

Mercado e defesa nacional: o papel das licitações públicas

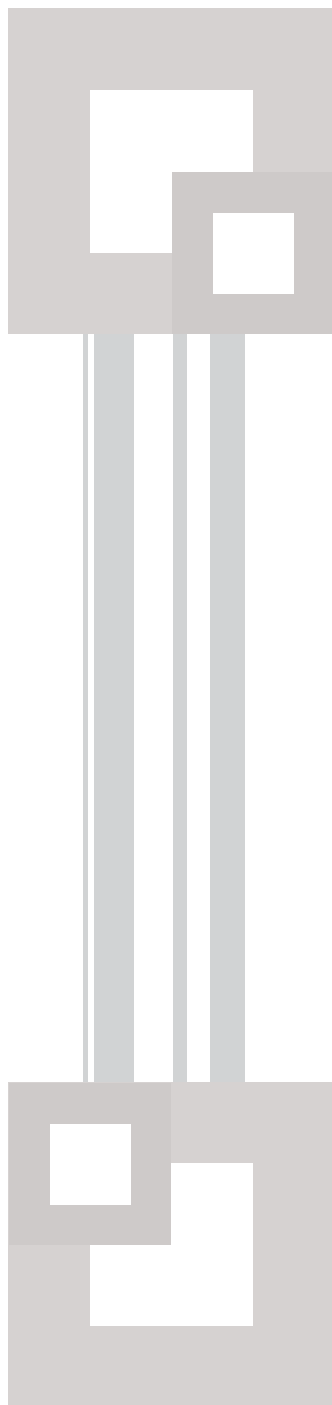
Carlos Wellington Leite de Almeida

INTRODUÇÃO

A contribuição do mercado para o fortalecimento e o aperfeiçoamento do setor público é indispensável. Os governos, em face da crescente demanda por serviços e da crônica escassez de recursos, não mais podem dispensar a contribuição do setor privado para com as atividades conduzidas em todos os setores de sua atuação, o que inclui o Setor Defesa Nacional. O principal instrumento capaz de trazer essa contribuição do setor privado ao setor público é a licitação. Por meio dos processos licitatórios, ao se garantir o atendimento ao Princípio da Isonomia, tem-se a oportunidade de recolher, entre os diversos componentes da iniciativa privada, aqueles que melhor possam contribuir para com o aperfeiçoamento do Estado. O presente estudo centra sua análise na possibilidade contributiva do mercado para com a melhoria da Defesa Nacional e destaca, ainda, a atuação do Tribunal de Contas da União (TCU) na supervisão dos processos licitatórios.

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

Carlos Wellington Leite de Almeida é Secretário de Controle Externo do TCU no Estado do Acre



SELEÇÃO DA PROPOSTA MAIS VANTAJOSA

A licitação é o processo administrativo destinado a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração. Essa definição encontra respaldo legal e doutrinário. A Lei de Licitações e Contratos, em seu artigo 3º, define que o propósito das licitações é garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e selecionar a proposta mais vantajosa. A doutrina, por sua vez, estabelece que a licitação é “o instrumento de que dispõe o Poder Público para coligir, analisar e avaliar comparativamente as ofertas, com a finalidade de julgá-las e decidir qual será a mais favorável”¹, ou, ainda, que é “o procedimento administrativo mediante o qual a Administração Pública seleciona a proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse. Visa a propiciar iguais oportunidades aos que desejam contratar com o Poder Público, dentro dos padrões previamente estabelecidos pela Administração, e atua como fator de eficiência e moralidade nos negócios administrativos”².

Muito se discute a respeito da pouca flexibilidade das licitações. De fato, o processo licitatório é rígido e essa rigidez encontra-se clara no já citado artigo 3º da Lei de Licitações e Contratos, o qual estabelece a mais estrita obediência aos princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório e do julgamento objetivo, além de outros que sejam correlatos. Não há, contudo, razão para que se conclua pelo afastamento da exigência de competição. A Lei de Licitações também estabelece condições de flexibilidade e dota os administradores públicos de instrumentos de controle e verificação.

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

¹ Motta, Carlos Pinto Coelho. *Eficiência nas licitações e contratos*. 5. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1995.

² Meirelles, Hely Lopes. *Licitação e Contrato Administrativo*. 3. ed. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1977.

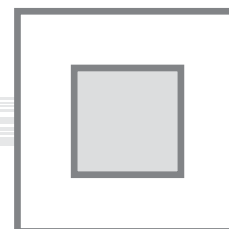
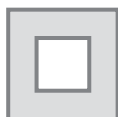
As Forças Armadas do Brasil, às vezes, encontram dificuldades para definir critérios verdadeiramente objetivos de seleção da proposta mais vantajosa devido à ausência de um projeto de força. Salvador Raza, professor de estratégia da *National Defense University*, afirma que a sistemática de projeto de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

MERCADO E LICITAÇÕES PÚBLICAS EM DEFESA

A aplicação das noções de mercado ao Setor Defesa não visa a se tornar resposta para todas as questões, mas a constituir ferramenta analítica confiável na busca da melhor solução. Os tomadores de decisão, cada vez mais, enfrentam a constante tensão entre as suas exigências de Segurança e Defesa e as restrições econômicas e orçamentárias do país. Como resultado, as políticas a serem conduzidas com real possibilidade de implementação são limitadas e o papel que o governo pode desempenhar, efetivamente, no redesenho do ambiente geral de Segurança e Defesa são afetados.

O conceito de mercado deve ser lembrado como instrumento na busca de eficiência. A competição é hoje a noção básica a respaldar a eficiência nas contratações de Defesa, o que inclui todos os tipos de contratos de fornecimento de materiais e de prestação de serviços. Desde 1970, com o advento das *Packard Initiatives*, os Estados Unidos promoveram a restauração dos modelos competitivos nas contratações de seu Sistema de Defesa, estas iniciativas foram fortalecidas com a edição da *Competition in Contracting Act*, de 1984, por meio da qual passou-se a exigir do Departamento de Defesa dos Estados Unidos competição plena e aberta. No caso do Brasil, a Empresa Brasileira de Aeronáutica (EMBRAER) é correntemente referenciada na literatura especializada como empresa tradicionalmente ligada ao Setor Defesa, que obteve significativo progresso a partir do desenvolvimento de uma mentalidade de mercado. O mesmo pode ser dito da Avibras Indústria Aeroespacial (AVIBRAS), cuja sobrevivência em ambiente de extrema competição é atribuída, quase que exclusivamente, à apurada visão de mercado de seus administradores. No Brasil, a noção de competição nas licitações públicas começa com a edição do Decreto-lei nº 2.300/86 e se vê aperfeiçoada com a vigente Lei nº 8.666/93.

O Setor Defesa, como todos os demais setores da vida governamental e civil, é atingido pela contemporânea multidisciplinariedade e pela cada vez mais acentuada distância entre necessidades infinitas e recursos escassos. O Setor Defesa precisa dos equipamentos produzidos nas empresas, mas seus recursos são limitados e contingenciados, pelo que a eficiência do material disponibilizado pelo mercado torna-se essencial. Faz-se necessária a contribuição do setor privado para a Defesa Nacional, de maneira a torná-la mais dinâmica e eficiente e uma das principais formas de se trazer ao setor público a contribuição do mercado ocorre por meio das licitações públicas.



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

"Deve ficar clara a seguinte noção, consagrada pela legislação e doutrina atuais do Brasil: a licitação é regra quando da aquisição de bens e serviços para a Administração Pública, e a sua não-realização, seja na forma de inexigibilidade, seja na forma de dispensa, constitui a exceção."

Existem críticas à adoção de uma mentalidade de mercado na área da Defesa Nacional. A maior parte delas baseia-se na alegada incompatibilidade entre os assuntos de mercado e os assuntos estratégico-militares. De fato, é verdade que os dois mundos, à primeira vista, não compartilham interesses. A Economia reconhece que há bens para os quais o mercado não pode ser considerado, isoladamente, um sistema de distribuição adequado e suficiente e faz referência específica ao *bem Defesa*³. Hartley e Sandler relembram que o mercado da Defesa não se assemelha ao modelo econômico perfeitamente competitivo. Frequentemente são caracterizados pela existência de um único comprador, de um ou apenas alguns grandes fornecedores, de firmas não totalmente orientadas pela maximização do lucro, pela incerteza, pela informação imperfeita e por barreiras governamentais à circulação de produtos⁴. Entretanto, desde logo, é importante ressaltar que assumir postura rígida no sentido da incompatibilidade entre mercado e Defesa significa incorrer no grave erro de negar a cada vez mais visível multidisciplinariedade entre as diversas áreas do conhecimento. Essa multidisciplinariedade, acentuada pelo fenômeno da globalização, não mais permite a adoção de comportamentos isolados, centrados em uma única visão dos fatos, sob pena de se dissociar as intenções das suas verdadeiras possibilidades de realização.

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

³ Martinez, Manuel Concha. Fundamentos económicos de la economía de defensa. *Revista Política y Estrategia*. Santiago, Chile: Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos.

⁴ Hartley, Keith & Sandler, Todd. *The economics of defense*. Cambridge. Cambridge University Press, 1995.

LICITAÇÃO COMO REGRA

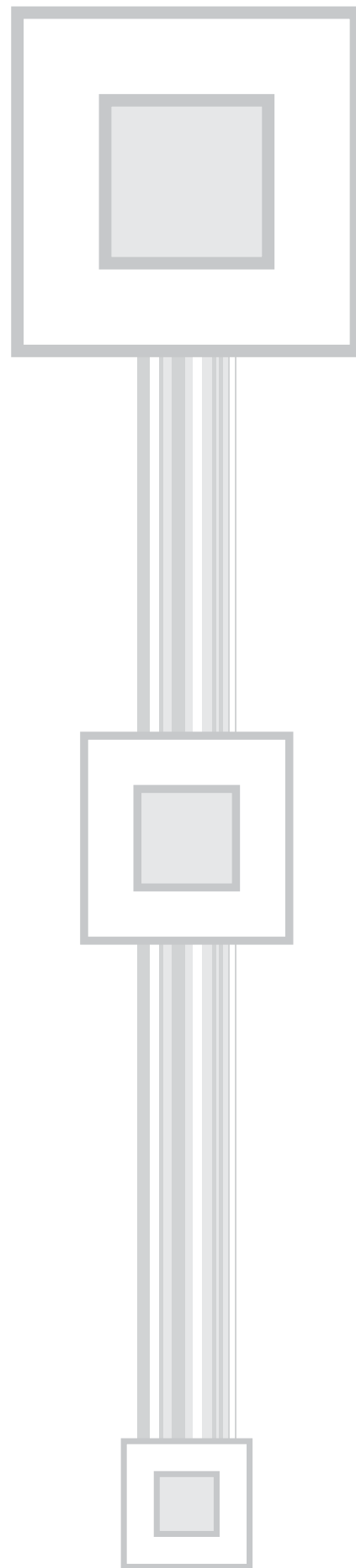
Deve ficar clara a seguinte noção, consagrada pela legislação e doutrina atuais do Brasil: a licitação é regra quando da aquisição de bens e serviços para a Administração Pública, e a sua não-realização, seja na forma de inexigibilidade, seja na forma de dispensa, constitui a exceção. A aquisição de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

A primeira referência que se nos afigura é a consagração do Princípio da Isonomia. Por esse princípio, todos os particulares devem dispor de chances equivalentes de ofertar seus produtos e serviços à Administração Pública. É dizer: deve ser isonômico o tratamento concedido aos competidores em licitações públicas, de forma que todos tenham oportunidade de contribuir para com a melhoria do Poder Público. Outras referências importantes são as já citadas remissões à questão de mercado. Como visto acima, são diversos os artigos, incisos e parágrafos da Lei de Licitações que introduzem a noção de mercado na Administração Pública. Todos reforçam o entendimento de que a licitação deve ser vista como a regra. A sua não-realização deve ser excepcional.

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

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

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



INEXIGIBILIDADE E DISPENSA DE LICITAÇÃO NAS AQUISIÇÕES MILITARES

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

De acordo com o artigo 25 da Lei de Licitações e Contratos, a licitação é considerada inexigível quando houver inviabilidade de competição, em especial, nos casos previstos nos incisos que integram o dispositivo, dos quais, resumidamente, dois podem ser aplicáveis à Defesa, quais sejam: os relativos à aquisição de materiais somente fornecidos por um produtor ou empresa e a contratação de serviços técnicos de natureza singular com profissionais ou empresas de notória especialização. O mercado de equipamentos militares, em especial os de maior complexidade, costuma ser um mercado restrito. Não obstante, há um progressivo aumento do número de empresas que se habilitam à produção e fornecimento de materiais anteriormente só obtidos em verdadeiros monopólios, o que impõe ao administrador de Defesa o dever de não restringir, indevidamente, a esperada competitividade.

Além dos casos de inexigibilidade, há a possibilidade de dispensa de licitação. De acordo com o artigo 24 da Lei de Licitações e Contratos, a licitação pode ser dispensada apenas nos casos expressamente previstos. De especial importância para o tema das aquisições militares são os incisos IX, XVIII e XIX, do artigo 24 da Lei de Licitações e Contratos. Todos eles tratam de circunstâncias que dizem respeito à atividade das Forças Armadas. O inciso IX permite a dispensa de licitação nos casos em que haja possibilidade de comprometimento da segurança nacional, nos casos estabelecidos em decreto do Presidente da República, ouvido o Conselho de Defesa Nacional. O inciso XVIII, por sua vez, dispensa a licitação nas compras ou contratações de serviços para o abastecimento de navios, embarcações, unidades aéreas ou tropas e seus meios de deslocamento, quando em estada eventual de curta duração em portos, aeroportos ou localidades diferentes de suas sedes, por motivo de movimentação operacional ou de adestramento, quando a exigüidade dos prazos legais puder comprometer a normalidade e os propósitos das operações e desde que o valor não exceda o limite definido na Lei de Licitações e Contratos para a modalidade convite.

O inciso XIX, de especial importância, permite que se dispense o procedimento licitatório para as compras de materiais de uso pelas Forças Armadas, exceto materiais de uso pessoal e administrativo, quando houver necessidade de manter a padronização requerida pela estrutura de apoio logístico dos meios navais, aéreos e terrestres, mediante parecer de comissão instituída por decreto. Esse dispositivo foi elaborado visando, especificamente, às necessidades das Forças Armadas. O que confere amparo à possibilidade de dispensa de licitação deve ser a causa legítima, amparada no interesse público, com absoluta impessoalidade por parte do comandante militar ou autoridade civil com poder decisório para determinar a aquisição direta. A doutrina faz menção à obrigatoriedade dos seguintes requisitos⁵:

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

⁵ Fernandes, Jorge Ulisses Jacoby. *Contratação direta sem licitação: modalidades, dispensa e inexigibilidade de licitação*. Brasília: Brasília Jurídica, 1995.

O CONTROLE EXTERNO E AS LICITAÇÕES DE DEFESA NO BRASIL

O controle externo da Administração Pública, cujo exercício, nos termos da Constituição Federal, compete ao Congresso Nacional, com o auxílio do Tribunal de Contas da União, tem por finalidade garantir a transparência nos atos de gestão e a adesão dos planos setoriais aos interesses nacionais. Deve ter como valores essenciais de sua atuação a independência e a confiabilidade. Cabe ao controle externo, apoiado pelo controle interno, atuar como guardião dos interesses públicos relativos às ações executadas com recursos públicos. Especialmente, no que se refere à Defesa, tradicionalmente um tema distante do cidadão, as entidades de controle tendem a assumir a totalidade do papel controlador, o que torna ainda mais crítica sua responsabilidade perante a sociedade civil.

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

O Tribunal de Contas da União, consciente das questões que envolvem a Defesa Nacional e a Soberania, tem orientado sua atuação, cada vez mais, para os temas da eficácia, da eficiência e da efetividade. Não há, contudo, razão para que se diminua a atenção ao tema da legalidade, uma vez que não se pode considerar comportamento que afronta à lei como sendo conforme ao interesse público. Somente assim, poder-se-á garantir o bom uso dos recursos governamentais investidos no Setor Defesa, em benefício da sociedade.

As decisões do Tribunal firmam a posição de que a competição deve ser a regra para aquisição de bens para a Administração Pública, inclusive bens de uso militar. Questões relativas à restrição indevida de competição, ao uso correto das modalidades licitatórias, ao fracionamento indevido de despesas e à responsabilização dos integrantes das comissões

de licitação permeiam os processos de contas e de fiscalização relativos aos órgãos integrantes do sistema de Defesa Nacional, caracterizando intensa atividade de supervisão.

Essa supervisão contínua do procedimento utilizado para aquisição de equipamento militar tem sido marcante no âmbito do Projeto SIVAM (Sistema de Vigilância da Amazônia). Vários processos de fiscalização foram instaurados pelo controle externo para garantir a lisura dos procedimentos e a aderência ao interesse público. O Congresso Nacional e o Tribunal de Contas da União desdobraram-se no sentido de conferir a devida transparência ao processo, verdadeiro esforço de prestação de contas perante a sociedade. Já no âmbito do programa de reaparelhamento da Força Aérea Brasileira, denominado Programa de Fortalecimento e Controle do Espaço Aéreo Brasileiro (PFCEAB), grande atenção tem sido dispensada à questão do estabelecimento de requisitos que permitam a avaliação objetiva das propostas. No que se refere ao Projeto FX, para aquisição de aviões de caça, o Tribunal de Contas da União tem acompanhado minuciosamente as ações do Comando da Aeronáutica e, no exercício do controle externo, tem considerado que o procedimento de seleção do fornecedor segue normas nacionais e internacionais adequadas e preestabelecidas, as quais são voltadas para a garantia de lisura e integridade da escolha, mediante julgamento objetivo.

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

A jurisprudência consolidada do Tribunal de Contas da União sustenta que são responsáveis pela licitação os agentes públicos designados pela autoridade competente, mediante ato administrativo próprio, para integrar comissão de licitação, ser pregoeiro ou realizar licitação na modalidade convite. Assim sendo, todos os membros das comissões de licitação responderão de forma solidária pelos atos praticados, exceto na hipótese de a posição individual divergente ser devidamente fundamentada e registrada em ata lavrada na reunião em que houver sido tomada a decisão⁶.

CONCLUSÃO

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

O conceito de mercado, embora de aplicabilidade ao tema da Defesa bastante polemizada, deve ser lembrado como ferramenta na busca de eficiência nos processos de aquisição de material militar. Liga-se, fundamentalmente, à consagração do princípio da isonomia, pelo qual todos devem ter a chance de ofertar seus produtos e serviços ao Poder Público, em verdadeira competição pela oportunidade de contribuir para a sua melhoria. A competição é hoje a noção básica a respaldar a eficiência nas contratações de Defesa. Como os demais ramos da atividade governamental, a Defesa Nacional é atingida por contingenciamentos orçamentário-financeiros e faz-se, cada vez mais, necessária a contribuição do setor privado para o seu aperfeiçoamento, de maneira a torná-la mais dinâmica e eficiente. Uma das principais formas de se trazer ao setor público a contribuição do mercado ocorre por meio das licitações públicas. Daí a importância de se garantir, mediante adequada normatização e comprometimento efetivo dos profissionais envolvidos, que a noção de mercado permeie as aquisições de material militar.

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

⁶ BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Licitações e contratos: orientações básicas*. Brasília: TCU, 2003.

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

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

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

No exercício do controle externo e da atribuição legal de supervisão geral dos processos licitatórios, o Tribunal de Contas da União, consciente das questões que envolvem a Defesa Nacional e a Soberania, tem orientado sua atuação, cada vez mais, para os temas da eficácia, da eficiência e da efetividade. Persiste, contudo, a atenção ao tema da legalidade, uma vez que não se pode considerar comportamento que afronta a lei como sendo conforme o interesse público. Somente assim, poder-se-á garantir o bom uso dos recursos governamentais investidos no Setor Defesa, em benefício da sociedade. As decisões do Tribunal firmam a posição de que a competição deve ser a regra para aquisição de bens para a Administração Pública, inclusive bens de uso militar, bem como de que o setor privado deve ser chamado a contribuir para com o aperfeiçoamento da Defesa Nacional. Comportamentos que se afastem dessa orientação não são recepcionados pelas decisões da Corte de Contas.

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



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

- **mentalidade de mercado:** visa a permitir que o setor privado possa contribuir para o aperfeiçoamento do Setor Defesa com aumento da eficácia e eficiência no uso dos recursos públicos, e depende muito de sua contemplação na norma licitatória;

- **definição da licitação como regra:** relaciona-se com a questão da mentalidade de mercado nas aquisições militares e corresponde à consagração da idéia de que a competição deve, em princípio, ocorrer sempre, sendo a não-realização de licitação excepcional;

- **flexibilidade procedimental:** diz respeito às eventuais necessidades de se adotar procedimentos distintos da apriorística realização de competição;

- **controle:** refere-se ao domínio do processo licitatório pela Administração e ao exercício de acompanhamento pelos sistemas de controle interno e externo, com vistas à garantia de seleção da melhor proposta e de aderência das decisões licitatórias aos interesses nacionais.

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



BIBLIOGRAFIA

- ALMEIDA, Carlos Wellington Leite de. Controle externo sobre a defesa nacional. *Revista do Tribunal de Contas da União*. Brasília, n. 94 out./dez. 2002.
- _____. Economia e orçamento para a defesa nacional". *Revista do Tribunal de Contas da União*. Brasília, n. 94 out./dez. 2001.
- _____. Sistema de vigilância da Amazônia (SIVAM): perspectivas da economia de defesa. *A Defesa Nacional: revista de assuntos militares e estudo de problemas brasileiros*. Rio de Janeiro, n. 793, mai/ago 2002.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*: promulgada em 05 de outubro de 1988, com alterações posteriores.
- BRASIL. *Decreto nº 2.295, de 04 de agosto de 1997*. Regulamenta o disposto no artigo 24, inciso IX, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e dispõe sobre a dispensa de licitação nos casos que possam comprometer a segurança nacional.
- BRASIL. *Decreto nº 2.300, de 21 de novembro de 1986*. Dispõe sobre licitações e contratos na Administração Federal e dá outras providências.
- BRASIL. *Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993*. Regulamenta o Artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Decisão 879/1997-TCU-Plenário (TC 018.893/1996-1)*. Acompanhamento do Desenvolvimento dos Projetos de Reparelhamento da Força Aérea Brasileira. Ministro-Relator Adhemar Ghisi. Ata 47/1997-Plenário, Sessão de 09 dez.1997.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Licitações e contratos: orientações básicas*. Brasília: TCU, 2003.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Relação 043/2002-TCU-2ª Câmara (TC 009.132/2001-9)*. Auditoria no Projeto SIVAM. Ministro-Relator Ubiratan Aguiar. Ata 31/2002-2ª Câmara, Sessão de 22 ago 2002.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Súmulas da jurisprudência predominante do Tribunal de Contas da União*. 4. ed. Brasília: TCU, 1998.
- CHIRI, Adolfo F. *A new research agenda on Defense Economics*. In: REDES 2001 – RESEARCH AND EDUCATION IN DEFENSE ANS SECURITY STUDIES, 2001, Washington, DC.
- FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. *Contratação direta sem licitação: modalidades, dispensa e inexigibilidade de licitação*. Brasília: Brasília Jurídica, 1995.
- HARTLEY, Keith & SANDLER, Todd. *The economics of defense*. Cambridge: Cambridge University Press, 1995.
- MARTÍNEZ, Manuel Concha. Fundamentos económicos de la economía de defensa. *Revista Política y Estrategia*. Santiago, Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 1999.
- _____. *Licitação e Contrato Administrativo*. 3. ed. São Paulo: Editora dos Tribunais, 1977.
- MOTTA, Carlos Pinto Coelho. *Eficácia nas licitações e contratos*. 5. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1995.
- PROENÇA Jr., Domício; DINIZ, et al. A falta que faz um projeto para as Forças Armadas. *O Estado de São Paulo*. São Paulo: 03 mar. 2003.
- RAZA, Salvador Ghelfi. *Projeto de força: o elo ausente em reformas de defesa*. In: REDES 2002 – RESEARCH AND EDUCATION IN DEFENSE ANS SECURITY STUDIES, 2002, Brasília.
- RIGOLIN, Ivan Barbosa. Alguns casos polêmicos de licitação dispensável e inexigível. *Revista do Tribunal de Contas da União*. Brasília, n. 78, out./dez. 1998.