

O PROCESSO DE AQUISIÇÕES NO EXÉRCITO BRASILEIRO, O CASO DA GUARNIÇÃO DE SANTA MARIA

Vinicius Maia Ceia¹
Camila Oliveria Reis²

RESUMO

Este trabalho aborda o processo de aquisições no Exército Brasileiro (EB), em particular na Guarnição de Santa Maria. O objetivo deste estudo foi verificar se o processo centralizado é mais vantajoso que o descentralizado. Este propósito foi obtido mediante revisão bibliográfica, pesquisa documental, com abordagem qualitativa, com pesquisa exploratória do caso de centralização das licitações na guarnição de Santa Maria que contou com pesquisa descritiva para abordar as diversas fases de implantação do projeto. O processo demonstrou que a otimização de pessoal planejada inicialmente mostrou-se inviável devido a demanda reprimida que existia nas unidades, pois diversos itens não eram licitados anualmente. Outra constatação foi a impossibilidade de centralizar toda a Seção de Aquisições, Licitações e Contratos, tendo em vista que as Organizações Militares perderiam autonomia administrativa. Além disso, deveriam ser criados setores para gerenciar as aquisições e contratos que não agregariam valor e dificultariam a coordenação. Os processos para aquisição de bens específicos não foram alterados, pois já eram centralizados em quartéis já vocacionados para aqueles materiais como por exemplo o Depósito de Subsistência de Santa Maria, que adquire gêneros alimentícios e o Parque Regional de Manutenção 3, que compra peças para viaturas blindadas. A especialização de militares facilitou e agilizou os processos licitatórios inclusive nos certames que atendem a uma única Unidade Gestora como é o caso de tomadas de preços para serviços de manutenção de bens imóveis. A evolução do projeto demonstrou que a Seção de Licitações deveria ser a única fase do processo a ser centralizada, porém com estrutura diversa da existente nas unidades, levando a criação da subseção de logística que organiza os pedidos de compras e prepara a licitação, repassando ao pregoeiro após a finalização do termo de referência. O Estudo mostrou que a centralização proporcionou melhores condições para os Comandantes de Unidade aplicarem seus recursos, pois o número de licitações e de itens a disposição para empenhar aumentaram exponencialmente. Portanto, o procedimento realizado na guarnição de Santa Maria se mostra mais vantajoso que o utilizado anteriormente e o mesmo pode ser aplicado em outras guarnições do Exército, otimizando a administração.

Palavras-chave: Processo. Aquisições. Licitação. Centralização. PRORASAM. Exército. Otimização.

¹Oficial de carreira intendente, formado pela Academia Militar das Agulhas Negras – Resende, Bacharelado em Ciências Militares 1997. E-mail viniciusceia@yahoo.com.br.

²Mestre em Direito e Instituições Políticas pela Fundação Mineira de Educação e Cultura FUMEC/MG. E-mail: camilaoliveirareis@yahoo.com.br.

1 INTRODUÇÃO

A guarnição de Santa Maria implantou um projeto de centralização das licitações por meio do PRORASAM (Programa de Racionalização Administrativa da Guarnição de Santa Maria). A Seção de Licitações foi criada para evitar que diversas unidades realizassem licitações similares, reduzindo o encargo administrativo das diversas Organizações Militares para que pudessem dedicar mais tempo para a atividade fim das mesmas.

O citado processo de centralização das licitações é precursor no EB. Esse processo visa resolver a dificuldade da administração no que tange a capacidade de gerir seus recursos de forma rápida e eficiente, pois o ordenador de despesas sempre possuiria uma licitação válida para empenhar seus recursos, cabendo ao mesmo definir as prioridades de seu aquartelamento. Dessa forma o PRORASAM cumpriria a sua função de racionalização no setor de licitações.

Este trabalho descreve o processo de aquisições no Exército Brasileiro (EB), em particular na Guarnição de Santa Maria, que anteriormente era descentralizado e exigia que cada unidade realizasse diversos certames licitatórios. O mesmo avaliou se após a implantação do processo houve a otimização do trabalho para as unidades da guarnição, facilitando a aplicação dos recursos descentralizados.

Tal abordagem se faz necessária devido ao fato de que, caso o novo procedimento adotado em Santa Maria se mostre mais vantajoso, o mesmo poderá ser adotado em outras guarnições do Exército, otimizando a administração, pois as licitações trazem grande encargo para unidades operacionais, tendo em vista que não existe efetivo especializado para realizar os certames. Além disso, a maioria dos integrantes dessas OM nunca trabalhou com esse tipo de processo o que dificulta a execução, orientação e fiscalização do mesmo.

É importante ressaltar também a contribuição do trabalho para diversos órgãos públicos, tendo em vista que todos realizam processos licitatórios e existem iniciativas para centralizar alguns processos.

O objetivo deste estudo é verificar se o processo centralizado é mais vantajoso que o descentralizado. Este propósito será alcançado mediante revisão bibliográfica que buscará conceitos importantes em obras consagradas; pesquisa documental que indicará a base legal, a documentação de implantação do projeto com todo seu faseamento; abordagem quantitativa para identificar os efetivos e quantidade de licitações; qualitativa em relação a disponibilidade das licitações e a melhoria nos processos; quanto à natureza, a pesquisa será aplicada para identificar

a possibilidade de difusão para outras guarnições do Exército; quanto aos objetivos a pesquisa será exploratória, pois o estudo de caso será particularizado na guarnição de Santa Maria. A seguir apresentaremos conceitos teóricos que permitem entender o processo licitatório.

2 LICITAÇÃO

A licitação é um procedimento administrativo obrigatório que visa selecionar a proposta mais vantajosa para a administração pública. A mesma está prevista na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CF/88):

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (EC n o 18/98, EC n o 19/98, EC n o 20/98, EC n o 34/2001, EC n o 41/2003, EC n o 42/2003 e EC n o 47/2005)

XXI – ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações;

Silva (2000) descreve o princípio da licitação pública como instrumento para o princípio da moralidade administrativa e do tratamento isonômico dos contratantes com o poder público. Com isso, impede-se que as vontades particulares se sobreponham a necessidade do órgão.

Além disso, a licitação é procedimento vinculado que deve estar regulado em lei, cabendo à União as regras gerais aplicadas a todos os entes da administração pública direta ou indireta. Portanto, está diretamente ligado ao princípio da legalidade que determina que a administração pública deve seguir rigorosamente o que está previsto em lei.

A licitação é, portanto, procedimento obrigatório e uniforme, nas diversas esferas de governo, para as aquisições de bens, serviços, obras e alienações. O mandamento constitucional foi desdobrado para o art. 1º da Lei no 8.666/93. Dentre os diversos órgãos do governo federal está o Ministério da Defesa, incluindo o Comando do Exército, ou seja, todos necessitam licitar e o procedimento a ser adotado é idêntico, tendo em vista que é regulado por lei da União. Portanto, o procedimento é comum a todos os entes públicos da federação (BRASIL, 1993).

2.1 PRINCÍPIOS APLICADOS A LICITAÇÃO

De acordo com Meirelles (1989), os princípios que orientam a licitação são aplicados a todas as diversas modalidades. Os mesmos se resumem nos seguintes preceitos: procedimento formal; publicidade de seus atos; igualdade entre os licitantes; sigilo na apresentação das propostas; vinculação ao edital ou convite; julgamento objetivo; adjudicação compulsória ao vencedor e a probidade administrativa.

Princípio do Procedimento Formal - Impõe a vinculação da licitação às prescrições legais que a regem todos os usuários, ou seja, a administração e os licitantes, podendo ensejar nulidade. Porém, não pode se confundir com formalismo que se caracteriza por exigências inúteis e desnecessárias, que podem afastar participantes do certame.

Princípio da Publicidade - Plena divulgação dos seus atos: abrange desde os avisos de sua abertura até o conhecimento do edital e seus anexos, o exame da documentação e das propostas pelos interessados e o fornecimento de certidões de quaisquer peças, pareceres ou decisões com ela relacionadas.

Princípio da Igualdade entre os licitantes – Impede a discriminação entre os participantes do certame; seu desatendimento constitui a forma mais insidiosa de desvio de poder.

Princípio do Sigilo na apresentação das propostas: é consectário da igualdade entre os licitantes; constitui ilícito penal, além da anulação do procedimento, qualquer antecipação referente às propostas.

Princípio da Vinculação ao Edital - é o princípio básico; não pode a Administração fixar no edital a forma e o modo de participação, e no decorrer do procedimento afastar-se do estabelecido.

Princípio do Julgamento objetivo - é o que se baseia no critério indicado no edital e nos termos específicos das propostas; visa afastar o discricionarismo na escolha das propostas.

Princípio da Probidade administrativa - é dever de todo administrador público, incluída também dentre os princípios específicos da licitação.

Os princípios norteiam todo o certame licitatório e servem para decidir se algum procedimento está correto, pois a sua justificativa deve sempre se adequar aos princípios. A seguir mostraremos as modalidades de licitação existente, buscando identificar a mais utilizada no Programa.

2.2 MODALIDADES DE LICITAÇÃO

A Lei Federal no. 8.666/93 define as modalidades de licitação que podem ser utilizadas pela Administração Pública e estabelece limites de valores para as mesmas. Com isso fica delimitado ao ente público a escolha da modalidade a ser utilizada. É importante destacar que no caso em estudo as opções ficam reduzidas, pois quando se planeja a aquisição centralizada o valor supera os limites legais de várias modalidades. Além disso, muitas modalidades são pouco utilizadas, porque são destinadas a alienação ou escolha de fornecedor específico, descaracterizando o objetivo do programa de racionalização.

A referida legislação define o seguinte:

Art. 22. São modalidades de licitação:

- I - concorrência;
- II - tomada de preços;
- III - convite;
- IV - concurso;
- V - leilão.

§ 1º Concorrência é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados que, na fase inicial de habilitação preliminar, comprovem possuir os requisitos mínimos de qualificação exigidos no edital para execução de seu objeto.

§ 2º Tomada de preços é a modalidade de licitação entre interessados devidamente cadastrados ou que atenderem a todas as condições exigidas para cadastramento até o terceiro dia anterior à data do recebimento das propostas, observada a necessária qualificação.

§ 3º Convite é a modalidade de licitação entre interessados do ramo pertinente ao seu objeto, cadastrados ou não, escolhidos e convidados em número mínimo de 3 (três) pela unidade administrativa, a qual afixará, em local apropriado, cópia do instrumento convocatório e o estenderá aos demais cadastrados na correspondente especialidade que manifestarem seu interesse com antecedência de até 24 (vinte e quatro) horas da apresentação das propostas.

§ 4º Concurso é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados para escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, mediante a instituição de prêmios ou remuneração aos vencedores, conforme critérios constantes do

edital publicado na imprensa oficial com antecedência mínima de 45 (quarenta e cinco) dias.

§ 5º Leilão é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados para a venda de bens móveis inservíveis para a Administração ou de produtos legalmente apreendidos ou penhorados, ou para a alienação de bens imóveis, prevista no art. 19, a quem oferecer o maior lance, igual ou superior ao da avaliação.

A carta convite, a concorrência e a tomada de preços são escolhidas em função do valor estimado na pesquisa de preços, de acordo com os incisos I a II do art. 23 da Lei no 8.666/93 e suas atualizações, conforme abaixo:

Art. 23. As modalidades de licitação a que se referem os incisos I a III do artigo anterior serão determinadas em função dos seguintes limites, tendo em vista o valor estimado da contratação:

I - para obras e serviços de engenharia:

“a) convite: até R\$150.000,00 (cento e cinquenta mil reais);”

“b) tomada de preços: até R\$1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais);”

“c) concorrência: acima de R\$1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais);”

II - para compras e serviços não referidos no inciso anterior:

“a) convite: até R\$80.000,00 (oitenta mil reais);”

“b) tomada de preços: até R\$650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil reais);”

“c) concorrência: acima de R\$650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil reais).”

As referidas modalidades de aquisição necessitam de expectativa de crédito para início do procedimento licitatório. Essa necessidade dificulta a realização de certames centralizados por parte da Seção de Licitações do PRORASAM. Com isso, as modalidades citadas acima são pouco utilizadas sendo aplicadas para obras e serviços de engenharia, por meio de concorrência ou tomada de preço e em favor de apenas uma unidade, normalmente. Conforme descrito no inciso III, §2º, do art. 7§ e no art. 14, nenhuma compra será feita sem a adequada caracterização de seu objeto e indicação dos recursos orçamentários para seu pagamento, sob pena de nulidade do ato e responsabilidade de quem lhe tiver dado causa. (descrição do art. 14).

A Lei nº 9.472/97 criou a modalidade consulta exclusivamente para Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL), conforme descrito no art. 55.

A Medida Provisória no 2.026/2000 criou a modalidade pregão a ser utilizada exclusivamente pela União, sendo em 17/07/02 convertida na Lei Federal nº 10.520 não repetindo a restrição da utilização apenas pela União. Essa modalidade de licitação, realizada de forma presencial ou eletrônica, visa selecionar a melhor oferta e só pode ser utilizado para aquisição de bens e serviços comuns.

No ano de 2005, o Decreto Nº 5.450 determinou que as compras governamentais, no âmbito da Administração Pública Federal fossem realizadas por meio de pregão para compras de bens e serviços comuns e a forma eletrônica como preferencial. Tendo em vista que a maior parte das aquisições das Unidades Gestoras (UG) trata de bens e serviços comuns e a determinação do referido Decreto, o pregão é a modalidade de licitação mais usada na Seção de Licitações.

O Sistema de Registro de Preços (SRP) foi instituído pela Lei nº 8.666/93, art. 15, inciso II, porém só poderia ser utilizado por meio da Concorrência. O Decreto nº 4.342, de 23 de agosto de 2002, no art. 3º, permitiu utilizá-lo também na modalidade pregão. Posteriormente, o SRP foi regulamentado por meio do Decreto 7.892/2013.

Em complementação, ENAP (2015g, p. 5) aponta que:

O Sistema de Registro de Preços é uma ferramenta ao processo de licitação pública na qual a administração mantém registrados, em ata própria (Ata de Registro de Preços), os produtos ou serviços com suas especificações, os valores e fornecedores devidamente habilitados, para contratações futuras.

A utilização dessa ferramenta permitiu grande avanço nas contratações públicas. Aliado ao pregão a unidade poderá fazer planejamento das aquisições e proceder ao certame licitatório de acordo com seu histórico de aquisições, tendo em vista que não há necessidade de expectativa de crédito para a modalidade pregão. Assim, a licitação pode ser realizada com antecedência, permitindo o empenho logo após o recebimento da nota de crédito.

2.3 MODERNIZAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA

A CF/88, atualmente, dispõe sobre a obrigatoriedade de alguns princípios que norteiam a administração pública e estão vinculados ao processo de modernização da gestão pública como rege o art.37 “A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.”

Também o art. 70 da CF/88 descreve o princípio da economicidade. O mesmo visa os melhores resultados com o menor custo possível. É a união da qualidade, celeridade e menor custo na prestação do serviço ou no trato com os bens públicos. Ademais, descreve que a prestação de contas é obrigatória tanto para as pessoas físicas quanto para as jurídicas, permitindo o efetivo controle e acompanhamento das atividades o que permite a busca pela moralidade, publicidade e eficiência.

A forma de contratação por parte dos órgãos públicos e tema de diversos estudos. A busca pela redução de custos deve ser buscada a todo o momento como descrito pelo Tribunal de Contas da União “alcançar os resultados pretendidos e atender à necessidade da contratação, com os respectivos preços estimados, levando em conta aspectos de economicidade, eficácia, eficiência e padronização” (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2016).

2.4 PODER DE COMPRA INFLUENCIADO PELA ESTRATÉGIA DE AQUISIÇÃO

Silva (2008, p. 71) leciona que o uso do poder de compra para além da ótica da eficiência estrita é uma questão de grande complexidade a ser enfrentada. Nesse sentido:

As implicações para a sua utilização, de uma forma geral, decorrem das diversas possibilidades que esta capacidade proporciona, do grande número de variáveis a serem consideradas e da inclusão de diversos segmentos sociais que devem se envolver no processo, o que faz com que aspectos econômicos, sociais, políticos e jurídicos ganhem relevância e se transformem em elementos essenciais à sua perfeita elaboração ou implementação.

Ainda de acordo com Silva (2008, p. 66) o poder de compra do Estado, por sua vez, pode ser entendido como:

O direcionamento da demanda por bens e serviços do Estado para desenvolver a economia local, micros e pequenas empresas e setores sensíveis da economia ou de interesse estratégico, gerando emprego e renda e primando pelo desenvolvimento econômico sustentável.

A estratégia de aquisição centralizada permite ampliar os horizontes das aquisições. A quantidade licitada modifica o interesse de diversas empresas em participar dos processos. A tendência de queda de preços é facilmente observada pela participação de empresas de grande porte e de outras localidades, gerando economia para o ente público.

Insta destacar o aspecto desfavorável da competitividade, ainda que, no cômputo geral, haja mais vantagens do que desvantagens. Atualmente, a quantidade elevada de materiais afasta empresas de pequeno porte que não tem condições de atender a demanda elevada, principalmente, empresas locais que entregam o material ou serviço rapidamente. Diversos

fatores influenciam esse afastamento, tais como: a falta de capital de giro, a falta de local para armazenamento, a pequena estrutura administrativa, dentre outros. A legislação impede que o fornecedor ganhe o item parcialmente, com isso o pequeno fornecedor que não tem condições de entregar 10.000 (dez mil) unidades não pode participar. Portanto, os pequenos fornecedores locais não participam do certame porque as quantidades aumentam consideravelmente em função da centralização.

2.5 BUSCA PELA MELHORIA NA QUALIDADE DOS GASTOS

A busca pelo aperfeiçoamento na qualidade dos gastos é objetivo constante. A centralização dos processos licitatórios foi um avanço nesse sentido. A centralização traz diversas vantagens como a especialização dos recursos humanos, a facilidade de treinamento do pessoal recém chegado na seção, entre outras.

Além disso, a concentração de especialistas facilita a busca por soluções que se apresentem aos integrantes da Seção de Licitações, pois os problemas expostos nas reuniões são avaliados por diversos integrantes com experiência e conhecimento específico nessa área de atuação, permitindo rápida solução para as dificuldades apresentadas.

Outra característica importante é que desde o início o processo de melhoria contínua é utilizado por meio de diversos procedimentos de controle que obrigam que as etapas do processo sejam constantemente reavaliadas e se desenvolvam novas soluções. Dentro desse processo Unidades Gestoras, interessadas no produto final, tem papel importante, porque as mesmas participam de reuniões onde informam periodicamente os problemas e necessidades atuais, gerando todo o ciclo de renovação ou aperfeiçoamento das atividades. Dessa forma, a melhoria contínua dos processos se torna algo imprescindível para a melhoria da gestão da Seção de Licitações.

2.6 BUSCA PELA MELHORIA DOS PROCESSOS NO ÂMBITO DO EXÉRCITO

Seguindo a orientação da NEGAPEB (Normas para Elaboração, Gerenciamento e Acompanhamento de Projetos no EB), foram priorizados, na primeira fase, o Plano de Riscos do

Programa e os fatores conjunturais, sendo acompanhado e monitorado pelos gerentes, a fim de se antecipar as ações planejadas para a sua gestão.

O Programa de Excelência Gerencial (PEG – EB) foi a primeira iniciativa no sentido de adotar, institucionalmente, ferramentas gerenciais no âmbito da Força Terrestre. Esse programa, implantado a partir do ano de 2003, visava a reorganizar as atividades internas do Exército sob a égide da excelência. Em 2007, foi criado o Sistema de Excelência Gerencial do Exército – SEG, que ampliou e deu continuidade ao PEG. As mudanças mais marcantes advindas dessas iniciativas foram a adoção de práticas como mapeamento de processos, avaliação diagnósticas da gestão, delimitação de fatores de custos e emprego de estruturas funcionais, tudo de acordo com a visão da administração pública gerencial.

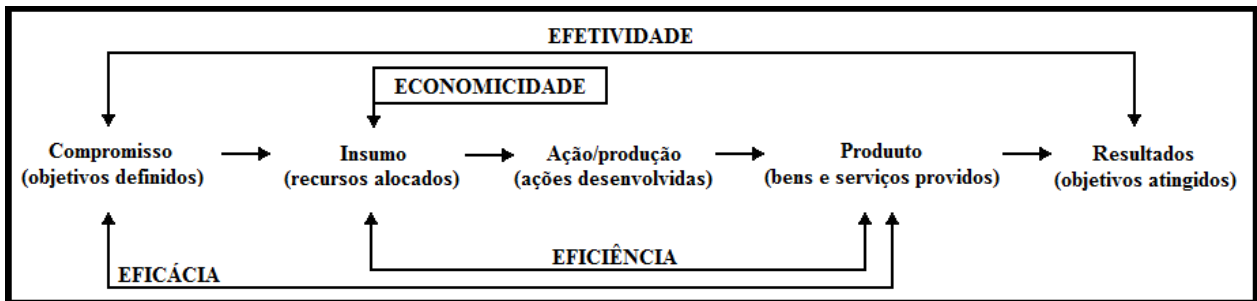
Torna-se importante destacar que a racionalização não é a redução do emprego de recursos de qualquer natureza, necessariamente, mas sim, a busca incansável da efetividade e eficiência para a melhoria de um processo, tendo a satisfação do cliente como foco principal. Assim, devem ser eliminados controles desnecessários e passos intermediários que não agregam valor, permitindo-se a delegação de competência e a terceirização de atividades não essenciais, evitando-se duplicidades ou redundâncias, dando maior celeridade, melhorando a qualidade do gasto e reduzindo o custeio. (BRASIL, 2015a).

Esse mesmo diploma assevera que eficiência está relacionada ao custo-benefício empregado na realização das tarefas, atividades, ações, projetos e operações. Acrescenta, ainda que 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. (BRASIL, 2015a).

Para Lacombe (2003), a eficiência visa ao melhor uso dos recursos disponíveis pela organização para obtenção dos seus produtos ou serviços. (LACOMBE, 2003).

A Figura, a seguir, identifica as diferentes etapas a serem atingidas. A efetividade é obtida alcançando os objetivos definidos. Já a eficácia está relacionada a obtenção dos bens ou serviços necessários à consecução dos resultados, pois os mesmos permitirão que as atividades se desenvolvam naturalmente. Com relação a eficiência, a mesma será alcançada se os recursos alocados forem bem aplicados, o que possibilita que os bens e serviços sejam adquiridos da melhor forma possível. Portanto, os produtos estão intimamente ligados aos insumos e devem ser adquiridos da melhor forma possível.

Figura 01 - Diagrama de Insumo/Produto.



Fonte: BRASIL, 2015a.

Chiavenato (2003) sugeriu que as organizações deveriam buscar seu core business, reduzindo o leque de múltiplas atenções de nível institucional e permitindo dedicar-se exclusivamente às suas atividades essenciais. O Exército está atento à recomendação acima, na medida em que estabelece como um dos objetivos da racionalização administrativa a ser implantado diminuir a utilização de militares combatentes em atividades administrativas (BRASIL, 2015a).

3 MATERIAL E MÉTODO

O tipo de pesquisa, quanto aos procedimentos, se iniciou pela Pesquisa bibliográfica. As obras consagradas na literatura do direito, como livros ou publicações ligadas ao tema foram estudadas para situar o objeto de pesquisa e fornecer informações teóricas sobre a previsão constitucional, o direito administrativo e as diversas peculiaridades do certame licitatório, permitindo o entendimento de diversas partes do Processo de Racionalização Administrativa de Santa Maria (PRORASAM).

A Pesquisa documental buscou as diversas legislações, ordens de serviços e análises realizadas na implantação do PRORASAM. As leis, portarias, atos normativos, decretos e ordens de serviço foram avaliadas em busca de informações que proporcionem suporte legal para a realização de licitações na guarnição de Santa Maria de forma centralizada, visando à redução de custos e o envolvimento de Comandantes das diversas unidades militares. Além disso, diversas informações foram coletadas com o objetivo de mostrar as diversas fases de implantação da seção de licitações, caracterizando todo o processo de racionalização administrativa realizado.

Quanto à abordagem a pesquisa é qualitativa. O foco principal foi identificar a nova sistemática das licitações na Guarnição de Santa Maria independente de números, visando

identificar se houve racionalização no processo de forma global. Dessa forma, a avaliação concluirá se é interessante ou não que o processo seja implementado em outras regiões do Exército Brasileiro.

Ainda quanto a abordagem, a avaliação será quantitativa em relação ao pessoal empregado no processo. Os dados de efetivo caracterizam a racionalização em relação a quantidade de militares envolvidos no processo, facilitando a decisão de implementar o projetos em outras guarnições.

Já quanto à natureza, a pesquisa será aplicada. A implantação do PRORASAM visou à solução de problema específico se caracterizando como uma aplicação prática para melhoria do processo de aquisições em Santa Maria. Portanto, o procedimento avaliou de maneira prática para identificar a possibilidade de difusão para outras guarnições do Exército.

Ademais, quanto aos objetivos a pesquisa será exploratória. O estudo de caso foi particularizado na guarnição de Santa Maria, buscando avaliar a evolução do processo de implantação da seção de licitações.

Caber ressaltar que também contém elementos de pesquisa descritiva. Os fatos ocorridos a partir da proposta de implantação do PRORASAM foram descritos de forma a caracterizar a evolução do processo e justificar diversas modificações implementadas como oportunidades de melhoria que levaram ao atual estágio de desenvolvimento do programa. Com isso, as diversas modificações foram detalhadas para permitir o entendimento do atual estágio da seção de licitações e evitar que outras guarnições cometam os erros já testados anteriormente.

4. HISTÓRICO DO PROCESSO DE CRIAÇÃO DA SEÇÃO DE LICITAÇÕES

4.1 CRIAÇÃO DO PROGRAMA DE RACIONALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA DE SANTA MARIA PRORASAM

A Guarnição (Gu) Santa Maria, no Rio Grande do Sul, é uma das maiores do País. Possuía 19 (dezenove) Organizações Militares (OM) do Exército, até 2017, e um efetivo superior a 6.800 (seis mil e oitocentos) militares, sendo que a partir de 2018, são 20 Unidades.

A 3ª Divisão de Exército (DE), por se encontrar na Gu de Santa Maria, agregou aos seus encargos administrativos cerca de 10 (dez) repartições ou OM, sendo que, para muitos destes

encargos, não havia o correspondente efetivo em QCP, o que ocasionou dispersão de esforços e desvio de seu foco principal, a atividade operacional.

O Comando da 3ª Divisão de Exército valia-se de efetivos das OM da guarnição para executar essas missões. Os mesmos eram desviados de suas atividades-fim. As grandes exigências administrativas, que possibilitam o controle institucional, são fatores que ocupam grande parte da disponibilidade de tempo dos Cmt de OM. Além disso, as próprias Unidades utilizam militares da área operacional para executar ações administrativas, agravando ainda mais a falta dos efetivos acima referidos.

O Programa de Racionalização Administrativa de Santa Maria (PRORASAM), instituído por iniciativa do Cmdo da 3ª Divisão de Exército (3ª DE), em 2011, foi utilizado como experimento na Força Terrestre para a aplicação prática do modelo de racionalização. O Cmt da 3ª DE à época, estabeleceu como uma das suas diretrizes, que se estudasse uma forma de racionalizar alguns processos julgados repetitivos e que estavam desviando os militares das suas funções operacionais, entendendo que havia necessidade premente de relocação das OM de Santa Maria e de reestruturação da gestão das atividades administrativas na Gu, com a diminuição do número de Unidades Gestoras. Assim, com o intuito de alocar pessoal para a gestão administrativa, a fim de atender às novas demandas e sistemas de tecnologia da informação (TI) cada vez mais crescentes, liberando a tropa para suas atividades operacionais, configurou-se o embrião PRORASAM.

A análise do ambiente interno da Guarnição de Santa Maria, realizada por meio de seu Plano de Gestão, no ano de 2011, indicou a necessidade de se melhorar a gestão administrativa da guarnição. Essa ferramenta indicou que o emprego de um elevado número de militares fora das atividades-fim das OM, por estarem voltados ao cumprimento das atividades administrativas, consistia no principal óbice ao alcance de uma maior operacionalidade das tropas (Brasil, 2011).

O referido estudo foi apresentado ao Estado-Maior do Exército (EME), que o aprovou em 16 de setembro de 2011. A partir daí, o Programa de Racionalização Administrativa de Santa Maria foi criado, sendo designado, a partir de então, pela sigla PRORASAM. Esse mesmo órgão expediu a Diretriz para a implantação da 1ª fase do Programa de Racionalização Administrativa da Guarnição de Santa Maria em 23 de novembro de 2012, do EME. Esse documento determinava que o Estado-Maior do Exército (EME) deveria utilizar o Programa como piloto na gestão de guarnições de grande vulto, assim como o Estado-Maior afirmava que o PRORASAM

estava alinhado à concepção geral do Processo de Transformação do Exército Brasileiro e aos objetivos estratégicos relacionados no Sistema de Planejamento do Exército, o que o colocava entre as prioridades para liberação de recursos financeiros necessários à sua implantação. Foi determinado ainda que o gerente do Programa seria o Comandante da 3ª Divisão de Exército, que determinaria o Grupo de Elaboração, Gerenciamento e Acompanhamento do Programa (GEGAP) (Brasil, 2012).

Dos 92 processos analisados previamente no âmbito da Guarnição de Santa Maria, 5 (cinco) foram incluídos na 1ª fase do PRORASAM, cada um constituindo um projeto específico dentro do Programa: 1. Pagamento de Pessoal; 2 .Assuntos de Justiça; 3.Aquisições, licitações e contratos; 4.Identificação de Pessoal e 5.Fardamento (controle e distribuição). Um sexto projeto (6. Administração de Vila Militar e PNR) foi incluído já na 2ª fase do programa, em 2013 (Brasil, 2013). O processo analisado se refere especificamente ao número 3.

Quadro 1: Cronograma do PRORASAM

<p><u>1ª Fase – 2012 - Formulação do novo modelo de gestão do processo</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Estudo detalhado do processo que estava em vigor. - Formulação de um novo modelo de gestão do processo (agora centralizado na Gu) - Teste do protótipo e relatório - Apresentação e aprovação do modelo pelo Cmt da 3ªDE e do CMS.
<p><u>2ª Fase – 2013 - Implantação do novo modelo - 1ª Etapa - Organização da estrutura</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Estudo e proposta da estrutura necessária ao funcionamento da futura seção. - Preparação e organização da estrutura em pessoal (QCP), material, TI e comunicações. - Elaboração do QCP e das requisições para as aquisições e contratos. - Elaboração e execução do Plano de Ocupação dos Claros do QCP, do Plano de Aquisições e do Plano de Obras. - Elaboração das Normas de Funcionamento da Seção (etapa de teste e avaliação).
<p><u>3ª Fase – 2014 - Implantação do novo modelo - 2ª Etapa - Início do funcionamento</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Finalização da preparação e organização da estrutura necessária. - Funcionamento inicial da seção. - Ficar em condições de introduzir aperfeiçoamentos e ajustes no modelo adotado e nas normas de funcionamento. - Relatório. - Prosseguimento dos trabalhos de avaliação e aperfeiçoamento do processo.
<p><u>4ª Fase – 2015 - Implantação do novo modelo - 3ª Etapa - Aperfeiçoar o funcionamento</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Funcionamento da seção nos moldes e condições previstas pelo projeto. - Ainda ECD de implementar aperfeiçoamentos e ajustes no modelo adotado e nas normas de funcionamento (prosseguimento dos trabalhos de avaliação e aperfeiçoamento do processo). - Finalização da fase: todo o processo mapeado e com toda a sua formalização documental.

- Relatório.

5ª Fase – 2016 - Novo modelo implantado e consolidado - Pleno funcionamento da seção

- Funcionamento da seção nos moldes e condições previstas pelo projeto.
- Ainda ECD de implementar aperfeiçoamentos e ajustes no modelo adotado e nas normas de funcionamento (prosseguimento dos trabalhos de avaliação e aperfeiçoamento do processo).
- Relatório (encerramento do projeto/entrega do produto).

Fonte: BRASIL, 2016a.

De acordo com o Estudo de Viabilidade de Projeto (EVP) PRORASAM 1ª fase, os principais benefícios que justificariam os custos acima apontados para implantação e operação do programa seriam: as OM da guarnição disporem do maior efetivo possível, pelo máximo de tempo, empregado em suas atividades-fim, com redução de pessoal envolvido em procedimentos administrativos; eliminação de duplicidades e melhoria na qualidade dos processos, por meio da implantação de um novo modelo de gestão (BRASIL, 2013).

4.1 ATRIBUIÇÕES DAS SEÇÕES DE LICITAÇÃO DA GUARNIÇÃO

O novo processo de aquisições, licitações e contratos foi modelado da seguinte forma durante a 1ª fase:

a. Criar uma Seção de Aquisições, Licitações e Contratos da Gu (SALC Gu) , diretamente subordinada ao Comando da 3ª DE, para executar de maneira centralizada as atividades que são realizadas por 11 OM que possuem autonomia administrativa na guarnição de Santa Maria;

b. A SALC Gu ficaria com mais de 90 % (noventa por cento) das ações referentes aos processos e seria chefiada por oficial superior, que também seria o Ordenador de Despesas (OD) de Guarnição ou Agente Pagador especificamente responsável por acompanhar e controlar as atividades de aquisições, licitações e contratos, desonerando o OD das OM de tais atribuições;

c. A SALC Gu terá a seguinte organização, com o efetivo total previsto de 42 militares: Chefia, Subseção de Aquisições, Subseção de Licitações, Subseção de Contratos, Subseção de Pesquisas de Preços, Subseção de Conformidade dos Registros de Gestão e Serviços Gerais.

d. A finalidade da aplicação dos recursos financeiros de cada OM continua como encargo do respectivo Cmt/Ch/Dir.

As principais vantagens decorrentes da implantação desse novo processo seriam:

- a. Alcançar menores preços na obtenção de bens e serviços, diante do maior poder de negociação da Administração junto ao mercado;
- b. Agilizar os processos de aquisições de bens e serviços;
- c. Reduzir o pessoal trabalhando no processo, liberando militares para serem empregados nas atividades-fim de suas OM. Considerando todas as OM envolvidas, com o novo modelo de gestão passaria de um efetivo de 71 (setenta e um) militares para de 31 (trinta e um), levando a uma redução de 43,66%;
- d. Reduzir custos operacionais (economia processual);
- e. Eliminar esforços duplicados entre os agentes da administração de unidades gestoras (UG) distintas;
- f. Padronizar documentação e procedimentos;
- g. Permitir maior especialização aos operadores das SALC; e
- h. Possibilitar um planejamento anual das aquisições, licitações e contratos no âmbito da Gu, sob o controle temporal de uma Diagonal de Trabalho, fundamental para a distribuição uniforme de encargos e responsabilidades das equipes de operadores do sistema SALC.

A implantação foi planejada para ocorrer em duas etapas, conforme quadro abaixo, em função dos ajustes normativos necessários ao seu pleno funcionamento.

Quadro 02: Etapas de implantação da SALC Gu

Etapa	Participação das partes interessadas		
	OD / Agente Pagador	SALC da Gu	OM interessada
1ª etapa Sem a ativação da Subseção de Aquisições	Todos os OD atualmente existentes na Gu participam das seguintes ações: -realiza empenho, assina contrato, liquida e paga -recebe o material adquirido e/ou acompanha o serviço contratado.	Após o recebimento das necessidades: planejamento/lista padrão/termo de referência/pesquisa de preço/minutas/licitações/AR P Encerra a etapa com o encaminhamento do processo à OM para a sua finalização	Início do processo -elabora e encaminha necessidades à SALC Final do processo: -realiza empenho, contrato, liquida e paga -recebe o material e/ou realiza o contratado
2ª etapa Com a ativação da Subseção de aquisições	Todas as ações ficam a cargo de OD/Agente Pagador da SALC Gu (esta etapa será quando a SEF autorizar/aprovar	Após o recebimento das necessidades, conduz todo processo, até a entrega material adquirido e/ou do serviço contratado	Início do processo: -elabora e encaminha necessidades à SALC Final do processo: -recebe o material e/ou

	as propostas contidas neste EVP)		realiza o serviço contratado
--	----------------------------------	--	------------------------------

Fonte: ESQUIA, 2016.

A SALC de guarnição desenvolveria todas as atribuições de uma comissão de licitação de OM com aquisições, licitações e contratos.

4.2 ESTRUTURA DAS SEÇÕES DE LICITAÇÃO DAS UNIDADES DA GUARNIÇÃO

As SALC (Seção de Aquisições, Licitações e Contratos) das unidades estavam organizadas para exercerem todas essas atividades. De acordo com dados obtidos em reuniões da assessoria de Gestão da 3ª Divisão de Exército, com o início do PRORASAM alguns militares dessas seções foram levados para a Seção de Guarnição, tendo em vista que não seria necessário manter essas atividades de forma descentralizada. As seções possuíam normalmente 4 (quatro) militares, com exceção de unidades que exercem apoio como o 4º Batalhão Logístico, o Parque de Manutenção 3 e Depósito de Subsistência de Santa Maria. Nessas OM o efetivo girava em torno de 8 (oito) componentes. Os integrantes das seções acumulavam funções como emissão de empenhos, montagem de Termo de Referência, montagem e acompanhamento de contratos, pesquisa de preços, inclusão de avisos de licitação no Diário Oficial e em jornais de circulação local, dentre outras. Ocorre que devido a mudança no planejamento da SALC de guarnição para Seção de Licitações (SL), as atividades de aquisições e contratos continuaram a cargo de cada aquartelamento. A referida alteração não permitiu que o número de indivíduos empregados no processo reduzisse como se acreditava no início. Em alguns casos se manteve o mesmo posto que o militar que foi destacado para a SL realizava atividades que permaneceram na OM e não puderam ser acumuladas por aqueles que continuaram na seção. Assim, o número de integrantes das seções de licitações das unidades reduziu, mas no âmbito da guarnição houve um acréscimo de pessoas trabalhando com o mesmo processo.

4.3 MODELO DE AQUISIÇÕES IMPLEMENTADO NO INÍCIO DO PROGRAMA

A 1ª fase do Programa foi iniciada em out 2012. As unidades manteriam grande parte do processo descentralizado.

A necessidade de alteração da legislação vigente se mostrou como uma barreira para as fases futuras. O problema é que as unidades deveriam perder a autonomia administrativa para que a aquisição (empenho) e os contratos de cada unidade pudessem ser executados de forma centralizada por apenas um OD para toda a Gu. A perda de autonomia administrativa causaria grande dificuldade de controle, pois com apenas uma UG SIAFI, todos os créditos seriam agrupados em uma única UG (Cmndo DE) e os Comandantes de OM acreditavam que perderiam a capacidade de decisão sobre o material a ser adquirido.

No ano de 2013, a organização da seção foi definida da seguinte forma: 1 (um) chefe, 6 (seis) militares na subseção de aquisições, 4 (quatro) na subseção de licitações, 4 (quatro) na subseção de contratos, 3 (três) na subseção de pesquisa de preços e 1 (um) na subseção jurídica.

O processo passou a funcionar da seguinte forma: as unidades incluíam as quantidades na lista padrão de itens já existentes e solicitariam a inclusão de novos artigos, se fosse o caso. A referida lista nada mais era que a relação de itens licitados na última licitação daquele tipo de material com os acréscimos que fossem solicitados durante o período de vigência da ata. As licitações seriam conduzidas de forma centralizada e cada unidade iria manifestar interesse por meio do SIASG. A subseção de licitações seria encarregada de fazer a licitação propriamente dita com suas fases internas e externas, sendo apoiada com a pesquisa de preços que seria responsabilidade de outra subseção. A licitação do Hospital de Guarnição permaneceria a cargo daquela unidade, tendo em vista a especificidade dos medicamentos que necessitam de acompanhamento técnico durante a execução do certame.

O ano de 2014 foi utilizado para experimento da proposta. Parte das licitações foi realizada de forma centralizada. A definição da lista padrão se mostrou como uma dificuldade, pois ocorria atraso por parte das unidades e as quantidades incluídas ficavam acima da real capacidade de aquisição das OM. O fato de se tratar da modalidade pregão para a maioria dos certames, teoricamente, não traria problemas, porém, as quantidades somadas de diversas unidades acarretava uma falsa expectativa nos fornecedores que reduziam os valores e no ato da entrega do material não tinham condições de entregar pequenos pedidos para apenas uma ou duas unidades. Esse fato acarretou a necessidade de abertura de processos administrativos, gerando uma nova necessidade de pessoal envolvido na solução dos respectivos processos.

Em 2015, o número de processos foi aumentado e dedicado a preparação para a centralização das aquisições e contratos. Esse período seria crítico, pois haveria a necessidade de

planejar a perda da autonomia administrativa das unidades. A ideia inicial era de que a confecção dos empenhos tipificados como dispensa de licitação, inexigibilidade, não se aplica (por exemplo, pagamento de diárias) e os que não são vinculados a licitações permaneceriam sob responsabilidade das unidades. Um detalhe que foi observado é que para a execução desses empenhos seria necessário manter estrutura mínima de SALC nas diversas unidades. Além disso, a hipótese de perda de autonomia administrativa se mostrava, praticamente, inviável devido a grande concentração de recursos em apenas uma UG. Nas diversas reuniões de trabalho os Comandantes de OM se mantiveram contra a perda de autonomia administrativa. Outro aspecto importante é o fato de que a carga de serviço concentrada demandaria aumento dos efetivos do comando da 3ª DE, aumento das instalações e impossibilidade de resolver problemas pontuais de alguma UG, devido ao grande volume de informações.

O novo modelo de aquisições, licitações e contratos na Gu de Santa Maria foi regulado por meio da Ordem de Serviço nº 01-SALC Gu, de 9abr15, da 3ª DE, Normas para Funcionamento da Seção de Aquisições, Licitações e Contratos da Guarnição de Santa Maria – (SALC Gu SM) no Ano de 2015. (BRASIL, 2015d). Esse documento estabeleceu que o Cmdo 3ª DE – SALC/Gu através do OD, coordenará a realização das licitações, por meio de pregão eletrônico, na área da Gu de Santa Maria, sejam elas para registro de preços ou tradicionais. As aquisições, no entanto, continuam sob responsabilidade dos respectivos ordenadores de despesas de cada OM. O pregão eletrônico facilita a utilização das licitações por diversas unidades, tendo em vista que o procedimento já prevê que existam unidades participantes e que as mesmas sejam responsáveis pela utilização individualizada dos resultados de acordo com o que solicitaram no edital. Além disso, as unidades são responsáveis por realizar processos administrativos para punir empresas que não estejam executando o que está previsto na convocação. Dessa forma, a SALC fica encarregada de executar o processo licitatório e a partir da adjudicação e homologação as diversas unidades tem autonomia para dar prosseguimento as aquisições e contratos.

A SALC/Gu elaborará listas-padrão de materiais/serviços a serem adquiridos ou contratados no ano vigente, com base no estudo das contratações efetivadas nos anos anteriores e encaminhará, para fins de divulgação, para todas as OM participantes. As OM podem sugerir a inclusão de itens nessa lista. A partir de então, procede-se a uma licitação para registro de preço em que todas OM que se interessar por um determinado item entram como participantes.

Terminada a licitação, os demais procedimentos (empenho/contrato e pagamento) são realizados pela OM. (BRASIL, 2015d).

Cada OM Ficou com o encargo de seus respectivos empenhos e licitações para recebimento de receita (arrendamentos, convites para cessão de uso e para atividade de apoio, alienações, leilões, concursos e tomada de preço), bem como as voltadas para atividade-fim da OM que demandem conhecimento técnico do bem ou serviço a ser licitado (gêneros de alimentação do DSSM, material de produção industrial e insumos de oficina do Pq R Mnt/3). (BRASIL, 2015d). Pode-se destacar que a consolidação das necessidades das OM é realizada artesanalmente. Os integrantes da seção consolidam listas, quantidades e necessidades, tarefas que, se informatizadas e organizadas dentro de um sistema gerariam resultados mais eficientes e eficazes.

O militar após consolidar as necessidades faz a montagem do edital, o envio a Controladoria Geral da União, realiza as alterações recomendadas, divulga o edital via Sistema de Divulgação de Compras (SIDECA), conduz a sessão de pregão no site do comprasnet, recebe a documentação, faz a instrução dos autos e conclui o processo com a expedição das atas. Além disso, ora o mesmo atende um tipo de material ou serviço, ora outro. Assim, ele não se especializa em nenhum tipo de aquisição, pois a distribuição é feita mediante escala.

As OM passaram a ser responsáveis por apenas 10% das ações referente ao processo de aquisições, licitações e contratos, em contraposição aos 90% no processo antigo, assim como o efetivo total empregado no processo passou de 71 (setenta e um) militares para 25 (vinte e cinco), diminuição de 53%. Nas licitações realizadas por meio de pregões no ano de 2014, com o novo modelo em vigor, obteve-se uma economia de cerca de 40% em relação ao valor global inicialmente estimado, resultando numa economia de aproximadamente 48 milhões de reais. (BRASIL, 2015b).

O nível de implementação desse processo, conforme apresentado acima, indica que foi alcançada apenas a primeira etapa do que foi previsto, equivalente a não ativação da Subseção de Aquisições. Embora tenha sido implantada a SALC Gu, esse processo sofreu reajuste, sendo suprimida a 2ª etapa, na qual praticamente todos os procedimentos seriam realizados de forma centralizada, com um único OD para toda a Gu de Santa Maria. Isso, tendo em vista que necessitaria de uma estrutura muito grande e envolveria todos os ODS (Órgãos de Direção

Setorial) e o EME, pois os recursos de todas as OM e fontes teriam que recair no Cmdo 3ª DE, conforme Escritório de Excelência Operacional da 3ª DE.

O nível de centralização implantado, entretanto, já permitiu, principalmente, os seguintes ganhos: liberação das OM da maioria dos encargos; especialização dos militares que executam o processo, suporte técnico às OM nas licitações a encargo delas; economia de escala em função do maior volume das aquisições; redução do número de militares empregados no processo. (BRASIL, 2015c)

4.4 DESAFIOS E DIFICULDADES ENCONTRADAS

A implementação da 1ª fase do Projeto identificou alguns problemas que impediriam o avanço no processo de melhoria. Após estudo realizado pelo Maj Jean Pier chegou-se a conclusão que existiam 3 problemas que acarretariam a redefinição da forma de execução do processo de licitação, conforme o Relatório do EEOP/3ª DE, de 15 fevereiro de 2016 (BRASIL, 2016a), conforme abaixo:

Quadro 03: Detalhamento de problemas

NrCt	RELATÓRIO		AVALIAÇÃO DO GERENTE DO PROJETO PARECER
	PROBLEMA	SOLUÇÃO PROPOSTA	
01	-Insuficiente observância de modelos preconizados para as formas de organização e de processos gerenciais em estruturas centralizadas.	-Modificação da atual estrutura organizacional da SALC Gu, inclusive com a alteração do nome, passando a ser designada de Seção de Licitação da Gu (SL Gu).	-Adotar a designação de SL Gu. -Reestruturar a organização interna e a forma de funcionamento da seção.
02	Processos internos	-Melhoria da gestão dos processos envolvidos. -Mapear, informatizar e normatizar os processos da seção	-Investir em meios informacionais e na melhoria dos processos internos.
03	-Em função do volume de itens a serem licitados, os prazos estão sempre insuficientes, pois	Essas tarefas, se informatizadas e organizadas dentro de um sistema ERP, integrado com um sistema de SCM, seriam	-Buscar o acesso a novos programas informatizados e a sistemas operacionais atualmente disponíveis, que

	<p>artesanamente os integrantes da seção consolidam quantidades e necessidades.</p>	<p>realizadas de forma mais eficiente e produziram resultados mais eficazes, onde a normatização levaria a efetividade (seleção, classificação e catalogação de materiais e serviços);</p>	<p>integrarão e agregarão expressivas melhorias na forma, na qualidade e eficiência do trabalho na seção (*).</p>
--	---	--	---

(*) Identificou-se, também, o problema da falta de uma visão das demandas futuras das OM da Gu:

-As futuras demandas, relacionadas particularmente com projetos em andamento no âmbito da Guarnição de Santa Maria, com certeza irão ocasionar o aumento da necessidade de licitações nos próximos anos. Quais licitações e em que quantidade?

-Por conseguinte, surge a necessidade de melhorar e otimizar o relacionamento com os clientes, utilizando um sistema CRM para gerir tais relações, de modo a possibilitar que se identifique as futuras demandas das OM da Gu, antevendo quais licitações serão necessárias.

Fonte: BRASIL, 2016a.

Ainda de acordo com o relatório, identificou-se a necessidade de readequação da missão da SALC. A mesma passou a ser a seguinte: “realizar o gerenciamento e os processos licitatórios centralizados em proveito das OM da Gu de Santa Maria e proporcionar opções legais para a execução do gasto público”. Em decorrência da nova definição, deveria ser adotada a designação de Seção de Licitações (SL).

Parte do problema está relacionada ao retrabalho oriundo da falta de sistemas informatizados. Segundo Esquia (2016),

Utilização de novas e modernas tecnologias e ferramentas

(a) Para que essa nova forma de trabalho possa funcionar com o rendimento e a qualidade desejada, é preciso que a SL Gu venha a ter acesso a novas e modernas tecnologias e ferramentas hoje disponíveis.

(b) A necessidade de utilização de Sistemas de Tecnologia de Informação, já anteriormente apontada, tem como objetivo integrar os diferentes setores da organização, permitindo satisfazer tanto necessidades globais quanto específicas da mesma, criando um ambiente integrado e consistente, capaz de fornecer as informações necessárias a todos os usuários.

(c) Exemplos de Sistemas de TI que podem ser aplicados:

-No nível operacional o ERP (Enterprise Resource Planning), para gerenciamento de operações, o SCM (Supply Chain Management) para gerenciamento de demanda de logística, e o CRM (Customer Relationship Management) para gerenciamento da demanda dos clientes;

e

-No nível tático, o BI (Business Intelligence) para o fornecimento de relatórios gerenciais dos sistemas internos envolvidos e sistemas corporativos do Governo Federal. (BRASIL, 2016a).

A implementação do sistema informatizado permitiria a Seção de Licitações da Gu aumentar sua eficiência e a qualidade da gestão dos seus processos, sendo necessário adquirir um programa com as características acima, pois permitiria que várias etapas executadas de forma artesanal, com retrabalho, fossem executadas diretamente pelo sistema.

4.5 MODALIDADES DE LICITAÇÃO MAIS EMPREGADAS

As diversas modalidades de licitação existentes dificultam a descentralização do processo de aquisições para as outras unidades da guarnição. As modalidades elencadas na Lei 8.666/93 necessitam de expectativa de crédito ou que o mesmo já tenha sido descentralizado. Ocorre que muitos Órgãos de Direção Setorial (ODS) não repassam essa informação e mesmo os que informam eventualmente descentralizam recursos a maior ou a menor, devido a contingenciamentos ou reservas de valores não aplicados por outras unidades do Exército.

Cabe destacar que apesar dessa limitação, diversas concorrências ou tomadas de preço são realizadas pela SL (dependo apenas do valor orçado), normalmente, para serviços de recuperação de imóveis ou obras de engenharia. Após a realização da licitação com sua adjudicação e homologação, a SL sub-roga o processo a UG interessada que inicia a fase de contrato e aquisição. Ocorre que normalmente esse processo atende a apenas um OM em particular, porém é utilizada a expertise dos integrantes da seção para evitar que as unidades possuam pessoal especializado, desvirtuando o emprego do militar em sua atividade fim, que no caso é a operacional.

O pregão facilitou essa forma de licitação centralizada, pois permite que diversas unidades participantes utilizem o processo da unidade gerenciadora, por meio do preenchimento da Intenção de Registro de Preços no SIASG. Além disso, não há necessidade de expectativa de crédito. O Sistema de Registro de Preços não vincula a UG a compra do material/serviço, mantendo uma ata que pode ser empenhada de acordo com o recebimento de créditos por parte da OM. Portanto, o pregão (eletrônico) é a modalidade de licitação mais utilizada pela SL de guarnição.

4.6 ADEQUAÇÃO DA SALC DE GUARNIÇÃO PARA SEÇÃO DE LICITAÇÕES

Conforme identificado pelo estudo do Esquia (2016), havia necessidade de reorganizar a SALC Gu, visando sanar as dificuldades encontradas. A solução desse problema iniciou com a implementação de uma nova estrutura organizacional da seção como se segue: 2 (duas) subseções – a Subseção de Administração e Apoio Técnico (S Seç Adm Ap Tec) e a Subseção de Licitações (S Seç Lic); e 1 (uma) Assessoria Jurídica (Asse Jurd). A S Seç Adm Ap Tec terá carteiras de Estudos e Projetos, de Logística e Sistemas, de Pessoal e Fiscalização e de Relacionamento com os clientes (OM da Gu). A Sub Seção de Licitações terá carteiras de Sanções Administrativas, de Pesquisa de Preços e Células de Licitações com grupos de materiais e serviços definidos, a Subseção Jurídica passa a pertencer ao organograma como assessoramento (BRASIL, 2016a). Dessa forma o processo licitatório ficaria fracionado em diversas fases e cada carteira seria responsável por uma ou algumas dessas fases, permitindo a especialização do serviço.

O processo foi redesenhado com vistas a especializar as funções. A centralização nos induz a maior especialização do pessoal envolvido no processo. Esta especialização consiste na formação de grupos de militares especialistas em materiais ou serviços, que farão os processos licitatórios dentro de grupos/classes de materiais ou serviços pré-determinados pela subseção de logística e sistemas. Esta é a principal modificação do processo, que consistirá em colocar os atuais Sargentos Técnicos Temporários, na função de pregoeiro, dispostos na forma de grupos especialistas e coordenados por um militar mais antigo e com conhecimento total do processo de licitação por pregão. A especialização do efetivo da SL contribui a criação de uma “memória interna” das capacidades adquiridas, mesmo que com a posterior saída e substituição de pessoal, que ocorre normalmente nas unidades do Exército.

Podemos concluir parcialmente que A SL de Gu não incorporou as aquisições das OM da Gu, ficando apenas com as licitações e os contratos ligados ao certame licitatório. A estrutura para poder realizar as aquisições seria muito grande e envolveria todos os ODS e o EME, pois os recursos de todas as OM e fontes teriam que recair no Cmdo 3a DE (são 19 OM e 10 UG).

A adequação da SALC de guarnição que seguindo o processo de melhoria contínua se transformou em Seção de Licitações de Guarnição modificou o planejamento do projeto, porque a fase de aquisições e contratos prevista para ser incorporada pela SALC não existiria. O estudo

mostrou que tal procedimento seria inviável de acordo com a legislação. Outro problema seria que a centralização não traria benefícios nesse aspecto, pois os responsáveis pelos contratos e aquisições se envolveriam com particularidades e adequações específicas de cada unidade o que demandaria muito tempo e dificuldade de contato com o Comandante da Unidade a quem caberia determinar as mudanças impostas pelo redirecionamento de alguns recursos ou surgimento de novas prioridades na gestão (ESQUIA, 2016).

4.7 QUANTIDADE DE LICITAÇÕES POR ANO ANTES DO PRORASAM

As Unidades Gestoras, em geral, não possuem condições de executar muitas licitações por ano e cada uma delas com limitado número de itens. A média de certames executados por cada quartel da guarnição antes do PRORASAM girava em torno de 10 (dez) por ano, de acordo com consulta realizada no site www.comprasgovernamentais.gov.br. Além disso, o número de itens era bastante limitado porque quanto maior for essa quantidade, mais tempo será necessário para descrever os artigos, montar o Termo de Referência, realizar a pesquisa de preços, esperar a análise pelos órgãos de controle externo, entre outros. Cabe ressaltar que o tempo que o pregoeiro leva para executar o processo na internet também é proporcional a quantidade de artigos ou serviços licitados e durante esse processo o militar não pode ser empregado em outra tarefa, pois os prazos e a disponibilidade são de suma importância para o sucesso da licitação.

A disponibilidade de pessoal inviabilizava a expansão do número de processos. O efetivo das SALC das unidades não é definido de forma exata. Cada Comandante determina a quantidade de militares que irão compor a equipe e normalmente esses integrantes possuem outras atribuições que devem ser cumpridas. Portanto, o aumento da disponibilidade de licitações e itens em cada uma delas era uma limitação que dificilmente poderia ser sanada por cada OM individualmente.

4.8 QUANTIDADE DE LICITAÇÕES POR TIPO E ITENS

No ano de 2016 foram realizadas 74 (setenta e quatro) licitações de forma centralizada. Também foram realizadas 11 (onze) licitações que atendem Unidades específicas, por se tratarem de serviços de manutenção de bens imóveis. Dentre os diversos pregões realizados podemos

salientar que, em média, os mesmos possuem 145 (cento e quarenta e cinco) itens e alguns deles chegam a possuir 400 (quatrocentos) itens.

A Seção de Licitações realizou certames para aquisição de materiais e serviços diversos abrangendo as necessidades principais de todos os quartéis envolvidos. Não foi possível manter todos os itens em condições de empenhar durante todo o ano, devido a atrasos na elaboração de alguns processos. Esse problema ocorreu devido a diversos fatores como: o atraso no envio da lista padrão por parte das OM, a grande quantidade de itens, o atraso na pesquisa de preços devido ao grande número de itens, o efetivo da seção que estava sendo reorganizado e, principalmente, a demora na avaliação dos órgãos de controle externo que inviabilizam o prosseguimento do certame. Podemos destacar que os processos estavam demorando até 90 (noventa) dias para serem liberados por esses órgãos, ocasionando o atraso.

Portanto, o número de processos e de itens postos a disposição durante o ano é muito superior aos que as unidades possuíam antes da centralização.

4.9 EFETIVO EMPREGADO ATUALMENTE NA SEÇÃO DE LICITAÇÕES

A Seção de Licitações ficou projetada para funcionar com 35 (trinta e cinco) militares. Essa estrutura visa executar, aproximadamente, 74 (setenta e quatro) licitações centralizadas por ano. Os integrantes da OM que foram realocados não retornarão as suas Unidades de origem. Além disso, foram estabelecidas vagas para Sargento Técnico Temporário com formação em contabilidade para facilitar o emprego dos mesmos nos processos a cargo da SL.

A contratação desses técnicos permitiu avanço progressivo nas atividades de licitação. Os mesmos foram treinados para executar tarefas específicas e não possuíam vícios anteriores que desviassem os objetivos traçados, agilizando a implantação dos processos mapeados.

O problema advindo dessa contratação foi a falta de experiência desses indivíduos. Como eles não dominavam os processos e as especificidades das licitações executadas pelo Exército, alguns erros cometidos anteriormente se tornaram reincidentes, pois não foram identificados pelos novos integrantes da Seção. Portanto, a capacitação deve elencar todos os aspectos vistos anteriormente e explicar as mudanças realizadas para sanar as deficiências.

Conclui-se que o efetivo que deveria ser empregado na atividade de aquisições, licitações e contratos, do planejamento inicial, ficou voltado apenas para a licitação. Portanto, não houve a

redução de efetivo esperada, porém o número de licitações e itens a disposição dos Comandantes para a realização de empenhos aumentou exponencialmente.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste momento, volta-se a refletir sobre a vantagem da centralização dos processos licitatórios na Guarnição de Santa Maria. Essa é a proposta do PRORASAM em diversas áreas e analisamos, particularmente, o caso da Seção de Licitações.

Primeiramente, a evolução do programa demonstrou que seria inviável a criação da SALC de guarnição como pretendido, tendo em vista que a centralização das aquisições e contratos reduziria o poder de decisão dos Comandantes de Unidades e acarretaria em retrabalho no processo de escolha dos itens para aquisição. Além disso, exigiria muito tempo dos gestores de contratos que não teriam ligação direta com as OM para acertar detalhes e elencar indivíduos para acompanhar a execução dos mesmos. Dessa forma, o programa chegou a conclusão que o correto centralizar apenas as licitações, excluindo as aquisições e os contratos.

Com relação às licitações, ficou evidenciado ser viável a centralização uma vez que permitiu a execução de 74 (setenta e quatro) certames por ano, alguns com 400 (quatrocentos) itens, disponibilizando para cada Unidade Gestora grande diversidade de artigos e serviços para facilitar seus processos de aquisições. Essa ferramenta permite que o recurso seja empregado de forma rápida e adequada as necessidades reais do aquartelamento, reduzindo o tempo utilizado para a tomada de decisões.

Uma característica do processo centralizado foi a necessidade de utilização do pregão na maioria dos processos. Essa modalidade de licitações permite que todas as Unidades gestoras indiquem os itens que necessitam e suas quantidades para que outra OM possa realizar a licitação. Esse fator carrou maiores esforços no treinamento do pessoal para permitir que maior número de pregões fossem realizados em prol da guarnição. Cabe ressaltar que as necessidades específicas também podem ser atendidas por meio de licitações específicas que neste caso atendem, normalmente, a apenas um aquartelamento. Dessa maneira, a especialização tornou-se marcante na seção de licitações da Guarnição de Santa Maria.

O estudo mostrou que os Comandantes de Unidades não participam diretamente do processo licitatório, ficando sob responsabilidade do Ordenador de Despesas do Comando da 3ª

DE. Os processos recebem as necessidades das Unidades, porém a confecção do processo fica a cargo da Seção de Licitações. Os Ordenadores de Despesas das Unidades, que em geral são os seus comandantes, passaram a não ter responsabilidade sobre o certame licitatório, porém continuam com a autonomia administrativa. Cabe destacar que a manutenção da autonomia administrativa foi a principal preocupação dos Comandantes na implantação do projeto. Com isso, os mesmos dispõem de mais tempo para se preocupar com a atividade fim de seus quartéis e melhorar a qualificação de seus quadros que era um dos principais objetivos do programa de racionalização.

Este trabalho demanda maior aprofundamento com relação a racionalização dos efetivos empregados. Como o processo de melhoria contínua exige um aprimoramento constante do administrador, esse deve estudar as causas da pequena redução de efetivos e verificar se não houve, na verdade, um acréscimo de militares envolvidos com as atividades de aquisições, licitações e contratos. A mudança do modelo proposto no início do processo devido a inviabilidade de centralização das aquisições e contratos, fez com que o efetivo empregado nas Unidades reduzisse pouco. A evolução do processo poderá apontar novas formas de organização para reduzir o número de militares envolvidos. Todo o exposto leva a concluir que a padronização das seções de aquisições e contratos e o treinamento intensivo e constante de seus membros permitiria alcançar esse objetivo. Portanto, a análise necessita continuar visando obter resultados ainda melhores.

PROCESS OF BRAZILIAN ARMY PURCHASE PRIVATELY AT SANTA MARIA GARRISON

ABSTRACT

This work is about Brazilian Army acquisition process, specifically at Santa Maria's garrison. The goal on this study was to verify if the centered process is more advantageous than the decentered one. This purpose was achieved by library review, documents research, dealing with qualitative and quantitative, with an exploratory research in Santa Maria's garrison focusing cases which counted with a descriptive search concerning the several aspects of the introducing of the process. The process has shown that the initial first planned personal optimization became unable due to a preexisting pent-up demand on units once several items weren't bidden annually. Another notice was the impossibility to center all contracts, biddings and acquisition section once military organizations would lose administrative autonomy. Besides, should be created sectors to manage acquisitions and contracts that doesn't gather value and would difficult the management. Specific stuff purchase process were not modified once they were already centralized at quarters which are designated for such materials, for example, Santa Maria Subsistence Deposit, which purchase food genres and Regional Maintenance Park 3 which buys spare parts for armored vehicles. Military specialization turned faster and easier bidding processes including the trade fair which attend a single manager unit as when in price takings for property maintenance services. Project development has demonstrated that Bidding Section should be the only process phase to be centralized but with a different structure from the ones that exists on the units, leading to the creation of a logistic subsection that organizes the sales inquires and prepares the bidding reposting to the bidder after the end of the bidding public notice. This study evidenced that centralization provided unit commandants better conditions to apply their sources once the number of biddings and items available for engage increased exponentially. So, Santa Maria garrison adopted process has shown up much more advantage and that the same can be adopted in other Army garrison, optimizing administration.

Key-words: Process. Bidding. Center. Optimize.

REFERÊNCIAS

- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 24 Mai. 2017.
- BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. **Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm. Acesso em: 24 Mai. 2016.
- BRASIL. Decreto nº 3.555, de 8 de agosto de 2000. **Aprova o Regulamento para a modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns**.
- BRASIL. Lei 10.520/2002, de 17 de julho de 2002. **Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10520.htm. Acesso em: 24 Mai. 2017.
- BRASIL. Decreto nº 5.450, de 31 de maio de 2005. **Regulamenta o pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências**.
- BRASIL. Exército. Portaria nº 193-EME, de 23 de novembro de 2012. Diretriz para a Implantação da 1ª Fase do Programa de Racionalização Administrativa da Guarnição de Santa Maria. **Boletim do Exército**, Brasília, DF, n. 48, p. 65-69, 30 de novembro de 2012.
- BRASIL. Exército. 3 Divisão de Exército. **Adoção e Implantação do Novo Modelo de Gestão dos Processos Administrativos da 1ª Fase do PRORASAM**. Santa Maria, RS, 2013.
- BRASIL. Exército. Comando do Exército. **Plano Estratégico do Exército (PEEx) 2016-2019**. Brasília, DF, 2014.
- BRASIL. Exército. Estado-Maior. **EB20D-01.016: Diretriz de Racionalização Administrativa do Exército Brasileiro**. Brasília, DF, 2015a.
- BRASIL. Exército. 3 Divisão de Exército. **Normas para Funcionamento da Seção de Aquisições, Licitações e Contratos da Guarnição de Santa Maria – (SALC Gu SM) no Ano de 2015**. Santa Maria, RS, 2015b.
- BRASIL. Exército. Portaria nº 295-EME, de 17 de dezembro de 2014. Aprova a Diretriz de Racionalização Administrativa do Exército Brasileiro. **Boletim do Exército**, Brasília, DF, n. 1, p. 14-21, 2 de janeiro de 2015c.
- BRASIL. Exército. 3 Divisão de Exército. **Normas para Funcionamento da Seção de Aquisições, Licitações e Contratos da Guarnição de Santa Maria – (SALC Gu SM) no Ano de 2016**. Santa Maria, RS, 2016a.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 0546-07/2016-P. Plenário. Relator: Ministro José Múcio Monterio. Sessão de 9/3/2016. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 23 mar. 2016b.

CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à teoria geral da administração: uma visão abrangente da moderna administração das organizações**. 7a Ed rev. e atual. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003.

ESQUIA, Jean Pier de Vasconcellos. **RELATÓRIO DE ASSESSORIA NA ÁREA DE LOGÍSTICA DE SUPRIMENTOS DA 3ª DIVISÃO DE EXÉRCITO – SANTA MARIA/RS**. 15 fev 2016.

LACOMBE, Francisco José Masset. **Administração: princípios e tendências**. SP: Saraiva, 2003.

LEÃO, Eliana Goulart. **O sistema de registro de preços: uma revolução nas licitações**. Campinas: Bookseller, 1997.

MAZZA, Alexandre. **Manual de Direito Administrativo**, São Paulo: Saraiva, 2011.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

SILVA, Erivam Paulo da. **O uso do poder de compra do Estado como instrumento de política pública: A Lei Complementar 123/2006, sua implementação**. Dissertação de Mestrado. Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro, 2008.

APÊNDICE A: LICITAÇÕES PREVISTAS PARA REALIZAÇÃO PELA SL GU

PREGÕES 2018	
01	Aquisição de baterias
02	Aquisição de pneus e câmaras
03	Aquisição de material de processamento de dados (permanente)
04	Serviço para a aquisição de passagem aérea
05	Serviço para a aquisição de passagem rodoviária
06	Aquisição de extintores de incêndio
07	Aquisição de material de higiene e limpeza
08	Aquisição de material de higiene e limpeza
09	Aquisição de tintas para manutenção de bens imóveis
10	Serviço de manutenção de bens móveis
11	Serviço de manutenção de bens imóveis (esquadrias, gesso, vidros, granito)
12	Aquisição de material permanente de equipamentos de proteção, segurança e socorro
13	Aquisição de material de consumo de proteção e segurança
14	Aquisição de material de sinalização visual e outros (consumo)
15	Aquisição de material de higiene e limpeza (sacos e lixeiras)
16	Serviço para elaboração de projetos executivos de engenharia
17	Serviço de manutenção de bens imóveis (alvenaria, elétrica e hidráulica)
18	Aquisição de materiais de odontologia (Consumo -1 e 2)
19	Aquisição de materiais médico-hospitalares (permanente e consumo)
20	Aquisição de Condicionador de Ar (permanente)
21	Serviços de festividades e homenagens
22	Serviço para manutenção de ar-condicionado
23	Aquisição de material para manutenção de bens imóveis (concreto, meio-fio, placa de isopor, selante plástico, treliça)
24	Aquisição de materiais de odontologia (Permanente)
25	Aquisição de material de consumo de copa e cozinha – (1 e 2)
26	Serviço de locação de veículos
27	Serviço de dedetização, desratização e descupinização
28	Serviço veterinário de exame laboratorial
29	Aquisição de instrumentos musicais e artísticos
30	Material para manutenção de bens imóveis (vidros, chapas e barras)
31	Material para manutenção de bens imóveis (abertura, cobertura, etc)
32	Aquisição de material de proteção, segurança, manobra e patrulhamento

33	Serviço para a FENART
34	Serviço de construção de cerca do CISM
35	Serviço de manutenção de viaturas administrativas (MERCEDES)
36	Aquisição de computadores
37	Aquisição de servidores
38	Aquisição de material de pintura para manutenção de bens imóveis
39	Aquisição de material elétrico e eletrônico – (1 e 2)
40	Aquisição de insumos de impressão
41	Serviço de limpeza e higienização de caixa d'agua
42	Serviço de manutenção de viaturas administrativas (LAND ROVER)
43	Aquisição de peças para roçadeiras
44	Aquisição de material permanente de copa e cozinha
45	Aquisição de aparelhos de medição e orientação (permanente)
46	Aquisição de bandeiras, flâmulas e insígnias
47	Aquisição de peças para trator, motosserra, aparador e cortador de grama
48	Aquisição de material para manutenção de bens imóveis (abraçadeiras, brocas, discos de corte)
49	Serviços gráficos e editoriais
50	Aquisição de material de coudelaria ou de uso zootécnico (cães e cavalos)
51	Aquisição de mobiliário
52	Aquisição de ferramental/insumos para mnt de bens imóveis (areia, brita, cimento) – (1 e 2)
53	Aquisição de ferramental para oficina
54	Serviço de manutenção de viaturas administrativas (AGRALE)
55	Serviço de manutenção de viaturas administrativas (restante das marcas)
56	Aquisição de medicamentos de coudelaria (1 e 2)
57	Aquisição de equipamentos de áudio, som, vídeo e foto
58	Aquisição de material de expediente
59	Aquisição de material hidráulico para manutenção de bens imóveis
60	Aquisição de equipamento de uso geral
61	Serviço de lavagem de roupa de cama
62	Serviço de manutenção de bens imóveis (concreto usinado, fôrmas...)
63	Aquisição de ferramentas (permanente)
64	Aquisição de peças para viatura (catálogo)
65	Aquisição de material de insumos de oficina
66	Aquisição de equipamentos de oficina

67	Serviço de manutenção de viaturas administrativas (VOLKSWAGEM)
68	Aquisição de material para processamento de dados (consumo)
69	Aquisição de uniformes
70	Aquisição de equipamentos educativo e Esportivo (academia)
71	Aquisição de equipamentos educativo e Esportivo
72	Serviço de recarga de toner e cartuchos de impressão
73	Serviço para a manutenção de material de rancho - (1 e 2)
74	Serviço de recarga de extintores

Fonte: BRASIL, 2016a.