

MODALIDADES DE AQUISIÇÃO DE AERONAVES NA AVIAÇÃO DE SEGURANÇA PÚBLICA NO

BRASIL:

ENTRE ERROS E ACERTOS

Julio Cesar Candido de Lima¹

¹ Graduando em Direito pelo Centro Universitário dos Guararapes (UniFG/PE). E-mail: julio.lima1@pm.pe.gov.br

Resumo: A aviação de Segurança Pública se fortaleceu nos últimos anos com o aumento da sua presença em todas as entidades federativas do País, principalmente por meio do processo permanente de aquisição de aeronaves, como alternativa ao aluguel. Apesar disso, não há um consenso nacional sobre a maneira mais apropriada de fazer a aquisição, seja por processo licitatório ou por dispensa/inexigibilidade de licitação. Desse modo, esta pesquisa objetiva identificar as principais formas de aquisição de aeronaves na aviação de Segurança Pública no Brasil, por meio das principais modalidades de licitação, a partir das justificativas utilizadas por diferentes entidades, ponderando qual seria a mais adequada sob o ponto de vista constitucional, especialmente a partir dos princípios da moralidade e eficiência. Trata-se de pesquisa exploratória, qualitativa e documental, baseada na análise dos contratos de aquisição de aeronaves pelas Unidades Aéreas Públicas em Pernambuco, Mato Grosso, Paraíba, São Paulo Rio Grande do Norte, além da Polícia Rodoviária Federal, concluídos a partir de 2013, realizados dentro ou fora do Brasil, e relacionados à Segurança Pública nacional. Conclui-se que o meio ideal de a Segurança Pública adquirir aeronaves é mediante licitação, sendo aceitável excepcionalmente a inexigibilidade, desde que haja justificativa para a impossibilidade de licitação e que sejam plenamente atendidos os princípios constitucionais.

Palavras-chave: Operações aéreas; licitação; interesse público.

INTRODUÇÃO

A aviação de Segurança Pública no Brasil tem sido fortalecida ao longo da última década, com um aumento expressivo na sua presença em todos os entes da Federação. O crescimento da atuação da aviação de Segurança Pública é um importante reconhecimento da essencialidade desse serviço e tem se dado, principalmente, por meio do aumento de frota, especialmente de helicópteros, por meio de aquisições de caráter permanente – em contrapartida aos contratos de *leasing* (“aluguel”). Entretanto, existe uma diversidade de modalidades de aquisição utilizadas pelos órgãos públicos que atuam nessa área, o que gera questionamentos sobre qual seria a modalidade mais adequada, de acordo com a legislação e os princípios administrativos em vigor, para essas aquisições.

O presente estudo tem como objetivo geral identificar as principais formas de aquisição de aeronaves para a aviação de Segurança Pública no Brasil e as fundamentações de cada instrumento legal utilizado, por diferentes entes, ponderando qual seria a mais adequada sob a ótica dos princípios constitucionais da

moralidade e eficiência, especialmente, e de outros princípios do ordenamento jurídico brasileiro.

Para alcançar esse objetivo geral, os objetivos específicos da pesquisa são: pontuar as formas e principais justificativas utilizadas pelas Unidades Aéreas Públicas dos estados de São Paulo, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco e Mato Grosso, bem como pela Polícia Rodoviária Federal para aquisição de aeronaves por via de processo licitatório, dispensa ou inexigibilidade de licitação; indicar qual forma melhor atende aos preceitos legais previstos na lei de licitações e nos princípios constitucionais; e analisar a pertinência da legislação licitatória com o tema e a eventual necessidade de refinamento da lei para aquisições do tipo.

O estudo torna-se relevante por abordar uma questão de grande importância para a Administração Pública brasileira. Considerando o alto custo que a aquisição de aeronaves possui e a necessidade de observância dos princípios constitucionais durante esta aquisição, por se tratar de gestão de coisa pública, assim como a inexistência de uma forma única de adquirir essa categoria de bens no Brasil, observa-se um impasse: qual é o meio mais adequado de adquirir aeronaves pela Segurança Pública, especialmente sob o prisma do princípio da moralidade e eficiência? Além disso, a pesquisa pode contribuir para o aperfeiçoamento da legislação licitatória, trazendo uma nova ótica sob a necessidade de maior cautela na aquisição de bens unitários de alto valor pelo poder público.

Para alcançar esse propósito, a abordagem metodológica escolhida foi a fundamentada em pesquisa bibliográfica e documental. Segundo Marconi e Lakatos (2019), esses tipos de pesquisa são técnicas baseadas na busca, seleção e análise crítica da literatura existente sobre o tema, nesse caso, as aquisições públicas e o processo de dispensa ou inexigibilidade de licitação, ante a ausência de material específico do tema voltado a aquisições de aeronaves. Dessa forma, foram consultados artigos científicos, periódicos e documentos relevantes, a fim de embasar teoricamente o desenvolvimento deste trabalho. No caso da pesquisa documental, constitui-se na análise de contratos de aquisição de aeronaves pelas Unidades Aéreas Públicas dos estados de São Paulo, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco e Mato Grosso, bem como pela Polícia Rodoviária Federal do Brasil. Esses contratos foram obtidos a partir

dos documentos disponibilizados no Portal Transparências dos supracitados órgãos e de solicitações de acesso à informação diretamente aos órgãos analisados, seguindo os parâmetros da Lei Brasileira de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011).

Esta abordagem busca aprofundar o estudo por meio da análise de documentos legais e contratuais que retratam situações práticas e casos concretos. Os contratos de aquisição são valiosas fontes de informação, fornecendo detalhes principalmente a respeito da justificativa para a modalidade escolhida para a aquisição. A análise desses contratos e documentos relacionados contribui para a compreensão dos elementos-chave envolvidos nas transações de aquisição, permitindo uma visão mais ampla e embasada do tema.

Desse modo, a pesquisa busca, a partir da combinação de pesquisa bibliográfica e documental, discorrer sobre os imbrólios decorrentes da existência de múltiplas formas de praticar o ato administrativo aqui relatado – aquisição de aeronaves pela Segurança Pública –, o que pode interferir na transparência e eficiência das contratações.

Para tanto, inicialmente, será abordado o surgimento da aviação de Segurança Pública no mundo, traçando a sua evolução histórica. A partir disso, tendo em vista o alto custo dessa categoria de bens, as aquisições feitas no Brasil serão analisadas sob o prisma dos princípios da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88), especialmente o da eficiência e da moralidade, amparando-se, ainda, no princípio da supremacia do interesse público sobre o privado.

Em seguida, abordará as modalidades de aquisição desses bens, com foco nos procedimentos licitatórios ou na dispensa e inexigibilidade deles, uma vez que a legislação não traz uma única forma de adquirir as aeronaves, possibilitando maior discricionariedade administrativa. Além disso, destacamos apontamentos sobre as mudanças advindas da Nova Lei de Licitação (Lei nº 14.133/2021) e acerca do uso da modalidade de diálogo competitivo, a qual exige maior interação entre a Administração Pública e os licitantes.

Por fim, em vistas de investigar o problema no plano fático, serão analisados contratos de aquisições feitas pela Segurança Pública, especialmente a Polícia Militar, de diversos estados brasileiros. Desse modo, a análise documental será dividida entre

os contratos em que foram obedecidos todos os parâmetros legais e princípios constitucionais administrativos, quais sejam: Polícia Militar de São Paulo, do Rio Grande do Norte, de Pernambuco e da Paraíba; e um que gerou dúvidas acerca da lisura do ato administrativo, qual seja: Polícia Militar do Mato Grosso. Além disso, será examinada uma compra de aeronave feita pela Polícia Rodoviária Federal do Brasil, em vistas de demonstrar um caso de aquisição feita na modalidade de dispensa de licitação.

A partir das análises realizadas, conclui-se que o meio mais adequado de a Segurança Pública adquirir aeronaves é mediante o processo licitatório, sendo possível a aplicação de inexigibilidade de licitação em casos excepcionais. Nesses casos, deve ser justificada a impossibilidade de aplicação das demais modalidades, e ser observados os princípios constitucionais administrativos, especialmente o da moralidade e da eficiência.

O NASCIMENTO DA AVIAÇÃO DE SEGURANÇA PÚBLICA

Segundo Gambaroni (2009), o primeiro registro do uso de uma aeronave em missão policial ocorreu em 1914, na cidade de Miami, no estado da Flórida, Estados Unidos. Um hidroavião Curtiss Modelo F estava realizando voos turísticos sobre as águas da Flórida por US\$10 por pessoa. O ponto de decolagem estava estrategicamente localizado próximo ao luxuoso Hotel Miami Royal Palms. A aeronave seguia apenas em atuação de caráter privado e comercial, quando um furto de joias do cofre do próprio hotel colocou a aeronave nos registros da história. Investigações levaram a acreditar que o suposto criminoso, um dos porteiros, havia empreendido fuga com destino à Bermuda a bordo de um barco a vapor. Com a concordância do proprietário e do piloto do Curtiss, a polícia local utilizou a aeronave para interceptar a embarcação, previamente contatado via código Morse, da “abordagem” policial.

Assim, o Curtiss alcançou a embarcação, fez um pouso no mar, e os policiais embarcaram, identificaram e apreenderam o suspeito e o produto do crime, rapidamente trazidos de volta para julgamento. Embora seus advogados tenham tentado alegar que a prisão efetuada fora do território continental americano era ilegal,

o juiz, considerando a embarcação como extensão do território americano, julgou válida a operação, condenando o criminoso. Ainda em 1914, há relatos da criação de uma unidade aérea em Nova York, nos Estados Unidos. No entanto, devido ao início da Primeira Guerra Mundial, tal unidade não prosperou, bem como não existem relatos de missões policiais realizadas.

Ainda segundo Gambaroni (2009), no Brasil, um pouco antes, em 1913, a Força Pública do Estado de São Paulo, atual Polícia Militar, passava por uma reestruturação e modernização, recebendo apoio e suporte de Oficiais do Exército Francês – à época considerado o mais moderno do mundo – já que, uma Missão Militar Francesa atuava em São Paulo desde 1906. Apesar de ter ocorrido já no final do contato do que podemos entender como intercâmbio profissional, visto que, pela eclosão da Primeira Guerra Mundial os militares estrangeiros retornaram à França no ano seguinte, foi suficiente para que o espírito de inovação fizesse com que, em 1913, um ano antes da partida dos Oficiais franceses, sob a Presidência de Francisco de Paula Rodrigues Alves, São Paulo procedesse com a criação da Escola de Aviação da Força Pública, através da Lei nº 1395-A, de 17 de dezembro de 1913. A sede inicial foi instalada no Campo do Guapira, onde está situado hoje o Parque Edu Chaves, e os instrutores, brasileiros, eram todos aviadores formados na França.

Apesar do pioneirismo dessa escola que formou o primeiro piloto policial do País, o Tenente Aristides Miuza, em 1914, não há relatos ou qualquer registro do efetivo uso policial do avião, visto ser a Força Pública, à época, uma organização com um duplo papel: policial e militar, unindo atribuições e funções hoje repartidas entre as Polícias Militares e as Forças Armadas. Pouco tempo após esse marco histórico, a Escola encerrou suas atividades em razão das dificuldades impostas pela Primeira Guerra Mundial (GAMBARONI, 2009).

O marco, contudo, é significativo pois foi no Estado de São Paulo, com a atual Polícia Militar – mais especificamente com o que hoje é o Grupamento de Radiopatrulhamento Aéreo (GRPae) que a aviação policial e de Segurança Pública deu seus maiores passos no Brasil, sendo a vanguarda paulista, desde 1913, essencial para a difusão das práticas da atividade aérea policial entre os demais entes da Federação. Muito ocorreu, especialmente em São Paulo, até que em 1970, o Rio de Janeiro decidiu

utilizar helicópteros exclusivamente para as atividades de Segurança Pública, o que foi difundido em outros estados, como São Paulo, com a fundação do atual GRPae no ano de 1984 (GAMBARONI, 2009).

De acordo com Storino (2017), após a Segunda Guerra Mundial, várias empresas fabricantes de helicópteros, incluindo a Bell Helicopters e a Sikorsky, se interessaram em comercializar seus aparelhos para o mercado civil. Embora os modelos da Sikorsky tenham sido utilizados pelas forças americanas durante a guerra, a Bell Helicopters foi a primeira a receber a certificação comercial em 1946, com o Bell Modelo 47. Este modelo, também conhecido como Bell 47, foi produzido por 27 anos em versões de dois e três lugares, e ainda é utilizado em muitas partes do mundo.

Logo após a certificação comercial, o Departamento de Polícia de Nova York começou a usar helicópteros para patrulhamento preventivo em 1948, tornando-se a primeira organização policial do mundo a fazê-lo. A polícia de Nova York manteve-se fiel aos helicópteros devido à sua confiabilidade e, atualmente, possui uma frota de seis helicópteros que são usados em missões de patrulhamento preventivo, operações de busca e salvamento marítimas, proteção de dignitários e segurança interna da nação em caso de grandes catástrofes (STORINO, 2017).

A eficácia do uso de helicópteros em missões de patrulhamento aéreo preventivo foi comprovada por três estudos científicos realizados na década de 1960: o Projeto “Sky Knight” (Cavaleiro do Céu, em inglês), (1966); o estudo da Universidade do Sul da Califórnia (1968); e a avaliação do Laboratório de Propulsão a Jato da NASA (Agência Espacial Norte-Americana) (1968). Os estudos tinham como objetivo validar o emprego de aeronaves, mais especificamente helicópteros, em missões de patrulhamento aéreo de caráter preventivo, atuação que se alinha com a atividade da polícia ostensiva, no caso brasileiro, a Polícia Militar.

Contudo, a origem das aquisições e uso de aeronaves pela Polícia Militar em diversos estados brasileiros ainda é um tema pouco estudado, não sendo disponibilizados dados técnicos suficientes a serem explanados neste trabalho. Por isso, o presente estudo trará como foco a relação entre aquisições de aeronaves pela polícia de determinados estados e as disposições da Constituição Brasileira de 1988, abordando, inicialmente, os princípios que regem esses atos administrativos.

A CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA DE 1988 E AS AQUISIÇÕES DE GRANDE VALOR

A Administração Pública pode ser definida, em seu sentido amplo, como o conjunto de órgãos do governo e a sua atuação, ou seja, o exercício de suas funções institucionais, por meio de criação e execução de políticas públicas e de planos e diretrizes governamentais. Ademais, tem-se que essa atuação é, necessariamente, respaldada pelos mandamentos legais, como as normas da CRFB/88, leis, atos normativos, tendo em vista a necessidade de atendimento ao princípio da legalidade, responsável por reger todos os atos administrativos (ALEXANDRINO; PAULO, 2021).

Nesse cenário, a atuação do Estado, em todas as suas esferas, deve observar os princípios básicos trazidos de forma explícita ou implícita pela Carta Magna de 1988, como o princípio da supremacia do interesse público e aqueles elencados expressamente no art. 37, quais sejam: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (BRASIL, 1998).

Acerca do princípio da supremacia do interesse público sobre o privado, frise-se que, segundo Botelho (2007), está amparado no fato de todos os bens públicos pertencerem ao povo, ou seja, à figura do Estado, sendo, portanto, indisponíveis àquele que o administra. Desse modo, a gestão estatal, pela Administração Pública, está vinculada ao atendimento dos interesses da coletividade, em detrimento de eventuais benefícios angariados por particulares.

Essas atividades são elucidadas pelas prestações de serviços públicos e pela execução de políticas públicas, usufruídos pela população, em áreas como educação, habitação, saúde, Segurança Pública, entre outros. O presente trabalho traz como enfoque uma das mais desafiadoras atuações da Administração Pública: a Segurança Pública.

A CRFB/88 aduz, em seu art. 144, que a Segurança Pública constitui um dever do Estado e responsabilidade de todos, tendo como objetivo primordial a manutenção da ordem pública e preservação de pessoas e patrimônio. Trata-se de um serviço universal, inespecífico e indivisível, que ganhou status de direito fundamental, consoante o art. 5º, caput, da CRFB/88.

Diante das constantes mudanças de demandas, das faces da violência urbana e da maior constância de fenômenos naturais, fez-se necessário que a Segurança Pública se adaptasse à nova realidade vivenciada, em vistas de tornar sua atuação mais efetiva na proteção da população e do patrimônio público.

Nesse viés, alguns itens necessários para uma eficiente atuação estatal ganharam destaque no Brasil, especialmente o uso e aquisição de aeronaves – aviões, helicópteros, etc. Por se tratar de um meio de transporte com grande poder de mobilidade e versatilidade, capaz de romper com obstáculos terrestres e possibilitar o acesso a locais de difícil acesso, o que torna as aeronaves bens indispensáveis no cumprimento institucional do serviço de Segurança Pública (BOTELHO, 2007).

Ocorre que, o alto custo que a aquisição de aeronaves possui, bem como a necessidade de observância dos princípios constitucionais já mencionados, devendo ser respeitada a lisura na prestação dos serviços por, reiterar-se, se tratar de gestão de coisa pública, fez surgir um impasse: qual é o melhor meio de adquirir essa categoria de bens?

Em regra, haja vista a indisponibilidade dos bens, eles são adquiridos pela Administração Pública por meio de licitação. Esse procedimento é, segundo Gomes Júnior e Ferreira Neto (2020, p. 3) “um processo administrativo oficial, com todas as formalidades que antecede à compra de materiais ou para adquirir serviços, e que objetiva escolher a proposta mais vantajosa pelos entes da União”.

Para atingir esse fim, as Leis 8.666/93 e 14.133/21, que versam sobre licitações e contratos administrativos, trazem uma série de modalidades de procedimentos a serem adotados, quais sejam: concorrência, que abrange qualquer interessado que cumpra com os requisitos mínimos previstos em edital; tomada de preços, restrita a interessados qualificados e previamente cadastrados; convite, quando são convidados pelo menos três interessados, sendo marcado pela especificidade do bem a ser adquirido; concurso, quando necessária a contratação de trabalho técnico, científico ou artístico; leilão, utilizado para venda de bens móveis inservíveis, bens penhorados e para alienar bens imóveis; e pregão, modalidade mais comum, que busca adquirir bens e serviços comuns pelo menor preço (GOMES JÚNIOR; FERREIRA NETO, 2020).

Além das modalidades acima elencadas, a lei também traz um rol de possibilidades de dispensa ou inexigibilidade do procedimento licitatório. É o caso da aquisição de aeronaves, objeto deste estudo, passível de dispensa nos termos do art. 75, inciso IV, alíneas g e f da Lei 14.133/21:

Art. 75. É dispensável a licitação: [...]

g) materiais de uso das Forças Armadas, com exceção de 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 autorização por ato do comandante da força militar; [...] f) bens ou serviços produzidos ou prestados no País que envolvam, cumulativamente, alta complexidade tecnológica e defesa nacional (BRASIL, 2021).

Importante destacar que, apesar de se tratar de uma lei nova, em vigor desde 01/04/2022, a Lei 14.133/21 não trouxe mudanças em relação à redação dada pelo art. 24, XIX e XXVIII, da Lei nº. 8.666/93, que regia a matéria anteriormente. Trata-se de uma dispensa que, embora justificável diante da complexidade tecnológica do bem e da sua indispensabilidade na Segurança Pública, ainda é muito questionada, tendo em vista a maior possibilidade de ocorrência de fraudes e atos de improbidade.

Nos termos de Dias Júnior e Porto (2010), a dispensa do procedimento licitatório no caso de aquisição de aeronaves é, historicamente, utilizada com viés político. Um exemplo disso foi a discussão que permeou a aquisição de 150 aviões, 4 helicópteros de grande porte e a modernização de caças supersônicos, pelo governo federal brasileiro, a partir do ano de 2000, para aparelhamento da Força Aérea Brasileira. Embora tenha sido estabelecido, a princípio, que a aquisição dar-se-ia por licitação na modalidade convite, a decisão sofreu com resistência de grupos políticos, que apontavam a compra direta, ou seja, a dispensa licitatória, como o melhor meio de adquirir as aeronaves, sob a justificativa de manutenção de padronização de equipamentos utilizados, conforme art. 24, inciso XIX, da Lei 8666/93 (DIAS JÚNIOR; PORTO, 2010).

Outrossim, no caso das aeronaves, Terra (2019) ressalta que por constituir bem de alta complexidade tecnológica e requerer habilidades específicas não dominadas pela Segurança Pública brasileira, também envolve uma custosa demanda de

manutenção. Isso remete a outro questionamento muito comum sobre o tema: a viabilidade de aquisição em detrimento de outras medidas como locação e contratos de parceria público-privada como meio de minorar os possíveis riscos advindos da aquisição direta.

Por outro lado, estudo feito por Botelho (2007) concluiu que a aquisição, em verdade, seria um meio menos oneroso para o estado, haja vista que, apesar dos gastos com manutenção, o bem público é imprescindível para que haja prestação eficiente do serviço de Segurança Pública e possui uma vida útil significativa. Esses benefícios se sobressaem quando comparado com os custos de locação devendo, todavia, a Administração Pública, em qualquer hipótese, se atentar para a consonância da sua atividade com os princípios constitucionais e o da supremacia do interesse público.

Apesar de a dispensa/inexigibilidade de licitação abranger o princípio da legalidade, urge que a escolha do ente administrativo também se atente aos demais princípios, como a moralidade, devendo os agentes públicos atuarem de forma ética, sob pena de invalidação, e a eficiência, que busca garantir que os serviços públicos sejam adequadamente prestados, com escolha que apresente o melhor custo-benefício que se adeque às necessidades que o local da prestação de serviços de Segurança Pública exigir, visto o caráter público do bem (ALEXANDRINO; PAULO, 2021).

O informativo Gestão de Riscos de Integralidade nas Contratações Públicas, feito pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública do Brasil, em 2021, relata que o processo licitatório deve respeitar não apenas os princípios que regem a licitação como os já mencionados princípios gerais da Administração Pública (BRASIL, 2021). O mesmo ocorre nos casos de dispensa de licitação. Frise-se que a atuação desrespeitando esses princípios, ainda que nos casos de dispensa de licitação, provoca lesão à Administração Pública, sendo rechaçada sob pena de enquadramento nas hipóteses de improbidade administrativa e naquelas elencadas pela Lei n. 12.846/14, conhecida como lei anticorrupção.

Em análise às informações publicizadas pelo Portal Transparência, em 2018, Gomes Júnior e Ferreira Neto (2020) destacaram que mais de 61% das aquisições feitas por entes públicos federais naquele ano ocorreu mediante dispensa - 32,6% das compras - ou inexigibilidade - 28,9% das compras - de licitação. Esse montante

corresponde ao valor de mais de 42 bilhões de reais empenhado em contratações em 2018, o que, segundo os autores, pode ser problemático, na medida em que a aquisição direta facilita o cometimento de fraudes e corrupção, causando prejuízos ao erário. Nesse sentido, observa-se que “a exigência legal de um procedimento licitatório objetiva superar esse risco, assegurando a supremacia e a indisponibilidade do interesse público” (REMÉDIO; MAGANIN, 2018).

Assim sendo, os procedimentos de aquisição de bens pela Administração Pública devem perpassar pelo questionamento sobre a modalidade adequada de licitação e quais as consequências que a sua dispensa – ainda que legal – podem causar ao erário, devendo-se observar os princípios que regem a atuação estatal.

A NOVA LEI DE LICITAÇÕES

A Lei nº 8.666/93, Lei de Licitações, é um conjunto de normas que regulamenta os processos licitatórios para aquisição de bens e serviços pela Administração Pública. A lei tinha como objetivo original garantir que o processo de contratação fosse realizado de forma transparente, justa e eficiente, visando sempre o interesse público, em expresse atendimento a todos os princípios e à disciplina trazida pela CRFB/88. As modalidades previstas na Lei nº 8.666/93 eram: concorrência, tomada de preços, convite, concurso e leilão. Cada modalidade possuía critérios e requisitos específicos que necessitavam da sua obrigatória observação pelas entidades públicas em seus processos de licitação.

Com o advento da Lei nº 14.133/2021, que instituiu o novo marco legal das licitações e contratos administrativos no Brasil, a Lei nº 8.666/93, que regulamentava as licitações até então, sofreu diversas alterações. A nova legislação também impôs alterações às Leis nº 10.520/02 (Lei do Pregão) e a Lei nº 12.462/11, que instituiu o Regime Diferenciado de Contratação (RDC).

A nova lei, desde sua sanção, vinha sendo aplicada de maneira secundária, ainda dividindo espaço com as legislações anteriores. Contudo, todas as normativas a respeito do tema que não estavam em consonância com a Lei nº 14.133/21 tinham como prazo original serem totalmente revogadas a partir de 1º de abril de 2023, de

modo que não seria mais facultado a nenhum ente da Administração Pública licitar – ou deixar de fazê-lo – escolhendo qual legislação seguir, sendo obrigatório o atendimento das determinações da lei atual.

Contudo, o prazo de adequação foi prorrogado por meio da Medida Provisória (MP) 1.167/2023, de modo que os órgãos e entidades da Administração Pública federal, estadual ou municipal, podem publicar editais nos formatos antigos de contratação até o dia 29 de dezembro de 2023. A decisão foi tomada após uma solicitação da Confederação Nacional de Municípios (CNM) que apontou que 80% destes não conseguiram se adaptar integralmente à disciplina da nova legislação.

A nova legislação trouxe importantes mudanças, tanto nas modalidades de licitação, nos critérios e requisitos para dispensa e inexigibilidade de licitação, quanto na realização da própria licitação em si, ao excluir e criar novas modalidades. Uma das principais mudanças foi a criação da modalidade de diálogo competitivo.

O diálogo competitivo é, conforme Nohara (2021), uma modalidade que se caracteriza por ser uma espécie de procedimento prévio à licitação propriamente dita, com o objetivo de promover um diálogo entre a Administração Pública e os interessados na contratação. Dessa forma, é possível identificar e definir as soluções que melhor atendem às necessidades da Administração, ao mesmo tempo em que se busca aprimorar a qualidade das propostas apresentadas pelos licitantes.

O diálogo competitivo exige maior interação entre a Administração Pública e os licitantes, uma vez que permite que sejam realizadas reuniões ou audiências públicas, nas quais se discutem as soluções apresentadas pelos concorrentes. Além disso, essa modalidade pode ser utilizada em casos de contratações que envolvam a realização de obras ou serviços de grande complexidade técnica, em que é necessária uma maior aproximação entre as partes para que se possa definir qual a melhor solução técnica para a contratação.

O principal benefício da existência do diálogo competitivo é que possibilita que, antes mesmo da licitação como a entendemos formalmente, a Administração Pública possa exibir de maneira pública qual a sua necessidade de maneira muito específica, de modo que os concorrentes interessados poderão elaborar suas propostas antes mesmo de prosseguir com as formalidades da aquisição (NOHARA, 2021).

Essa possibilidade garante que a Administração Pública faça a escolha mais adequada e eficiente, além de incentivar a competição entre os competidores de maneira dedicada à necessidade específica da parte adquirente. Trazendo a aplicação hipotética da modalidade no contexto da aquisição de aeronaves para utilização em Segurança Pública, é como se pudéssemos chamar várias fabricantes de aeronaves e exibir, por exemplo, de qual maneira a administração deseja que uma maca de serviço aeromédico seja posicionada, e de que lado deseja que o operador aerostático permaneça. Com essas especificações, as fabricantes verificariam dentro dos seus modelos de aeronaves, se/quais poderiam ser adaptadas para as necessidades específicas do adquirente.

A reflexão a respeito da aplicabilidade da modalidade de diálogo competitivo no âmbito das aquisições de aeronaves para utilização em Segurança Pública é de grande importância, se considerarmos que o debate em torno deste trabalho se dá justamente pelas dificuldades que a gestão encontra de ter suas demandas atendidas de maneira plena com a utilização de modalidades diferentes de licitação, dispensa ou inexigibilidade.

Essa dificuldade existe porque se a gestão demandar critérios muito específicos no processo licitatório, corre o risco de ter apenas um modelo/fabricante como hábil naquele processo, o que frustra os objetivos de concorrência da licitação, visto que seria impossível ter mais de um concorrente se a demanda foi elaborada com base em um modelo determinado de aeronave.

Outro risco seria o de elaborar um projeto ainda mais personalizado, onde descrevia todos os critérios da aeronave ideal, com todas as adaptações para o serviço, sem ter por base um modelo determinado em mente. Neste caso, o risco seria de ter um processo licitatório deserto, sem nenhum concorrente. Dessa forma, o diálogo competitivo se mostra uma alternativa ao processo licitatório nas modalidades já conhecidas, sendo uma possibilidade além das já existentes e frequentemente utilizadas dispensa e inexigibilidade de licitação.

A DISPENSA E A INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO

A dispensa e a inexigibilidade de licitação possuem, desde a legislação em substituição (Lei nº 8.666/93), casos específicos de aplicação para cada um desses institutos. Com a atualização da norma, pouco foi alterado com relação aos casos aos quais pode ser aplicada a dispensa.

O rol de dispensa continua sendo mais amplo e vasto que o de inexigibilidade, sendo previstas atualmente vinte e nove possibilidades de dispensa de licitação, como conferimos o artigo a seguir, extraído diretamente da Lei nº 14.133/21, resumido:

Art. 75. É dispensável a licitação:

I - para contratação que envolva valores inferiores a R\$ 100.000,00 (cem mil reais), no caso de obras e serviços de engenharia ou de serviços de manutenção de veículos automotores;

II - para contratação que envolva valores inferiores a R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais), no caso de outros serviços e compras;

III - para contratação que mantenha todas as condições definidas em edital de licitação realizada há menos de 1 (um) ano, quando se verificar que naquela licitação:

[...]

IV - para contratação que tenha por objeto:

[...]

f) bens ou serviços produzidos ou prestados no País que envolvam, cumulativamente, alta complexidade tecnológica e defesa nacional;

g) materiais de uso das Forças Armadas, com exceção de 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 autorização por ato do comandante da força militar; (BRASIL, 2021, online)

Já os casos de inexigibilidade, estes possuem alterações mais significativas trazidas pela legislação, embora continuem sendo casos bastante restritos e limitados, se comparados a todas as possibilidades de dispensa vistas acima.

O caput do artigo da inexigibilidade - tanto na Lei nº 8.666 quanto na Lei nº 14.133 - tratam que a licitação será inexigível quando houver inviabilidade de competição, sem dispor de maneira mais específica os critérios para tal, trazendo, em sequência, casos “em especial” dessa impossibilidade, sendo eles: a compra de itens de fornecedores exclusivos (materiais, equipamentos, gêneros ou serviços); Contratação de artista de forma direta ou por empresário exclusivo; Contratação de serviços técnicos especializados, predominantemente intelectuais, de profissionais ou

empresas reconhecidos pela sua expertise, com exceção dos serviços de publicidade e divulgação.

Neste último caso, a lei traz oito possibilidades mais específicas de quais os casos de serviços intelectuais cuja licitação não se exige, tais como pareceres, perícias, treinamentos de pessoal, restauração de obras de arte, dentre outros. É este rol de casos de trabalhos intelectuais a principal diferença na disciplina trazida pela legislação de 2021, trazendo apenas para esta opção os casos específicos da sua aplicabilidade. Embora a redação tenha sido atualizada, o sentido da lei no quesito do que é inexigível a licitação permanece o mesmo, de modo que se existia dilema com a lei anterior quanto a como se enquadram as aquisições de aeronaves para utilização em Segurança Pública, preservar-se-á quando em pleno vigor a nova lei.

Essencial destacar que a legislação deixa a interpretação dos casos em que seria inviável a competição em aberto, ao se abster de enunciar em rol quais seriam essas hipóteses, ainda que de maneira superficial e generalizada. Essa lacuna destaca quando a redação da lei traz os casos pontuados como casos “em especial”, de modo que se mostra clara a intenção do legislador de facultar maior liberdade ao adquirente para determinar, da sua ótica, o que seria competição inviável.

Com estas pontuações, verificamos que a dispensa de licitação ocorre quando a Administração Pública, dentro das situações previstas em lei, decide não realizar o processo licitatório, enquanto a inexigibilidade de licitação se dá quando é comprovada a inviabilidade de competição, seja pela exclusividade de fornecedores ou pela notória especialização dos profissionais ou empresas. Ambas as modalidades possuem suas peculiaridades e requisitos específicos; entretanto, verificamos que o quesito da viabilidade da competição é a forma mais simples de diferenciá-las.

Dessa forma, passa-se à análise documental, na qual serão tecidas reflexões sobre as modalidades licitatórias ou de dispensa e inexigibilidade de licitação utilizadas nos contratos de compra de aeronaves por órgão de Segurança Pública dos estados brasileiros, especificamente de São Paulo, Rio Grande do Norte, Pernambuco, Paraíba e Mato Grosso.

ANÁLISE DE CONTRATOS FIRMADOS PELA POLÍCIA MILITAR

Para explicar a análise documental realizada, o presente artigo irá abordar, primeiramente, as aquisições de aeronaves realizadas principalmente pela Polícia Militar e pelas Secretarias de Segurança Pública dos estados, após, um importante contrato firmado pela Polícia Rodoviária Federal. No que concerne às aquisições pela Polícia Militar e Secretarias, a análise subdivide-se entre os contratos em que foram seguidos todos os parâmetros legais e princípios constitucionais que regem a Administração Pública, incluindo-se os firmados pelos estados de São Paulo, do Rio Grande do Norte, de Pernambuco e da Paraíba; e um contrato, do Mato Grosso, que se encontra fora dos parâmetros, gerando dúvidas acerca da lisura do ato administrativo.

Contratos dentro dos parâmetros constitucionais: São Paulo, Rio Grande do Norte, Pernambuco e Paraíba

A aviação de Segurança Pública em São Paulo é, nos dias de hoje, modelo e referência para as demais unidades do País. A megalópole concentra de maneira rotineira demandas que só são enfrentadas em outros estados de maneira excepcional, o que permite ao Estado, especialmente à sua aviação da Polícia Militar, expertise prática em praticamente todos os tipos de operação.

Para lidar com todos os desafios de um Estado como São Paulo é necessária uma frota correspondente ao porte populacional da região. Segundo levantamento divulgado pelo Portal Piloto Policial, atualizado em junho de 2016, somente a Polícia Militar de São Paulo possuía em sua frota 27 helicópteros e 5 aviões.² Para que se faça um paralelo, a frota de aeronaves das forças federais (Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal e Força Nacional) somava, naquela data, entre aviões e helicópteros, 29 aeronaves.

Das aeronaves da Polícia Militar de São Paulo, a aquisição mas notável talvez seja a do “Águia 32”. Diferente do padrão da frota, que era praticamente unificada no

² Disponível em: <https://www.pilotopolicial.com.br/frota/>.

modelo AS350/H125 “Esquilo” – com exceção do “Águia 31” que até então era o único helicóptero de modelo diverso – o Estado optou por adquirir um outro modelo, para atuar em outro tipo de missão.

Denominado de “Águia 32” o helicóptero modelo AgustaWestland AW109SP GrandNew foi adquirido por meio da Licitação Internacional nº 002/2013 pelo valor de £ 5.818.800,00 (cinco milhões, oitocentos e dezoito mil e oitocentos euros) o equivalente, naquela época (novembro de 2013) a R\$ 17.298.710,52 (dezessete milhões, duzentos e noventa e oito mil, setecentos e dez reais e cinquenta e dois centavos).

Diferente de outras licitações tratadas neste artigo, pode-se dizer que essa em específico foi um sucesso, por ter contado com mais de duas propostas válidas. Além da AgustaWestland, que venceu, também concorreram a Helibras, que ficou em segundo lugar, e a estadunidense Bell, que ficou em terceiro. O critério de escolha foi o menor preço das propostas oferecidas.

Um outro grande diferencial desta aquisição é que ela foi financiada pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e a aeronave não foi adquirida diretamente pelo órgão que irá operá-la (PMESP) ou pela Secretaria titular da operativa, mas sim por um terceiro, a Fundação Para a Conservação e a Produção Florestal do Estado de São Paulo (Fundação Florestal).

É um dos poucos casos no País onde um órgão interessado apenas na atividade-fim, que neste caso é a fiscalização ambiental principalmente nas áreas de proteção ambiental (APA) marinhas de responsabilidade do Estado de São Paulo, adquire uma aeronave para outro órgão, que irá operá-lo.

A aquisição faz parte do Programa de Recuperação Socioambiental da Serra do Mar e Sistema de Mosaicos da Mata Atlântica³ e é um exemplo de como é possível integrar órgãos e objetivos, auxiliando setores diferentes do Estado em favor dos interesses sociais e coletivos, garantindo ao mesmo tempo a eficiência das operações e

³ O Programa de Recuperação Socioambiental da Serra do Mar e do Sistema de Mosaicos da Mata Atlântica visa promover a conservação, o uso sustentável, a recuperação socioambiental, bem como a preservação da biodiversidade de unidades importantes do bioma da Mata Atlântica no Estado de São Paulo. Disponível em: <http://www.habitacao.sp.gov.br/icone/detalhe.aspx?Id=38#:~:text=O%20Programa%20de%20Recupera%C3%A7%C3%A3o%20Socioambiental,de%20gerar%20benef%C3%ADcios%20sociais%20e>.

a disponibilidade de um equipamento novo, moderno e que poderá prestar outro serviço à população.

Além do contrato firmado pelo estado de São Paulo, também foi analisada aquisição de aeronave feita pelo Governo do Estado do Rio Grande do Norte, em março de 2020. Trata-se do Contrato nº 007/2020 da Secretaria de Estado da Segurança Pública e Defesa Social, que firmou a aquisição de um helicóptero monoturbina multimissão Agusta-Westland (Leonardo Helicopter) modelo AW119Kx Koala.

O valor do contrato foi de R\$ 21.546.646,93 (vinte e um milhões, quatrocentos e cinquenta e seis mil, seiscentos e quarenta e seis reais e noventa e três centavos), recursos disponibilizados por meio do convênio nº 880936/2018 da Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), do Ministério da Justiça.

A modalidade selecionada para aquisição da aeronave para utilização no Centro Integrado de Operações Aéreas (CIOPAER/RN) – que atualmente opera apenas uma aeronave AS350 (H125) “Esquilo” – foi a realização de pregão internacional, efetivado no ano de 2019, ano seguinte ao convênio para os recursos.

A justificativa da Secretaria contratante para a escolha do pregão se fundamentou em dois pontos: o primeiro deles, um parecer elaborado pela Procuradoria-Geral do Estado indicando ser o pregão a modalidade adequada; o segundo, o entendimento jurisprudencial do Tribunal de Contas da União a respeito da possibilidade, como conferimos trecho do documento de justificativa:

Segundo entendimento do Tribunal de Contas da União, manifestado no Acórdão 3062/2012 - Plenário, ‘É lícita a utilização de pregão para a aquisição de helicópteros, visto tratar-se de bem cujos padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos’. O relator do acórdão em questão manifestou-se favoravelmente à adoção de pregão para a aquisição das aeronaves, ‘por não vislumbrar infringência ao disposto no art. 1º da Lei 10.520/2002 nem prejuízos ao resultado do certame decorrentes da opção por essa modalidade’.

Valeu-se, com o intuito de justificar tal conclusão, do pronunciamento do relator de Representação, que norteou a prolação do Acórdão 157/2008-Plenário, em que se examinou matéria similar: ‘A aeronave licitada é um bem cujos padrões de desempenho e qualidade foram objetivamente definidos pelo edital mediante especificações usuais adotadas no mercado aeronáutico, ou seja, são inteligíveis a todos os licitantes que possuem condições de fornecer o referido bem e estejam interessados em participar do certame. Assim, para os fins previstos na lei, a aeronave em tela pode ser considerada um bem comum’ (Trecho do documento de Justificativa da aquisição.

Contrato 007/2020, Secretaria de Estado de Segurança Pública e Defesa Social do Rio Grande do Norte. Processo nº 00510050.000664/2019-88 - SESED/RN, grifo nosso).

No Parecer nº 172/2019 da Procuradoria-Geral do Estado, o posicionamento do órgão é voltado ao debate quanto à escolha e adequação ou não da modalidade de pregão eletrônico internacional do tipo menor preço global. Indicou que nos termos do §3º do art. 23 da Lei nº 8.666/93 é a concorrência a modalidade de licitação cabível para o processamento da licitação internacional, após ter diferenciado as licitações nacionais e internacionais, esta última que seria a desejada.

Após as diferenciações, apontando por fim à ausência de disciplina legal quanto à possibilidade ou não de se realizar pregão na modalidade internacional, ressaltou inexistir óbice para sua realização, ante a inexistência de restrição tanto na lei geral como mais especificamente na lei do pregão.

Ressaltou, contudo, que sob pena de nulidade da aquisição e responsabilização, seria obrigatória a justificativa da modalidade de pregão, nos termos do §3º do art. 23 do Estatuto das Licitações, que traz o seguinte:

§ 3º. A concorrência é a modalidade de licitação cabível, qualquer que seja o valor de seu objeto, tanto na compra ou alienação de bens imóveis, ressalvado o disposto no art. 19, como nas concessões de à direito real de uso e nas licitações internacionais, admitindo-se, nesse último caso, observados os limites deste artigo, a tomada de preços, quando o órgão ou entidade dispuser de cadastro internacional de fornecedores, ou o convite, quando não houver fornecedor do bem ou serviço no País (BRASIL, 1993, online).

Sendo o objetivo que o processo fosse internacional, recomendou, em conclusão do referido parecer, que o pregão fosse eletrônico “com a viabilidade de participação de empresas estrangeiras, desde que cumpridas as normas nacionais sobre a matéria, dada a especificidade da aquisição” (p. 3) indicando, implicitamente, que não seria eficiente pregão de outra maneira que não a eletrônica, na modalidade internacional.

Temos, portanto, que foi devidamente fundamentada a justificativa da Secretaria adquirente do bem, por buscar se subsidiar de parecer jurídico especializado, que fez importantes pontuações a fim de guiar o procedimento

aquisitivo, bem como com a jurisprudência de órgão altamente especializado no tema, que é o Tribunal de Contas da União.

Após alguns atrasos, a aeronave já está fabricada, já possui matrícula (PS-GOD) e está em fase final de montagem para entrega ao Estado, com previsão de início das operações para 2023.

Ademais, passa-se à análise de contrato de aquisição de aeronave firmado pelo Estado de Pernambuco. A Segurança Pública pernambucana possui suas operações aéreas integradas no Grupamento Tático Aéreo da Secretaria de Defesa Social (GTA/PE), única unidade aérea pública de responsabilidade do Governo do Estado. O GTA/PE é atualmente integrado por membros de todas as quatro operativas da Secretaria de Defesa Social: Polícia Militar, Polícia Civil, Polícia Científica e Corpo de Bombeiros Militar.

O GTA/PE possui atualmente uma frota composta por quatro helicópteros, todos do modelo “Esquilo AS350 (H125)” sendo que no presente estudo será analisado o de prefixo PS-SDS, batizado de “Defesa 04”, por se tratar do mais novo deles e devido ao seu preço, tendo sido adquirido no final de 2021 ao custo de R\$ 25.000.000,00 (vinte e cinco milhões de reais). O PS-SDS é uma aeronave leve, monoturbinada, multimissão, com capacidade para transporte de até seis pessoas e capacidades operacionais que possibilitam a atuação em todos os tipos de operações de caráter de Segurança Pública atualmente efetuadas pelo GTA/PE. A aeronave foi adquirida por meio do contrato N° 082/2021-GAB/SDS e teve como modalidade selecionada a inexigibilidade de licitação, com base no processo n° 0086.2021.CCD.IN.0009.DAG-SDS-CPL-I oriundo da Comissão Permanente de Licitações I.

O Parecer n° 0009/2021 – SDS – CPL I, no âmbito do processo de inexigibilidade supramencionado, de lavra de um Capitão Bombeiro, de um Subtenente Bombeiro e da Comissária de Polícia Civil teve como ementa:

Direito Constitucional e Administrativo. Licitação. Inexigibilidade de Licitação. Art. 25, I, da Lei Federal nº 8.666/93. Contratação direta da empresa HELICÓPTEROS DO BRASIL S.A. - HELIBRAS, para a Aquisição de 1 (um) Helicóptero multimissão, leve, novo de fabricação, para o Grupamento Tático Aéreo da Secretaria de Defesa Social do Estado de Pernambuco. Inviabilidade de competição pela exclusividade do fornecedor.

No parecer, em seu relatório, os autores fizeram menção direta ao termo de referência de aquisição direta elaborado pelo GTA/PE. Nele, a unidade apresentou várias justificativas para a necessidade de padronização da frota de helicópteros AS350 (H125) para a atividade de Segurança Pública, com enfoque no princípio da padronização⁴ e na realização de inexigibilidade de licitação por haver apenas um ofertante.

Inicialmente, foi mencionado que o princípio da licitação é um instituto constitucional que busca a contratação da proposta mais vantajosa para a Administração Pública, com observância aos princípios da isonomia, moralidade, legalidade, probidade administrativa e interesse público, conforme previsto na CRFB/88 e na Lei nº 8.666/93, esclarecendo que não é possível contratar proposta que traga desvantagem financeira ao Estado.

Alegou-se também que a ausência de licitação não elimina o dever da Administração de buscar a melhor proposta, observando sempre os princípios constitucionais explícitos e implícitos e especialmente a supremacia do interesse público, mesmo nos casos de contratação direta, seja ela por inexigibilidade ou dispensa de licitação. A inexigibilidade de competição surge quando há inviabilidade de competição, ou seja, quando não há pluralidade de objetos ou de ofertantes. No caso concreto analisado, foi mencionado que a ofertante, a empresa HELICÓPTEROS DO BRASIL S.A. - HELIBRAS é único, o que caracteriza a inviabilidade de competição.

Além disso, foi destacado o princípio da padronização, principalmente quando se trata de bens de alta tecnologia e complexidade, como os helicópteros. Argumentou-se que a alteração do bem por um modelo diverso geraria custos adicionais e aumentaria o valor final do bem adquirido, uma vez que a Administração teria que investir em segurança, treinamento teórico e prático, formação e acessórios para um novo equipamento. Segundo Moralez (2019), a padronização da frota é uma prática de gestão mais eficiente, que contribui para a otimização dos recursos públicos.

⁴ Trata-se de um princípio previsto na Lei nº 8666/93, que dispõe, em seu art. 15, I, que: Art. 15. As compras, sempre que possível, deverão: I - atender ao princípio da padronização, que imponha compatibilidade de especificações técnicas e de desempenho, observadas, quando for o caso, as condições de manutenção, assistência técnica e garantia oferecidas (online).

Por fim, foi mencionado que o Grupamento Tático Aéreo vem desempenhando suas missões com helicópteros modelo AS350 - Esquilo desde a sua criação em 2007, e que a estrutura organizacional e operacional está adequada para esse modelo de helicóptero, o que reforça a necessidade de padronização da frota.

Em resumo, a justificativa apresentada pelo GTA/PE para a inexigibilidade de licitação na aquisição de helicópteros AS350 baseou-se essencialmente no princípio da padronização visando à eficiência na gestão pública, na adequação da estrutura organizacional e operacional ao modelo de helicóptero em questão e, paralelamente a isso, a inviabilidade de competição, visto que o modelo é fabricação exclusiva da HELIBRAS.

No que tange à fundamentação, foi destacado que a comissão de licitação não tem a atribuição de analisar a necessidade ou não da contratação, sendo sua análise voltada apenas para os elementos legais da adequação ou não da proposta de aquisição direta pela modalidade de inexigibilidade.

Os autores mencionam como parte de sua fundamentação legal o princípio da obrigatoriedade de realizar procedimento licitatório, conforme estabelecido no inciso XXI do artigo 37 da Constituição Federal, que prevê a licitação como regra para as contratações administrativas, ressalvados os casos previstos em lei. A Lei nº 8.666/93 é mencionada como a norma regulamentadora do inciso XXI, estabelecendo normas para licitações e contratos da Administração Pública.

Ademais, diferentemente da dispensa de licitação, que é prevista de forma taxativa na legislação, a inexigibilidade de licitação é tratada pelos supracitados autores como reconhecimento de inviabilidade de competição entre ofertantes, em razão das peculiaridades do objeto contratual pretendido pela Administração. O parecer menciona que o artigo 25 da Lei nº 8.666/93 traz exemplos de hipóteses de inexigibilidade de licitação, e que o caráter exemplificativo dessa norma é pacífico na doutrina administrativista, não havendo empecilho para que sua interpretação seja estendida à aquisição de aeronaves, sob a perspectiva da necessidade baseada no princípio da padronização.

Embora ao tempo da elaboração do parecer analisado e propriamente da elaboração e assinatura do contrato de aquisição a Lei 14.133/21 já existisse, ela não é

mencionada em momento algum das documentações, o que não trouxe nenhum prejuízo no processo de aquisição, visto que a lei ainda não se encontrava – nem se encontra – em pleno vigor.

Por fim, passa-se a analisar uma compra de aeronave feita pela Polícia Militar do Estado da Paraíba, sendo este o último estado a estruturar sua aviação de segurança da forma como a conhecemos hoje, tendo recebido a primeira aeronave (da frota da atual unidade aérea) em setembro de 2014, o “Acauã 01”. Hoje o Grupamento Tático Aéreo da Paraíba (GTA/PB) é órgão integrado, vinculado à Secretaria Estadual de Segurança e Defesa Social (SESDS) e possui dois helicópteros modelo AS350B2/H125 “Esquilo”. O Acauã 01 foi recebido em 2014, tendo sido adquirido após realização do Pregão nº 037/2013. Nele, a empresa Tradewinds Aircraft Sales apresentou duas propostas de aeronaves que atendiam aos requisitos, visto que não era necessário ser uma aeronave nova de fábrica.

Os dois helicópteros, do mesmo modelo, foram oferecidos pelos valores de R\$ 13.900.000,00 (treze milhões e novecentos mil reais) e R\$ 8.150.000,00 (oito milhões cento e cinquenta mil reais), tendo sido estas propostas as únicas homologadas no pregão, embora existam diversas empresas que comercializam aeronaves usadas no mercado nacional e exista um fluxo considerável de aeronaves à venda.

Por meio do Contrato nº 042/2013, nos termos do pregão, o Estado da Paraíba adquiriu a aeronave ofertada pelo menor valor, esta que no ano seguinte foi recebida e batizada de “Acauã 01”, dando início à aviação de segurança integrada do Estado como temos hoje.

Alguns anos depois, ante a notável e crescente importância e atuação do GTA/PB em favor da sociedade paraibana, foi levantada a necessidade de aquisição de uma nova aeronave de asas rotativas para somar-se à frota da unidade.

No ano de 2017 o Estado realizou o Pregão Internacional nº 291/2017, objetivando levantar os valores para aquisição de 2 (duas) aeronaves de asas rotativas, tipo helicóptero monomotor à reação, tendo homologado no início do ano seguinte o pregão em favor da Helicópteros do Brasil S.A., a HELIBRAS, fabricante do AS350/H125 “Esquilo”, como visto no caso de Pernambuco.

A empresa ofertou aeronaves novas de fábrica, dentro dos critérios explicitados, ao valor unitário de R\$ 16.700.000,00 (dezesesseis milhões e setecentos mil reais cada), tendo sido firmado o contrato nº 02/2018 em março de 2018 para a aquisição de apenas uma aeronave, que foi recebida em setembro do mesmo ano.

Verificamos, portanto, que embora a unidade já possuísse uma aeronave modelo Esquilo, não procurou se utilizar da modalidade de inexigibilidade sob a justificativa da unidade de frota para garantir que fosse adquirida aeronave do mesmo modelo, mas procedeu da maneira padrão: realizando o processo de pregão licitatório para avaliar, posteriormente, as propostas.

Explanados os contratos em que foram observados os parâmetros legais e constitucionais, passa-se para a análise do único contrato que gerou dúvidas no que tange à constitucionalidade da aquisição, qual seja: a compra do Cessna Citation Bravo C550 pelo Estado do Mato Grosso.

Contrato questionável em relação aos parâmetros constitucionais: estado do Mato Grosso

Dentre os contratos analisados, o único que gerou dúvidas no que diz respeito à lisura do ato de aquisição de aeronave foi aquele firmado pelo estado do Mato Grosso. Em 2021, o referido estado adquiriu um avião modelo Cessna Citation Bravo C550 para integrar a frota da sua unidade aérea pública, o Centro Integrado de Operações Aéreas (CIOPAer/MT) ao custo de U\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil dólares) o que, na época, era equivalente a R\$ 7.772.000,00 (sete milhões, setecentos e setenta e dois mil reais).

Segundo o Termo de Referência nº 07/2021/CIOPAer/SESP (2021), trata-se de uma aeronave tipo jato com capacidade para dois pilotos e até oito passageiros, voando em média de 700km/h, e um alcance de 3.500km. O Estado indicou a necessidade de aquisição da aeronave para o uso em grandes distâncias entre a capital e as cidades do interior, que podem chegar até 1000km, além de ter indicado que vários estudos apontam pela vantagem financeira da aquisição em face da locação de aeronave.

O ponto peculiar da aquisição do Estado do Mato Grosso é principalmente a justificativa para a modalidade escolhida. Selecionada a inexigibilidade, opção tão comum quanto o próprio processo licitatório, o Estado indicou que essa seria a modalidade adequada, em decorrência de um protocolo de intenções.

No Termo de Referência nº 07/2021/CIOPAer/SESP, documento adquirido mediante solicitação de acesso à informação feita diretamente junto à Secretaria de Estado de Segurança Pública do estado do Mato Grosso, a modalidade indicada foi a inexigibilidade, destacando que é inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição. Essa opção é indicada pela existência de um termo aditivo a um protocolo de intenções, o protocolo nº 01/2020 que tramita no processo nº 118245/2021.

No Termo, consta trecho da Cláusula primeira do termo aditivo do protocolo de intenções, mais especificamente o item 1.4.1.1.1 que traz que “com as especificações mencionadas neste item, fica definido pelas partes que a aeronave a ser adquirida é a de prefixo N100RJ, conforme descrição constante do anexo deste Aditivo” (p. 25).

O documento, em seguida, faz uma afirmação de que não existe outra aeronave que preencha os requisitos demandados no termo de referência, como conferimos: “5.1.2 Portanto, não resta outra opção de aeronave no mercado aeronáutico mundial que não seja a especificada, inclusive com indicação de prefixo, no referido protocolo de intenções, cujas vantagens se encontram no próprio termo celebrado.” (p. 4).

Ocorre que, ao menos no bojo do termo de referência sob análise, a unidade não indicou de maneira inequívoca que teria realizado a busca em ferramentas suficientes para aduzir que não existiria no mercado mundial aeronave que preenchesse os requisitos estipulados. Resta claro que existe um enquadramento descabido desta aquisição na modalidade de inexigibilidade. Isso porque para ser inviável a competição e, portanto, aplicável a inexigibilidade, deveria haver a inexistência em todo o mundo de outra aeronave dentro dos critérios estipulados, o que não houve.

Assim, o procedimento devido de licitação para a aquisição foi realizado com antecedência, incluindo, como consta no termo de referência, sua demanda, a qual não poderia especificar modelo determinado, mas apenas os critérios desejados do avião, e o valor máximo, de modo a apurar as ofertas que eventualmente surgissem. Sendo a

licitação deserta, então poderia realizar por inexigibilidade, mas somente após a tentativa pela maneira padrão de aquisição e após vasta consulta ao mercado mundial, por amplas formas e portais, o que não foi realizado.

Ademais, o protocolo de intenções não é instrumento suficiente para embasar a escolha da modalidade de inexigibilidade, pois de maneira nenhuma um acordo prévio entre as partes envolvidas na aquisição possui o condão de, de qualquer forma, assegurar que é inviável uma competição entre outros eventuais interessados.

Isto posto, temos que esta aquisição é um exemplo de justificativa incoerente para aplicação do instituto da inexigibilidade licitatória, deixando questionamentos quanto à lisura, legalidade e moralidade do processo de aquisição de um bem de alto valor.

ANÁLISE DE CONTRATO FIRMADO PELA RODOVIÁRIA FEDERAL

A Polícia Rodoviária Federal lançou (PRF), em 2018, Pregão Presencial Internacional com o objetivo de realizar o registro de preços para a então eventual aquisição de helicópteros para compor a frota da Divisão de Operações Aéreas (DOA) do órgão.

O valor disponibilizado para aquisição de uma aeronave, que podia - e foi - ampliado para até outras seis, foi de R\$ 23.887.777,50 (vinte e três milhões, oitocentos e oitenta e sete mil, setecentos e setenta e sete reais e cinquenta centavos), o valor convertido em reais da quantia de £ 5.675.000,00 (cinco milhões, seiscentos e setenta e cinco mil euros) por unidade.

O primeiro edital de pregão internacional presencial para a aquisição, edital nº 05/2018 foi deserto, não contando com a presença de nenhum interessado. A PRF então prorrogou o prazo para propostas, com o edital nº 06/2018.

O edital contou com duas participantes, a Russian Helicopters, e a AgustaWestland - Leonardo Helicopters. A primeira candidata do pregão teve sua proposta recusada, por não possuir homologação da Agência Nacional de Aviação Civil (Anac) para o modelo apresentado na proposta, mesmo tendo apresentado um valor inferior ao da vencedora, Leonardo, que ofertou o equipamento AW119Kx Koala

dentro dos requisitos explicitados no edital e em seus anexos pelo valor de £ 5.460.000,00 (cinco milhões, quatrocentos e sessenta mil euros), o equivalente a R\$ 23.877.644,00 (vinte e três milhões, oitocentos e setenta e sete mil, seiscentos e quarenta e quatro reais) por unidade.

O Contrato nº 45/2019 tinha como valor total a quantia de R\$ 119.169.960,00 (cento e dezenove milhões, cento e sessenta e nove mil, novecentos e sessenta reais), contudo, com o advento da pandemia mundial da Covid-19, a Polícia Rodoviária Federal ajustou com a contratada um desconto equivalente a 2% do valor total, sendo este desconto formalizado por meio do Termo de Apostilamento⁵ nº 01/2020.

Após o termo de apostilamento, o valor foi reajustado para R\$ 116.786.560,80 (cento e dezesseis milhões, setecentos e oitenta e seis mil, quinhentos e sessenta reais e oitenta centavos), R\$ 2.383.399,20 (dois milhões, trezentos e oitenta e três mil, trezentos e noventa e nove reais e vinte centavos) a menos que o valor original do contrato.

De todos os contratos analisados, a aquisição feita pela PRF foi a única que considerou, mesmo após a assinatura do contrato, o contexto da pandemia de Covid-19, representando uma redução considerável no custo total. Em um momento no qual o Estado, especialmente a União, passava por uma situação delicada nas contas públicas, realizando repasses em caráter excepcional aos entes da Federação que tiveram queda na arrecadação pelas medidas de prevenção à Covid-19, especialmente os períodos de *lockdown*.

Ocorre que, naquele mesmo ano, em dezembro, a instituição e a contratada firmaram o primeiro termo aditivo do contrato de aquisição nº 45/2019, onde indicando a variação cambial (euro em 18/11/2022 em R\$6,32, segundo o termo aditivo), efetuou crescimento financeiro de 20% no valor da aquisição, de modo que embora em euro o valor fosse menor, o custo da unidade em reais passou dos quase R\$24 milhões para R\$ 33.817.056,00 (trinta e três milhões, oitocentos e dezessete mil e cinquenta e seis reais).

⁵ Segundo Nohara (2021), o termo de apostilamento, também chamado de apostila, é uma anotação ou registro feito em contrato, que não altera as bases contratuais, não afetando a essência do instrumento firmado.

Embora tenham assinado outros dois termos aditivos de prorrogação, em dezembro de 2021 e em dezembro de 2022, não houve alteração financeira, tendo havido somente a prorrogação da vigência do contrato. Assim como nos casos das aquisições feitas pela Polícia Militar de São Paulo, Rio Grande do Norte, Pernambuco e Paraíba, o contrato em questão não revelou problemas à luz da legislação, sendo observados os princípios constitucionais administrativos.

SEGURANÇA PÚBLICA: AQUISIÇÃO DE FORÇAS ARMADAS?

Até o momento verificamos que o principal dilema na aquisição das aeronaves pra utilização em Segurança Pública está entre realizar o procedimento licitatório, ou adotar a modalidade de inexigibilidade, esta, como exposto, por justificativas diversas pelos adquirentes, embora a redação legal seja simples, prevendo a aplicação da modalidade apenas quando inviável a competição.

Contudo, além destas opções, não podemos deixar de analisar a viabilidade de aplicação da modalidade de dispensa de licitação, ainda que meramente teórica, visto que não foi encontrada aquisição na modalidade de dispensa para utilização primária em Segurança Pública. Vejamos a previsão legal:

Art. 75. É dispensável a licitação: [...]

g) materiais de uso das Forças Armadas, com exceção de 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 autorização por ato do comandante da força militar; [...] f) bens ou serviços produzidos ou prestados no País que envolvam, cumulativamente, alta complexidade tecnológica e defesa nacional;

Em análise a legislação, temos que para aquisições de aeronaves para uso das Forças Armadas é praticável a modalidade de dispensa, mas esta não se estende para os Estados e as forças auxiliares, haja vista não existir disciplina legal nesse sentido (BRASIL, 2021).

Contudo, a hipótese da alínea 'f' permite uma interpretação mais expansiva, pois demanda que a aquisição preencha cumulativamente a alta complexidade

tecnológica e a defesa nacional. Isto posto, pode a aviação de segurança se utilizar desta hipótese para a aplicação da dispensa de licitação?

A hipótese da alínea 'g' não encontra base para enquadramento aos estados, por ausência de previsão expressa. Embora as aeronaves das Forças Armadas possam atuar em caráter de Segurança Pública, como nas diversas Operações de Garantia da Lei e da Ordem (GLO) que tivemos nos últimos anos em diferentes estados do País.

Já a hipótese da alínea 'f' pode, sim, ser considerada. As aeronaves, sejam aviões ou helicópteros, quaisquer que sejam, são equipamentos de alta complexidade tecnológica, preenchendo, portanto, o primeiro requisito; também é possível entender estes equipamentos como referentes à defesa nacional, pois, pode a sua maioria, atuar neste objetivo, caso necessário e solicitado.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste estudo, após uma contextualização a respeito da aviação de Segurança Pública e, em seguida, da ideia de aquisições de grande valor, além de legislações relativas ao assunto, pudemos analisar diversos tipos de contratos de aquisição de aeronaves por vários órgãos de Segurança Pública do País.

Identificamos que a divergência entre como adquirir as aeronaves gira em torno do dever/possibilidade ou não de realizar o procedimento licitatório. O certo é que, sim, como é a regra geral, deve ser realizada a licitação. Em alguns casos, contudo, como nos que analisamos, é aceitável e até prudente que se proceda com a aquisição direta – preferencialmente por inexigibilidade, como é mais comum, embora, como vimos, pudesse ser flexibilizada a dispensa – desde que a justificativa para tal esteja alinhada com a legislação e especialmente com os ditames constitucionais, como os princípios da eficiência e da moralidade.

É totalmente aceitável, por exemplo, a ideia da unidade de frota arguida pelo estado de Pernambuco para adquirir sua quarta aeronave do mesmo modelo das suas outras três. Por outro lado, em casos que se trata do início da atividade aérea, embora certamente haja preferência por determinado modelo de aeronave, o ideal é mesmo o processo licitatório, como fez o estado da Paraíba, dando a todos os interessados a

oportunidade de concorrer com os modelos que possuem dentro dos critérios do termo de referência.

Por outro lado, foi possível identificar justificativas totalmente desalinhadas com a lógica das aquisições da Administração Pública. Foi o caso do Estado do Mato Grosso que, desejando adquirir um avião a jato, ao invés de abrir processo licitatório, procedeu com a inexigibilidade, sob fundamento da existência de um protocolo de intenções.

Esse protocolo tratava-se apenas da indicação de que seria adquirido um jato em específico, segundo o documento, por não existir no mercado mundial outro jato que preenchesse os requisitos, o que, segundo o princípio da moralidade, levanta grande desconfiança, pois além de não indicar como foi realizada a busca no mercado mundial, não realizou processo licitatório, forma que seria mais idônea de atestar se havia ou não outros ofertantes para um bem de U\$ 1,5 milhões – como fez a maioria dos casos analisados.

Dessa forma, reafirma-se a importância de haver diretrizes específicas para esse tipo de aquisição, no sentido de que deve, sim, ser aceita a aplicação do instituto da inexigibilidade, desde que como exceção, apenas com justificativa que esteja alinhada à ideia de que é impraticável exigir, por alguma razão, esta que seja diretamente ligada a lei ou à disciplina constitucional.

A partir da análise aqui empreendida abrem-se caminhos para futuros estudos, como, por exemplo, a possibilidade de aplicação do novíssimo instituto do diálogo competitivo nas aquisições de aeronaves para Segurança Pública, ou a viabilidade técnica da utilização da modalidade de dispensa da licitação para as aquisições.

Em conclusão, este estudo oferece uma análise abrangente das práticas de aquisição de aeronaves para Segurança Pública por diversos órgãos, identificando as divergências e evidenciando a necessidade de uma abordagem mais consistente e criteriosa para aquisições de aeronaves no âmbito supracitado, especialmente quanto às justificativas dos casos nos quais se opta por não licitar.

REFERÊNCIAS

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito Administrativo Descomplicado**. 29. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

AW109 Grand New vence licitação realizada pela Fundação Florestal de São Paulo. **Piloto Policial**, 18 nov. 2013. Disponível em: <https://www.pilotopolicial.com.br/aw-109-grand-new-vence-licitacao-realizada-pela-fundacao-florestal-de-sao-paulo/>.

BENI, Eduardo. Governador da Paraíba compra mais um avião e aguarda o recebimento de dois helicópteros, 30 out. 2013. **Resgate Aeromédico**. Disponível em: <https://www.resgateaeromedico.com.br/governador-da-paraiba-compra-mais-um-aviao-e-aguarda-o-recebimento-de-dois-helicopteros/>.

BOTELHO, João Luiz. **Emprego de aeronaves nas atividades de Segurança Pública: locação ou aquisição?** 2007. 75 f. Monografia (Graduação em Ciências Contábeis), Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2007. Disponível em: <https://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/63277/JOAO%20LUIZ%20BOTELHO.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. **Planalto**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm.

_____. Lei 14.133, de 01 de abril de 2021 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos). **Planalto**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm.

_____. Lei 8.666, de 21 de junho de 1993 (Lei de Licitações). **Planalto**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm.

_____. Ministério da Justiça. **Licitação Pública Internacional (LPI) de bens nº 002/2013**. Disponível em: <https://www.pilotopolicial.com.br/wp-content/uploads/2013/11/ATA-HELICOPITERO.pdf>.

_____. Ministério da Segurança Pública. **Pregão Presencial em âmbito internacional nº 05/2018**. Disponível em: <https://www.pilotopolicial.com.br/wp-content/uploads/2018/11/Edital-de-Licita%C3%A7%C3%A3o-Helic%C3%B3pteros-PRF.pdf>.

_____. Ministério da Segurança Pública. **Pregão Presencial em âmbito internacional nº 06/2018**. Disponível em: <https://www.pilotopolicial.com.br/wp-content/uploads/2018/11/Edital-Pregao-06-2018-Helicopteros.pdf>.

DIAS JÚNIOR, Walter José Moreira; PORTO, Henrique Fernandes Alvarez Vilas. O jogo de interesses internacionais: Trajetória do Projeto F-X e influência política na decisão do Projeto F-X2. **Revista de Estudos Internacionais**, v. 1, n. 2, 2010.

Disponível em: <https://docplayer.com.br/amp/21870830-O-jogo-de-interesses-internacionais-trajetoria-do-projeto-f-x-e-influencia-politica-na-decisao-do-projeto-f-x2.html>.

FROTA. **Piloto Policial**. Disponível em: <https://www.pilotopolicial.com.br/frota>.

FUNDAÇÃO Florestal/SP republica licitação internacional para aquisição de helicóptero biturbina. **Piloto Policial**, 13 set. 2013. Disponível em: <https://www.pilotopolicial.com.br/fundacao-florestalsp-republica-licitacao-internacional-para-aquisicao-de-helicoptero-biturbina/>.

GAMBARONI, Ricardo. História da aviação policial. **Piloto Policial**. Disponível em: <https://www.pilotopolicial.com.br/historia-da-aviacao-policial/>.

GOMES JÚNIOR, José; FERREIRA NETO, Macário Neri. Licitação Pública e sua relação com a governança e a governabilidade. **FACEF Pesquisa: Desenvolvimento e Gestão**, v. 23, n.1, 2020. Disponível em: <http://periodicos.unifacef.com.br/index.php/facefpesquisa/article/view/1717>.

LEONARDO vence licitação realizada pela Polícia Rodoviária Federal. **Piloto Policial**, 13 dez. 2018. Disponível em: <https://www.pilotopolicial.com.br/leonardo-vence-licitacao-realizada-pela-policia-rodoviaria-federal/>.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de Metodologia Científica**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

MORALEZ, João Paulo Zeitoun. **Uma aviação plural**. Disponível em: <https://www.pilotopolicial.com.br/uma-aviacao-plural/>.

NOHARA, Irene Patrícia Diom. **Nova lei de licitações e contratos comparada**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.

NOVO helicóptero biturbina do GRPAe da PM de São Paulo está quase pronto. **Piloto Policial**, 04 nov. 2014. Disponível em: <https://www.pilotopolicial.com.br/novo-helicoptero-do-grpae-da-pm-de-sao-paulo-esta-quase-pronto/>.

POLÍCIA Rodoviária Federal publica processo para aquisição de helicópteros. **Piloto Policial**, 06 nov. 2018. Disponível em: <https://www.pilotopolicial.com.br/policia-rodoviaria-federal-publica-processo-para-aquisicao-de-helicopteros/>.

ROJAS, Felipe. Governo do Estado adquire mais um helicóptero para reforçar segurança da PB; veja documento. **Paraíba Já**. Disponível em: <https://paraibaja.com.br/governo-do-estado-adquire-mais-uma-helicoptero-para-reforcar-seguranca-da-paraiba-veja-documento/>.

SECRETARIA de Segurança adquire novo helicóptero para a Paraíba. **G1 Globo**. Disponível em: <https://g1.globo.com/pb/paraiba/noticia/2018/09/13/secretaria-de-seguranca-adquire-novo-helicoptero-para-a-paraiba.ghtml>.

TERRA, Alex Coschitz. **Interações público-privadas em defesa nacional e Segurança Pública: estudos de casos sobre projetos com o emprego de drones**. Dissertação (Mestrado em Administração), Insper Instituto de Ensino e Pesquisa, São Paulo, 2019. Disponível em: <http://repositorio.insper.edu.br/bitstream/11224/2696/3/Alex%20Coschitz%20Terra.pdf>.

THE Early History of Police Aviation in New York City – part 2. **The History of Policing in the city of New York**. Disponível em: <https://nypdhistory.com/aviation2/>.