

ESCOLA DE APERFEIÇOAMENTO DE OFICIAIS

Cap Int ALEX MENDONÇA DE CASTILHO RIBAS

**FASE INTERNA DA LICITAÇÃO: UMA ANÁLISE DA EFICIÊNCIA DO
PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO DE GÊNEROS ALIMENTÍCIOS DO
GRUPO DE AQUISIÇÕES CENTRALIZADAS DA 11ª REGIÃO MILITAR**

Rio de Janeiro

2021

ESCOLA DE APERFEIÇOAMENTO DE OFICIAIS

Cap Int ALEX MENDONÇA DE CASTILHO RIBAS

FASE INTERNA DA LICITAÇÃO: UMA ANÁLISE DA EFICIÊNCIA DO PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO DE GÊNEROS ALIMENTÍCIOS DO GRUPO DE AQUISIÇÕES CENTRALIZADAS DA 11ª REGIÃO MILITAR

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Escola de Aperfeiçoamento de Oficiais, como requisito parcial para a obtenção do grau de Especialização em Ciências Militares.

Orientador: Maj MB José Wellington Alves da **Silva Junior**

Rio de Janeiro

2021

Cap Int ALEX MENDONÇA DE CASTILHO RIBAS

**FASE INTERNA DA LICITAÇÃO: UMA ANÁLISE DA EFICIÊNCIA DO
PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO DE GÊNEROS ALIMENTÍCIOS DO
GRUPO DE AQUISIÇÕES CENTRALIZADAS DA 11ª REGIÃO MILITAR**

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado à Escola de Aperfeiçoamento
de Oficiais, como requisito parcial para a
obtenção do grau de Especialização em
Ciências Militares.

Aprovado em 3 de setembro de 2021

Comissão de avaliação

Ten Cel DEMIAN SANTOS DE OLIVEIRA
Escola de Aperfeiçoamento de Oficiais do Exército
Presidente

Maj ÁTILA ALVES DE SOUZA
Escola de Aperfeiçoamento de Oficiais do Exército
1º membro

Maj JOSÉ WELLINGTON ALVES DA SILVA JUNIOR
Escola de Aperfeiçoamento de Oficiais do Exército
2º membro (Orientador)

RESUMO

Este trabalho tem como objetivo verificar a eficiência do planejamento da contratação realizado por Organizações Militares da 11ª Região Militar do Exército Brasileiro, para aquisição de gêneros alimentícios. Esta atividade faz parte da fase interna de uma licitação e é realizada por ocasião da confecção do Estudo Técnico Preliminar. Esta pesquisa é classificada como descritiva e quantitativa. Para alcançar os objetivos propostos, foram analisados dados abertos de compras públicas do Governo Federal, tais dados foram tabulados e, após isso, foram utilizadas ferramentas estatísticas, a fim de reduzir os dados para viabilizar a análise. Como resultado foram encontrados e apresentados os níveis de eficiência do planejamento da contratação da amostra estudada e os riscos que envolvem esta atividade.

Palavras-chave: Eficiência, Planejamento, Licitação

ABSTRACT

This work aims to verify the efficiency of hiring planning carried out by Military Organizations of the 11th Military Region of the Brazilian Army, for the purchase of foodstuffs. This activity is part of the internal phase of a bidding process and is carried out during the preparation of the Preliminary Technical Study. This research is classified as descriptive and quantitative. To achieve the proposed objectives, open data on public procurement by the Federal Government were analysed, such data were tabulated, and, after that, statistical tools were used in order to reduce the data to enable the analysis. As a result, the levels of efficiency in planning the hiring of the sample studied and the risks involved in this activity were found and presented.

Keywords: Efficiency, Planning, Bidding

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

| | |
|--|----|
| GRÁFICO 1 – porcentagem empenhada por item..... | 28 |
| GRÁFICO 2 – Valor planejado vs valor executado..... | 29 |
| TABELA 1 – Planejamento das OM..... | 30 |
| GRÁFICO 3 – Valor total planejado por OM..... | 30 |
| GRÁFICO 4 – Execução orçamentária das OM para o PE 8/2018 – UG 160065..... | 31 |

LISTA DE ABREVIATURAS

| | |
|---------------|--|
| 1° RCG | 1° Regimento de Cavalaria de Guardas |
| 11° D Sup | 11° Depósito de Suprimento |
| 11° GAA Ae | 11° Grupo de Artilharia Antiaérea |
| 11° RM | 11° Região Militar |
| 16° B Log | 16° Batalhão Logístico |
| 2° CGEO | 2° Centro de Geoinformação |
| 3° Esqd C Mec | 3° Esquadrão de Cavalaria Mecanizado |
| 32° GAC | 32° Grupo de Artilharia de Campanha |
| ARP | Ata de Registro de Preços |
| B Adm Ap | Base de Administração e Apoio do Comando Militar do Planalto |
| CMP | |
| B Adm | Base Administrativa do Comando de Comunicações e Guerra Eletrônica do Exército |
| CComGEx | |
| B Adm QGEx | Base Administrativa do Quartel-General do Exército |
| BPEB | Batalhão de Polícia do Exército de Brasília |
| CGU | Controladoria Geral da União |
| CMB | Colégio Militar de Brasília |
| COLOG | Comando Logístico |
| D Abst | Diretoria de Abastecimento |
| EB | Exército Brasileiro |
| EPP | Empresa de Pequeno Porte |
| ETP | Estudo Técnico Preliminar |
| GCALC | Grupo de Coordenação e Acompanhamento das Licitações e Contratos |
| GF | Governo Federal |
| HMAB | Hospital Militar de Área de Brasília |
| ME | Microempresa |
| OM | Organização Militar |
| PDR Log | Plano de Descentralização de Recursos Logísticos |
| PE | Pregão Eletrônico |
| QR | Quantitativo de Rancho |
| QS | Quantitativo de Substantivo |
| SIAFI | Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal |
| SISCOFIS | Sistema de Controle Físico do Exército |
| SRP | Sistema de Registro Preço |
| STN | Secretaria do Tesouro Nacional |
| TR | Termo de Referência |
| TCU | Tribunal de Contas da União |
| UASG | Unidade de Administração e Serviços Gerais |
| UG | Unidade Gestora |

SUMÁRIO

| | | |
|-------|--|----|
| 1 | INTRODUÇÃO | 9 |
| 1.1 | PROBLEMA..... | 10 |
| 1.2 | OBJETIVOS..... | 11 |
| 1.2.1 | Geral | 11 |
| 1.2.2 | Específicos | 11 |
| 1.3 | HIPÓTESES..... | 12 |
| 1.4 | JUSTIFICATIVA..... | 12 |
| 2 | REVISÃO DE LITERATURA | 14 |
| 2.1 | LICITAÇÃO..... | 14 |
| 2.2 | PREGÃO..... | 15 |
| 2.3 | SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS (SRP)..... | 16 |
| 2.4 | GRUPOS DE AQUISIÇÕES CENTRALIZADAS DO EXÉRCITO BRASILEIRO..... | 18 |
| 2.5 | QUANTITATIVO DE RANCHO E DESPESAS COM ALIMENTÇÃO NO EB..... | 18 |
| 2.6 | EFICIÊNCIA E ECONOMICIDADE..... | 20 |
| 2.7 | EMPENHO..... | 21 |
| 2.8 | ANÁLISE DE RISCO..... | 22 |
| 3 | METODOLOGIA | 23 |
| 3.1 | OBJETO FORMAL DE ESTUDO..... | 23 |
| 3.2 | AMOSTRA..... | 23 |
| 3.3 | DELINEAMENTO DA PESQUISA..... | 24 |
| 3.3.1 | Procedimentos para revisão da literatura | 24 |
| 3.3.2 | Procedimentos Metodológicos | 24 |
| 3.3.3 | Análise dos Dados | 25 |
| 4 | RESULTADOS E DISCUSSÃO | 27 |
| 4.1 | DADOS GERAIS PE 8/2018 – UG 160065..... | 27 |
| 4.2 | ANÁLISE DOS RISCOS ASSOCIADOS AOS QUANTITATIVOS LICITADOS E ADQUIRIDOS..... | 30 |

| | | |
|-------|---|-----------|
| 4.2.1 | Risco de não atendimento às exigências da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006..... | 30 |
| 4.2.2 | Risco de que micro ou pequenas empresas não possuam capacidade de prestação de serviços adequada quando comprometidas com vários contratos..... | 31 |
| 4.2.3 | Risco da multiplicação de prejuízos..... | 32 |
| 4.2.4 | Risco de o fornecedor desconsiderar o quantitativo estimado no certame e não repassar para a proposta de preços os ganhos de escala esperados..... | 32 |
| 4.2.5 | Risco de apropriação pelos fornecedores dos eventuais ganhos de escala..... | 33 |
| 4.2.6 | Risco de desequilíbrio econômico-financeiro do contrato.... | 33 |
| 4.2.7 | Risco de restrição indevida à competitividade do certame... | 33 |
| 4.3 | PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO - ESTIMATIVA DAS QUANTIDADES..... | 34 |
| 4.3.1 | Levantamento de quantidades..... | 34 |
| 4.3.2 | Qualidade dos materiais adquiridos..... | 36 |
| 4.3.3 | Pesquisa de preços..... | 37 |
| 4.3.4 | Transparência no planejamento..... | 38 |
| 5 | CONSIDERAÇÕES FINAIS..... | 39 |
| | REFERÊNCIAS..... | 40 |

1 INTRODUÇÃO

O meio pelo qual a Administração Pública realiza suas aquisições é a licitação pública, a qual está sob a égide de diversos dispositivos legais brasileiros, dentre eles, a Carta Magna Brasileira, a qual é taxativa ao dizer que “ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública” (CF, 1988).

As licitações são divididas em duas fases, segundo TCU (2010), a fase interna, a qual caracteriza-se por ser a fase de planejamento da aquisição, onde se definem, por exemplo, a necessidade do objeto, levantam-se orçamentos, a quantidade a ser adquirida de determinado material, já a fase externa é caracterizada pelos procedimentos realizados após a publicação do edital tornando aquele procedimento licitatório de conhecimento público.

Desta feita, a fase interna será o alvo de estudo deste trabalho, pois é nela em que se é realizado o planejamento da licitação, o qual é ferramenta indispensável para a consecução dos objetivos da administração. É nessa fase que decide-se como será realizada a compra ou contratação, e quais os parâmetros a serem observados para que tal compra seja vantajosa para a administração, e atenda a todos os princípios constitucionais, dentre eles a eficiência. A partir de um bom planejamento, busca-se diminuir riscos e custos de determinada atividade, sem, no entanto, diminuir a qualidade do serviço prestado, por isso a busca por um planejamento eficiente é indispensável.

No Exército Brasileiro as licitações para compra e contratação de serviços diversos são realizadas de forma centralizada, quando em uma mesma cidade existem ao menos duas Organizações Militares. A aquisição de gêneros alimentícios segue esta lógica. Sendo assim, a D Abst definiu que as Regiões Militares devem realizar pregões para aquisição de gêneros alimentícios de forma centralizada para todas as OM localizadas em sua sede. A ideia com esse tipo de procedimento é racionalizar meios administrativos e ser mais eficiente em seus processos de aquisição.

No entanto, esta eficiência que se busca com as compras centralizadas normalmente não é avaliada. Desta feita, este trabalho buscará apresentar parâmetros para medição da eficiência deste processo, bem como soluções que

podem ser implementadas pelas OM para melhoria de todas as fases de planejamento do certame.

1.1 PROBLEMA

A eficiência pode ser definida como uma relação entre os custos e os benefícios advindos da execução de determinada tarefa, segundo Silva (2008), já Hack (2010, p. 36), entende que a eficiência se caracteriza pelo alcance dos objetivos organizacionais com o menor uso de recursos possível.

Niebuhr (2015) considera que existem três pilares para se alcançar a eficiência em um processo licitatório, quais sejam: preço, celeridade e qualidade. Interpretando o que foi apresentado por Niebuhr (2015) tem-se que:

“os preços relacionam-se diretamente com a economicidade (menor custo) ligando esta à eficiência, a celeridade refere-se ao menor prazo possível entre a publicação do ato convocatório e o recebimento do objeto adquirido ou do serviço contratado e a qualidade, por seu turno, diz respeito a padrão de desempenho e, por isso, embute um fator de subjetividade” (Silva, 2008, p. 75)

O Sistema de Registro de Preços, regulamentado pelo Decreto 7892/13 é uma ferramenta interessante quando usada para realização de licitações centralizadas, as quais visam o atendimento das necessidades comuns a mais de um órgão. Cabe ressaltar, que nesse tipo de aquisição o levantamento da estimativa das quantidades a serem contratadas, o qual é feito durante o Estudo Técnico Preliminar (ETP), ganha importância, pois afeta diretamente a economia de escala, interferindo sobremaneira na economicidade da licitação.

Para aquisição de gêneros alimentícios, a 11ª Região Militar (11ª RM) realiza anualmente um pregão SRP, a fim de tornar-se mais eficiente para aquisição deste tipo de material, buscando a diminuição dos encargos administrativos, pois realiza apenas uma licitação para atender diversos órgãos e, com isso, obtém uma economia de escala ao adquirir uma grande quantidade de materiais em um único certame.

Entretanto, observa-se que durante a vigência da Ata de Registro de Preço (ARP) muitos itens não são solicitados e outros tem baixo índice de aquisição em relação ao que foi planejado. Desta feita, tem-se o seguinte problema:

Como tornar a fase interna da licitação para atender a necessidade de aquisição de gêneros alimentícios do Quantitativo de Rancho (QR) dos órgãos participantes do grupo de aquisições centralizadas da 11ª RM mais eficiente?

1.2 OBJETIVOS

1.2.1 Objetivo Geral

Tendo como foco a eficiência na fase interna das licitações o objetivo deste trabalho é:

Descrever como a fase interna da licitação para atender a necessidade de aquisição de gêneros alimentícios do Quantitativo de Rancho (QR) dos órgãos participantes do grupo de aquisições centralizadas da 11ª RM poderia ser mais eficiente.

1.2.2 Objetivos

A fim de alcançar o objetivo geral proposto elencam-se os seguintes objetivos específicos:

- Levantar o histórico das quantidades planejadas para o pregão eletrônico de 2018;
- Levantar o histórico de empenhos realizados para o pregão eletrônico de 2018;
- Comparar a quantidade planejada aquilo que efetivamente foi adquirido pelos órgãos da 11ª RM;
- Analisar quais os riscos que podem afetar esta licitação no que tange ao levantamento de necessidades;
- Apresentar soluções para mitigar os riscos que podem afetar esta licitação no que se refere ao levantamento de necessidades; e

- Apresentar quais são os principais fatores que podem afetar a eficiência das licitações públicas, e como eles podem ser observados pela 11ª RM na execução de suas licitações.

1.3 HIPÓTESES

Para este estudo temos as seguintes hipóteses:

a. A fase interna pode ser mais eficiente por meio de um levantamento de necessidades mais preciso (análise entre planejado x adquirido, riscos advindos de um planejamento inadequado);

b. O tempo entre a publicação do edital e a assinatura da ata é maior que o necessário;

c. Existem itens não utilizados que podem ser excluídos ou substituídos, auxiliando assim na celeridade da licitação;

d. A correta utilização do ETP reduzirá o tempo de execução de uma licitação;

e. Um planejamento mais assertivo diminuirá os riscos aos gestores e à licitação;

f. A ata de registro de preços foi mais utilizada por “caroneiros” do que por órgãos participantes.

As hipóteses aqui apresentadas serão as bases para análise dos resultados deste estudo.

1.4 JUSTIFICATIVAS

As Orientações aos Agentes da Administração colocam como primeiro preceito dos agentes da administração planejar e executar o planejado. Tal atividade é essencial, pois um planejamento mal executado pode afetar negativamente as atividades do Exército Brasileiro, tanto no que refere aos custos da atividade militar quanto à imagem da Força.

Cabe ressaltar que o administrador sempre trabalha com escassez de recursos, por isso deve utilizá-lo de maneira eficiente, a fim de atender a maior quantidade de demandas possível.

Além disso, nos últimos meses a imagem da força foi vinculada a diversas reportagens sobre a aquisição de gêneros alimentícios, levando-se em consideração principalmente à quantidade adquirida e aos valores praticados nas licitações.

Desta feita, em um ano de restrições orçamentárias severas devido a redução das receitas e um sensível aumento das despesas em razão das medidas adotadas para enfrentamento do estado de calamidade pública, e da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (Covid-19), a eficiência nas licitações torna-se imperativa ao administrador.

Portanto, este trabalho visa trazer ferramentas para análise das componentes da fase interna de uma licitação para aquisição de gêneros alimentícios, atenuando riscos que afetem a qualidade dos serviços prestados a sociedade, bem como o risco de exposição negativa e a responsabilização de gestores e da instituição, contribuindo para adequação do processos licitatórios da 11ª RM e de outros órgãos, a fim de alcançar uma diminuição de custos e melhora no processo de aquisição de gêneros alimentícios e da qualidade dos produtos adquiridos pelas OM do Exército Brasileiro.

2 REVISÃO DE LITERATURA

2.1 LICITAÇÃO

Segundo a Constituição brasileira, todas as aquisições realizadas pelo poder público devem ser realizadas por meio de uma licitação pública, conforme inciso XXI, art. 37, CF/88. Conceitua-se licitação da seguinte maneira:

Licitação é o procedimento administrativo mediante o qual a Administração Pública seleciona a proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse. Como procedimento, desenvolve-se através de uma sucessão ordenada de atos vinculantes para a Administração e para os licitantes, o que propicia igual oportunidade a todos os interessados e atua como fator de eficiência e moralidade nos negócios administrativos. (MEIRELLES, 2005, p. 268)

Outros autores corroboram com a ideia apresentada por Meirelles:

“a licitação pode ser definida como procedimento administrativo vinculado destinado a obter a melhor proposta para o contrato de interesse da Administração e promoção do desenvolvimento nacional sustentável.” Pires (2013, p. 37)

Já Moreira Neto (2014) afirma que “por conceito, portanto, a licitação é um processo administrativo vinculado destinado a selecionar o interessado que proponha contratar nas melhores condições para a Administração”.

Pode-se observar então que a licitação pública a fim de suprir as necessidades da administração busca sempre selecionar a melhor proposta por meio de um processo administrativo vinculado, buscando sempre atender ao princípio da isonomia e eficiência.

Ainda, a licitação pública possui diversas modalidades, as quais diferenciam-se basicamente pela sua forma de habilitação, prazo para publicação do ato convocatório e objeto a ser adquirido. Pires (2013) elenca cinco modalidades, quais sejam: concorrência, tomada de preços, convite, concurso, leilão e pregão. As cinco primeiras estão previstas na Lei 8.666/93, e a modalidade pregão foi implementada pela Medida Provisória 2.026/00, a qual mais tarde foi transformada na Lei 10.520/02.

Os tipos de licitação relacionam-se com os critérios de julgamento do seu objeto, para Horvath (2011), e existem 4 tipos: menor preço, melhor técnica, técnica e preço, maior lance ou oferta.

O pregão em sua forma eletrônica será a modalidade abordada neste estudo. Ressalta-se que para esta modalidade o tipo de licitação usualmente utilizado é o menor preço.

2.2 PREGÃO

A modalidade de licitação utilizada para aquisição de bens e serviços comuns no âmbito da administração pública federal é o pregão, preferencialmente em sua forma eletrônica, conforme Decreto 10.024/19. Horvath (2011, p.71) define bens e serviços comuns como “aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado”.

Esta modalidade segue as seguintes etapas:

“Art. 6º A realização do pregão, na forma eletrônica, observará as seguintes etapas sucessivas:

- I - planejamento da contratação;
- II - publicação do aviso de edital;
- III - apresentação de propostas e de documentos de habilitação;
- IV – abertura da sessão pública e envio de lances, ou fase competitiva;
- V - julgamento;
- VI - habilitação;
- VII - recursal;
- VIII - adjudicação; e
- IX - homologação.” (Brasil, 2019).

Na etapa de planejamento da licitação realiza-se, dentre outras tarefas, o Estudo Técnico Preliminar e o Termo de Referência (TR). O Termo de Referência apresenta requisitos básicos para a execução do contrato, quais sejam:

- “- descrição do objeto do certame, de forma precisa, suficiente e clara;
- critérios de aceitação do objeto;
- critérios de avaliação do custo do bem ou serviço pela Administração, considerando os preços praticados no mercado;
- valor estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários, se for o caso;
- prazo de execução do serviço ou de entrega do objeto;
- definição dos métodos e estratégia de suprimento;
- cronograma físico-financeiro, se for o caso;

- deveres do contratado e do contratante;
- prazo de garantia, quando for o caso;
- procedimentos de fiscalização e gerenciamento do contrato;
- sanções por inadimplemento.” TCU (2010, p. 79).

O ETP, segundo Brasil (2020), conceitua-se como:

“documento constitutivo da primeira etapa do planejamento de uma contratação que caracteriza determinada necessidade, descreve as análises realizadas em termos de requisitos, alternativas, escolhas, resultados pretendidos e demais características, dando base ao anteprojeto, ao termo de referência ou ao projeto básico, caso se conclua pela viabilidade da contratação.” (BRASIL, 2020).

Tal estudo deve ser registrado no sítio de compras do Governo Federal, por meio do ETP digital o qual foi criado para dar mais transparência aos processos licitatórios realizados pela administração pública.

2.3 SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS (SRP)

O SRP é um “conjunto de procedimentos para registro formal de preços relativos à prestação de serviços e aquisição de bens, para contratações futuras”, BRASIL (2013).

Este sistema flexibiliza o planejamento de contratações públicas tendo em vista que não é necessária dotação orçamentária para sua realização e a administração pública não fica obrigada a contratar aquilo que teve seu preço registrado, somente contratará aquilo que for de seu interesse, TCU (2010, p. 243).

Do processo de uma licitação que utilize esse sistema será gerado uma Ata de Registro de Preços, a qual é definida como:

“documento vinculativo, obrigacional, com característica de compromisso para futura contratação, em que se registram os preços, fornecedores, órgãos participantes e condições a serem praticadas, conforme as disposições contidas no instrumento convocatório e propostas apresentadas”. (BRASIL, 2013)

Segundo BRASIL (2013), este sistema pode ser realizado somente em duas modalidades de licitação: concorrência e pregão. Ressalta-se ainda que um dos itens a serem observados para utilização deste sistema é “a definição das unidades e das

quantidades a serem adquiridas em função do consumo e utilização prováveis, cuja estimativa será obtida, sempre que possível, mediante adequadas técnicas quantitativas de estimação”, (BRASIL, 1993).

Além disso, para o Decreto 7.893/13, exige que as seguintes hipóteses ocorram para que este sistema possa ser adotado:

- “I - quando, pelas características do bem ou serviço, houver necessidade de contratações frequentes;
- II - quando for conveniente a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas ou contratação de serviços remunerados por unidade de medida ou em regime de tarefa;
- III - quando for conveniente a aquisição de bens ou a contratação de serviços para atendimento a mais de um órgão ou entidade, ou a programas de governo; ou
- IV - quando, pela natureza do objeto, não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração.” (BRASIL, 2013).

Este sistema permite que diversos órgãos com necessidades similares utilizem uma mesma ata para realizar suas aquisições. Esta forma de aquisição é interessante, pois gera uma economia de escala, aquela gerada pela compra de grande quantidade de materiais de forma centralizada e também gera uma diminuição de custos administrativos, pois apenas uma licitação será realizada para atender diversos órgãos.

Existem três tipos de classificação para os órgãos que utilizam uma ata de registro de preços: órgão gerenciador, órgão participante, órgão não participante. Estes são definidos da seguinte maneira:

- “III - órgão gerenciador - órgão ou entidade da administração pública federal responsável pela condução do conjunto de procedimentos para registro de preços e gerenciamento da ata de registro de preços dele decorrente;
- IV - órgão participante - órgão ou entidade da administração pública que participa dos procedimentos iniciais do Sistema de Registro de Preços e integra a ata de registro de preços;
- V - órgão não participante - órgão ou entidade da administração pública que, não tendo participado dos procedimentos iniciais da licitação, atendidos os requisitos desta norma, faz adesão à ata de registro de preços.” (BRASIL, 2013)

A adesão à ata de registro de preço como órgão não participante é usualmente chamada de “carona” inclusive por órgãos de controle como TCU e CGU. Tal adesão é alvo de críticas por diversos órgãos de controle e especialistas da área do Direito Administrativo, como Niebuhr (2018), o qual classifica esta prática como inconstitucional. O TCU por outro lado não é tão radical em sua análise sobre a

“carona”, mas paulatinamente vem limitando-a. Hoje, após diversas deliberações do TCU, um dos critérios para adesão a uma ata de registro é que:

“O instrumento convocatório preverá que o quantitativo decorrente das adesões à ata de registro de preços não poderá exceder, na totalidade, ao dobro do quantitativo de cada item registrado na ata de registro de preços para o órgão gerenciador e para os órgãos participantes, independentemente do número de órgãos não participantes que aderirem.” (BRASIL, 2013)

2.4 GRUPOS DE AQUISIÇÕES CENTRALIZADAS DO EXÉRCITO BRASILEIRO

O SRP é normatizado no âmbito do Exército Brasileiro (EB) por meio da Portaria nº 01 – SEF, de 27 de janeiro de 2014. Tal portaria instituiu e organizou como seriam as compras centralizadas dentro deste órgão. Para isso determinou que “as aquisições de bens e serviços comuns a diversas OM deverão ser realizadas no âmbito das guarnições sob a coordenação do seu respectivo comandante da guarnição”, BRASIL (2014). Estes grupos têm a responsabilidade de realizar a compra de bens e serviços comuns no âmbito de sua região.

Desta feita, as Organizações Militares (OM) da Guarnição de Brasília passaram a compor dois grupos de coordenação e acompanhamento das licitações e contratos (GCALC) distintos, o primeiro composto pelas OM sediadas no Quartel General do Exército e um segundo composto pelas demais OM da guarnição, o qual ficaria sob a coordenação da 11ª RM, BRASIL (2014).

2.5 QUANTITATIVO DE RANCHO E DESPESAS COM ALIMENTAÇÃO NO EB

O EB classifica os recursos recebidos para aquisição de Gêneros alimentícios em Gêneros do Quantitativo de Subsistência (QS) e Quantitativo de Rancho (QR):

- a. Quantitativo de Subsistência (QS): é a parte do valor da etapa base que se destina à aquisição de gêneros de alimentação básicos que serão recebidos, estocados e distribuídos pela cadeia de suprimento, por intermédio dos Órgãos Provedores (OP);
- b. Quantitativo de Rancho (QR): é parcela do valor da etapa base que se destina à aquisição dos demais gêneros de alimentação que não são adquiridos no QS (por exclusão); a aquisição é feita diretamente pela ponta da linha, ou seja, pelas OM que possuem rancho.” (PDR Log 2020)

Tais recursos são gerenciados pelo Comando Logístico (COLOG) por intermédio da Diretoria de Abastecimento (D Abst). O PDR Log 2020, documento confeccionado pela D Abst, define que com os recursos de QR podem ser adquiridos bens como:

- a. combustível para cocção de alimentos, inclusive por contratação de empresa para fornecimento de gás encanado (não será fornecido crédito complementar para aquisição de combustível para cocção, pois cabe ao gestor incluí-lo no planejamento dos gastos do montante recebido de QR);
- b. pão e outros produtos relacionados;
- c. laticínios;
- d. hortifrutigranjeiros;
- e. enlatados;
- f. embutidos;
- g. condimentos;
- h. sobremesas;
- i. materiais e embalagem descartáveis para confecção, armazenagem, transporte e consumo;
- j. contratação de serviço para confecção de refeições (mediante solicitação à Diretoria de Abastecimento e desde que seja fornecida em caráter temporário, limitado e excepcional). (PDR Log 2020)

Outro dispositivo que trata sobre os bens a serem adquiridos pelas OM é o Catálogo de Alimentos Complementares do Exército Brasileiro - EB40-C-30.405, o qual tem como finalidade:

“relacionar os gêneros de alimentação complementares que devem ser adquiridos diretamente pelas Organizações Militares (OM) que possuem rancho organizado, os quais são definidos como Quantitativo de Rancho (QR).” (BRASIL, 2021)

As despesas com alimentação no Exército Brasileiro são consideradas despesas discricionárias, isto é, são despesas não passíveis de sofrerem contingenciamento tornando a gestão destes recursos mais previsíveis.

Quanto aos valores descentralizados, as OM variam de acordo com seu efetivo e tipo de emprego. Para fins de planejamento e distribuição de recurso, a Diretoria de Abastecimento (D Abst), a qual é a responsável pela gestão de recursos de alimentação do Exército, classifica as OM como estabelecimento de ensino de formação com internato obrigatório (escolas), OM com tropa especial de fronteira, e OM comum.

As OM da 11ª RM, em sua grande maioria, são consideradas OM comuns e por isso seguem a seguinte fórmula para o recebimento de recursos:

$$\text{Crédito de QR} = \text{R\$ 5,45} \times \text{até 22 dias} \times \text{média do ano anterior do efetivo mensal da OM} \\ + \text{complemento (se for o caso)}$$

O cálculo do efetivo mensal tem como referência aquele extraído do banco de dados do Centro de Pagamento do Exército. Para as OM comuns não há previsão de complementos para serem incluídos neste cálculo, conforme previsto no PDR Log 2021.

2.6 EFICIÊNCIA E ECONOMICIDADE

A eficiência e a economicidade são conceitos que guardam uma íntima relação. A eficiência relaciona-se com o fazer bem, o que significa o seguinte para Hack:

“fazer o mais pelo menos, ou seja, buscar o melhor resultado possível com o menor uso de recursos possível. A eficiência passa pela otimização dos recursos disponíveis de maneira que estes produzam mais resultados, ou que os mesmos resultados de antes sejam obtidos com menos recursos.” (Hack, 2019, p. 36).

O autor complementa ainda que a eficiência busca a desburocratização dos procedimentos administrativos do Estado, mudando o foco da administração pública do formalismo, para a busca de uma melhor gestão da coisa pública.

Nesta perspectiva, Horvath corrobora com este pensamento ao conceituar eficiência da seguinte maneira:

“A Administração deve agir de modo rápido e preciso no sentido de produzir resultados que satisfaçam as necessidades dos administrados. Liga-se, portanto, à ação administrativa e à prestação de serviços públicos. Eficiência se contrapõe a lentidão, desleixo, negligência e omissão.” (Horvath, 2011, p. 10)

A economicidade tem uma estreita correlação com o custo, o valor de determinada atividade, material ou processo, segundo Silva (2008). Neste sentido Moreira Neto afirma que:

“Outro princípio substantivo de assento constitucional (art. 70), embora referido a propósito da execução da fiscalização contábil, financeira e orçamentária, o princípio da economicidade deve ser recebido como um princípio geral do Direito Administrativo, em razão de sua amplitude quando se trata de aferir o desempenho em termos de custo-benefício da administração pública.

Neste sentido, em parte é corolário do princípio da eficiência, acima estudado, porque se volta à observância de uma relação, que aqui é especificamente financeira, portanto, mensurável ou estimável, entre insumos e produtos, pois, tanto quanto nas hipóteses aplicativas daquele princípio matriz, a economicidade tampouco prescinde de parâmetros objetivos, claros e previamente conhecidos, para que, em cotejo com eles, seja possível chegar-se a conclusões, juridicamente válidas, sobre sua eventual violação, não podendo decorrer, portanto, de uma apreciação livre e, muito menos, subjetiva dos atos da Administração, daí a necessidade de motivação quando de sua aplicação.” (Moreira Neto, 2014, p. 116)

Ao citar o art. 70, o autor refere-se à Constituição Federal de 1988, a qual determina que a fiscalização contábil, financeira e orçamentária, será exercida pelo Congresso Nacional e pelos controles internos de cada órgão, colocando a economicidade como uma das balizas desta atividade.

O Exército Brasileiro em sua Diretriz de Racionalização apresenta os conceitos supracitados da seguinte maneira:

- por **eficiência**, entende-se como um conceito relacionado ao custo-benefício empregado na realização das tarefas, atividades, ações, projetos e operações; trabalhar com eficiência é objetivar produzir um nível ideal de serviços demandando menos recursos, ou seja, é a capacidade do administrador de obter bons resultados utilizando a menor quantidade de recursos possíveis;
- por **eficácia**, entende-se ser o alcance dos objetivos propostos na missão organizacional e nas estratégias do Exército, sejam elas no nível estratégico, operacional ou tático. A eficácia pode ser medida por indicadores e padrões previamente estabelecidos pelas próprias Organizações Militares (OM). Para tanto, pressupõem-se que na Gestão Pública o alcance da eficácia depende também da necessidade de melhor gerir o bem público; (BRASIL, 2014)

2.7 EMPENHO

A despesa orçamentária pública é apresentada pelo STN (2018, p. 70) como “o conjunto de dispêndios realizados pelos entes públicos para o funcionamento e manutenção dos serviços públicos prestados à sociedade”.

Para execução desta despesa são consideradas ao menos três fases, quais sejam: empenho, liquidação e pagamento. Cabe ressaltar que a execução das

despesas públicas depende de licitação, ressalvadas as exceções dispostas em Lei, como afirma Giacomoni (2017, p. 275).

O empenho é o primeiro estágio da despesa pública, e é assim definido na Lei 4.320/64, “o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição”.

Giacomoni assim complementa esta ideia:

“o principal instrumento com que conta a administração pública para acompanhar e controlar a execução de seus orçamentos. Empenhar a despesa significa enquadrá-la no crédito orçamentário apropriado e deduzi-la do saldo da dotação do referido crédito. Além de possibilitar tal controle, o empenho constitui uma garantia ao credor de que os valores empenhados têm respaldo orçamentário.” (GIACOMONI, 2017, p. 278)

2.8 ANÁLISE DE RISCO

Para o TCU (2018, p. 14), o risco é a “possibilidade de que um evento afete negativamente o alcance dos objetivos”. Ademais, a finalidade da gestão de riscos para o TCU (2018, p. 14) é “auxiliar a tomada de decisão, com vistas a prover razoável segurança no cumprimento da missão e no alcance dos objetivos funcionais”.

O Exército Brasileiro por meio de seu manual técnico entende que os riscos advindos de atividades administrativas são classificados como riscos de gestão interna tendo como foco deste trabalho os processos de apoio relacionados a aquisições e contratação. Ainda, o BRASIL (2019, p. 8) apresenta quatro possibilidades de ações para tratar o risco, quais sejam: aceitar, compartilhar, evitar e mitigar.

3 METODOLOGIA

A pesquisa será realizada por meio da análise de dados abertos de compras e da execução orçamentária das OM integrantes do GCALC da 11ª RM. A licitação a ser analisada tem como objeto a aquisição de gêneros do QR e foi realizada em setembro de 2018.

3.1 OBJETO FORMAL DE ESTUDO

O objetivo formal deste estudo é verificar a eficiência do planejamento da aquisição de gêneros alimentícios das OM participantes do GCALC da 11ª RM. Tal eficiência será medida por meio da razão entre a quantidade planejada, e a quantidade realmente executada.

Reconhece-se como quantidade planejada aquela apresentada pelas OM no Termo de Referência da licitação estudada. Foram consideradas as quantidades totais do pregão, bem como as quantidades planejadas individualmente pelas OM, por item.

Como quantidade executada foram levados em consideração as quantidades empenhadas para cada item.

3.2 AMOSTRA

Foi analisado o PE 8/2018, da UG 160065, 11ª Região Militar. Este pregão teve a finalidade de registrar preços para aquisição de gêneros alimentícios de QR para a OM gerenciadora e participantes. O pregão teve sua ata assinada em 29/1/2019, e sua vigência, de 1 (um) ano, encerrou-se em 29/1/2020.

O pregão é composto por 220 itens e inicialmente foi orçado em R\$ 33.410.832,27. Destes, 44 itens foram cancelados durante as fases da licitação, sendo homologados 176 itens, e o valor final da licitação foi de R\$ 18.916.753,15.

3.3 DELINEAMENTO DA PESQUISA

Esta pesquisa é quantitativa quanto à sua forma de abordagem, pois foram utilizadas ferramentas estatísticas para análise dos dados levantados, conforme conceitua Matias-Pereira:

“sob este enfoque tudo pode ser mensurado numericamente, ou seja, pode ser traduzido em números, opiniões e informações para classificá-las e analisá-las. Requer o uso de recursos e de técnicas estatísticas (percentagem, média, moda, mediana, desvio-padrão, coeficiente de correlação, análise de regressão etc.)” (Matias-Pereira, 2019, p. 89)

Quanto ao objetivo geral esta pesquisa caracteriza-se como descritiva, pois busca analisar o comportamento dos dados referentes a licitações da 11ª RM, estando alinhado com aquilo que apresenta LAKATOS e MARCONI (2017, p. 297), sobre o propósito deste tipo de pesquisa: “descrever as características de uma população, ou identificar relações entre variáveis”.

3.3.1 Procedimentos para revisão da literatura

A revisão da literatura foi realizada por meio de pesquisa em livros sobre direito administrativo, orçamento público, e publicações em revistas e sítios especializados como a Revista do TCU. Outrossim, foram utilizadas legislações em vigor e trabalhos científicos realizados na área de escopo deste trabalho.

3.3.2 Procedimentos Metodológicos

Os dados foram analisados por este estudo foram buscados no sítio de compras do Governo Federal (GF), <https://www.gov.br/compras/pt-br>. Tais informações são abertas, por isso estão disponíveis para que qualquer cidadão as acesse.

Após a revisão literária o Pregão Eletrônico 8/2018, da 11ª RM, foi definido como amostra a ser analisada, pois é o último pregão realizado por esta OM a ter sua vigência encerrada, como consequência, não há mais a possibilidade de ocorrerem compras por meio deste certame. Acrescenta-se ainda que tal certame tem como objeto a aquisição de gêneros alimentícios QR para as seguintes OM, integrantes da 11ª Região Militar:

1. 1º Regimento de Cavalaria de Guarda (UG 160052);
2. Colégio Militar de Brasília (UG 160064);
3. Base de Administração e Apoio do Comando Militar do Planalto (UG 160148);
4. Batalhão de Polícia do Exército (UG 160060);
5. 3º Esquadrão de Cavalaria Mecanizado (UG 160057);
6. 16º Batalhão Logístico (UG 160055);
7. 2º Centro de Geoinformação (UG 160056);
8. 32º Grupo de Artilharia de Campanha (UG 160058); e
9. 11º Depósito de Suprimentos (UG 160072).
10. Hospital Militar de Área de Brasília (UG 160088);
11. Base Administrativa do CCOMGEx (UG 160528).
12. 11º Grupo de Artilharia Antiaérea – (UG 160053).
13. Base Administrativa do Quartel- General do Exército – (UG 160186)

Tais dados podem ser encontrados no item 2.2 do Edital do referido certame. O Edital e seus anexos do pregão analisado podem ser encontrados por meio do site de compras do GF, por intermédio do seguinte caminho Consultas>Avisos de licitação. Nesta página deverão ser preenchidos os campos de Número da Licitação e o Cód. UASG como se segue:

- Número da Licitação: 8/2018; e
- Cód. UASG: 160065.

Cabe ressaltar que a 11ª RM é representada pelo cód. UASG 160065, e seu código é utilizado para esta pesquisa, pois esta é a unidade gestora da licitação.

Um dos anexos do Edital é o Termo de Referência, o qual contém a estimativa da quantidade a ser contratada de todas as OM gerenciadora e participantes da licitação.

Após isso, foram levantados todos os empenhos realizados para este certame. Estes dados também se encontram no site de compras do GF, e podem ser

encontrados por meio do seguinte caminho: Consultas>Atas> Gestão de Atas de Registro de Preço/SRP. Ao chegar nesta página deve-se preencher os campos de dados da ata de registro de preços e se terá acesso aos itens homologados e sua execução orçamentária.

3.3.3 Análise dos Dados

A partir do levantamento desses dados, iniciou-se a análise dos dados. Para isso, os dados foram organizados em uma planilha por item, OM, e quantidade estimada, e em outra planilha por item, OM e quantidade executada.

Depois disto, foram levantadas as seguintes informações: porcentagem de execução por item, porcentagem de execução por OM, variância da execução orçamentária da OM e desvio padrão dos dados de execução orçamentária da OM, e foram realizados testes similares em relação aos valores executados.

De posse destes resultados foram analisados o valor executado, em relação ao planejado. Depois foi verificada a eficiência do levantamento das quantidades estimadas pelas OM, analisando os resultados da razão entre o executado e o planejado pelas OM, bem como pela análise das medidas de dispersão verificadas nas OM.

Como um dos parâmetros para medir a eficiência do planejamento das OM, levou-se em consideração o previsto no §1º, art. 65, da Lei 8.666/93, o qual indica que é permitida a supressão ou o acréscimo de 25% que se fizer necessário nas aquisições. Saliento que não há nenhum dispositivo legal que determine uma quantidade mínima para aquisição de itens de uma ata SRP, mas os órgãos de controle interno e externo evidenciam que um planejamento deficiente traz riscos a legitimidade da licitação, aos gestores e aos fornecedores, afetando sobremaneira a eficiência e a economicidade daquela.

Outrossim, foram levantados quais os principais riscos que podem afetar a realização de uma licitação deste tipo e foram apresentados, de acordo com as Normas em vigor, sugestões de tratamento destes riscos, os quais afetariam a eficiência da licitação, a fim de mitigá-los, para o alcance dos objetivos da Administração.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

4.1 DADOS GERAIS PE 8/2018 – UG 160065

O PE 8/2018 teve sua sessão pública iniciada em no dia 8 de novembro de 2018 e a ata advinda da licitação foi assinada no dia 29 de janeiro de 2019. Dos 220 itens inicialmente licitados, 176 foram adjudicados e homologados, tendo a ata do pregão como valor final R\$ 18.916.753,15.

Destes 18 milhões de reais em itens homologados apenas R\$ 5.368.449,39 foram executados, valor que representa apenas 28,5% do total.

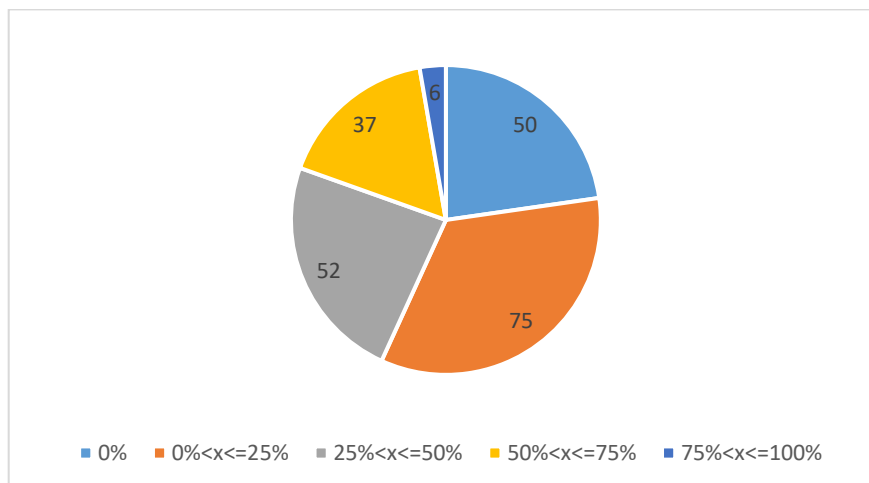


GRÁFICO 1 – percentagem empenhada por item
Fonte: o autor

Neste gráfico pode-se observar que a maioria dos itens, 75 deles, alcançaram entre 0 e 25 por cento de quantidade empenhada no somatório geral das OM e apenas 6 itens tiveram uma taxa geral de empenho maior que 75%. Dos itens que não foram empenhados 47 não foram homologados, e 3 itens, apesar de homologados, não foram adquiridos por nenhuma OM participante durante a vigência do pregão.

Quanto aos pedidos de “carona” foram solicitadas adesões à ata para 171 dos 173 itens homologados, os quais representam 97,16% do total de itens. Caso fossem concretizadas, isto é, os órgãos não participantes empenhassem toda a quantidade autorizada para carona, o valor total de adesões à ata alcançaria R\$ 13.804.641,13, valor quase 4 vezes maior que o empenhado por todas as OM participantes. Contudo,

o valor realmente empenhado foi de R\$ 326.152,50, o que representa 9,18% do valor total executado pelas OM participantes.

Considerando os aspectos gerais desta licitação observa-se uma grande diferença entre aquilo que foi planejado pelos Órgão participantes e o que foi realmente executado, isto é, empenhado por estes. Tal situação fica mais clara quando apresentada no graficamente:

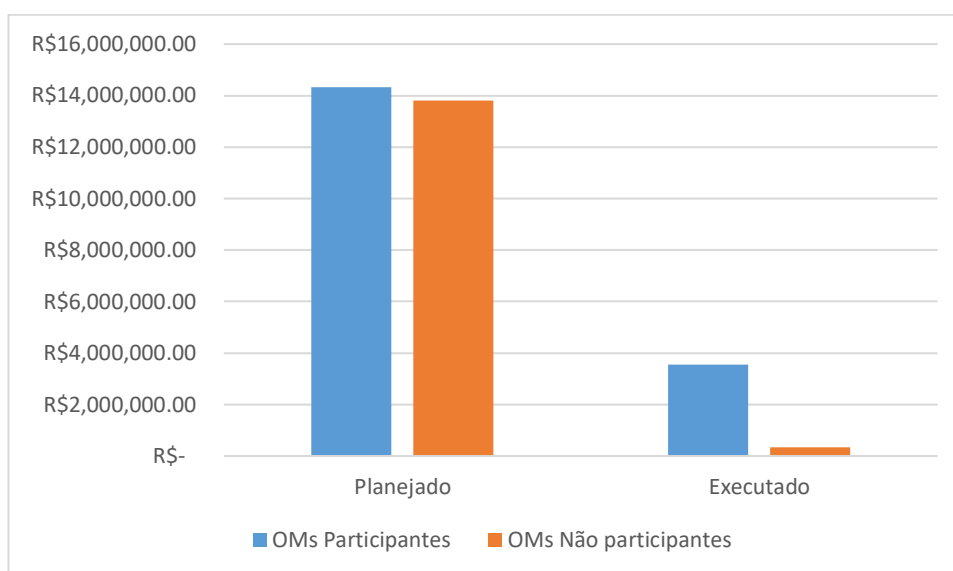


GRÁFICO 2 – Valor planejado vs valor executado

Fonte: o autor

Passando a analisar a execução desta licitação por OM participante temos que a média de participação nos itens da licitação pelas OM é de 150 itens, sendo o 16º B Log a OM que manifestou interesse em adquirir mais itens, 171 itens, e a B Adm CComGEx foi a OM com participação em menos itens, 77 itens. Cabe ressaltar que o Cmdo 11º RM na função de OM gerenciadora deste pregão é obrigada a informar uma quantidade mínima no item para que este seja licitado, por isso para este órgão foram considerados apenas os itens realmente adquiridos e aqueles que tiveram uma quantidade planejada diferente de 25 ou 75, quantidade padrão informada pelo órgão para lançamento do item, assim foi considerado que esta OM tinha o interesse em adquirir apenas 11 itens, tais dados podem ser observados na tabela abaixo:

TABELA 1 – Planejamento das OM

| OM | Qtde Itens | OM | Qtde Itens |
|---------------|------------|---------------|------------|
| 11° RM | 11 | 32° GAC | 149 |
| 1° RCG | 169 | BPEB | 170 |
| 2° CGEO | 129 | 3° Esqd C Mec | 149 |
| B Adm Ap CMP | 169 | HMAB | 159 |
| B Adm QGEx | 105 | 11° GAA Ae | 139 |
| B Adm CComGEx | 77 | 11° D Sup | 170 |
| CMB | 169 | 16° B Log | 171 |
| Média | | 138,29 | |

Fonte: o autor

Quanto ao valor planejado para aquisição temos que o 11° D Sup planejava adquirir por meio deste pregão o valor de R\$ 5.004.349,05, e a OM teve o menor valor planejado foi a 11° RM com um planejamento de aquisição de R\$ 17.541,25.

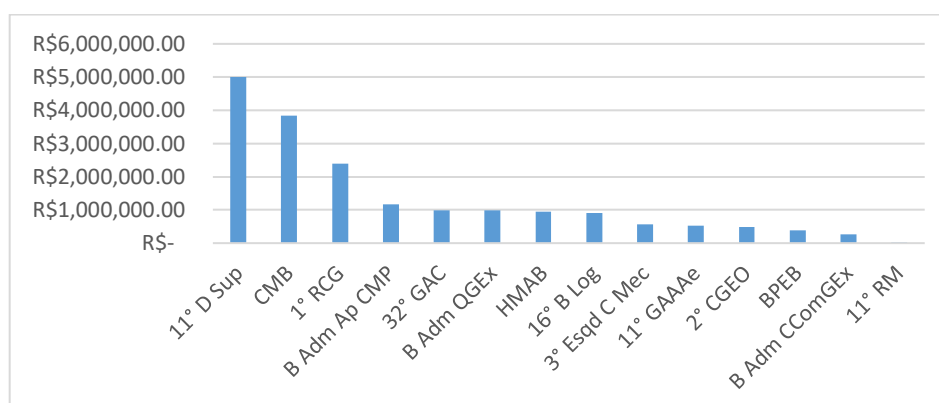


GRÁFICO 3 – Valor total planejado por OM

Fonte: o autor

Quanto a execução orçamentária por OM temos que a B Adm QGEx foi a que mais se aproximou do quantitativo planejado, empenhando 99,94% daquilo que manifestou interesse. Por outro lado, a OM que apresentou o pior desempenho neste critério foi o CMB, com um índice de 6,60% empenhado em relação ao inicialmente planejado, a tabela abaixo mostra mais detalhes sobre a execução orçamentária deste pregão.

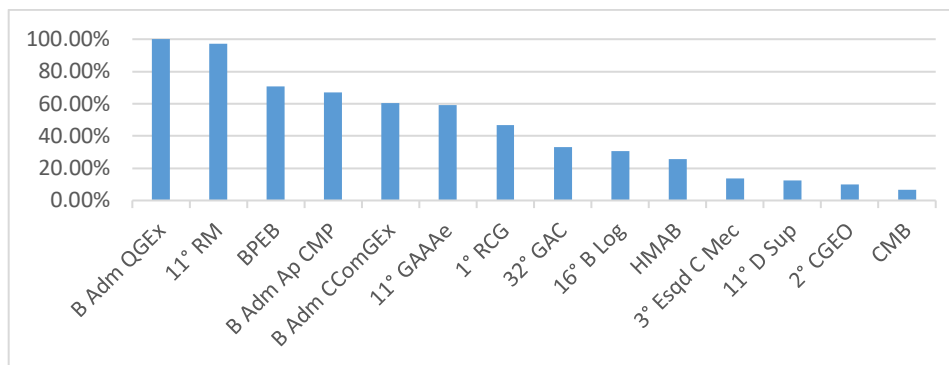


GRÁFICO 4 – Execução orçamentária das OM para o PE 8/2018 – UG 160065
Fonte: o autor

4.2. ANÁLISE DOS RISCOS ASSOCIADOS AOS QUANTITATIVOS LICITADOS E ADQUIRIDOS

4.2.1. Risco de não atendimento às exigências da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006

O tratamento diferenciado microempresas (ME) e empresas de pequeno porte (EPP) está previsto na LC nº 123/06 e tem como cerne a simplificação das exigências de habilitação e exclusividade na participação no certame para contratações com valor menor que R\$ 80.000,00, tratamento este que também é citado na constituição brasileira no inciso IX, art. 170, tal distinção a essas empresas tem como objetivo “a promoção do desenvolvimento econômico e social no âmbito municipal e regional, a ampliação da eficiência das políticas públicas e o incentivo à inovação tecnológica”, (BRASIL, 2006).

Para cumprimento daquilo previsto nesta Lei são considerados os itens de contratação, assim, aqueles itens com valor menor que 80 mil reais deverão ter participação exclusiva de ME/EPP, nos casos que o valor ultrapassar os 80 mil, deverão ser reservadas cotas de 25% para empresas enquadradas como ME/EPP.

Na licitação objeto deste estudo foram licitados 220 itens, dos quais 42 tiveram seu valor menor que 80 mil reais, mas ao analisar o valor realmente executado percebe-se um descolamento muito expressivo da quantidade planejada x quantidade executada, isso aumentou sobremaneira os itens a serem licitados, pois 68 itens a mais tiveram que ser licitados e deixaram de ter exclusividade para participação de ME/EPPs. Em uma outra análise considerando que o planejamento fosse mais

assertivo e se aproximasse a quantidade realmente executada, teríamos que apenas 18 itens teriam que ser duplicados para atender a LC 123/06, fato que auxiliaria inclusive na redução de custos da licitação, pois reduziria a quantidade de horas trabalhadas pela equipe para realização deste certame, devido a redução da quantidade de itens, a qual influi muito no tempo duração da sessão pública, e por conseguinte mais itens seriam exclusivos para ME/EPP atendendo de uma forma mais adequada aquele dispositivo legal.

4.2.2. Risco de que micro ou pequenas empresas não possuam capacidade de prestação de serviços adequada quando comprometidas com vários contratos

Por outro lado, há um fato que deve ser considerado quanto a participação de ME/EPP, que é a adesão a ata por órgãos não participantes. A legislação atual prevê que:

“que o quantitativo decorrente das adesões à ata de registro de preços não poderá exceder, na totalidade, ao dobro do quantitativo de cada item registrado na ata de registro de preços para o órgão gerenciador e para os órgãos participantes independentemente do número de órgãos não participantes que aderirem.” (BRASIL, 2013)

Considerando o previsto em Lei e que o valor da ata advinda desta licitação era de R\$ 14.330.980,78, destes R\$ 6.707.764,64 referem-se a itens vencidos por ME/EPP que poderiam assinar contratos equivalentes ao dobro deste valor com outros órgãos que não participaram inicialmente do certame.

Segundo a CGU (2018), tal situação pode afetar a qualidade dos serviços prestados e materiais entregues por essas empresas, pois por serem pequenas provavelmente não teriam capacidade suportar a demanda gerada por muitos contratos.

Cabe ressaltar também que a partir do Decreto nº 9.488/18, segundo NIEBUHR 2018, as responsabilidades do órgão gerenciador sobre as adesões aumentaram sobremaneira, aumentando os riscos intrínsecos a execução da licitação e em contrapartida não trazendo nenhuma vantagem real ao gerenciador e a licitação. Desta feita, para o gerenciador a melhor solução para esta situação é a não previsão da autorização para adesão a ata no edital.

4.2.3. Risco da multiplicação de prejuízos

Este risco ocorre apenas em licitações do Sistema de Registro de Preços, pois refere-se à possibilidade de um valor mal estimado possa ser um dano estendido de acordo com a utilização deste por órgão participantes e órgãos não participantes.

O CGU (2018) explica este risco assim:

“Um dos maiores riscos associados à superestimativa na volumetria de bens e serviços está vinculado ao risco de preços estimados acima do mercado. Ou seja, se o órgão registrar preços acima dos valores de mercado e em grandes quantidades, pode levar a prejuízos de grande monta para a Administração Pública Federal, na medida em que vários órgãos podem aderir à Ata decorrente do certame.” (CGU, 2018)

No pregão objeto deste estudo foram licitados a quantidade de 2.633.598 materiais, considerando que para este certame estava autorizada a adesão a ata de registro de preços poderiam ser adquiridos por meio desta ata o total de 7.900.794 produtos. Portanto, uma diferença de R\$ 0,10 no valor destes itens poderia causar um dano de R\$ 790.079,40, aumentando o risco sobre a responsabilização de gestores, neste caso o requisitante e o Ordenador de Despesas, bem como outras partes que porventura tenham feito parte do processo de planejamento.

4.2.4. Risco de o fornecedor desconsiderar o quantitativo estimado no certame e não repassar para a proposta de preços os ganhos de escala esperados

Assim como a administração pública realiza seu planejamento, os fornecedores também o fazem. Tal estudo dos fornecedores vão desde a quantidade de itens que podem participar, e o preço mínimo que suportam oferecer, até o comportamento dos órgãos durante a vigência da ata quanto a quantidade de itens adquiridos.

Sendo assim, ao perceberem o baixo nível de aquisição de itens de determinados órgãos, estes fornecedores deixam de considerar a quantidade de itens planejada, pois sabem que historicamente aquele quantitativo não se torna realidade e como consequência a licitação não consegue a economia de escala esperada.

Este risco é eminente a licitação alvo deste estudo, pois historicamente este fato ocorre e nessa licitação não foi diferente, apenas 24,8% do valor planejado foi realmente executado.

4.2.5. Risco de apropriação pelos fornecedores dos eventuais ganhos de escala

Este risco é correlato ao anterior e a CGU assim o apresenta:

A materialização do risco anterior, qual seja, o fornecedor não repassar descontos por ganhos de escala leva a outro risco. Caso o quantitativo estimado seja o razoável e de fato adquirido no decorrer da execução contratual, os ganhos de escala que poderiam ter sido obtidos no certame serão efetivamente apropriados pelo fornecedor. (CGU, 2018)

Cabe ressaltar que no pregão objeto deste estudo este risco é material e relevante devido a grande quantidade de itens licitados, expondo sobremaneira os gestores responsáveis pelo planejamento da licitação, os quais provavelmente seriam responsabilizados pelo possível dano ao erário causado, em caso de se constatar al tipo de sobrepreço neste certame.

4.2.6 Risco de desequilíbrio econômico-financeiro do contrato

O desequilíbrio econômico-financeiro do contrato pode ocorrer quando a economia de escala é percebida nos valores homologados na licitação, mas o volume de aquisições é muito distante daquele planejado, causando ao fornecedor um prejuízo. Tal situação poderá causar um problema de solução de continuidade.

4.2.7 Risco de restrição indevida à competitividade do certame

Quanto a este risco a temos que:

Tanto a qualificação econômico-financeira quanto a qualificação técnica são dependentes dos quantitativos dos itens registrados na ARP. Portanto, a estimativa desarrazoada eleva as exigências técnica e econômico-financeira desnecessariamente, podendo levar à restrição indevida da competitividade do certame. (CGU, 2018)

Além disso, nota-se que no PE objeto deste estudo ocorreu uma grande distorção dos limites estabelecidos para o quantitativo de adesões presente no art. 22, § 4º do Decreto 7.892/2013, em média adquiriu-se 24,8% do planejado. Desta feita, conclui-se então que a limitação real para solicitação de caronas foi de 8 vezes o quantitativo utilizado pelo órgão gerenciador. Tal dispositivo legal apresenta como limite para adesão a ata de registro de preço 2 vezes a quantidade registrada em ata.

4.3 PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO - ESTIMATIVA DAS QUANTIDADES

4.3.1 Levantamento de quantidades

Todos os riscos acima descritos podem ser superados com um planejamento mais assertivo das quantidades a serem adquiridas pelas OM pertencentes a 11ª RM. Além de reduzir riscos sobre o processo e os agentes da administração responsáveis, um planejamento mais próximo a realidade também pode reduzir custos sobre a licitação, pois em tese com menos itens a serem licitados haverá um ganho de tempo significativo considerando o período entre o início da sessão pública e o recebimento do material.

Para se alcançar este objetivo, de se ter um planejamento mais adequado as necessidades das OM, é necessário que seja realizado um estudo minucioso que levará em consideração dados como número de pessoas alimentadas, quantidade de etapas servidas, orçamento disponível durante o período, número de operações que a Unidade costuma realizar, e até mesmo a cultura de onde a OM se encontra, a qual interfere naquilo que será adquirido, pois sabe-se que a base alimentar dos brasileiros diferencia-se de acordo com a região.

Os seguintes critérios de planejamento são considerados como importantes pelo Boletim Técnico de Quantitativo de Rancho (QR) do Exército Brasileiro, quais sejam:

- “a. a pesquisa de satisfação das OM dos artigos licitados anteriormente, bom como suas novas sugestões, a fim de definir o que será licitado;
- b. o consumo real de QR das OM durante o ano, evitando a formação de atas de registro de preços com quantidades superestimadas e sua consequente deturpação do preço final dos itens licitados;

- c. a capacidade de estocagem das OM, a fim de verificar se as OM suportam a armazenagem dos itens a serem adquiridos;
- d. os cardápios previstos na OM no cotidiano, podendo a RM/Gpt Log promover tentativas de padronização por meio de auxílio de nutricionistas, a fim de licitar todos os artigos necessários;
- e. a sazonalidade dos produtos, a fim de aproveitar a melhor época para sua aquisição em termos qualitativos;
- f. a variação dos preços dos produtos durante o ano, a fim de obter um preço vantajoso e garantir o equilíbrio contratual durante toda a vigência.” (BRASIL, 2020)

Inicialmente é interessante que se verifique aquilo que se consumiu nos últimos anos, para se entender o histórico de consumo da OM. Ao menos três anos devem ser analisados para que se tenha uma visão mais ampla dos dados. Tais dados podem ser encontrados por meio dos empenhos realizados no período, os quais podem ser verificados por meio do SIAFI, ou podem ser levantados por meio das saídas feitas no Sistema de Controle Físico do Exército (SISCOFIS), sistema utilizado pelo Exército para o controle de seus depósitos, o qual pode apresentar algumas distorções em seus dados, pois seu lançamento é manual e por vezes não representa com exatidão os movimentos de materiais realizados pelas OM.

Ao analisar o histórico de consumo é essencial que se relacione a quantidade encontrada ao efetivo da OM analisada naquele período, pois esta é a principal variável que afeta este histórico. Tais dados podem ser verificados nos relatórios mensais e diários confeccionados pelos Serviços de Aproveitamento das unidades.

Assim se encontrará o número de etapas reais servidas por refeição. Considerar uma média para os dias de semana e outra para os fins de semana pode tornar esta análise mais precisa. Ao fim da análise, deve-se retirar as quantidades adquiridas para alimentar a tropa em atividades eventuais. Alguns exemplos destes tipos de atividades podem ser Operações como: Verde Brasil, BRICS e outras operações e atividades que não tem uma periodicidade.

Após seguir estes passos, a quantidade anual levantada por item deve ser multiplicada pelo valor estimado de cada item, o que apresentaria ao gestor uma previsão anual daquilo que se compra na Unidade anualmente. Este valor deve ser comparado ao orçamento anual previsto para o exercício vigente. A Diretoria de Abastecimento, a qual é responsável pela gestão dos recursos de alimentação no EB, considera que o ciclo de suprimento da Classe I (Gêneros alimentícios), a fim de se evitar solução de continuidade, inicia em ABR/A e termina em MAR/A+1. O cálculo para o orçamento para OM comuns é simples, qual seja:

Crédito de QR = R\$ 5,45 x até 22 dias x média do ano anterior do efetivo mensal da OM + complemento (se for o caso)” (BRASIL, 2020).

Algumas OM na Guarnição de Brasília foram criadas recentemente e podem ter dificuldade para levantar o histórico de suas necessidades. Por isso, outras formas de levantamento de dados podem ser feitas. Uma delas relaciona-se diretamente com o cardápio a ser seguido pela OM.

Para planejar a quantidade de gêneros a serem adquiridos em situações como esta deve-se estimar um cardápio mensal, e depois quanto de cada material seria utilizado para confeccionar todos os pratos presentes nesse cardápio. Ao final disso tem-se uma estimativa mensal que deve ser multiplicada por 12 meses para que se encontre a quantidade a ser adquirida no ano. A partir disso o gestor responsável deve realizar um levantamento de preços para estimar quanto aquele cardápio custaria e se com o orçamento disponível seria possível colocá-lo em prática.

A principal dificuldade para a segunda forma de planejamento é a montagem do cardápio. Normalmente, as OM do EB não possuem nutricionistas, por isso existem diversos manuais e cartilhas que tratam sobre o assunto auxiliando os chefes de aprovisionamento na montagem de cardápios adequados a suas OM. A Cartilha de Boas Práticas Nutricionais do EB é um desses manuais e apresenta uma sugestão de cardápio mensal por região. O problema desta cartilha é que nela não há uma estimativa de consumo por item por militar. Tal problema é minimizado por meio do Manual de Alimentação das Forças Armadas - MD42-M-03, o qual apresenta estimativas de alguns itens a serem utilizados em cada refeição, por homem, e apesar de ainda conter algumas lacunas é uma ferramenta fundamental para confecção de um cardápio adequado.

4.3.2 Qualidade dos materiais adquiridos

Outro ponto importante no planejamento para aquisições de gêneros alimentícios é a qualidade daquilo que se está adquirindo. Para o pregão eletrônico o desempenho e a qualidade do material devem ser descritos em seu edital. Desta forma é imprescindível que o gestor responsável pela requisição dos gêneros tenha o

mínimo de conhecimento sobre a área para conseguir descrever suas necessidades de forma precisa.

Como já dito anteriormente, normalmente os quartéis não dispõem de nutricionistas em seus quadros e por isso dependem de manuais e regulamentos que os auxiliem em seu dia-dia. No que tange a descrição destes materiais existe um catálogo, o qual foi publicado em 2021 e pode ser utilizado para melhorar as descrições a serem lançadas em futuras licitações.

O Catálogo de Alimentos Complementares do Exército Brasileiro - EB40-C-30.405 trata sobre quais as principais características dos itens do QR, quanto a qualidade, tipo, forma de recebimento, variação de preço e qualidade na safra, entressafra e outros aspectos relevantes para aquisição destes gêneros.

4.3.3 Pesquisa de preços

A pesquisa de preço é obrigatória e interfere diretamente na economicidade da licitação. Atualmente, a pesquisa de preços do âmbito federal é regulada pela IN nº 73, de 5 de agosto de 2020, do Ministério da Economia e segue os seguintes parâmetros:

“Art. 5º A pesquisa de preços para fins de determinação do preço estimado em processo licitatório para a aquisição e contratação de serviços em geral será realizada mediante a utilização dos seguintes parâmetros, empregados de forma combinada ou não:

I - Painel de Preços, disponível no endereço eletrônico gov.br/paineldeprecos, desde que as cotações refiram-se a aquisições ou contratações firmadas no período de até 1 (um) ano anterior à data de divulgação do instrumento convocatório;

II - aquisições e contratações similares de outros entes públicos, firmadas no período de até 1 (um) ano anterior à data de divulgação do instrumento convocatório;

III - dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que atualizados no momento da pesquisa e compreendidos no intervalo de até 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do instrumento convocatório, contendo a data e hora de acesso; ou

IV - pesquisa direta com fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, desde que os orçamentos considerados estejam compreendidos no intervalo de até 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do instrumento convocatório.” (BRASIL, 2020)

A pesquisa de preço ganha importância também, pois se bem-feita pode evitar o risco de sobrepreço. Devem ser priorizadas as fontes na ordem apresentada nos

parâmetros acima. A ideia aqui é que os preços disponíveis no Painel de Preços, em tese são preços mais próximos da realidade, pois refletem os preços praticados em licitações realizadas a menos de um ano. Cabe ressaltar que nem sempre os preços apresentados no Painel de Preços são os mais adequados para a realização de uma licitação devido a parâmetros como prazos e local de entrega, fretes e outros critérios de avaliação de preços, por isso, se necessário os parâmetros podem ser mesclados.

4.3.4 Transparência no planejamento

O ETP digital foi criado para dar mais transparência aos planejamentos dos órgãos bem como é utilizado também para verificar a viabilidade de determinada compra. Tal ferramenta é de uso obrigatório aos órgão do executivo federal e pode ser utilizada como ferramenta de pesquisa para verificar parâmetros de compras de outros órgãos similares.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O PE 8/2018 – 11ª RM teve como objeto a aquisição de gêneros alimentícios para as OM vinculadas àquele comando. Pode-se dizer que este pregão foi eficaz, pois foi concluído e cumpriu sua função. Por outro lado, ficou evidente que este pregão não foi eficiente, pois expôs-se sobremaneira a riscos evitáveis, afetando a continuidade do pregão, aumentando os custos e o tempo de processamento do certame e aumentando a possibilidade de responsabilização dos gestores responsáveis pelo processo.

Desta feita, a hipótese de que o pregão não foi eficiente foi confirmada, pois a discrepância entre a quantidade planejada e a quantidade realmente executada não permite afirmar com clareza se os preços registrados percebem a economia de escala esperada afetando negativamente o custo dos itens para administração e a quantidade de itens licitados desnecessariamente aumentou o muito o tempo entre a publicação do ato convocatório e a assinatura da ata.

Assim sendo, ficou evidente a importância de um planejamento assertivo para consecução de processos licitatórios, o qual torna o processo mais eficiente, diminuindo riscos, custos e o tempo do certame, atendendo assim de maneira muito mais adequada as necessidades da Administração.

Como sugestão para próximas pesquisas pode-se verificar a aderência do fornecedor a economia de escala, verificando se os preços de determinadas licitações alcançaram a economia desejada dependendo da proporção de compra dos órgãos gerenciador e participantes, conseqüentemente verificando se ocorreram prejuízos decorrente desta situação.

ALEX MENDONÇA DE CASTILHO RIBAS
Capitão de Intendência

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 18 fev. 2021, 16:03:56.

BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm>. Acesso em: 17 fev. 2021, 13:18:42.

BRASIL, Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp123.htm>. Acesso em: 17 fev. 2021, 13:18:42

BRASIL. Decreto nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/decreto/d7892.htm>. Acesso: 18 fev. 2021, 16:30:21.

BRASIL. Instrução Normativa nº 40, de 22 de maio de 2020. Disponível em: <<https://www.gov.br/compras/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-no-40-de-22-de-maio-de-2020>>. Acesso: 19 fev. 2021, 14:11:49.

BRASIL, Estado-Maior do Exército. **EB20-MT-02.001: Manual técnico da metodologia de gestão de riscos do Exército Brasileiro**. 1. ed. Brasília: EGGCF, 2019.

BRASIL, Portaria nº 01 - SEF, de 27 de janeiro de 2014. Disponível em: <http://www.1icfex.eb.mil.br/arquivos/port_01_sef_27_jan_14.pdf>. Acessado em: 5 jun 2021, 09:55:40.

BRASIL, Comando Logístico. **EB40-C-30.405: Catálogo de Alimentos Complementares do Exército Brasileiro**. 1. ed. Brasília: EGGCF, 2021.

BRASIL, Estado-Maior do Exército. **EB20D-01.016: Diretriz de Racionalização Administrativa do Exército Brasileiro**. Disponível em: <http://www.sgex.eb.mil.br/sistemas/boletim_do_exercito/boletim_be.php>. Acesso em: : 5 jun 2021, 10:10:42.

Matias-Pereira, José. **Manual de metodologia da pesquisa científica**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Metodologia científica**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

DOTTI, Marinês Restelatto; PEREIRA JUNIOR, Jessé Torres. **O manejo do registro de preço e o compromisso com a eficiência**. Revista do TCU, Brasília, v.1, n. 118, p 67-78, maio/ago. 2010. Disponível em: <<https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/234>>. Acessado em: 19 fev. 2021, 09:08:35.

GIACOMONI, James. **Orçamento público**. 17. ed. revista e atualizada. São Paulo: Atlas, 2017.

HACK, Érico. **Licitações e contratos administrativos**. 1. ed. Curitiba: InterSaberes, 2019.

HORVATH, Miriam Vasconcelos Fiaux. **Direito administrativo**. Barueri: Manole, 2011.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de direito administrativo: parte introdutória, parte geral e parte especial**. Livro digital. 16. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

NIEBUHR, Joel de Menezes. **A morte lenta da adesão à ata de registro de preços – reflexões sobre o novo Decreto federal nº 9.488/2018**. Blog do Zênite, Curitiba, 5 set. 2018. Disponível em: <<https://www.zenite.blog.br/a-morte-lenta-da-adesao-a-ata-de-registro-de-precos-reflexoes-sobre-o-novo-decreto-federal-no-9-4882018/>>. Acesso em: 04 jun. 2021.

NIEBUHR, Joel de Menezes. **Pregão presencial e eletrônico**. 7. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

PIRES, Antonio Cecilio Moreira. **Direito administrativo**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. **Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público**. 8. ed. Brasília, 2018. Disponível em: <<https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br/contabilidade-e-custos/manuais>>. Acesso em: 21 mar. 2021, 20:30:19.

SILVA, Magno Antônio da. **O conceito de eficiência aplicado às licitações públicas: uma análise teórica à luz da economicidade**. Revista do TCU, Brasília, v.1, n.113, p. 71-84, set./dez. 2008. Disponível em: <<https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/367>>. Acessado em: 19 fev. 2021, 20:39:34.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Licitações e contratos: orientações e jurisprudência do TCU**. 4. ed. Brasília: TCU, Secretaria-Geral da Presidência: Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração e Publicações, 2010.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Manual de gestão de riscos do TCU**. 1. ed. Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão (Seplan), 2018.