 de junho de 2012 regulamentou o art. 3º da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, para estabelecer critérios e práticas para a promoção do desenvolvimento nacional sustentável nas contratações realizadas pela administração pública federal direta, autárquica e fundacional e pelas empresas estatais dependentes, e instituiu a Comissão Interministerial de Sustentabilidade na Administração Pública (CISAP), redação dada pelo Decreto nº 9.178, de 2017.

A CISAP conta em sua composição com representantes, titulares e suplentes, dos ministérios do Meio Ambiente; de Minas e Energia; da Indústria, Comércio Exterior e Serviços; da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações; da Economia; da Transparência e Controladoria-Geral da União; além da Casa Civil e tem por objetivo principal propor a implementação de critérios, práticas e ações de logística sustentável no âmbito da administração pública federal, objetivando o desenvolvimento nacional sustentável.

2.7.3 Caracterização do Tripé da Sustentabilidade no contexto de práticas anticompetitivas em licitações

Com o Tripé da Sustentabilidade, o processo de aquisição pública, além do propósito de atender a necessidade do órgão licitante, deve estar em consonância com o bem-estar da sociedade, o que inclui preservar os recursos naturais, utilizando-os sem comprometer as gerações futuras, enfoque na prosperidade econômica e no propósito de justiça social. Nesse contexto, práticas anticompetitivas em licitações afetam frontalmente cada um dos três substratos que compõem o tripé da sustentabilidade.

Em referência ao pilar econômico é válido destacar que, predominantemente, nas contratações apenas analisa-se o custo financeiro, não se incluindo os custos sociais e ambientais internalizados na fabricação, uso e descarte dos produtos. Ações fraudulentas afetam a confiabilidade do certame e inibem a entrada de novos fornecedores, que por atenderem a legislação ambiental com práticas de fabricação sustentável, elevam seus custos, e conseqüentemente, tendo em vista a obrigação de contratar pelo menor preço, deixa-se de adquirir dentre o que o mercado oferece, aquilo que poderia agregar maior vantagem para a Administração (BRASIL, 2022).

É preciso, portanto, dar um novo significado à noção de custo, adotando-se uma perspectiva sistêmica, que possibilite pensar a proposta mais vantajosa para a Administração contextualizada no tempo e no espaço socioambiental, conforme previsão contida no art. 1º da IN nº 01/2010 da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (SLTI/MPOG):

Art. 1º Nos termos do art. 3º da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, as especificações para a aquisição de bens, contratação de serviços e obras por parte dos órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional deverão conter critérios de sustentabilidade ambiental, considerando os processos de extração ou fabricação, utilização e descarte dos produtos e matérias-primas (BRASIL, 2010).

Trata-se de buscar o equilíbrio entre a economicidade e a redução do impacto ambiental para obtenção do melhor preço, ou seja, da proposta de menor preço que atenda aos requisitos de sustentabilidade exigidos, pode se referir à obtenção das propostas mais vantajosas para Administração, isso apenas será possível se os

certames estiverem apropriadamente alinhados com a legislação em vigor, sendo capaz de propiciar boas práticas das empresas licitantes e de evitar condutas anticompetitivas para com isso gerar economia de escala, racionalidade processual, fomento à inovação, celeridade na contratação e simplificação de custos.

O aspecto social refere-se à orientação de ações voltadas para pessoas que estão ligadas direta ou indiretamente à instituição. O desenvolvimento de atividades juntamente com a busca de uma melhor qualidade de vida da força do trabalho são atributos que determinam a responsabilidade social. Isso inclui os militares, servidores civis, fornecedores, entregadores e público em geral. Esse pilar busca oferecer boas condições de trabalho e promover o bem-estar social.

Em detalhamento, o bem-estar social relaciona-se com a efetivação de direitos sociais, como saúde, educação e segurança, entre outros, assim como a garantia dos direitos assegurados aos trabalhadores, como: proibição do trabalho do menor, do trabalho escravo, da fixação de salário-mínimo, medidas relacionadas à fixação da jornada de trabalho e medidas de proteção à segurança e à saúde no ambiente de trabalho (BRASIL, 2022).

Isso se traduz, por exemplo, na exigência da Declaração de Emprego de Menores, que deve ser apresentada em atenção à fase de Habilitação no pregão, tendo o objetivo de comprovar que a empresa licitante não emprega nenhum menor de 18 anos em trabalho no turno da noite em condições insalubres ou perigosas. Além de que nenhum menor de 16 anos exerce nenhuma função, com exceção a menor aprendiz a partir de 14 anos.

Voltando as acepções para o substrato ambiental, os benefícios decorrentes da aplicação de critérios sustentáveis nas contratações públicas viabilizam o incremento de produtos sustentáveis colocados à disposição da sociedade e a inafastável preservação do meio ambiente, com a redução da utilização de matéria-prima bruta e diminuição do descarte de resíduos na natureza.

O critério de julgamento tão somente considerando o custo imediato, importa em indevido desprezo aos parâmetros socioambientais, que devem ser rigorosamente observados para viabilizar a realização de compras sob a égide da sustentabilidade. Os custos indiretos da compra, percebidos ao longo do tempo, revelam inadmissível desprestígio à preservação dos recursos naturais não renováveis, propiciando indevida elevação do investimento público para a manutenção de serviços de

saneamento básico, com a conseqüente restrição na oferta de bens e serviços e majoração de preços.

Atender a critérios ambientais significa optar por práticas com orientações mais protetivas que contribuam para a preservação do meio ambiente, privilegiando produtos e empresas sustentáveis e estabelecendo requisitos que dificultem a participação de fornecedores que tentem forçosamente comercializar produtos de baixa qualidade, pouco duráveis e com baixo índice de reaproveitamento.

Assim, em uma compra sustentável, a caracterização da vantagem da proposta deve ser conjugada com a avaliação do ciclo de vida do produto, optando-se por aquele que acarrete o menor impacto ambiental no processo de fabricação, consumo e destinação final.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

O presente capítulo detalha os procedimentos metodológicos utilizados no desenvolvimento da pesquisa a fim de alcançar os objetivos traçados, apresentando o objeto formal de estudo e o recorte temporal; a caracterização da pesquisa; os instrumentos para coleta de dados e tratamentos das informações; e a análise e interpretação dos dados.

3.1 OBJETO FORMAL DO ESTUDO E RECORTE TEMPORAL

A pesquisa foi desenvolvida com base nos pregões eletrônicos centralizados, conduzidos pelas OMs que compõem o GCALC do Comando da 7ª Região Militar, Unidade do Exército localizada na Região Metropolitana do Recife; foram analisados 25 certames com Atas ou Contratos vigentes entre julho de 2022 e junho de 2023, dos quais 12 puderam ser considerados como amostra por apresentarem indícios de práticas anticompetitivas que condizem com o presente estudo.

3.2 CARACTERIZAÇÃO DA PESQUISA

Marconi e Lakatos (2003) definem a pesquisa como um procedimento formal, com método de pensamento reflexivo, que requer um tratamento científico e se constitui no caminho para conhecer a realidade ou para descobrir verdades parciais. Para Martins e Theóphilo (2016) o conhecimento científico é resultado de investigação metódica e sistemática da realidade, transcendendo os fatos e os fenômenos, analisando-os para descobrir suas causas e concluir sobre as leis gerais que o regem, delimitado pela necessidade de comprovação concreta.

Neste sentido, esta pesquisa caracteriza-se pela utilização de métodos científicos para viabilizar a percepção capaz de detectar práticas anticompetitivas de empresas licitantes e propor modelos que auxiliem o gestor de compras em ações dificultem as condutas lesivas. Utilizando o método de abordagem hipotético-dedutivo proposto por Karl Popper, por consistir em se perceber problemas, lacunas ou contradições no conhecimento prévio ou em teorias existentes, a partir dos quais se

formulam conjecturas, soluções ou hipóteses que podem ser refutadas ou confirmadas (DINIS, 2015).

Foi aplicado o método de pensamento sistêmico, que conforme Kasper apud Andrade *et al.* (2006), tem por objetivo lidar com fenômenos e situações que requerem explicação baseada na inter-relação de múltiplas forças ou fatores. No que se refere aos procedimentos técnicos utilizados para a coleta de dados, a presente pesquisa caracteriza-se como bibliográfica e documental, utilizando-se, dessa forma, como técnica de pesquisa, a documentação indireta (MARCONI; LAKATOS, 2010).

Quanto à abordagem, optou-se pelo método qualitativo, que segundo Silva e Menezes (2001) interpreta fenômenos e lhe atribui significados. Gil (2022) define a pesquisa qualitativa como um processo de análise de dados como uma sequência de atividades, que envolve a redução dos dados, a caracterização desses dados, sua interpretação e a redação do relatório. Na concepção de Minayo (2013) a pesquisa qualitativa ocupa um nível de realidade tratado por meio de relações interpessoais, universo de significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes, com isso trabalha-se com técnicas variadas para o estudo empírico.

No que tange à forma de estudo, a pesquisa pode ser classificada como descritiva, que para Gil (2022) tem como objetivo descobrir a existência das associações entre variáveis. Para Marconi e Lakatos (2017) a pesquisa descritiva “delineia o que é” e aborda também quatro aspectos: descrição, registro, análise e interpretação de fenômenos atuais, objetivando o seu funcionamento no presente.

3.3 INSTRUMENTOS PARA COLETA DE DADOS E TRATAMENTO DAS INFORMAÇÕES

A utilização da técnica de pesquisa bibliográfica e documental indireta para conhecer e analisar as principais contribuições teóricas existentes sobre a temática se deu com base nos seguintes *websites*: Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações; Periódicos da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração (ANPAD); Biblioteca do Exército (BDEx); Repositório da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP); Portal de Compras do Governo Federal – Comprasnet e o Portal de Licitações do Exército Brasileiro.

Na utilização das bases de dados supracitadas, que funcionam como repositório de trabalhos acadêmicos, a pesquisa foi direcionada a publicações em Artigos Científicos, Dissertações e Trabalhos de Conclusão de Curso, utilizando as palavras-chave: licitação, pregão eletrônico, fraude em licitação, ações anticompetitivas, sustentabilidade, administração pública.

No Portal de Compras do Governo Federal – Comprasnet e no Portal de Licitações do Exército Brasileiro foram analisadas as documentações apresentadas pelos licitantes e os fatores preponderantes motivaram sua desclassificação; as punições anteriores registradas no SICAF que impediram a habilitação do detentor do menor preço; o histórico da negociação no intuito de desenhar o perfil operacional das empresas com ações anticompetitivas; levantamento e diagnóstico dos recursos interpostos na fase de habilitação dos certames, bem como das impugnações ainda na fase de cadastramento das propostas.

3.4 ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DOS DADOS

A análise dos dados se deu com base nos objetivos iniciais da pesquisa, com o tratamento dos resultados e do conteúdo dos materiais sendo realizado por meio da análise interpretativa, que de acordo com Triviños (1987) apoia-se em três aspectos fundamentais: nos resultados alcançados no estudo (respostas aos instrumentos, ideias dos documentos, etc.); na fundamentação teórica (manejo dos conceitos chaves das teorias e de outros pontos de vista); e na experiência pessoal do investigador.

Para Gil (2008) a análise tem como objetivo organizar e resumir os dados de forma que possibilitem o fornecimento de respostas ao problema proposto para a investigação. A interpretação tem como objetivo a procura do sentido mais amplo das respostas, o que é feito mediante sua ligação a outros conhecimentos anteriormente obtidos.

Os dados aferidos são predominantemente descritivos, com ênfase no processo condicionado pelo problema e verificando como se manifesta nas atividades, nos procedimentos e nas interações cotidianas, no intuito de dimensionar as ações anticompetitivas que interferem negativamente nas contratações públicas. Na fase conclusiva, houve a avaliação e discussão dos resultados, contribuições para o

conhecimento, limitações observadas, sugestões para estudos futuros e recomendações que constarão no PTT.

4 ANÁLISE E RESULTADOS

Por meio da metodologia definida, dentre as licitações conduzidas por OM que compõem o GCALC do Comando da 7ª Região Militar, foram analisados 25 certames com Atas ou Contratos vigentes ente julho de 2022 e junho de 2023, dos quais 12 puderam ser considerados como amostra por apresentarem indícios de práticas anticompetitivas que condizem com o presente estudo, conforme disposto no Quadro 1, especificadas as vultosas quantias homologadas, o que demonstra o impacto econômico que as licitações centralizadas podem alcançar no orçamento público, assim como a influência no aspecto social por contar com número considerável de participantes e o impacto ambiental em função da quantidade e variedade de itens licitados.

Quadro 4 - Pregões eletrônicos coordenados pelo GCALC/7 com Atas ou contratos vigentes até o ano de 2023

Nº Pregão	Objeto	Órgão Gerenciador	Valor Homologado	Tabela Correspondente
2/2022	Sv Mnt Veículos	14º B Log	R\$ 8.701.264,04	1
4/2022	Aqs Mat Hidráulico	14º B Log	R\$ 7.210.071,67	2
4/2021	Aqs Mat Perm TI/TIC	4º B Com	R\$ 7.912.914,03	3
19/2022	Sv Tlf Móvel	Base	R\$ 293.675,04	4
10/2022	Aqs Gen Alim QS	7ª RM	R\$ 24.040.746,56	5
4/2022	Aqs Gen Alim QR	7ª RM	R\$ 9.252.025,60	6
5/2022	Sv UTI Móvel	7ª RM	R\$ 7.965.000,00	7
2/2022	Sv Loc Veículo	7º GAC	R\$ 6.116.235,05	8
12/2022	Aqs Mat Exped	Base	R\$ 8.056.049,93	9
20/2022	Aqs Mat Limpeza	Base	R\$ 13.351.175,67	10
1/2022	Aqs Mat Perm	CPOR	R\$ 10.691.012,90	11
13/2022	Aqs Mat Perm Rancho – PASA	7º D Sup	R\$ 4.446.724,58	12

Após demonstração do quadro geral das licitações utilizadas como amostras, projeta-se o exame minucioso de cada certame referenciado em observância ao propósito do presente estudo, os casos reais utilizados tiveram o intuito de exemplificar e ilustrar as situações caracterizadoras de irregularidades, sem a pretensão de esgotar o assunto.

Tabela 1 - Pregão 02/2022 – Sv Mnt Veículos - 14º B Log

Objeto	Quantidade itens licitados	Quantidade itens cancelados	Quantidade itens homologados	Número de órgãos participantes
Contratação de empresa especializada em serviços de manutenção de veículos	56	6	50	12

Fonte: Comprasnet

O 14º Batalhão de Logístico é uma Unidade do Exército Brasileiro que tem como missão institucional prestar apoio logístico nas atividades de transporte, manutenção, suprimento e saúde às Organizações Militares, com isso, conforme planejamento do GCALC/Recife, está encarregado de proceder a contratação de empresa especializada em serviços de manutenção de veículos com aplicação de peças, a fim de atender as necessidades das Organizações Militares localizadas na Região Metropolitana do Recife.

O Pregão Eletrônico 02/2022 licitou 56 itens que apresentaram um valor inicial estimado de R\$ 14.783.137,75. Teve a participação de seis empresas que ofereceram proposta para pelo menos um item do certame. Com abertura da primeira sessão pública às 09:30 horas do dia 06 de junho de 2022 teve sua homologação às 14:26 horas do dia 22 de junho de 2022, após constatada a regularidade dos atos procedimentais pela autoridade competente. Por fim, após a disputa na sessão pública, o valor total homologado foi de R\$ 8.701.264,04.

A licitação foi dividida em grupos, formados por um ou mais itens, conforme tabela constante do Termo de Referência, facultando-se ao licitante a participação em quantos grupos forem de seu interesse, devendo oferecer proposta para todos os itens que os compõem. O critério de julgamento adotado foi o menor preço global do grupo.

Apesar do critério de julgamento ser o menor preço global do grupo, na formulação dos lances o portal abre os links para envio dos preços para cada item individualmente e não para o grupo, com isso analisando o histórico do certame, verificou-se a prática durante a etapa de lances em cada grupo a manutenção de lances em patamares elevados na maioria dos itens, e a escolha por parte dos licitantes de itens que historicamente são pouco adquiridos pela Administração, com lances excessivamente baixos, no intuito de alcançar um preço global do grupo competitivo.

Ocorre que, conforme acórdão n.º 2977/2012-Plenário TCU, mesmo com o critério de julgamento sendo o valor global do grupo, o licitante vencedor deve ofertar o menor preço em todos os itens do grupo. Após a fase de lances, as empresas estão dispostas ordenadamente em sequência do menor preço do grupo. Para cada grupo deve ser verificado dentre todos os participantes se o licitante primeiro colocado ofertou o menor lance para todos os itens.

Considerando o Acórdão, deverá ser negociado com o primeiro colocado, cada item do grupo a um preço menor que todos os outros licitantes, ou seja, está posto um imbróglio se o primeiro colocado não aceitar reduzir o valor de todos os itens do grupo a valores menores que todos os demais licitantes, ainda mais quando os demais baixam excessivamente o lance de um dos itens do grupo para no conjunto obter o menor preço.

O órgão gerenciador, visando minimizar os impactos, deverá incluir em futuros editais a seguinte cláusula: caso o licitante seja declarado vencedor do grupo, mas apresente um valor superior em algum item em relação aos demais lances ofertados, sua proposta será desclassificada se não aceitar a redução, sendo convocado o próximo licitante mais bem classificado.

Essa medida tem como objetivo conscientizar os participantes a oferecerem lances competitivos para todos os itens, evitando assim o foco exclusivo na redução de preço de apenas alguns. Essa condição deverá ser estabelecida antes da etapa de lances, uma vez que, após essa fase, não será permitido o aumento dos valores ofertados.

Para além disso, a jurisprudência pacífica do TCU Acórdão nº 1.347/2018 – Plenário é no sentido de que, no âmbito do sistema de registro de preços, a modelagem de aquisição por preço global de grupo de itens é medida excepcional que precisa ser devidamente justificada, além de ser, em regra, incompatível com a aquisição futura de itens isoladamente. Com isso, o fato de a Administração não se ver, à cada compra, obrigada adquirir todos os itens do lote, demanda a adjudicação do objeto por itens e não por grupo.

Destaque-se ainda a importância de uma pesquisa de preços que atenda as exigências previstas, com ampla coleta de informações permitindo uma base sólida para o órgão gestor avaliar se os valores propostos pelos licitantes são razoáveis e compatíveis com o mercado. Contribui para evitar a apresentação de preços

excessivamente baixos, que podem indicar a intenção de oferecer propostas ou lances inexequíveis para garantir o menor preço do grupo.

O conteúdo do acórdão supracitado alinha-se ao teor da Súmula nº 247 do Tribunal de Contas da União que orienta para adoção do critério menor preço por item, conforme se depreende *in verbis*:

SÚMULA Nº 247 – É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade.

Tem-se, dessa forma, que a divisão do objeto em itens é a regra, devendo a administração, ao não adjudicar um objeto divisível por itens, motivar e justificar adequadamente a sua medida, sob pena de descumprir os princípios da competitividade e da proposta mais vantajosa para a administração.

A contratação de uma empresa sem a devida qualificação e que recorre a subterfúgios durante a disputa pode acarretar impactos negativos significativos e representar um risco para a prestação de serviços ou a confiabilidade dos produtos entregues, tendo em vista que foi ofertado um lance excessivamente baixo, pode inclusive comprometer a segurança das viaturas devido ao uso de peças inapropriadas, de baixa qualidade e menor durabilidade.

A utilização de peças de qualidade contribui para a eficiência energética, redução de emissões poluentes, menor geração de resíduos, segurança veicular e preservação dos recursos naturais, promovendo assim a sustentabilidade ambiental e social. O contrário implicaria em uma necessidade de substituição mais frequente das peças, resultando em um aumento do descarte de resíduos e do consumo de recursos naturais para a produção de novas peças.

Tabela 2 - Pregão 04/2022 – Aqs Mat Hidráulico - 14º B Log

Objeto	Quantidade itens licitados	Quantidade itens cancelados	Quantidade itens homologados	Número de órgãos participantes
Aquisição de Material Hidráulico	234	0	234	12

Fonte: Comprasnet

O Pregão 04/2022 do 14º B Log tem como objeto a aquisição de material hidráulico para atender exclusivamente às necessidades das Organizações Militares integrantes do GCALC/Recife. O critério de julgamento adotado é o de menor preço por item. Foram licitados 234 itens que apresentaram um valor inicial estimado em R\$ 7.210.071,67 e a participação de 16 empresas que ofereceram proposta para pelo menos um item do certame.

Com abertura da primeira sessão pública às 10:00 horas do dia 18 de outubro de 2022 teve a homologação às 08:54 horas do dia 30 de novembro de 2022. Dá análise do histórico de negociações no pregão observa-se que determinada empresa, detentora de menor lance para 24 itens, usufruiu, de forma indevida, do tratamento diferenciado conferido pela Lei Complementar nº 123/2006, sagrando-se vencedora na fase de lances, uma vez que por ocasião do empate ficto previsto no art. 44, LC nº 123/06 teve a possibilidade de ofertar novo lance e com isso passar à frente das concorrentes.

Tratando-se de empresa de pequeno porte, uma vez que por meio de declaração formal afirmou reunir as condições necessárias para enquadrar-se como dessa forma, de acordo com o balanço de resultado econômico a receita bruta da empresa alcançou, no ano-calendário de 2021, o valor de R\$ 5.953.224,10. Esse montante ultrapassou o limite de R\$ 4,8 milhões, previsto no art. 3º, II, da LC 123/2006 para que se considerasse a empresa como de pequeno porte no exercício anterior. A empresa divergiu desse entendimento, declarando que o faturamento obtido seria do montante de R\$ 4.243.665,41, o que respeitaria o limite legal.

No entanto, essa alegação não condiz com a realidade considerando-se que, para obter essa cifra, a empresa subtraiu do total da receita bruta de vendas, de forma indevida, valores referentes aos tributos e aos custos dos produtos aplicados nos serviços, utilizando-se de metodologia que não encontra amparo no disposto no art. 3º, § 1º, da LC nº 123/2006.

Além de apresentar declaração falsa, deixou de cumprir a obrigação de solicitar a mudança de enquadramento legal à Junta Comercial, o que caracteriza a ocorrência de fraude à licitação, passível de sanção prevista no art. 46 da Lei 8.443/1992, que prevê sanção declaratória de inidoneidade para fins de participação em licitações da Administração Pública Federal pelo período de seis meses.

Existe Acórdão do Plenário do TCU, referente à conduta no qual considerando o exposto, o tribunal conheceu da representação para julgá-la procedente e declarou a inidoneidade da empresa detentora do melhor lance por seis meses para participar de licitações da Administração Pública federal, nos termos do art. 46 da Lei nº 8.443/1992. Além disso, fixou o prazo de quinze dias para que a entidade licitante adotasse as medidas necessárias para anulação do ato de habilitação da empresa declarada inidônea, a fim de excluí-la do certame,

[...] em razão da prática de procedimentos fraudulentos pela empresa para usufruir de benefícios aplicáveis às empresas de pequeno porte, os quais afrontam os princípios licitatórios, principalmente o da isonomia e o da legalidade, o art. 3º, *caput* e § 14, da Lei 8.666/1993 c/c os arts. 3º, II, e 44 da Lei Complementar 123/2006, informando a esta Corte, no mesmo prazo, as medidas adotadas (TCU, Acórdão nº 2.058/2016 – Plenário).

No certame em questão, a empresa foi desclassificada dos itens em que obteve a vantagem concedida pelo empate ficto, porém a legislação não determina a desclassificação para os itens em que concorreu em igualdade de condições. Ficando a administração obrigada a adjudicar esses itens para empresa.

A adjudicação deverá gerar implicações futuras, pois será apurada a conduta fraudulenta de apresentar documentação falsa no certame e com o resultado do Processo Administrativo, existe a possibilidade de aplicação de sanção que venha a tornar o licitante impossibilitado de contratar com a administração, como isso a adjudicação será cancelada para a empresa e o pregão restará sem licitante habilitado a fornecer os itens.

O tratamento diferenciado para ME/EPP busca equilibrar a competição nas licitações, promovendo a inclusão dessas empresas e estimulando a diversidade de fornecedores. Além disso, visa fortalecer o empreendedorismo, a geração de empregos e o desenvolvimento socioeconômico das regiões em que essas empresas atuam. Com isso, empresas que concorrem na condição de beneficiária, mas não

preenchem os requisitos para obtenção das vantagens, contribuem para o desequilíbrio econômico do país.

Tabela 3 - Pregão 04/2021 - AqsMat Perm TI/TIC - 4º B Com

Objeto	Quantidade itens licitados	Quantidade itens cancelados	Quantidade itens homologados	Número de órgãos participantes
Aqs Mat Perm TI/TIC	95	40	55	12

Fonte: Comprasnet

O Pregão 04/2021 do 4º Batalhão de Comunicações do Exército tem como objeto o Registro de Preços para eventual aquisição de Material Permanente de Tecnologia da Informação e Comunicações (TIC), para atender as necessidades das organizações militares integrantes do GCALC/Recife. Foram licitados 95 itens que apresentaram o custo estimado da contratação na ordem de R\$ 19.864.088,06 e a participação de 16 empresas que ofereceram proposta para pelo menos um item do certame. Com 40 itens cancelados o valor final homologado foi de R\$ 7.912.914,03.

O Registro de Preços para materiais de informática apresenta desafios singulares devido à constante evolução tecnológica, que torna os sistemas eletrônicos existentes cada vez mais obsoletos. Essa particularidade torna o processo licitatório arriscado para os licitantes, uma vez que as descrições dos equipamentos de informática são estabelecidas em um período anterior à obrigação de entrega.

Uma ocorrência comum em certames anteriores e presente no pregão em questão é a falta de cumprimento das especificações técnicas na entrega dos equipamentos de informática registrados em ata por meio do certame. A volatilidade dos produtos oferecidos no mercado de informática é frequentemente apontada como a principal justificativa para o descumprimento das especificações do produto licitado pelos licitantes.

O Quadro 5 demonstra de acordo com o SISCOFIS os itens adquiridos pelo Comando da 7ª Região Militar em que por ocasião da entrega apresentaram divergência na descrição.

Quadro 5 - Extrato SISCOFIS material de informática Cmdo/7

Item	Descrição do objeto	Divergência do item apresentado
66	Computador tipo All In One 21,5" E3 I3-7100, Processador: Intel Core i3 7100U (2.4 GHz, 3 MB L3 Cache); Tela: Tela Full HD de 21,5" 16:9 LED (1920 x 1080); Sistema Operacional: Windows 10; Memória RAM: 4GB DDR4 2133 MHz (1x4GB), Expansível até 8GB (2 slot de memória); Disco Rígido: 500GB SATA 7200rpm; Placa de Vídeo: Intel HD Graphics 620 integrada; Áudio: HD (High Definition) AudioSoundAlive 8W Estéreo (4W x 2) com Tweeter; - Conexão Wireless: Bluetooth 4.1 e Wireless LAN 802.11 ac 1x1 integrados; Interface de rede: Gigabit (10/100/1000) LAN, Webcam 720p HD com microfone integrado; Leitor de cartão de memória: Leitor de cartão multimídia 3 em 1 suporta SD, SDHC, SDXC; Conexões, Portas, Entradas e Saídas: * Entrada para TV (padrão coaxial); 1 x Entrada HDMI; 1x Saída HDMI; Lateral: 2 USB 2.0, 2 USB 3.0; Conjunto de fone de ouvido/microfone; Acessórios Inclusos: Teclado Português-BR com Teclado Numérico Integrado (Sem fio) e mouse óptico (Sem fio); Fonte de alimentação de 60 W Bivolt; Conteúdo da Embalagem: 01 Computador, 01 Teclado, 01 Mouse, 01 Controle Remoto, 01 Fonte adaptadora, Guias de usuário, Certificado de garantia;	Equipamento com HD de notebook de 5400 RPM, que é mais lento que um HD de desktop, de 7200 RPM.
70	Computador tipo Desktop PC com Monitor com tecnologia LED, Full HD widescreen 21,5 polegadas incluindo, com entrada HDMI, VGA (D-SUB) e DVI; Processador: CORE I5 ou superior; Sistema Operacional de 64 bit; Memória 8GB de SDRAM DDR3 a 1600 Mhz ou superior; Disco Rígido: 2 TB, SATA III (7200 rpm) ou superior; Placa e processador de Vídeo integrado; Unidade óptica: leitor e gravador de CD/DVD+/- RW 16x; Teclado português USB incluso; Mouse óptico USB incluso; Placa de som 5.1 de canais alta definição integrada Slot PCI-E; Leitor de cartões MS, SD, MMC; Placa de rede integrada: 10/100/1000 Mbps; Alimentação: 100~240V; Conexões: 6x USB 3.0, 1x Linein, 1x RJ45, 2x mic-in (microfone frontal e traseira), 2x line-out (fone de ouvido: frontal e traseira), 1x HDMI (saída), 1x VGA; Sistema Operacional: Windows 10; Garantia de 1 (um) ano;)	Computador sem entrada VGA sob alegação do fornecedor que atualmente o mercado oferece apenas entradas DVI e HDMI. Apesar de a entrada VGA se tratar de uma tecnologia antiga e o mercado oferecer opções mais atuais, ainda se faz necessária, pois muitos equipamentos presentes no Cmdo da 7ª Região Militar possuem essa opção como única possibilidade de conexão.
73	Computador tipo Notebook referência Processador – Cor i5- 7200U Última geração(ou similar de mesma capacidade e velocidade compatíveis), Memória: 4GB DDR4 SDRAM; 1TB, Tela LED LCD 15.6", Disco Rígido: HD 1 TB, Bateria: duração de até 6 horas; Comunicações: 802.11a/b/g/n/ac, Bluetooth 4.1, M.2 Card, Gigabit Ethernet; Interfaces: 2 x USB 3.1 Gen 1/USB 3.0 USB-C 3.1 Gen 1 HDMI LAN Conector combo de auricular/microfone, 4 em 1 (Cartão SD, MultiMediaCard, Cartão SDHC, Cartão SDXC), Sistema Operacional: Windows 10 64-bit equivalente ou superior. Marca/modelo referência: Acer Aspire 3 A315-53-53AK	O padrão 802.11n opera em 2.4 GHz – também podendo trabalhar em 5 GHz. Já o 802.11ac trabalha em 5 GHz. Na prática, apesar de oferecer alcance menor, operar em 5 GHz quer dizer trabalhar com menos interferências.
76	Computador tipo PC, com Processador Intel Core i7 7700 3,60 GHz, Memória RAM de 16 GB(ou superior), HD 1 TB(ou superior), SSD 8 GB(ou superior), com	Produto com placa de vídeo <i>onboard</i> acrescenta mais funcionalidades ao PC e reduz

Item	Descrição do objeto	Divergência do item apresentado
	placa de vídeo offboard inclusa de 6 GB(marca/modelo de referência da placa de vídeo offboard: GeForce GTX 1060 de 6 GB ou similar), incluso DVDRW, com SO Windows 10 (preferencialmente), teclado e mouse, Marca/modelo de referência: Acer Aspire GX-783-BR13	os custos de produção dos fabricantes, porém diminui o preço de fabricação.
77	Impressora Laser monocromática, modelo como referência: Brother HL- 1212W; Características: Velocidade de impressão: Qualidade máxima, preto: Até 21 ppm, Saída da primeira página impressa, preto, carta: 10 segundos; Resolução máxima: 2400 x 600 dpi; Tecnologia de Impressão: Laser Eletrofotográfico Monocromático; Manuseio de papel: Capacidade de entrada padrão/máxima: Até 150 folhas, Capacidade de saída padrão/máxima: Até 50 folhas, Ciclo de trabalho: Até 10.000 páginas; Tipos de papel: Papel normal, fino e reciclado; Tamanhos de papel: A5 até Ofício; Gramatura de Papel: 65-105 g/mg; Suprimentos: Cartucho de Toner preto (TN-1060) - rendimento médio: 1.000 páginas com 5% de cobertura; Unidade de Cilindro DR-1060 (10.000 páginas); Conectividade : Porta USB 2.0 de alta velocidade e Wireless; Memória: 1 MB; Processador: 200 MHz; Emulação: GDI; Compatibilidade: Windows e Mac	O fornecedor apresentou um equipamento não compatível com equipamentos da <i>apple</i> apesar da especificação constar compatibilidade com Mac (linha de computadores pessoais fabricados e comercializados pela empresa).

Fonte: o autor com base no SISCOFIS

Os bens objeto da aquisição estão dentro da padronização seguida pelo órgão, conforme especificações técnicas e requisitos de desempenho constantes do Catálogo de Materiais (CATMAT) do Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais (SIASG), que não apresenta uma dinâmica de atualização que possa acompanhar o surgimento de novas tecnologias.

Por outro lado, fornecedores podem buscar reduzir seus custos de produção, utilizando materiais de baixa qualidade, mão de obra inadequada ou processos de fabricação menos rigorosos. Isso resulta na entrega de produtos que não atendem aos padrões de qualidade estabelecidos no edital de licitação. Diante da situação desse objeto em específico, evitar que licitantes se utilizem do subterfúgio da dinamicidade do mercado de informática para entregar um material diferente do licitado, parece ser a principal forma de resolver o problema.

Uma alternativa comum para dirimir conflitos decorrentes dessa volatilidade dos produtos de Tecnologia da Informação é fazer constar em edital que as especificações dos itens são as consideradas mínimas, podendo ser aceitos produtos superiores ou similares aos especificados, contanto que possuam as características mínimas de desempenho.

No entanto, é importante estabelecer critérios claros e objetivos para a avaliação da equivalência ou superioridade dos produtos. Isso pode incluir a exigência de laudos técnicos, certificações reconhecidas ou testes de desempenho específicos. Esses critérios devem ser definidos de forma transparente no edital, garantindo igualdade de condições para todos os licitantes e evitando interpretações subjetivas.

Segundo o entendimento do TCU é admissível a flexibilização de critério de julgamento da proposta, na hipótese em que o produto ofertado apresentar qualidade superior à especificada no edital, não tiver havido prejuízo para a competitividade do certame e o preço obtido revelar-se vantajoso para a administração (Acórdão 394/2013-Plenário, TC 044.822/2012-0, relator Ministro Raimundo Carreiro, 6.3.2013).

Deve-se ainda, estabelecer em edital que ocorrendo possíveis divergências entre a descrição do item contido no Termo de Referência e a descrição vinculada ao CATMAT no sistema Comprasnet, prevalecerá a descrição contida no Termo, por este apresentar possibilidade de edição das características dos itens, alternativa disponível antes da divulgação do edital.

Por fim, diante da recusa de entrega dos produtos nas especificações, assim como prescreve Justen Filho (2021), é pacífico que o sancionamento ao infrator deve ser compatível com a gravidade e a reprovabilidade da infração. São inconstitucionais os preceitos normativos que imponham sanções excessivamente graves, como é dever do aplicador dimensionar a extensão e a intensidade da sanção aos pressupostos de antijuridicidade apurados.

Trata-se do princípio da proporcionalidade no âmbito do processo administrativo federal, que é objeto de legislação específica no art. 2º, parágrafo único, inc. VI, da Lei nº. 9.784/1999, que exigiu adequação entre meios e fins, vedada a imposição de obrigações, restrições e sanções em medida superior àquelas estritamente necessárias ao atendimento do interesse público.

Torna-se necessário reconhecer as dificuldades específicas do Registro de Preços para materiais de informática, promovendo uma abordagem flexível e atualizada que permita lidar com a rápida evolução tecnológica. Dessa forma, é possível mitigar os riscos associados à aquisição de equipamentos obsoletos e garantir a efetividade das contratações no setor de informática.

Diante do exposto, mesmo diante dos desafios impostos pela inovação tecnológica, deve-se privilegiar nos certames para equipamentos de informática, na

medida do possível, itens projetados para serem duráveis, econômicos e reparáveis. Isso inclui o uso de materiais de alta qualidade, com menos consumo de energia durante o uso, e a concepção de componentes modulares que possam ser substituídos facilmente, prolongando a vida útil dos dispositivos.

Não se pode deixar de mencionar também a importância da logística reversa, permitindo que equipamentos inservíveis sejam devolvidos aos fabricantes para reciclagem ou descarte adequado, contribuindo significativamente para a redução do impacto ambiental decorrente da alta quantidade de equipamentos de informática descartados.

Tabela 4 - Pregão 19/2020 - SvTlf Móvel - Base

Objeto	Quantidade itens licitados	Quantidade itens cancelados	Quantidade itens homologados	Número de órgãos participantes
SvTlf Móvel	4	0	4	12

Fonte: Comprasnet

O pregão 19/2020 teve por objeto a contratação eventual de serviços continuados de telefonia móvel (serviço móvel pessoal – SMP), para comunicação de voz e dados, via rede móvel disponível nacionalmente com tecnologia digital na modalidade tipo plano corporativo, com fornecimento de SimCard e terminais móveis em regime de comodato, para atender às necessidades da Base Administrativa do Curado e Organizações Militares do GCALC/Recife.

Com critério de julgamento menor preço por item, tem a natureza de serviço comum continuado, que são aqueles cuja interrupção possa comprometer a continuidade das atividades da Administração e cuja necessidade de contratação deva estender-se por mais de um exercício financeiro e continuamente.

Na vigência do contrato de fornecimento de telefonia móvel firmado no ano de 2021, foi constatado, via SICAF (Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores), o registro de sanção da proibição de contratar com o Poder Público, pelo período de dois anos, por ato de improbidade administrativa, sendo a referida penalidade imposta no ano de 2022, questiona-se: é possível a manutenção do contrato em comento ou deve a Administração rescindi-lo?

Constata-se que na época da assinatura do contrato, a contratada não estava sob os efeitos da sanção proibitiva. A penalidade foi aplicada posteriormente, com isso, as sanções impeditivas do direito de licitar e contratar, constantes no art. 87, incisos III e IV, da Lei nº 8.666/1993, bem como no art. 7º da Lei nº 10.520/2002, tem o condão de obstar temporariamente o direito do particular de participar de licitações e contratar com a Administração.

Nesse mesmo sentido, o art. 12 da Lei nº 8.429/1992, igualmente impõe dentre as sanções aplicáveis, por ato de improbidade administrativa, proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelos prazos que especifica.

Porém, nessa situação específica o contrato que se encontrava em andamento quando da aplicação da penalidade. Referente ao tema, o Superior Tribunal de Justiça se pronunciou no MS 13.964-DF que:

Segundo precedentes da 1ª Seção, a declaração de inidoneidade "só produz efeito para o futuro (efeito *ex nunc*), sem interferir nos contratos já existentes e em andamento" (MS 13.101/DF, Min. Eliana Calmon, DJe de 09.12.2008). Afirma-se, com isso, que o efeito da sanção inibe a empresa de "licitar ou contratar com a Administração Pública" (Lei 8666/93, art. 87), sem, no entanto, acarretar, automaticamente, a rescisão de contratos administrativos já aperfeiçoados juridicamente e em curso de execução, notadamente os celebrados perante outros órgãos administrativos não vinculados à autoridade impetrada ou integrantes de outros entes da Federação (Estados, Distrito Federal e Municípios). Todavia, a ausência do efeito rescisório automático não compromete nem restringe a faculdade que têm as entidades da Administração Pública de, no âmbito da sua esfera autônoma de atuação, promover medidas administrativas específicas para rescindir os contratos, nos casos autorizados e observadas as formalidades estabelecidas nos artigos 77 a 80 da Lei 8.666/93."

O TCU também adotou o mesmo posicionamento, ao decidir que:

a declaração de inidoneidade não dá ensejo à imediata rescisão de todos os contratos firmados com as empresas sancionadas pela Administração Pública federal. (...) a declaração apenas produz efeitos *ex nunc*, não autorizando que sejam desfeitos todos os atos anteriores ao momento de sua proclamação. (TCU, Acórdão nº 3.002/2010).

Pode-se inferir de acordo com o entendimento exposto, que a incidência de sanções administrativas provoca somente efeitos futuros, de modo a não prejudicar a eventual continuidade de contratos válidos. No caso em questão, a superveniência de sanção impeditiva do direito de contratar com o Poder Público não determina a rescisão de plano de contrato validamente firmado. Na realidade, cabe à

Administração levar a efeito ponderação relativa a eventual prejuízo decorrente da manutenção do ajuste até o fim de sua vigência.

Apesar disso, não se pode deixar de considerar o disposto no inciso XVI do art. 92 da Lei nº 14.133/2021, que estabelece ser cláusula necessária em todo contrato administrativo a obrigação do contratado em manter, durante toda a execução do contrato, as mesmas condições de habilitação e qualificação exigidas na licitação. Isso porque ao celebrar o contrato, a administração pública considerou a capacidade e qualificação do fornecedor ao selecioná-lo na licitação, sendo esperado que mantenha as condições durante todo o período contratual, com todas as certificações, documentações, capacidades técnicas e financeiras que foram apresentadas durante o processo licitatório.

Deve-se destacar que a administração pública tem o direito de fiscalizar o cumprimento dessas obrigações pelo fornecedor ao longo da execução do contrato. Caso o fornecedor deixe de cumprir ou de manter as condições de habilitação e qualificação exigidas, isso pode acarretar sanções contratuais, como advertências, multas, rescisão contratual, ou até mesmo a aplicação de penalidades previstas em lei.

A título de referência, a IN nº 02/2008 da SLTI/MPOG, estabelece que:

Art. 30-A (...) § 5º A Administração não poderá prorrogar o contrato quando:
(...)

II - a contratada tiver sido declarada inidônea ou suspensa no âmbito da União ou do próprio órgão contratante, enquanto perdurarem os efeitos.

Diante do exposto, a superveniência de sanções impeditivas do direito de contratar com a Administração Pública não determina a rescisão imediata dos contratos validamente formalizados. Como visto acima, possuem efeitos "*ex nunc*". O que resta vedada, a rigor, é a eventual prorrogação da avença durante o período em que vigorarem os efeitos da sanção.

Dessa forma, para evitar que a administração fique descoberta e sem contratos ou serviços essenciais devido a impedimentos e encerramentos de contratos, é importante que se programe adequadamente para realizar novas licitações. Realize um planejamento com a devida antecedência para identificar os contratos que estão próximos do vencimento, bem como aqueles que exigem renovação ou rescisão.

O planejamento deve ser subsidiado por um sistema de monitoramento e controle dos prazos contratuais para evitar a expiração de contratos sem a devida licitação. Para isso, o Plano de Contratações Anual (PCA) é uma ferramenta de planejamento das contratações públicas para propiciar a integração entre os prazos suficientes para garantir a transparência e a eficiência do processo licitatório.

A interrupção da continuidade afeta o cronograma de execução de projetos e atividades, causando atrasos em cadeia nas demais etapas e comprometendo o fator econômico na Administração Pública. Os serviços ou produtos necessários podem não estar disponíveis no momento adequado, o que pode levar a interrupções nas operações ou no atendimento das atividades meio e até das funções institucionais.

Tabela 5 - Pregão 10/2022 - Aquisição de Gêneros Alimentícios do Quantitativo de Subsistência

Objeto	Quantidade itens licitados	Quantidade itens cancelados	Quantidade itens homologados	Número de órgãos participantes
Aquisição de Gêneros Alimentícios do Quantitativo de subsistência	56	22	34	1

Fonte: Comprasnet

O pregão 10/2022 teve como objeto a aquisição de gêneros alimentícios do quantitativo de subsistência, itens básicos de alimentação que são recebidos, estocados e distribuídos pela cadeia de suprimento por intermédio do órgão provedor, o 7º Depósito de Suprimento, porém com atribuição do Comando da 7ª RM para realização do procedimento licitatório.

Foram licitados 56 itens que apresentaram um valor inicial estimado em R\$ 33.501.487,38 e a participação de 49 empresas que ofereceram proposta para pelo menos um item do certame. Ao final do processo, foram homologados 34 itens, sendo que 22 foram cancelados durante a fase de Julgamento de Propostas. O valor homologado foi de R\$ 24.040.746,56.

Dentre os certames coordenados pelo GCALC/Recife, o pregão do Quantitativo de Subsistência destaca-se como o mais vultoso em relação aos valores praticados, além de mais vantajoso em termos logísticos para os participantes. Isso se deve ao fato de que a entrega dos produtos ocorre somente no 7º Depósito de Suprimento, que é encarregado da distribuição para as demais OM, o que resulta em custo de transporte mais favorável para os licitantes.

Em função das peculiaridades que cercam o objeto do certame, o Pregão do QS apresenta mais concorrência e por isso torna-se comum a interposição de recursos como demonstrado de maneira objetiva no Quadro 6:

Quadro 6 - interposição de recursos Pregão QS 10/2022

Item do Pregão	Nomenclatura	Motivação do Recurso
1	Açúcar	Contestação dos atestados de capacidade técnica apresentados por haver referência ao fornecimento de produto distinto
5	Amido	Questionamento quanto a marca do produto
9	Farinha de Mandioca	Ponderação referente a erro de digitação na proposta de preços
13	Feijão Comum Cores	Contestação dos atestados de capacidade técnica apresentados por haver referência ao fornecimento de produto distinto
23	Macarrão tipo parafuso	Questionamento quanto a marca do produto
25	Óleo vegetal comestível	Questionamento em função da identificação do lote para as diferentes amostragens
27	Suco sabor uva	Questionamento em função da validade presente na rotulagem
29	Suco sabor laranja	Questionamento em função da validade presente na rotulagem
31	Carne Bovina In Natura Tipo Corte: Patinho	Questionamento quanto aos Laudos Técnicos em função da temperatura de armazenagem
33	Carne Bovina In Natura Tipo Corte: Coxão Mole	Questionamento quanto aos Laudos Técnicos em função da embalagem primária
35	Carne Bovina In Natura Tipo Corte: Maminha Da Alcatra	Questionamento quanto aos Laudos Técnicos em função da embalagem primária
37	Carne Bovina In Natura Tipo Corte: Coração Da Alcatra	Questionamento quanto aos Laudos Técnicos em função das características organolépticas
39	Carne Bovina In Natura Tipo Corte: Contrafilé	Questionamento quanto aos Laudos Técnicos em função do resultado da Reação de Kreis
49	Carne De Ave In Natura Tipo Corte: Peito	Questionamento quanto aos Laudos Técnicos em função do resultado da Reação de Kreis

Fonte: o autor com base no Comprasnet

Por ocasião da fase recursal no pregão eletrônico, apresentada a intenção de recorrer, cabe ao pregoeiro realizar inicialmente o Juízo de Admissibilidade, averiguando a existência dos pressupostos recursais, o que se restringe à aferição de sucumbência, tempestividade, legitimidade, interesse e motivação.

A análise a ser feita pelo pregoeiro deve visar a afastar apenas os recursos manifestamente protelatórios, que não detêm qualquer fundamentação para a sua

interposição. A respeito do assunto, o Tribunal de Contas da União tem Acórdão exarado, em que ficou clara a restrição do exercício dessa atividade pelo pregoeiro.

[...] Isto posto, tem-se, portanto, que o juízo de admissibilidade da intenção de recorrer, na modalidade pregão – tanto eletrônico como presencial -, levado a efeito pelo Pregoeiro, deve se limitar à análise acerca da presença dos pressupostos recursais (sucumbência, tempestividade, legitimidade, interesse e motivação), sendo vedado a este agente analisar, de antemão, o próprio mérito recursal, em que pese lhe ser lícito examinar se os motivos apresentados na intenção de recorrer possuem, em tese, um mínimo de plausibilidade para seu seguimento (Acórdão nº 339/2010 – Plenário).

Trata-se de um critério subjetivo falar em mínimo de plausibilidade dos motivos apresentados, além disso, decorre de determinação legal genérica motivar a interposição de recurso, como prevista no Decreto nº 10.024/2019, art. 44, parágrafo 3º:

Art. 44. Declarado o vencedor, qualquer licitante poderá, durante o prazo concedido na sessão pública, de forma imediata, em campo próprio do sistema, manifestar sua intenção de recorrer.

§ 3º A ausência de manifestação imediata e motivada do licitante quanto à intenção de recorrer, nos termos do disposto no caput, importará na decadência desse direito, e o pregoeiro estará autorizado a adjudicar o objeto ao licitante declarado vencedor.

Nesse contexto, o pregoeiro vê-se forçado a aceitar a intenção de recurso mesmo que minimamente motivada, com isso deve-se abrir prazo de no mínimo três dias para interposição do recurso pela recorrente, em seguida um mínimo de três dias para interposição das contrarrazões pela recorrida, além de um mínimo de cinco dias para decisão da autoridade competente, lembrando que conforme parágrafo 2º, art. 183, da Lei nº 14.133/2021, considera-se prorrogado o prazo até o primeiro dia útil seguinte se o vencimento cair em dia em que não haja expediente, o que posterga ainda mais o encerramento da licitação.

Os recursos apresentados foram admitidos por ocasião do Juízo de Admissibilidade, porém rejeitados quanto ao mérito, pois exigiam excesso de formalismo no certame. Ações desse tipo têm influenciado debates como o Projeto de Lei nº 5.360/2019 que tramita na Câmara dos Deputados determinando que usar de recursos administrativos com o único objetivo de dificultar o andamento de uma licitação será considerado ato lesivo à administração pública, sujeito a punição por litigância de má-fé.

A proposta pretende alterar a Lei Anticorrupção, que define os atos considerados lesivos à administração pública, como fraudar licitação, pagar propina a

agente público e dificultar fiscalizações, além das punições. O objetivo é desencorajar a utilização de estratégias por alguns participantes para dificultar ou atrasar o andamento dos processos. Essas práticas podem incluir recursos protelatórios, impugnações infundadas, apresentação de documentação falsa ou qualquer outra forma de manipulação com o objetivo de prejudicar a concorrência ou obter vantagens indevidas.

Outra conduta verificada no certame foi a solicitação de troca de marca no decorrer da vigência da Ata de Registro de Preços, sendo solicitada após emissão de Nota de Empenho para o respectivo licitante, este alegou que seu fornecedor não dispunha do produto no momento, e tampouco previsão exata de quando poderia disponibilizar para entrega. Essa situação foge do controle da empresa detentora dos preços registrados em Ata, porém precisa ser comprovada. No caso em questão, a empresa licitante havia se limitado inicialmente a enviar a informação por e-mail com ofício anexado.

Nesse sentido, foi exigida a resposta formalizada da empresa produtora, pesquisa de mercado para comprovar a compatibilidade das marcas, bem como laudo de análise técnica do produto, assim como é exigido no edital de convocação, de maneira que o produto a ser entregue reúna características similares ao registrado na proposta.

Atendendo aos requisitos de qualidade e similaridade, o princípio da vinculação ao instrumento convocatório não pode afastar o princípio da economicidade e da eficiência. Não se deve interpretar as regras editalícias de forma restritiva, uma vez que não prejudique a Administração Pública e desde que não fira a isonomia do certame, a situação excepcional poderá ser flexibilizada.

A falta de pertinente desenquadramento como ME/EPP foi também verificada no certame. De acordo com o registro no Chat houve mensagem do sistema convocando empresa para em cumprimento à Lei Complementar nº 123 de 14/12/2006, ter a possibilidade de apresentar lance final e único para item no qual empresa de grande porte detém o menor preço, porém dentro dos 5% de diferença que privilegiam a empresa de pequeno porte de enviar novo lance.

Por ocasião da Habilitação, verificou-se que a empresa havia ultrapassado o limite legal ao auferir, no ano-calendário anterior, receita bruta superior a R\$ 4.800.000,00, dessa forma excedeu o limite de receita bruta anual previsto e fica

excluída, no mês subsequente à ocorrência do excesso, do tratamento jurídico diferenciado previsto no estatuto da Micro e Pequena empresa.

Nesse cenário, o Tribunal de Contas da União decidiu sobre a matéria, estando a mesma pacificada no âmbito das Cortes de Contas, cita-se o Acórdão nº 970/2011 – Plenário, Relatoria do Ministro Augusto Sherman,

Constitui fraude à licitação a participação de empresa na condição de microempresa ou empresa de pequeno porte, sem apresentar essa qualificação, em razão de faturamento superior ao limite legal estabelecido, situação que enseja a declaração de inidoneidade da pessoa jurídica envolvida. A perda da condição de microempresa ou empresa de pequeno porte, por ser ato declaratório, é de responsabilidade da sociedade empresarial.

Dessa forma, ressalte-se que a informação da perda da condição de ME ou EPP, por ser ato declaratório, é de responsabilidade da empresa que, por não a ter prestado e por haver auferido indevidamente os benefícios da LC 123/2006, deverá ser objeto de processo administrativo para apurar possível fraude à licitação, podendo ser declarada inidônea para participar de licitações na administração pública federal.

Os incentivos ofertados aos pequenos empreendimentos atendem critérios de inclusão social e crescimento econômico como uma fonte significativa de criação de empregos. Ao oferecer um tratamento diferenciado, como benefícios e facilidades em licitações, por exemplo, as ME e EPP têm mais oportunidades de participar de contratos públicos, o que pode impulsionar sua atividade econômica e estimular a geração de empregos nas comunidades em que estão inseridas.

Tabela 6 - Aquisição de Gêneros Alimentícios do Quantitativo de Rancho

Objeto	Quantidade itens licitados	Quantidade itens cancelados	Quantidade itens homologados	Número de órgãos participantes
Aquisição de Gêneros Alimentícios do Quantitativo de Rancho – produtos de origem vegetal	130	4	126	12

Fonte: Comprasnet

O pregão 4/2022 teve por objeto a aquisição de Gêneros Alimentícios do Quantitativo de Rancho – produtos de origem vegetal visando atender às

necessidades do Comando da 7ª Região Militar e Organizações Militares vinculadas. Foram licitados 130 itens que apresentaram um valor inicial estimado em R\$ 20.051.949,80 e a participação de 25 empresas que ofereceram proposta para pelo menos um item do certame conforme anexos enviados no cadastro de propostas presente no Comprasnet.

Trata-se de uma aquisição centralizada de gêneros alimentícios complementares para as refeições servidas nos quartéis, em que o órgão gerenciador, o Cmdo da 7ª Região Militar, conduziu o certame considerando também as necessidades dos órgãos participantes, representados por 12 Organizações Militares localizadas na Região Metropolitana do Recife.

Com abertura da primeira sessão pública às 09:30 horas do dia 1º de junho de 2022 teve uma primeira homologação em 20 de junho para 123 itens e uma segunda homologação em 28 de junho para mais três itens, estes em função de recurso administrativo interposto por ocasião da fase de Habilitação. O valor total homologado foi de R\$ 9.252.025,60.

Na análise do processo verificou-se que decorrida a fase de lances, por ocasião do Julgamento das Propostas, houve licitante solicitando a exclusão de seu lance em 17 dos 130 itens do referido pregão. O motivo alegado foi erro de digitação em função da grande quantidade de itens abertos ao mesmo tempo para negociação.

Do exposto, deve-se considerar que o sistema possibilita no máximo 20 itens que podem permanecer em disputa de maneira concomitante, além disso, a plataforma de operacionalização do certame garante para cada item na etapa de envio de lances a duração de, no mínimo, 10 minutos de disputa em tela. Depois disso, não havendo qualquer nova oferta em um período de dois minutos, o sistema encerrará automaticamente a disputa. Por outro lado, a cada lance ofertado, uma contagem regressiva de dois minutos se reinicia.

Esse modo de disputa é regulamentado pelo Decreto nº 10.024/2019 que alterou de maneira significativa a regulamentação anterior, de modo a oferecer, com base nos parâmetros vivenciados pelos usuários, tempo hábil suficiente para disputa dos itens, ao contrário das alegações do licitante.

No caso em concreto, acontece de licitantes diminuírem demasiadamente suas ofertas com o objetivo de ficar em primeiro lugar na etapa competitiva, deixando para momento posterior a análise dos seus lances ofertados. Ao verificar que o valor proposto em seu último lance deixou sua margem de lucro inexpressiva, ou até com

prejuízo, então, solicitam ao pregoeiro sua desclassificação ou exclusão do lance, alegando erro de digitação na operacionalização.

Não se pode tratar como um fato isolado e simplesmente atender ao pedido do licitante sem que isso implique maior consequência, tendo em vista que gerou dispêndio de tempo e recursos da Administração, pois para cada item na disputa deverá haver nova convocação para negociação com os demais licitantes mais bem colocados em cada item além de nova análise documental.

Em tese, não haveria possibilidade de desistência do lance ofertado, pois trata-se de uma extensão válida da proposta cadastrada, cabendo ao licitante analisar previamente qual o menor valor que poderá ofertar e não o extrapolar no momento da sessão. Porém, adjudicar os itens para o licitante com valores manifestamente inexequíveis acarretará dificuldade de fornecimento ensejando um processo de inviabilização da própria empresa.

A manutenção de uma empresa desempenha um papel crucial na economia e uma função social, contribuindo para a geração de empregos, estímulo ao consumo, pagamento de impostos, inovação, desenvolvimento tecnológico e fomento ao empreendedorismo, com isso a desistência deverá ser procedida, porém haverá responsabilização administrativa conforme art. 155, inc. V da Lei nº 14.133/2021, após procedimento administrativo assegurado o contraditório e a ampla defesa.

Da análise das demais peças constantes nos autos, depreende-se que o pregão 04/2022 teve itens homologados entre 1º e 28 de junho de 2022 com prazo de vigência da Ata de Registro de Preços para oito meses. No dia 16 de agosto houve registro da primeira empresa a entrar com pedido de realinhamento de preços para seus nove itens adjudicados.

Em sua solicitação, alegou que após a homologação, houve um aumento imprevisível dos preços no mercado, causando assim, um desequilíbrio entre os valores pactuados nos itens entre a Empresa e a Administração Federal. Argumentou ainda, que o aumento ocorreu em função da pandemia causada pelo vírus Covid-19, em que se notava a variação previsível dos preços, porém, incalculável e ademais, em fevereiro de 2022, de forma imprevisível, se iniciou uma guerra entre Rússia e Ucrânia, com consequentes aumentos de preços de matérias-primas de diversos segmentos e produtos derivados do petróleo.

Deve-se salientar que com assinatura da Ata de Registro de Preços o licitante se compromete a fornecer o objeto licitado pelo período de vigência previsto, isso

considerando a variabilidade dos preços no mercado, o que deve ser levado em consideração na montagem da proposta e da planilha de custos. Além do mais, a ARP foi assinada pela empresa demandante em 20 de junho, ou seja, apenas um mês e 26 dias antes do pedido de reequilíbrio. Mencione-se ainda, a descabida justificativa com pandemia Covid-19, fato notório com sua decretação pela Organização Mundial de Saúde desde março de 2020 e a guerra entre Ucrânia e Rússia iniciada em fevereiro de 2022, ou seja, antes do início do certame.

O novo decreto SRP em seu art. 27 trata da possibilidade de alteração do preço registrado em Ata, caso o preço de mercado se torne superior ao preço previamente registrado, e o fornecedor não consiga cumprir as obrigações estabelecidas. Nessa situação, o fornecedor tem o direito de solicitar ao gerenciador a alteração do preço, desde que comprove a ocorrência de um fato superveniente que o impeça de cumprir o compromisso.

O parágrafo 1º estabelece que, juntamente com o pedido de alteração, o fornecedor deve enviar ao gerenciador a documentação comprobatória ou uma planilha de custos que demonstre a inviabilidade do preço registrado em relação às condições inicialmente pactuadas.

Caso o fornecedor não consiga comprovar a existência do fato superveniente que inviabilize o preço registrado, o parágrafo 2º determina que o pedido seja indeferido pelo órgão ou entidade gerenciadora. Nesse caso, o fornecedor deve cumprir as obrigações estabelecidas na ata, sob pena de cancelamento do seu registro, conforme previsto no artigo 28, e fica sujeito às sanções previstas na Lei nº 14.133/2021.

No caso de cancelamento do registro do fornecedor, conforme o parágrafo 3º, o gerenciador convocará os fornecedores do cadastro de reserva, seguindo a ordem de classificação, para verificar se aceitam manter seus preços registrados, conforme as regras estabelecidas no parágrafo 3º do artigo 18. Se não houver sucesso nas negociações, o parágrafo 4º determina que o órgão ou entidade gerenciadora cancele a ata de registro de preços de acordo com o artigo 29 e adote as medidas necessárias para obter a contratação mais vantajosa.

Na hipótese de comprovação do fato superveniente mencionado no parágrafo 1º, o órgão ou entidade gerenciadora, de acordo com o parágrafo 5º, atualizará o preço registrado, levando em consideração os valores praticados pelo mercado. O parágrafo 6º estabelece que o órgão ou entidade gerenciadora deve comunicar aos órgãos e

entidades que tenham celebrado contratos decorrentes da ata de registro de preços, sobre a efetiva alteração do preço registrado, para que avaliem a necessidade de alteração contratual, observando o disposto no art. 35.

No referido pregão, houve ainda indícios da prática conhecida como “coelho”, que consiste em mais de uma empresa participando da disputa em conluio e diminuir excessivamente o preço, ofertando proposta muito abaixo das demais. Esse é o “coelho”, que inclusive apresentou em comparação com as demais empresas em conluio, similar formatação nos documentos enviados e idênticos erros de grafia.

Nessa prática, teoricamente outros licitantes desistem dos lances, pois sabem que não podem cobrir a oferta, mas a empresa do acordo, em uma combinação de movimentos, fica em segundo lugar, com um preço bem superior ao primeiro, suficiente apenas para ultrapassar os demais.

Para o TCU, configura comportamento fraudulento conhecido como coelho, a apresentação por licitante de proposta excessivamente baixa em pregão para induzir outras empresas a desistirem de competir, em conluio com uma segunda licitante que oferece o segundo melhor lance e que, com a desclassificação intencional da primeira, acaba sendo contratada por um valor superior àquele que poderia ser obtido em ambiente de ampla concorrência, sem a influência do coelho. (Acórdão TCU 754/2015 – Plenário).

No caso em tela, um licitante se postou na primeira colocação em 21 de 130 itens, quando convocado via sistema para envio da documentação prevista, se manteve inerte em todas as ocasiões gerando sua conseqüente desclassificação. Apesar disso, a prova do conluio é algo difícil de se obter. O mais provável é a detecção de indícios. É fundamental, portanto, reunir o conjunto mais robusto e convergente de indícios para fundamentar o caso concreto.

De acordo com o TCU, é possível afirmar-se da existência de conluio entre licitantes a partir de prova indiciária, indícios são provas, se apresentam padrão e volume, convergentes e concordantes (Acórdão 2.143/2007 – Plenário).

Nesse caso, cabe relato do fato à autoridade competente, o Ordenador de Despesas, via Documento Interno do Exército (DIEx), para entendendo cabível, mandar apurar mediante Processo Administrativo, no qual provado o conluio, aplica-se a sanção de declaração de inidoneidade, mesmo que não haja prejuízo. É o que entende o TCU, em que o conluio para fraudar licitação autoriza declaração de

inidoneidade dos participantes para licitar, ainda que inexistente débito decorrente de prejuízo ao erário (Acórdão 785/2008 – Plenário).

No mesmo sentido, não é necessária a contratação ou prejuízo, pois a fraude não exige a ocorrência do resultado (Acórdãos TCU nº 2179/2010, 2101/2011 e 2425/2012, todos do Plenário). Inclusive, não abrir processo de apuração poderá ensejar a aplicação de sanções aos servidores omissos (Acórdãos 2143/2007, 785/2008 e 1433/2010, todos do Plenário).

Caso a prática delituosa tivesse logrado êxito, a segunda colocada mesmo estando no conluio, seria convocada a apresentar documentação e se nada fosse comprovado, venceria a licitação com o preço que propôs, pois o critério de julgamento do pregão é o menor preço.

O importante, em todo e qualquer caso, é encontrar conjunto consistente de indícios que demonstram gestão comum de interesses das empresas em conluio. Um conjunto consistente de indícios é suficiente para caracterizar o conluio e a fraude ao processo licitatório, cenário que leva à declaração de inidoneidade das licitantes.

Tabela 7 - Pregão 5/2022 - Sv UTI Móvel

Objeto	Quantidade itens licitados	Quantidade itens cancelados	Quantidade itens homologados	Número de órgãos participantes
SV UTI Móvel	3	0	3	12

Fonte: Comprasnet

O pregão 5/2022 do Comando da 7ª Região Militar teve por objeto o Registro de Preços para eventual contratação de serviços especializados na remoção de enfermos por Unidade de Terapia Intensiva (UTI) móvel para atendimento das necessidades do Comando da 7ª Região Militar e OMs integrantes do GCALC/Recife. Com o critério de julgamento adotado sendo o menor preço do item, o valor inicial estimado foi de R\$ 8.545.830,00 após a etapa competitiva, o valor homologado foi de R\$ 7.965.000,00.

Trata-se de um serviço muito específico, fornecido por poucas empresas no país, destinando-se ao atendimento e remoção de pacientes enfermos em aeronave com UTI e ambulância com o mesmo equipamento, contendo a bordo equipe de saúde, bem como os materiais e a possibilidade de realização de procedimentos

necessários para o transporte do paciente, sob esses aspectos, o número de empresas participantes é muito restrito.

O reduzido número de licitantes ocasionou um impasse administrativo no certame, uma vez que em decorrência do pregão anterior, por descumprimento do contrato, a Administração instaurou processo administrativo para rescindir e aplicar possivelmente, além de multa, sanção impeditiva de licitar e contratar com a União. Ocorre que a empresa potencialmente vencedora do atual certame é a mesma que até então executava os serviços licitados e está respondendo a processo administrativo.

A rigor, apenas será possível afastar a licitante do certame se estiver sob os efeitos de sanção suspensiva ou impeditiva, cujas consequências impeçam a participação respectiva, o que não é o caso, pois não há solução final do processo administrativo, o qual só produzirá efeito depois de esgotada a possibilidade de reversão do ato administrativo sancionador por meio de recurso administrativo.

Considerando apenas o princípio da presunção de inocência insculpido no art. 5º, inc. LVII, da Constituição Federal, em um primeiro momento, não é lícito impedir a participação em licitações públicas enquanto o processo administrativo para aplicação de sanção impedindo essa participação não tenha sido concluído. Porém, considerando o princípio constitucional da eficiência, explicitamente disposto no capítulo da Administração Pública, não se deve descartar, de plano, a possibilidade de a situação fática comportar solução excepcional, podendo existir medidas acautelatórias destinadas a evitar o prejuízo iminente ao interesse público.

Ao tratar da desconsideração da personalidade jurídica e antecipação dos efeitos das sanções, a Administração Pública enfrenta situações que trazem insegurança quanto à conduta a ser adotada e para proteger o interesse público, dirimindo o risco de lesões graves e de difícil reparação, deve-se atuar mesmo sem um dispositivo legal expresse autorizando determinadas condutas.

Permitir, nessas condições, a participação das empresas em licitações e a sua contratação é impor riscos de prejuízos para a Administração, comprometendo, muitas vezes, a execução de contratos. Na situação descrita, em regra, inexistem dispositivos legais que autorizam o afastamento da empresa. Porém há dispositivos legais, a exemplo do art. 45 da Lei nº 9.784/1999 diploma que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública federal, que asseguram à Administração em caso

de risco iminente, de maneira motivada, adotar providências acauteladoras sem a prévia manifestação do interessado.

Dotada do poder explícito de buscar a melhor contratação para a realização de obras públicas, para prestação de serviços ou para o fornecimento de bens desejados pelo Poder Público, possui a Administração, implicitamente, o poder de afastar de certames licitatórios, por medida de cautela, empresas que possuam sócios coincidentes com os de outra empresa suspensa ou declarada inidônea para licitar e contratar com a Administração licitante, ou que estejam sendo investigadas em inquéritos policiais ou processos administrativos.

Observe-se que, de acordo com essas diretrizes, a iminência de sanção por declaração de suspensão do direito de licitar e contratar de determinada empresa (a qual se caracteriza com o desenrolar do processo administrativo) seria evidente a ponto de permitir que a Administração impedisse sua participação em certame licitatório, evitando assim expor o interesse público a risco concreto.

Portanto, com amparo no princípio da indisponibilidade do interesse público, e especialmente tendo em vista as circunstâncias do caso, as quais evidenciem riscos concretos à Administração, é possível cogitar o afastamento da licitante do certame como medida acautelatória. De todo modo, é preciso destacar que essa medida é extremamente excepcional, podendo ainda ser alvo de eventual questionamento pelo órgão de controle, bem como mediante provocação ao Poder Judiciário.

Diante disso, seria mais adequado suspender o certame, caso seja viável, a fim de aguardar o desfecho do processo sancionatório. Do contrário, o que pode subsidiar a Administração é a motivação exhaustivamente aposta nos autos do processo de contratação, em cada caso concreto, de modo a demonstrar que aquela situação específica se caracteriza como extrema e excepcional, a ponto de demandar o afastamento de determinado licitante, ainda que não tenha sido penalizado administrativamente até o momento, em virtude do risco de a sua participação frustrar os objetivos da licitação, bem como o interesse público envolvido.

A ação implementada deve priorizar a continuidade do serviço que atende os integrantes das Organizações Militares, a fim de evitar a falta de acesso adequado à assistência médica emergencial e garantir tratamento oportuno. Isso é crucial para prevenir agravamento dos problemas de saúde direcionando para Hospitais do

Exército e evitando o aumento da demanda por serviços de saúde pública em geral, que poderia sobrecarregar os sistemas de saúde locais.

Tabela 8 - Pregão 2/2022 – Sv Loc Veículo

Objeto	Quantidade itens licitados	Quantidade itens cancelados	Quantidade itens homologados	Número de órgãos participantes
Sv Loc Veículo	9	0	9	11

Fonte: Comprasnet

O pregão 2/2022 realizado pelo 7º Grupo de Artilharia de Campanha teve por objeto o serviço de locação de veículos. A licitação foi dividida em itens e grupos, formados por um ou mais itens. O critério de julgamento adotado foi o menor preço por item (itens 1, 2 e 3) e menor preço global do grupo (itens 4 e 5 (grupo 1), itens 6 e 7 (grupo 2) e itens 8 e 9 (grupo 3)). Foram licitados nove itens que representaram um valor inicial estimado de R\$ 8.106.340,28 com a participação de 12 empresas que ofereceram proposta para pelo menos um item do certame.

Com abertura da primeira sessão pública às 09:00 horas do dia 30 de novembro de 2022 sua homologação ocorreu às 13:13 horas do dia 7 de dezembro de 2022 no valor total de R\$ 6.116.235,05. Atendendo a critérios de sustentabilidade previstos em normas pertinentes, foram inseridas no Termo de Referência as exigências dispostas no Quadro 7.

Quadro 7 - Critérios para Habilitação

1	Só será admitida a oferta de veículo automotor que utilize o combustível renovável (etanol, gás natural veicular, biodiesel, eletricidade, etc.), inclusive mediante tecnologia “flex”, nos termos da Lei nº 9.660/1998.
2	Só será admitida a oferta de veículo automotor que atenda aos limites máximos de ruídos fixados nas Resoluções CONAMA nº 1, de 11/02/1993, n. 08/1993, n. 17/1995, nº 272/2000 e n. 242/1998 e legislação superveniente e correlata.
3	Só será admitida a oferta de veículo automotor que atenda aos limites máximos de emissão de poluentes provenientes do escapamento fixados no âmbito do Programa de Controle da Poluição do Ar por Veículos Automotores (PROCONVE), conforme Resolução CONAMA nº 18, de 06/05/1986, Resolução CONAMA 490, de 16 de novembro de 2018 e Resolução CONAMA 492, de 20 de dezembro de 2018, complementações e alterações supervenientes.
4	Só será admitida a oferta de veículo que possua eficiência energética equivalente a um veículo com a Etiqueta da categoria A (mais eficiente) do Programa Brasileiro de Etiquetagem Veicular (PBE Veicular).

5	Caberá a contratada a disponibilizar os veículos em conformidade com as normas ambientais, conforme RESOLUÇÃO COMANA Nº 18, de 6 de maio de 1986, Art 4º do Decreto nº 7.746/2012 e Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 1º, de 19 de janeiro de 2010, preferencialmente no Art. 5º.
6	A Contratada deverá atentar para os critérios de sustentabilidade ambiental constantes da IN SLTI nº 01, de 19/01/2010, dando ênfase àqueles que possuam relação com objeto licitado.

Fonte: o autor com base no Comprasnet

Apesar de atenderem às normas e resoluções vigentes, as exigências presentes no certame do 7º GAC têm sido objeto de questionamentos, impugnações e recursos por parte dos licitantes. O argumento utilizado é o de que o rigor excessivo acaba por restringir a competitividade, resultando em um número reduzido de concorrentes qualificados, o que por sua vez, aumentaria a possibilidade de formação de cartéis ou monopólios.

Além disso, tem-se alegado a imposição de custos adicionais significativos às empresas, como a necessidade de adquirir as licenças e atender as normas específicas, o que seria limitador para empresas de menor porte, inviabilizando sua capacidade de competir de forma justa com empresas maiores que possuem as exigências, além do mais, as normas seriam rígidas e inflexíveis, deixando pouco espaço para adaptação ou personalização por parte dos licitantes.

Qualquer questionamento em relação à restrição de competitividade em licitação deve ser discutido e analisado, sob pena de sobrepujar sua finalidade. Porém, a inserção de exigências sustentáveis nos editais de licitação com base em normas e resoluções em vigor, demonstra o compromisso da Administração em assumir sua responsabilidade socioambiental.

Os veículos são uma fonte significativa de emissões de carbono e poluentes atmosféricos. Ao exigir critérios de sustentabilidade nos editais de licitação, como por exemplo a utilização de veículos de baixa emissão, contribui-se para combater as mudanças climáticas. Isso é especialmente relevante considerando o compromisso global de limitar o aquecimento global a níveis seguros.

Trata-se também de atender a regulamentações ambientais cada vez mais atualizadas que visam reduzir a poluição do ar e melhorar a qualidade ambiental. Cumprir as exigências de sustentabilidade nos editais de licitação para locação de veículos é uma forma de garantir a conformidade com essas regulamentações, evitando multas e outras consequências legais.

Com isso, veículos mais sustentáveis, com tecnologia flex, além dos elétricos ou híbridos, podem oferecer benefícios financeiros a longo prazo. Embora possam ter um custo inicial mais alto, tendem a ter custos operacionais mais baixos, como menores gastos com combustível e manutenção. Ao cumprir as exigências de sustentabilidade nos editais de licitação, as organizações podem reduzir os custos de operação ao longo do tempo.

Essa política incentiva a inovação tecnológica impulsionando o desenvolvimento de veículos mais eficientes em termos de consumo de energia e menos poluentes. Ao adotar essas soluções inovadoras, as empresas contribuem para o avanço tecnológico e podem se beneficiar de parcerias com fabricantes de veículos mais sustentáveis, o que promove um ambiente mais saudável para funcionários, clientes e comunidade em geral.

Assim sendo, cumprir as exigências em relação à sustentabilidade nos editais de licitação para locação de veículos não apenas contribui para a proteção do meio ambiente, mas também traz benefícios econômicos, melhora a imagem da empresa, impulsiona a inovação tecnológica e promove a saúde e o bem-estar das pessoas. É um passo importante rumo a um futuro mais sustentável e responsável.

Embora seja importante estabelecer exigências nos editais de licitação para garantir a qualidade dos serviços contratados pelo setor público, é fundamental considerar o impacto dessas exigências na competitividade das empresas. Restrições excessivas podem limitar o acesso de empresas menores, aumentar os custos operacionais e criar barreiras tecnológicas, prejudicando a concorrência saudável e a inovação.

Portanto, é necessário buscar um equilíbrio entre a busca por qualidade e a promoção de uma competição justa, por meio da revisão e flexibilização das exigências dos editais, considerando as capacidades e características das empresas concorrentes. Dessa forma, será possível promover a diversidade de fornecedores, impulsionar a inovação e garantir a eficiência dos serviços prestados ao setor público.

Tabela 9 - Pregão 12/2022 – Aqs Mat Exped

Objeto	Quantidade itens licitados	Quantidade itens cancelados	Quantidade itens homologados	Número de órgãos participantes
Aqs Mat Exped	242	59	183	12

Fonte: Comprasnet

O pregão 12/2022 da Base Administrativa do Curado teve por objeto a aquisição de materiais de expediente para OMs integrantes do GCALC/Recife. O critério de julgamento adotado é o menor preço do item. Foram licitados 242 itens que representaram um valor inicial estimado em R\$ 12.553.834,97 e a participação de 42 empresas que ofereceram proposta para pelo menos um item do certame. Com abertura da primeira sessão pública às 10:00 horas do dia 28 de julho de 2022 foi homologado às 14:02 horas do dia 29 de agosto de 2022 o valor total de R\$ 8.056.049,93.

Da análise dos autos do certame, foi constatado que houve a declaração indevida da condição de pequena empresa por parte de determinada pessoa jurídica, que se sagrou vencedora em 18 itens da licitação, tratando-se de empresa que de maneira rotineira contrata com essa Administração.

Após constatada a falsidade da declaração, resta caracterizada a prática de ato objetivando frustrar ou fraudar o procedimento licitatório, com o intuito de obter para si vantagem decorrente da adjudicação do objeto da licitação, enquadrando-se a conduta típica no crime agora descrito no art. 337-F do Código Penal conforme alteração trazida pela Lei nº 14.133/2021.

Dessa forma, o órgão gerenciador da licitação tem o dever de instaurar processo administrativo para apurar a possível prática de ato ilícito visando frustrar os objetivos da licitação, ademais, o Tribunal de Contas também atua como órgão sancionador e tem imputado a declaração de inidoneidade para empresas que, por ato próprio e deliberado, apresentam documentos ideologicamente falsos, declarando se enquadrar como microempresa ou empresa de pequeno porte, mesmo tendo ciência plena de não preencher os requisitos para tanto.

Em relação a declaração falsa, o Acórdão nº 638/2014 – Plenário, reflete o entendimento do Tribunal de Contas da União:

A falsa declaração, por parte de licitante, do preenchimento das condições previstas na Lei Complementar 123/2006 para obtenção do tratamento diferenciado destinado às microempresas e empresas de pequeno porte sujeita à declaração de inidoneidade

para participar de licitação promovida por unidade integrante da administração pública federal.

Para mais, o Tribunal de Contas da União não afasta a irregularidade mesmo quando a licitante não tiver obtido vantagem com a prática do ato ilícito, considerando apenas para efeito de dosimetria da sanção a ser aplicada.

A mera participação de licitante como microempresa ou empresa de pequeno porte, amparada por declaração com conteúdo falso, configura fraude à licitação, tipificada no art. 90 da Lei 8.666/1993, ensejando, por consequência, aplicação da penalidade do art. 46 da Lei 8.443/1992. A ausência de obtenção de vantagem pela empresa, no entanto, pode ser considerada como atenuante no juízo da dosimetria da pena a ser aplicada, em função das circunstâncias do caso concreto. Acórdão 1677/2018 Plenário (Pedido de Reexame, Relator Ministro Augusto Nardes).

Com base no entendimento pacificado no âmbito do Tribunal de Contas da União citado como referência, a mera participação de licitante no certame, amparada por declaração com conteúdo falso, configura fraude à licitação, por frustração do seu caráter competitivo, tipificação no art. 337-F do Código Penal com previsão de pena de reclusão, de quatro a oito anos, e multa. Por essa razão, é possível defender a necessidade de comunicar ao Ministério Público e demais órgãos de controle.

O tratamento diferenciado atende uma função social diretamente relacionada à promoção da igualdade de oportunidades, ao fomento do empreendedorismo e ao desenvolvimento socioeconômico do país. Essa abordagem busca equilibrar as assimetrias existentes entre pequenos negócios e grandes empresas, reconhecendo a importância das ME/EPP na economia. A pessoa jurídica que apresenta declaração falsa para obter os benefícios contribui para o desequilíbrio econômico podendo até inviabilizar a continuidade das ME/EPP.

Tabela 10 - Pregão 20/2022 – Aqs Mat Limpeza

Objeto	Quantidade itens licitados	Quantidade itens cancelados	Quantidade itens homologados	Número de órgãos participantes
Aqs Mat Limpeza	129	12	117	12

Fonte: Comprasnet

O pregão 20/2022 da Base Administrativa do Curado teve por objeto a aquisição de materiais de limpeza para Base e GCALC/7. O critério de julgamento

adotado é o menor preço do item. Foram licitados 129 itens que representaram um valor inicial estimado em R\$ 20.444.018,85 e a participação de 32 empresas que ofereceram proposta para pelo menos um item do certame. Com a abertura da primeira sessão pública às 09:00 horas do dia 31 de outubro de 2022 procedeu-se a homologação às 15:19 horas do dia 09 de novembro de 2022, no valor total de R\$ 13.351.175,67.

Por meio de consulta ao SICAF, por ocasião da etapa de habilitação, o pregoeiro verificou o alerta de Ocorrência Impeditiva Indireta, que ocorre quando há hipótese de circunstâncias suspeitas, a exemplo de sócios em comum, que possam compreender possível tentativa de burla à penalidade anteriormente aplicada que impediria a contratação no âmbito ou esfera respectiva.

Essa funcionalidade do SICAF foi implantada pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão com o objetivo de munir agentes públicos de informações que possibilitem agir em face de condutas suspeitas de fraude. Trata-se de um alerta para a realização de diligências e não propriamente a indicação quanto à existência de uma situação impeditiva à participação no certame.

Na medida em que o pregoeiro toma conhecimento dessa circunstância, deve suspender o procedimento para em seguida diligenciar a existência de indícios concretos de ação anticompetitiva, sendo necessário investigar se a constituição da pessoa jurídica teve como objetivo burlar os efeitos da sanção aplicada a outra empresa com quadro societário comum.

Na análise foram apuradas as condições de constituição da pessoa jurídica e do início da sua relação com os sócios da empresa sancionada; a atividade econômica desenvolvida pelas empresas; a composição do quadro societário e identidade dos dirigentes/administradores, bem como o compartilhamento de estrutura física ou de pessoal.

Na hipótese, constatou-se indícios de burla à sanção anteriormente aplicada, tornando-se indispensável a instauração de processo administrativo tendente a apurar em detalhes a conduta, bem como viabilizar o contraditório e ampla defesa prévios.

Considerando que aguardar o trâmite do processo administrativo causa prejuízo ao conjunto da contratação, motivando as razões nesse sentido, à luz do princípio da indisponibilidade do interesse público, entende-se possível afastar cautelarmente esse licitante para apuração da conduta em processo administrativo, sem prejuízo à continuidade da licitação com os demais.

Tabela 11 - Pregão 1/2022 – Aqs Mat Perm

Objeto	Quantidade itens licitados	Quantidade itens cancelados	Quantidade itens homologados	Número de órgãos participantes
Aqs Mat Perm	67	5	62	12

Fonte: Comprasnet

O pregão 1/2022 do CPOR teve por objeto o Registro de Preços para aquisição de materiais permanentes para as OMs integrantes do GCALC/Recife. O critério de julgamento adotado foi de menor preço por item. Foram licitados 67 itens que representaram um valor inicial estimado em R\$ 15.464.464,35 a participação de 29 empresas que ofereceram proposta para pelo menos um item do certame. Com abertura da primeira sessão pública às 10:00 horas do dia 05 de agosto de 2022 foi homologado às 15:21 horas do dia 17 de agosto de 2022 no valor total de R\$ 10.691.012,90.

Questão suscitada no pregão envolve a possibilidade de responsabilizar o licitante que, após provocado pelo pregoeiro via chat, não apresenta resposta, sabendo-se que, em regra, os atos praticados em pregões eletrônicos se deem por meio da plataforma eletrônica na qual se opera o sistema adotado pela Administração para a realização do certame.

Por esse motivo, qualquer comunicação pretendida pelo pregoeiro deve ser intentada via chat no sistema eletrônico e decorre de mecanismos que permitam a transparência e o controle sobre seus atos. E, no âmbito do pregão eletrônico, a transparência e possibilidade de controle estão diretamente relacionadas à consignação no sistema de todos os atos praticados durante o certame.

Dessa forma, cabe ao interessado acompanhar as operações no sistema eletrônico durante o processo licitatório, responsabilizando-se pelo ônus decorrente da perda de negócios diante da inobservância de quaisquer mensagens emitidas pelo sistema ou de sua desconexão.

Percebe-se dá análise da negociação que a licitante não se mostrou diligente quanto ao acompanhamento dos eventos do pregão, pois após a desclassificação da primeira colocada, o pregoeiro à interpelou às 10h15min solicitando envio da documentação no prazo máximo de duas horas a contar da convocação, conforme previa o edital. Ocorre que somente às 14h46min a licitante encaminhou a documentação, quando o prazo concedido havia se expirado.

Percebe-se que a licitante não observou o disposto no art. 19, inc. IV, do Decreto nº 10.024/2019, que impõe ao licitante o dever de acompanhar as operações no sistema eletrônico durante o processo licitatório e responsabilizar-se pelo ônus decorrente da perda de negócios diante da inobservância de mensagens emitidas pelo sistema ou de sua desconexão.

Mesmo diante da previsão legal expressa, por ocasião da habilitação do próximo mais bem colocado, houve questionamento à atitude do pregoeiro em desclassificar a licitante, havendo alegação de excesso de rigor formal na negociação por ter sua proposta desclassificada por questão de minutos.

O Decreto nº 10.024/2019 prevê que o ônus pela falta de atendimento a solicitação será suportado pelos licitantes. Todavia, as questões relativas à inacessibilidade ao sistema devem estar disciplinadas no edital da licitação, o qual deve abranger a possibilidade de o pregoeiro ponderar, caso a caso, as medidas cabíveis em face dos prejuízos decorrentes dessas falhas para o resultado da licitação.

Deve também o pregoeiro atentar para encerrar a convocação do anexo assim que finalizado o prazo para envio de documentação, dessa forma, mesmo que o licitante tente enviar, por estar fora do prazo, o sistema não mais aceita. Com isso evita-se questionamentos que ponderam o excesso de rigor na desclassificação por questão de minutos.

Tabela 12 - Pregão 13/2022 – Aqs Mat Perm Rancho - PASA

Objeto	Quantidade itens licitados	Quantidade itens cancelados	Quantidade itens homologados	Número de órgãos participantes
Aqs Mat Perm Rancho – PASA	147	34	113	12

Fonte: Comprasnet

O pregão 13/2022 do 7º Depósito de Suprimento teve por objeto o registro de preços para aquisição de material permanente do Programa de Auditoria em Segurança Alimentar (PASA) visando atender às necessidades do 7º D Sup e demais OM integrantes do GCALC/Recife. O critério de julgamento adotado foi o menor preço por item. Foram licitados 147 itens que representaram um valor inicial estimado em

R\$ 10.021.987,02 e a participação de 46 empresas que ofereceram proposta para pelo menos um item do certame.

Com abertura da primeira sessão pública às 09:30 horas do dia 21 de fevereiro de 2022 foi homologado às 10:58 horas do dia 29 de março de 2022. Por fim, após a disputa na sessão pública, o valor total homologado foi de R\$ 4.446.724,58. O PASA é um conjunto de medidas que visa melhorar o serviço de fornecimento de alimentação para integrantes da OM mediante a padronização dos procedimentos, a verificação das oportunidades de melhoria na Gestão dos Processos e a aplicação das Boas Práticas de Fabricação (BPF) de alimentos.

A implementação das medidas inclui a adoção dos preceitos relativos à integridade dos gêneros e a sistematização de ações voltadas ao consumo de alimentos que contribua com o meio ambiente equilibrado. Trata-se de uma exigência legal originada pela Resolução da Anvisa, nº 216, de 15 de setembro de 2004, que dispõe sobre o Regulamento Técnico de Boas Práticas para Serviços de Alimentação, ou seja, estabelece procedimentos de boas práticas para serviços de alimentação a fim de garantir as condições higiênico-sanitárias do alimento preparado.

A incorporação dos critérios de sustentabilidade nas contratações do PASA é potencializada em função do objetivo do programa, no qual são adquiridos utensílios para cozinha industrial que atendem a confecção de alimentos capaz de manter a qualidade para grandes efetivos, sendo parte fundamental para produção priorizar a segurança e a finalização do produto de acordo com as regras que visam minimizar o impacto ambiental e social da produção.

Consta no SIMATEX, por meio do subsistema SISCOFIS, o histórico dos seguintes materiais relacionados no Quadro 8 adquiridos pelo certame, mas que tiveram o seu uso interrompido:

Quadro 8 - Extrato SISCOFIS Cmdo/7

Item do Pregão	Objeto	Descrição do defeito
24	Batedeira Industrial, Material Corpo: Aço, Tipo Rolamento: Blindado, Capacidade: 38 L, Quantidade Velocidade: 4, Potência Motor: 1,50 Cv, Características Adicionais: Planetária, C, Regulador De Velocidade, Tensão Alimentação: 220 V, Acessórios: Batedores Globo E Raquete	Problema nas engrenagens responsáveis por transmitir o movimento do motor para as pás da batedeira. Houve desgaste precoce, passando a apresentar ruídos estranhos, dificuldade em girar as pás até parar de funcionar completamente.

Item do Pregão	Objeto	Descrição do defeito
25	Cafeteira Elétrica, Material: Aço Inoxidável, Aplicação: Industrial, Capacidade: 20 L, Voltagem: 220 V	Defeito no moedor integrado, apresentando lâminas desgastadas e motor com mau funcionamento, comprometendo a qualidade da moagem e do café resultante.
27	Caldeirão, Material: Aço Inoxidável Aisi 304 18.8, Capacidade: 500L, Características Adicionais: Gás, Vapor, Tampa Americana, Válvula Segurança, Formato: Cilíndrico	Apresentou falha no sistema de pressurização, no controle de pressão e vazamentos em componentes relacionados à pressão.
61	Máquina Lavar Louças, Material: Aço Inoxidável, Altura:1340 Mm, Largura:620 Mm, Profundidade:715 Mm, Voltagem: Trifásico - 380 V, Potência Motor:14,5 Kw, Características Adicionais: Controle Automático Ciclo	Problema com a bomba de circulação que direciona a água para lavar as louças. O mau funcionamento compromete a lavagem que pode ser inadequada ou não ocorrer.
78	Modeladora Massa Panificação, Tipo: Monofásica, Potência Motor: 1,5 Cv, Tensão Alimentação: 220 V, Capacidade Produção: 15kg De Massa Por Passada, Características Adicionais: 2 Rolos Amassadores Com Cobertura Em Cromo	Problema de alimentação da massacausado por um alimentador com defeito, um rolo de alimentação desgastado e desalinhado em período curto de funcionamento.
143	Forno Industrial, Tipo: Elétrico, Material: Chapa Aço Inoxidável, Tensão Alimentação:220 V, Características Adicionais: Vapor Simples E Combinado; Ar Quente; Banho Maria; Faixa Temperatura:0 a 300 °c	Problemas de aquecimento com dificuldade para atingir a temperatura desejada e se manter constante. Podendo ser causado por falhas na resistência de aquecimento, termostatos desregulados, problemas com os controles de temperatura ou vazamentos de calor.

Fonte: SISCOFIS

O objetivo de uma cozinha industrial é atender a alta demanda de produção de alimentos, por isso os equipamentos para cozinhas industriais têm um prazo de validade maior que os equipamentos para cozinhas convencionais. Ocorre que, em período inferior a um ano, contando desde a efetiva entrega do material, os itens acima apresentaram mau funcionamento, baixo desempenho e necessitam de reparos, troca de peças e substituição.

Isso ocorre porque as empresas participantes visando apenas o lucro, não levam em consideração a forma como o produto foi produzido, interessando apenas a possibilidade de poder obter o produto para fornecimento com preços mais baixos, vendem produtos propositalmente de baixa qualidade para poder concorrer com os menores preços, ignorando a finalidade que devem oferecer esses equipamentos ao seguir normas rígidas de segurança e qualidade.

O conceito de melhor preço em licitações não se refere apenas ao valor mais baixo, mas sim ao valor mais econômico entre todas as opções que possam atender às necessidades da compra, levando em consideração tanto a qualidade quanto os requisitos mínimos de produtos que atendam a padrões ambientais, sociais e econômicos.

A ideia por trás desse conceito é que, ao avaliar propostas em processos de licitação, o critério de escolha não deve se basear exclusivamente no preço mais baixo, mas também na capacidade de atender aos requisitos de sustentabilidade estabelecidos. Isso implica considerar fatores como a origem dos materiais utilizados, o impacto ambiental durante a produção, a qualidade dos materiais empregados na cadeia produtiva, entre outros aspectos relevantes.

Dessa forma, o melhor preço é determinado não apenas pelo custo financeiro imediato, mas também pelo valor agregado que a aquisição sustentável pode trazer. Essa abordagem busca promover práticas de compra responsáveis e incentivar o mercado a oferecer produtos e serviços mais sustentáveis, alinhados com as preocupações ambientais, sociais e econômicas da sociedade.

Considerando essas premissas, as empresas tidas como sustentáveis, talvez não queiram participar destes processos, porque os preços praticados na licitação muitas vezes não cobrem os custos para obtenção de um bem sustentável. O produto sustentável é mais oneroso, pelo custo elevado de fabricação e o atendimento aos critérios de licença ambiental.

Promover a participação de empresas sustentáveis em licitações é essencial para impulsionar a adoção de práticas responsáveis, embora seja comum associar produtos sustentáveis a um valor mais elevado, é fundamental compreender e valorizar os benefícios de longo prazo que essas práticas podem trazer. Nesse sentido, é necessário adotar estratégias que incentivem sua participação, valorizando a sustentabilidade além do custo imediato.

5 APRESENTAÇÃO DO PRODUTO TÉCNICO-TECNOLÓGICO

O objeto do presente estudo é um Produto Técnico-Tecnológico na forma de manual de boas práticas, apêndice desta dissertação, contendo técnicas e estratégias com embasamentos legais existentes para uma realização otimizada e sustentável de aquisições públicas por meio de processos licitatórios.

Possui como público alvo os militares inseridos em funções relacionadas às aquisições públicas das Organizações Militares do Exército localizadas na RMR. Tem como objetivos: descrever ações anticompetitivas praticadas por licitantes; indicar possíveis estratégias da comissão de licitação que possam contribuir para mitigar práticas anticompetitivas; contribuir com a qualidade e eficiência nas contratações; e ampliar as opções de controle.

Contextualmente considera-se que o Exército Brasileiro integra a Administração Pública Direta e suas Organizações Militares são estruturas que possuem autonomia administrativa para realização de procedimentos licitatórios centralizados. Tendo em vista a vultosa quantidade licitada para atender a necessidade de todas as unidades administrativas, qualquer conduta lesiva das empresas participantes do procedimento licitatório com intuito de obtenção de vantagem, interfere de maneira significativa na cadeia de suprimento.

Essas condutas contribuem tanto para retardar a contratação quanto para onerar seu custo, atentando contra princípios basilares da Administração Pública, o que postula a necessidade de especialização e aprimoramento do agente ligado ao setor de aquisições.

Assim sendo, o Produto Técnico-Tecnológico apresenta as principais condutas anticompetitivas e as ações que possam minorar seus efeitos nos processos licitatórios, bem como ferramentas para viabilização de boas práticas e os conceitos relacionados às contratações sustentáveis.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho procurou atender ao seu objetivo geral apresentando um Manual de Boas Práticas capaz de oferecer um compilado de informações e procedimentos de como minorar os efeitos das práticas anticompetitivas nos procedimentos licitatórios centralizados das Organizações Militares do Exército localizadas na Região Metropolitana do Recife e sob supervisão do GCALC.

A construção de um referencial teórico sobre licitações, com ênfase nas aquisições centralizadas e pregão eletrônico oportunizou sintetizar os principais aspectos operacionais dos procedimentos, bem como descrever os temas fundamentais que possam vir a comprometer o processo de aquisição pública, assim como as formas de proceder em situações específicas.

O foco centrado nas licitações compartilhadas se deve, como demonstrado no decorrer do estudo, aos vultosos valores envolvidos e ao número de órgãos participantes, o que pode gerar mais impacto ambiental e socioeconômico, com isso ações que possibilitem aperfeiçoar o processo aquisitivo contribuem para fomentar a produção e o consumo sustentável no país, maximizando os recursos, minimizando os custos e obtendo ganhos de produtividade na escala econômica.

A análise das práticas anticompetitivas nos processos licitatórios utilizados como amostra revela a existência de problemas e desafios que comprometem a eficácia e transparência desses procedimentos. A constatação de casos de fraude, conluio e cartelização, evidencia a necessidade de medidas mais rigorosas para coibir essas práticas e promover a competitividade, equidade e sustentabilidade nas licitações.

As consequências dessas práticas são múltiplas e prejudiciais para a sociedade como um todo. Resultam em preços inflacionados, qualidade inferior dos produtos e serviços, limitação da concorrência e exclusão de empresas idôneas capazes de oferecer melhores propostas. Além disso, as práticas anticompetitivas minam a confiança dos cidadãos nas instituições públicas, comprometendo a legitimidade e a credibilidade do Estado.

Nesse aspecto, além da relevante atuação dos órgãos de controle, o enfrentamento das práticas anticompetitivas em licitações será fortemente aperfeiçoado à medida em que os agentes envolvidos no processo de contratação se

encontrarem adequadamente preparados para prevenir, detectar e remediar possíveis condutas fraudulentas no certame, com fundamento nos princípios da transparência, ética e probidade.

Nesse cenário, o presente trabalho permitiu identificar a necessidade de capacitação dos agentes envolvidos no intuito de acompanhar a evolução normativa, os sistemas operacionais com aprimoramento tecnológico, assim como ter as habilidades de comunicação, raciocínio ágil, capacidade de negociação, assertividade e rapidez na tomada de decisões.

A capacitação desses profissionais deve se dar prioritariamente com o uso da rede mundial de computadores, particularmente pela natureza da função, baixo custo e facilidade de acesso, devendo-se adotar programas continuados de treinamentos para o uso dos sistemas operacionais e eletrônicos disponíveis, priorizando cursos nas escolas de governo, criadas com a finalidade de promover a formação, o aperfeiçoamento e a profissionalização de agentes públicos.

Dessa forma, a análise das práticas anticompetitivas em processos licitatórios não deve ser encarada como uma mera constatação de problemas, mas como um chamado à ação para aprimorar e fortalecer os mecanismos de licitação, visando garantir a transparência, a concorrência leal e a qualidade dos serviços e produtos contratados pelo setor público.

Aliado a isso, a incorporação de critérios de sustentabilidade no processo aquisitivo das entidades governamentais pode exercer um papel importante na promoção do desenvolvimento social. Além de contribuir para a preservação do meio ambiente, essa abordagem pode incentivar práticas empresariais mais responsáveis e estimular a transição para uma economia mais sustentável.

Ao contrário, a contratação de empresas sem a devida qualificação durante um processo de licitação pode causar diversos impactos negativos, como: baixa qualidade na execução dos serviços ou fornecimento de produtos; atrasos na execução do contrato; risco de rescisão contratual antecipada; impactos financeiros negativos; danos à imagem da administração pública impactando diretamente os substratos que compõem o tripé da sustentabilidade estudado.

Promover a participação de empresas sustentáveis em licitações, mesmo diante de um valor mais elevado de seus produtos, é uma ação fundamental para estimular a adoção de práticas responsáveis no setor empresarial. Ao conscientizar sobre os benefícios da sustentabilidade, considerar o custo total de propriedade,

reconhecer os benefícios intangíveis e estabelecer parcerias e incentivos, torna-se possível valorizar a sustentabilidade além do custo imediato.

As ações inibidoras de práticas anticompetitivas visam não só o proveito da Administração como também a preservação da própria empresa, que desempenha um papel crucial na economia e uma função social, contribuindo para a geração de empregos, estímulo ao consumo, pagamento de impostos, inovação, desenvolvimento tecnológico e fomento ao empreendedorismo.

Espera-se que o trabalho contribua para um melhor desempenho das atividades do setor de aquisições da organização estudada, assim como das demais integrantes do GCALC/Recife, propiciando ganho em eficiência da condução das contratações. Acrescente-se que o Manual de Boas Práticas apresentado não se trata de uma ferramenta estática, pois é passível de adequações pelos usuários decorrentes de alteração legal, melhoria no fluxo de trabalho e novos estudos sobre o tema.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, Aurélio, SELEME, Acyr, RODRIGUES, L. H., SOUTO, Rodrigo. **Pensamento Sistêmico – Caderno de Campo**. Porto Alegre: Editora Bookman, 2006;

BETIOL, Luciana Stocco. et al. **Compra sustentável: a força do consumo público e empresarial para uma economia verde e inclusiva**. São Paulo: Programa Gestão Pública e Cidadania, 2012;

BITTENCOURT, Sidney. **Pregão Eletrônico**. 4ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016;

BRASIL. **Decreto-Lei nº 2.848**, de 7 de dezembro de 1940. Código Penal. Diário Oficial da União, Rio de Janeiro, 31 dez. 1940. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2848compilado.htm>. Acesso em: 20 de agosto de 2023;

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 10 jul. 2023;

BRASIL. **Lei nº 8.429**, de 2 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 3 jun. 1992. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8429.htm>. Acesso em: 20 de agosto de 2023;

BRASIL. **Lei nº 8.666**, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm>. Acesso em: 20 jul. 2023;

BRASIL. **Lei nº 9.784**, de 29 de janeiro de 1999. Dispõe sobre o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Brasília, DF: Presidência da República, 1999. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9784.htm>. Acesso em: 20 de agosto de 2023;

BRASIL. **Lei Complementar nº 123**, de 14 de dezembro de 2006. Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 15 dez. 2006. Seção 1, p. 1. Acesso em: 20 de agosto de 2023;

BRASIL. **Lei Complementar nº 131**, de 27 de maio de 2009. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Controle Interno (CGU) e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 28 maio 2009. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp131.htm>. Acesso em: 20 de agosto de 2023;

BRASIL. **Lei nº 12.527**, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 18 nov. 2011. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm>. Acesso em: 20 de agosto de 2023;

BRASIL. **Lei nº 12.846**, de 1º de agosto de 2013. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2 ago. 2013. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm>. Acesso em: 20 de agosto de 2023;

BRASIL. Exército Brasileiro. Secretaria de Economia e Finanças. **Portaria nº 01**, de 27 de janeiro de 2014. Dispõe sobre o Sistema de Registro de Preços no âmbito do Exército Brasileiro. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 28 jan. 2014. Seção 1, p. 44;

BRASIL. Exército Brasileiro. Secretaria de Economia e Finanças. **Portaria nº 15**, de 19 de março de 2018. Estabelece as condições necessárias para concessão de autonomia às Organizações Militares. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 20 mar. 2018. Seção 1, p. 25;

BRASIL. **Decreto nº 10.024**, de 4 de setembro de 2019. Regulamenta a licitação, na modalidade pregão, na forma eletrônica, para a aquisição de bens e a contratação de serviços comuns, incluídos os serviços comuns de engenharia, e dispõe sobre o uso da dispensa eletrônica, no âmbito da administração pública federal.. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D10024.htm>. Acesso em: 20 jul. 2023;

BRASIL. **Lei nº 14.133**, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14133.htm>. Acesso em: 20 jul. 2023;

BRASIL. Ministério da Defesa. Exército Brasileiro. Comando do Exército. **Regulamento de Administração do Exército** (RAE). EB10-R-01.003. Brasília, DF: Edições SM, 2021;

BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria de Gestão. **Portaria nº 8.678**, de 19 de julho de 2021. Dispõe sobre a edição do Manual de Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 20 jul. 2021. Seção 1, p. 15;

BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria de Gestão. **Instrução Normativa nº 73**, de 30 de setembro de 2022. Dispõe sobre a licitação pelo critério de julgamento por menor preço ou maior desconto, na forma eletrônica, para a contratação de bens, serviços e obras, no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 3 out. 2022. Seção 1, p. 10;

BRASIL. **Decreto nº 11.462**, de 15 de março de 2023. Institui o Programa de Estímulo à Inovação nas Empresas. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 16 mar. 2023. Seção 1, p. 1. Acesso em: 20 de agosto de 2023;

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Cartilha Agenda Ambiental na Administração Pública (A3P)**. Brasília: 2009;

BRESSER-PEREIRA, Luiz C. **Reforma do Estado para a Cidadania**. 2ª ed. São Paulo, Editora 34, 2011;

CALASANS JÚNIOR, José. **Manual da licitação: Lei 14.133, de 1º de abril de 2021**. São Paulo: Atlas, 2021;

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 34ª ed. São Paulo: Atlas, 2022;

CEDANO, Sérgio. **A função administrativa e a proteção constitucional do direito de moradia**. In: GARCIA, Maria; GAMBA, Juliane Caravieri; MONTAL, Zélia Cardoso (Coords.). Biodireito Constitucional: questões atuais. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010;

COSTA, André. Lucirton. **Sistemas de Compras Públicas e Privadas no Brasil**. Revista de Administração, São Paulo, out./nov., 2000;

CUNHA, M. A. S.; LE BOURLEGAT, C. **A. Inclusão e perspectivas de desenvolvimento da microempresa e empresa de pequeno porte no processo de compras governamentais na esfera federal**. Interações, v. 17, n. 3, p. 52-65, 2016. DOI: 10.20435/1984-042X/201617305;

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 33. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022;

ELKINGTON, John. **Canibais com garfo e faca**. São Paulo: M. Books do Brasil Editora Ltda., 2012;

FERNANDES, Ciro Campos Christo. **A centralização das compras na administração federal: lições da história**. Brasília: VIII Congresso CONSAD de Gestão Pública, 2015;

FORTES JÚNIOR, Cléo Oliveira. **Breve História das Licitações no Brasil, 21 de fevereiro de 2017**. Disponível em :<<http://www.fortesjr.com.br/breve-historia-das-licitacoes-no-brasil/>>. Acesso em: 10 jun., 2022;

GUIMARAES, Edgar; NIEBUHR, Joel de Menezes. **Registro de Preços: aspectos práticos e jurídicos**. 2ª ed. Belo Horizonte: Fórum 2017;

JACOBY FERNANDES, Jorge Ulisses. **Sistema de Registro de Preços e Pregão Presencial e Eletrônico**. 6ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015;

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 7ª ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2011;

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratações administrativas**. 1ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021;

KAFRUNI, Simone. **Fraude em pregões eletrônicos do governo é o novo escândalo**. 2015. Disponível em: <<http://www.tribunadainternet.com.br/2015/04/page/8/>>; Acesso em 04, jul. 2022;

LIMA, Marcos Cavalcanti. Deep Vacuity: **detecção e classificação automática de padrões com risco de conluio em dados públicos de licitações de obras**. 2021. xiv, 112 f., il. Dissertação (Mestrado em Informática)—Universidade de Brasília, Brasília, 2021;

MACHADO, M. A. **Agenda 21: uma história a ser construída**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2002;

MADEIRA, José Maria Pinheiro. **Administração pública, Tomo I**. 11ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010;

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2010;

DINIS, Maria Helena. **Metodologia científica**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2015;

GIL, Antônio Carlos. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa**. 7ª ed. São Paulo: Atlas, 2022;

MARTINS, Gilberto de Andrade; THEÓPHILO, Carlos Renato. **Metodologia da investigação científica para ciências sociais aplicadas**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2016;

MASSON, Cleber. **Direito penal esquematizado**. 13. ed. São Paulo: Método, 2021;

Matias-Pereira, J. A. **A governança corporativa aplicada no setor público brasileiro**. APGS, Viçosa, v. 2, n. 1, p. 109-134, jan./mar. 2010. Disponível em: <<https://www.apgs.ufv.br/index.php/apgs/article/view/21/22>>. Acesso em: 30 jul. 2023;

Matias-Pereira, J. A. **Finanças Públicas**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2017;

MEIRELLES, Hely Lopes. **Licitação e Contrato Administrativo**. 15.ed. São Paulo: Malheiros: 2010;

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 44ª ed. São Paulo: Malheiros, 2020;

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 35ª ed. São Paulo: Malheiros, 2021;

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde**. 14. ed. São Paulo: Editora Hucitec, 2013;

NIEBUHR, Joel de Menezes. **Pregão presencial e eletrônico**. 8. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020;

Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico. (2015). **Recomendação do Conselho em Matéria de Contratos Públicos** [versão PDF]. Disponível em: <<https://www.oecd.org/gov/ethics/Recomenda%C3%A7%C3%A3o-conselho-contratos.pdf>> Acesso em: 28 jun., 2023;

PALUDO, Augustinho Vicente. **Administração pública: teoria e questões**. 1. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010;

PEREIRA JUNIOR, J. T.; DOTTI, M. R. **Da responsabilidade de agentes públicos e privados nos processos administrativos de licitação e contratação**. São Paulo: Editora NDJ, 2012;

PORTILHO, M. L. M.; RUSSO, A. A. **Direito administrativo brasileiro**. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2008;

RAIMUNDO, Miguel Assis. **Centralização e Agregação de Compras Públicas - Reflexões Sobre uma Tendência Actual da Contratação Pública**. Coimbra: Almedina, 2019;

SILVA, Edna Lúcia da; MENEZES, EsteraMuszkat. – **Metodologia da Pesquisa e Elaboração de Dissertação**. 4. ed. rev. atual. – Florianópolis: UFSC, 2005.

Disponível em:

https://tccbiblio.paginas.ufsc.br/files/2010/09/024_Metodologia_de_pesquisa_e_elaboracao_de_teses_e_dissertacoes1.pdf, Acesso em 10 jul 22;

SILVEIRA, Juliana Passos. **Centralização das compras públicas: uma proposta para o Instituto Federal Sul-rio-grandense**. Orientador: Prof. Dr. Rodrigo Serpa Pinto. 2021. 142 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Pública) – Centro de Ciências Sócio-organizacionais, Universidade Federal de Pelotas, Pelotas, 2021;

TORRES, Ronny Charles Lopes de. **Leis de Licitações Públicas Comentadas**. 12ª ed, São Paulo: Juspodivm, 2021;

TRIVIÑOS, Augusto N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 1987;

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL. **Índice de Percepção da Corrupção 2022**. Disponível em: <<https://www.transparency.org/en/cpi/2022>>. Acesso em: 20 jul. 2023;

VARESCHINI, J. M. L. **Coleção JML Consultoria: Licitações Públicas**. 2ª. ed. Curitiba: JML, 2013;

World Bank (WB). **Governance: the World Bank experience**. 1994.