

**ACADEMIA MILITAR DAS AGULHAS NEGRAS
ACADEMIA REAL MILITAR (1810)**

LUCAS ANTUNES VERONEZ

**CENTRO DE DEMANDA COMO PEÇA FUNDAMENTAL PARA DIMINUIÇÃO DAS
CONTRATAÇÕES DIRETAS**

Resende

2018

LUCAS ANTUNES VERONEZ

**CENTRO DE DEMANDA COMO PEÇA FUNDAMENTAL PARA DIMINUIÇÃO DAS
CONTRATAÇÕES DIRETAS**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Graduação em Ciências Militares, da Academia Militar das Agulhas Negras (AMAN, RJ), como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Ciências Militares.
Orientador: 1º Ten Int Júlio César Borba Bezerra Gomes.

Resende

2018

LUCAS ANTUNES VERONEZ

**CENTRO DE DEMANDA COMO PEÇA FUNDAMENTAL PARA DIMINUIÇÃO DAS
CONTRATAÇÕES DIRETAS**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Graduação em Ciências Militares, da Academia Militar das Agulhas Negras (AMAN, RJ), como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Ciências Militares.

Orientador: 1º Ten Int Júlio César Borba Bezerra Gomes.

COMISSÃO AVALIADORA

Júlio César Borba Bezerra Gomes 1º Tenente Intendente – Orientador

Resende

2018

“Nas grandes batalhas da vida, o primeiro passo para a vitória é o desejo de vencer.”

Mahatma Gandhi

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus que sempre me deu forças, saúde e motivação para enfrentar todos os desafios que a Academia Militar das Agulhas Negras impôs ao longo dos últimos quatro anos. Aos meus irmãos, Vinícius e Fernanda, ao meu pai Fernando e especialmente à minha mãe Nenza, que sempre acreditou em mim e contribuiu para a realização do meu sonho. Também agradeço aos meus amigos e companheiros, que sempre posso contar quando necessário, e também à minha namorada Daiane, que sempre me incentivou na conclusão desta pesquisa.

RESUMO

VERONEZ, Lucas Antunes. **O Centro de demanda como peça fundamental para diminuição das contratações diretas**. Resende: AMAN, 2018. Monografia.

O objetivo do trabalho é analisar o sistema do processo de planejamento, aquisição e controle de estoque e a efetivação do Centro de Demanda como medidas essenciais para uma gestão eficiente nas Organizações Militares do Exército Brasileiro. Além de descrever os princípios administrativos e o processo de compras na administração militar, também foi realizado um estudo de caso na Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, onde foi observado uma grande melhoria nos processos de aquisição através da criação dos Centros de Demanda. Esse trabalho também contribui para a construção de um conhecimento voltado à gestão de compras públicas e para o planejamento de demanda, auxiliando os administradores públicos em suas tomadas de decisões. A metodologia utilizada quanto aos objetivos foi a de pesquisa exploratória, quanto aos procedimentos como documental e quanto a abordagem do problema como qualitativa.

Palavras-chave: Licitações públicas. Exército Brasileiro. Planejamento de Demanda. Aquisições

ABSTRACT

VERONEZ, Lucas Antunes. **The Demand Center as a fundamental part to reduce direct contracting**. Resende: AMAN, 2018. Monografia.

The objective of this survey is to analyze the system of the process of planning, acquisition, stock control and effectiveness of the Demand Center as essential measures for a efficient management in the military organizations of the Brazilian Army. In addition to describing the administrative principles and the purchasing process in the military administration, the case study was made at the Army Command Military Staff School, where it was observed a great improvement in the processes of acquisition through the creation of Demand Centers. This research is also important for the construction of knowledge focused on the management of actions and for the planning of demand, assisting managers in their decisions. The methodology used for the objectives was the one of exploratory research, the procedures as like documentary and for the approach of the problem as qualitative.

Keywords: Public licitations. Brazilian army. Demand planning. Acquisitions.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	8
2. REFERENCIAL METODOLÓGICO	12
3. PROCESSO DE COMPRA E CONTRATAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	14
3.1 Dos deveres da Administração Pública	14
3.2 Conceito de Licitação	15
3.3 Fases da Despesa Pública	15
3.4 Da Obrigatoriedade da Licitação	16
3.5 Princípios da Licitação	17
3.6 Tipos de Licitação	21
3.7 Da Dispensa e da Inexigibilidade de Licitar.....	25
3.8 Sistema de Registro de Preços	28
4. PREVISÃO DA DEMANDA	30
4.1 Métodos de previsão de demanda	30
4.2 Avaliação da qualidade do modelo de previsão	34
5. A CONTRATAÇÃO EMERGENCIAL COMO HIPÓTESE DE CONTRATAÇÃO DIRETA	35
5.1 Contratação Emergencial	36
5.2 A urgência no atendimento	37
5.3 Desídia administrativa e a emergência fabricada	38
6. PROCESSO DE AQUISIÇÃO DE MATERIAIS EM UMA UNIDADE DO EXÉRCITO BRASILEIRO	40
6.1 Análise do processo administrativo de compras	40
7. APLICAÇÃO DO SISTEMA DE REPOSIÇÃO E DEMANDA DE MATERIAL NAS ORGANIZAÇÕES MILITARES	44
8. ANÁLISE DO RESULTADO E CONCLUSÃO	46
9. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	50

1. INTRODUÇÃO

A pesquisa que foi realizada tratou do assunto de licitações e contratos, campo de pesquisa inserido na área de administração militar, conforme definido na IG 12-02/1995 (Realização de Licitações e Contratos no EB).

Dentro do contexto atual da administração pública, a gestão através da utilização de um eficiente sistema de demanda tem se tornado cada vez mais importante para que seja facilitada a tomada de decisões em uma unidade administrativa.

Esse estudo se mostra importante para o meio da administração militar, visto que está intimamente ligado à gestão eficiente de Unidades Administrativas do Exército Brasileiro através da utilização de um centro de demanda para futuras contratações livres de problemas que podem ocasionar na responsabilização do gestor e de todos os envolvidos em um processo licitatório.

Por qual motivo, antes de qualquer medida administrativa, deve ter um planejamento? Por que não apenas agir conforme as necessidades vão surgindo?

A resposta para esse questionamento é pelo simples fato que planejar reduz a incerteza. Isso porque incerteza tem como consequência o tempo de espera, gerando custos e diversos problemas para o funcionamento de uma organização militar. Isso pode envolver uma série de mecanismos que ajudam a conseguir antecipar uma necessidade futura, como a elaboração de dados históricos ou a utilização de modelos matemáticos que ajudem a explicar o comportamento da demanda e ser capaz de realizar uma estimativa futura do que a unidade administrativa irá utilizar.

De acordo com Gabriela Pércio (2014):

“Planejamento tem como objetivo o controle da situação para que se obtenha o resultado esperado. O planejamento possibilita a gestão consciente dos recursos disponíveis e a minimização de riscos através de estratégias que otimizem os procedimentos e facilitem os resultados. O controle auxilia na tomada de decisões, reduzindo resultados inesperados baseados na emoção, na suposição e na intuição. Planejar impede a situação de emergência, antecipando de antemão o que fazer, como fazer e quando fazer.”

Para a Administração Pública, o ato de planejar está previsto em Lei. De acordo com o art. 6º do Decreto-Lei 200/1967 “As atividades da Administração Federal obedecerão aos seguintes princípios fundamentais: I – Planejamento; II – Coordenação; III – Descentralização; IV - Delegação de competência; V – Controle”.

Esses princípios são fundamentais à organização administrativa. Portanto, para a Administração Pública, planejar é um dever. Isso porque, segundo Gabriela Pércio (2014):

“A Administração Pública serve ao interesse comum, por esse motivo deve seguir a um sistema de regras e princípios. A falta de planejamento, ou a existência de um planejamento inadequado, é enquadrado como falha grave, ferindo diretamente o Princípio Constitucional da Eficiência, configurando assim como ato de improbidade Administrativa.”

Que de acordo com o Art 11 da Lei nº 8.429/92:

“Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente[...].”

O ato de planejar em uma aquisição de bens e serviços pela Administração Pública está diretamente ligado na realização de uma descrição com exatidão e clareza dos itens e o levantamento de quantidades a serem licitados. Isso terá como resultado um processo licitatório eficaz e ao não uso displicente do dinheiro público. A melhor forma de possibilitar essa exatidão é por meio da adoção de um eficiente sistema de demanda, que tem como objetivos identificar as principais necessidades, definir adequadamente os quantitativos que serão necessários para atender a necessidade da unidade administrativa, delimitar o objeto em suas características mínimas para que atendam a necessidade e realizar uma ampla pesquisa de mercado para estimar o preço da contratação. Vareschini (2013) complementa que um planejamento da demanda eficiente pode contribuir para previsões mais confiáveis, alinhar os níveis de estoque com os picos e vales e permitir um melhor retorno para um determinado produto ou canal.

O processo de contratação no âmbito das Organizações Militares apresenta determinadas características operacionais. Por esse motivo, sofre a intervenção de diversos agentes, tanto internos quanto externos, sendo assim sujeito a diversos eventos que podem colocar em risco os resultados almejados. Para que isso não aconteça, o processo de licitação

deve ser adequadamente planejado de forma a atender as necessidades das unidades, tudo em plena conformidade com as normas e com as legislações específicas. Como consequência, o tempo de aquisição no setor público será maior do que aquele observado no setor privado. (SANTOS, 2017)

A falta de organização, de conhecimento técnico e das necessidades de suprimento, dentre outros fatores, são apontados como as principais causas de erros no planejamento de demanda. Porém, como deve ser feito o planejamento? Diversas questões surgem em volta desse problema: Como deve ser delimitado o objeto e o quantitativo necessário com exatidão para que seja atendida as necessidades, muitas vezes essas que surgem de forma imprevisíveis? E como garantir que essas necessidades sejam atendidas de imediato, tendo em vista que os procedimentos de contratação são, muitas vezes demorados? (VARESCHINI,2013)

Portanto, é necessário apresentar algumas medidas que devem ser adotadas no que diz a respeito de um eficiente controle de demanda, já que o sucesso ou fracasso da contratação está diretamente ligado com um planejamento detalhado, pois isso influencia diretamente na administração eficiente da Organização Militar.

De acordo com essa problemática, uma medida utilizada em virtude de situações mal planejadas com muita frequência, embora seja ilegal, é o ato de fragmentar compras com o objetivo de manter o valor da aquisição dentro do limite imposto pela Lei 8.666/93, com o objetivo do procedimento administrativo se enquadrar como dispensa de licitação. Em vez do administrador realizar um procedimento muitas vezes demorado, no caso, o licitatório, é realizado a fragmentação em pequenas compras, para que o valor de cada uma delas esteja abaixo do limite estipulado.

Outro problema é a contratação emergencial em pequenas quantidades devido à falta de um planejamento e da previsão a longo prazo no quantitativos a serem comprados. Compras em quantidades menores, realizadas de maneira emergencial, são quase sempre em preços maiores. Com a organização e o bom planejamento no processo de compras, são economizados recursos públicos, além de realizar um pronto atendimento as necessidades da Organização. (SANTOS,2017).

Se aplicarmos um sistema de demanda eficiente em uma unidade Administrativa, irá ocasionar uma redução de contratações emergenciais, entre outros possíveis problemas de

contratação. Portanto, é condição indispensável à Administração Pública, a adoção de um sistema de planejamento. Programar o quantitativo e o qualitativo deveria se constituir tarefa básica, elementar e rotineira de qualquer unidade administrativa.

Foi apresentada a construção da pesquisa nos seus aspectos de metodologia e de fundamentação teórica. A proposta da pesquisa consiste em analisar o planejamento de demanda como peça fundamental para a diminuição das contratações diretas.

Com base no exposto acima, o trabalho está estruturado da seguinte maneira: O primeiro capítulo, aborda sobre o processo de compra e contratação na administração pública, trazendo uma breve conceituação do assunto, a análise das situações dos processos licitatórios. O segundo capítulo, apresenta o tema da previsão de demanda, seguindo os mesmos passos do capítulo anterior, ou seja, dando uma rápida conceituação do tema, uma análise da determinação de dados futuros baseados em modelos estatísticos, matemáticos. Os demais capítulos abordam os processos administrativo de compras e aquisições em uma unidade do Exército Brasileiro, e a aplicação do planejamento de demanda de material nas Organizações Militares.

2. REFERENCIAL TEÓRICO METODOLÓGICO

A pesquisa foi formulada seguindo os aspectos de metodologia e de fundamentação teórica. A proposta da pesquisa é relativa à análise do planejamento de demanda como peça fundamental para a diminuição das contratações diretas.

Segundo Vergara (2003), existem diversos tipos de pesquisa, de acordo com os critérios utilizados pelos autores. Dois critérios básicos são propostos: quanto aos fins e quanto aos meios de coleta de dados.

Quanto aos fins, esta pesquisa é descritiva, pois explica os fundamentos da administração pública, definindo o emprego e as características dos atos licitatórios e contratuais no Exército Brasileiro, colhido nos manuais e demais documentos relativos ao assunto.

Quanto à coleta de dados, foi realizada a pesquisa bibliográfica e documental, pois foi recorrida a material acessível na literatura, sejam livros, teses e textos atuais com novas contribuições, artigos sobre experiências na área administrativa e publicações técnicas, todos esses orientados ao funcionamento da administração pública exercida nas Organizações Militares do Exército Brasileiro.

Foram realizadas também análises em documentos militares tais como: manuais, regulamentos, portarias, diretrizes e noticiários expedidos pela Força, listados na Bibliografia.

2.1 Referencial metodológico

No decorrer da pesquisa, foi realizado um estudo da mudança organizacional no setor público que, segundo CHAVES (2006), causa grandes impactos na administração pública.

Foi analisado o planejamento das contratações e a elaboração do Termo de Referência, que segundo VARESCHINI (2013), são necessários para uma administração eficiente. Essas medidas evitam as principais falhas de contratações, que decorrem da falta de planejamento, culminando com dispensas de licitação em razão do valor fracionadas, contratações emergenciais por desídia, dentre outros problemas.

O controle físico de todo o material também foram abordados. De acordo com MARTELLI (2007), saber o que, quando e quanto deve permanecer no estoque, é um dos papéis do novo gestor de materiais dentro de uma empresa independentemente do segmento em que atua.

Também foi realizada a busca de trabalhos acadêmicos que tenham como tema central o Planejamento de Demanda. Pode-se citar pesquisas de Leticia Gilson , que aborda o planejamento e controle de produção, com o aprofundamento em gestão de demanda e estoques. Letícia Gilson (2012) afirma que planejamento pode ser definido como o processo de tomada de decisão realizado para antecipar uma desejada ação futura, utilizando meios eficazes para concretizá-la. O autor CORRÊA (2001)m complementa que o ato de planejar as necessidades futuras é entendido como o tempo que necessariamente tem que decorrer desde a tomada de decisão até que a decisão tome efeito. Se fosse possível decidir e tiver as alterações efetivadas de forma instantânea não seria necessário planejar e a decisão no momento seria suficiente.

Com bastante frequência foi realizada a análise de diversos manuais e legislações pertinentes ao tema, tais como o Regulamento de Administração do Exército (R3) que norteia as práticas administrativas Organizações Militares do Exército; a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que trata dos ajustes assinados pela Administração, dispensa a formalização de contrato em algumas hipóteses, como a aquisição de bens com entrega imediata; o Manual Licitações e Contratações Administrativas de Marinês Restelatto Dotti, que visa disponibilizar conhecimentos e habilidades acerca de licitações e contratações administrativas, explanando dúvidas e questões práticas que fazem parte do cotidiano dos agentes públicos envolvidos nesses processos, possibilitando-lhes o enfrentamento da situação de forma segura e eficaz; a Lei nº 10.520 de 17 de Julho de 2002 que institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal a modalidade de licitação denominada pregão; e também o Decreto nº 5.450, de 31 de maio de 2005, que regulamenta o pregão na forma eletrônica para aquisição de bens e serviços comuns e dá outras providências para aquisição de bens e serviços comuns. Foi utilizado também o Manual de Direito Administrativo, do Professor José dos Santos Carvalho Filho, que oferece um método didático e acessível para os leitores. No aspecto normativo, o autor incluiu comentários ou referências a diversas leis, todas imprescindíveis ao estudo dos temas.

3. PROCESSO DE COMPRA E CONTRATAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

3.1 Dos deveres da Administração Pública

Nos processos de contratação É dever da administração pública atender as necessidades coletivas e promover o bem comum. Pelo fato de ser um interesse nacional, a administração pública possui uma série de deveres, tais como, o dever de agir, o dever de eficiência, o dever de probidade, e o dever de prestar contas, além dos princípios, tais como o da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e o da eficiência.

O dever de agir, consiste na pratica da atos funcionais. Consiste na ação propriamente dita, na tomada de providências quando há uma necessidade administrativa. O dever de eficiência é o de que todo agente público deve realizar suas funções da melhor forma possível, com presteza, visando o máximo rendimento. O dever de probidade é o que se atribui à conduta do administrador público, no que se refere em agir com ética, honestidade, moralidade e legalidade.

O dever de prestação de contas consiste na apresentação de um relatório relativo as ações administrativas executadas durante um período de tempo, à uma entidade ou órgão público. Este é cumprido quando o gestor público presta constas ao Tribunal de Contas da União. De acordo com o Artigo 71, inciso II da Constituição Federal:

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete: II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário.

Tendo em vista que a gestão pública, ou seja, o ato de adquirir bens ou serviços é em função do atendimento dos interesses coletivos, é necessário o levantamento de necessidades para que sejam encaminhados para divisão de aquisições. Porém, qual é o procedimento administrativo que deve ser tomado para essas aquisições ?

3.2 Conceito de Licitação

A Licitação é determinada como o procedimento para a realização de aquisições e contratos pela Administração Pública em razão de atender diversos princípios, principalmente, o da impessoalidade, que busca sempre a contratação mais vantajosa, oferecendo igualdade aos concorrentes de serem contratados.

Para MEIRELES (2003, p.264)

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.

Pode-se deixar claro, portanto, que a finalidade da licitação é a busca da contratação mais vantajosa para a administração pública, oferecendo igual concorrência para todos os participantes do processo licitatório.

3.3 Fases da Despesa Pública

Na Fase de Planejamento, primeiro é realizada a fase de fixação, que consiste na adoção de medidas tendo em vista os recursos disponíveis, considerando o processo de planejamento governamental. Os programas orçamentários de governo estão incluídos no Plano Plurianual e na Lei de Diretrizes Orçamentárias. Após isso, é realizada a Descentralização de Créditos Orçamentários, ou seja, a movimentação de uma unidade orçamentária ou administrativa para outra (a autorização de utilizar créditos orçamentários).

Com a descentralização de créditos realizada, em seguida é executada a fase de Licitação, que, definida por lei, é o método administrativo para contratação de serviços, compras, alienações, concessões, permissões e locações destinado a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, da legalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos (artigos 2º e 3º). Resumindo, o objetivo da licitação é contratar a proposta mais vantajosa.

Após formalizado o contrato, é realizado o Empenho, onde é criado para o Estado a obrigação de pagamento pendente. É a garantia que existe o crédito necessário para a liquidação de um compromisso assumido. A liquidação É a verificação do cumprimento da obrigação por parte do credor. Por exemplo, é recebido o produto e conferido se as especificações do processo de licitação estão de acordo com àquelas do processo de licitação (qualidade, quantidade, etc.). Por último, o Pagamento é realizado, ou seja, a entrega de numerário ao credor. Só pode ser efetuado após ser realizado todas as etapas anteriores.

É importante respeitar a sequência das fases da despesa pública, caso ao contrário, poderá ser configurada como irregularidade. Portanto, antes do Ordenador de Despesas abrir um processo de licitação, deve ser verificado a existência de crédito orçamentário e de recursos financeiros para o pagamento da despesa. Uma fase depende da outra, por exemplo, a despesa somente será empenhada se a fase de licitação estiver concluída, da mesma forma que o pagamento será ser feito depois da liquidação. Por isso que, o planejamento e a organização das atividades de gestão irão contribuir com a eficiência da Administração.

3.4 Da Obrigatoriedade da Licitação

A Obrigatoriedade da Licitação está prevista no inciso XXI do art. 37 da Constituição Federal: :

Art. 37. 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, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

A Lei Federal 8.666/93 e suas alterações, regulamenta o art. 37, XXI, Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração pública em geral e dá outras providências inerentes à matéria. A obrigatoriedade da realização de procedimento licitatório, atinge os entes das Administrações diretas e entidades das Administrações indiretas dos três Poderes da União, Estados-membros, Distrito Federal e Municípios, por força dos dispositivos e termos acima mencionados. (Nilva da Costa Faustino,2009).

Porém, aquela entidade que recebe recursos provenientes do Estado sujeita-se às

sanções previstas na Lei de Improbidade Administrativa (Lei federal n. 8.429, de 02 de junho de 1992) . É isto o que dispõe seu art. 1º, quando afirma que:

Art. 1º. Os atos de improbidade praticados por qualquer agente público, servidor ou não, contra a administração direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, de Território, de empresa incorporada ao patrimônio público ou 2 de entidade para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, serão punidos na forma desta lei.

E, em seu parágrafo único, complementa:

Parágrafo único. Estão também sujeitos às penalidades desta lei os atos de improbidade praticados contra o patrimônio de entidade que receba subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício, de órgão público bem como daquelas para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com menos de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, limitando-se, nestes casos, a sanção patrimonial à repercussão do ilícito sobre a contribuição dos cofres públicos.

3.5 Princípios da Licitação

De acordo com Nilva da Costa Faustino, a licitação tem como objetivo garantir a moralidade dos atos administrativos e dos procedimentos da Administração Pública, inclusive na valorização da igualdade de oportunidade de prestar serviços ao Poder Público a todos os concorrentes. A exigência da realização de licitações precedendo a celebração das contratações públicas possui duas finalidades: a primeira consiste em possibilitar aos entes públicos a realização do melhor negócio, e, a segunda, garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, assegurando aos administrados a oportunidade de contratar com estas pessoas.

Segundo o entendimento de CRETELLA JÚNIOR (1993, p. 29):

Licitação, no Direito Público brasileiro atual, a partir de 1967, tem o sentido preciso e técnico de procedimento administrativo preliminar complexo, a que recorre a Administração quando, desejando celebrar contrato com o particular, referente a compras, vendas, obras, trabalhos ou serviços, seleciona, entre várias propostas, a que melhor atende ao interesse público, baseando-se para tanto em critério objetivo, fixado de antemão, em edital, a que se deu ampla publicidade.

O art. 3º da Lei de Licitações e Contratos da Administração, dispõe que a licitação:

Art. 3º. Será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhe são correlatos.

3.5.1 Princípio da Legalidade

Nos processos de licitação, esse princípio vincula os licitantes e os agentes da Administração Pública às normas, aos dispositivos legais, às regras e aos princípios em vigor. Diferente do Direito Penal, onde é permitido fazer tudo aquilo que não esteja proibido em Lei, no Direito Administrativo o agente público somente é autorizado a fazer o que consta expressamente na lei (BRASIL, 2017)

3.5.2 Princípio da Impessoalidade

Esse princípio obriga a administração pública a adotar todas medidas, critérios e objetivos de forma que afasta todos os interesses pessoais ou de outros indivíduos. Por Exemplo: favorecer uma empresa de algum parente ou conhecido. (BRASIL, 2017)

“Assim, portanto deve ser encarado o princípio da impessoalidade: A administração há de ser impessoal, sem ter em mira este ou aquele indivíduo de forma especial” (CARVALHO FILHO, 2008, pág.19).

3.5.3 Princípio da Moralidade

Toda ação e conduta dos licitantes e dos agentes da Administração tem de ser compatível com a moral, a ética, os bons costumes e conforme as regras. Cabe ao administrador e ao agente público a obrigação de ser honesto, leal e ter boa fé em suas ações de administração. É importante ressaltar que nem tudo que está dentro da lei é moral, portanto, todo ato de qualquer agente não pode conter de forma alguma características desonestas e imorais mesmo que pareçam legais (BRASIL, 2017).

“[...]o agente administrativo, como ser humano dotado da capacidade de atuar, deve, necessariamente, distinguir o Bem do Mal, o honesto do desonesto. E, ao atuar, não poderá desprezar o elemento ético de sua conduta. Assim, não terá que decidir somente entre o legal e o ilegal, o justo e o injusto, o conveniente e o inconveniente, o oportuno e o inoportuno, mas também entre o honesto e o desonesto. Por considerações de Direito e de Moral, o ato administrativo não terá que obedecer somente à lei jurídica, mas também à lei ética da própria instituição, porque nem

tudo que é legal é honesto, conforme já proclamavam os romanos. (MEIRELLES, 2012, pág. 90.)

3.5.4 Princípio da Publicidade

Todos os interessados devem ter acesso às licitações públicas e seu controle, através da divulgação de todos os atos praticados pelos administradores em todas as fases da licitação mediante publicação em órgão oficial (Diário Oficial), e em outros meios de comunicação (televisão, rádio, internet, dentre outros) (BRASIL, 2017).

“[...]todos os atos do procedimento deverão ser levados ao conhecimento público e, em especial, a todos os participantes. O princípio incide desde a abertura do certame até a contratação. Não há licitação sigilosa.” (ROSA, 2003, p.86).

3.5.5 Princípio da Eficiência

Todo agente público deve desempenhar suas atividades de forma atinja um resultado positivo para o serviço público e para as necessidades coletivas. É dever do administrador buscar resultados com celeridade, eficácia, economicidade, efetividade e qualidade por ocasião da concretização de seus atos administrativos (BRASIL, 2017).

“O princípio da eficiência apresenta, na realidade, dois aspectos: pode ser considerado em relação ao modo de atuação do agente público, do qual se espera o melhor desempenho possível de suas atribuições, para lograr os melhores resultados; e em relação ao modo de organizar, estruturar, disciplinar a Administração Pública, também com o mesmo objetivo de alcançar os melhores resultados na prestação do serviço público.” (DI PIETRO, 2002, p. 83).

3.5.6 Princípio da Celeridade

Esse princípio tem como objetivo simplificar todos os procedimentos do ato de licitação, evitando rigorismos excessivos e de formalidades desnecessárias. Este princípio é consagrado pela Lei ° 10.520 de 2002, que criou a modalidade Pregão (BRASIL, 2017).

3.5.7 Princípio da Isonomia ou Igualdade

Significa dar tratamento igual a todos os interessados. É condição essencial para garantir que todos os participantes tenham igual concorrência em todos os procedimentos licitatórios. Não é admitido a discriminação arbitrária na seleção do contratante. Exemplo: Direcionar uma marca por gosto ou motivos subjetivos (BRASIL, 2017).

“O princípio da igualdade constitui um dos alicerces da licitação, na medida em que está visa, não apenas permitir à Administração a escolha da melhor proposta, como também assegurar igualdade de direitos a todos os interessados em contratar. Esse princípio que hoje está expresso no artigo 37, XXI, da Constituição, veda o estabelecimento de condições que implique preferência em favor de determinados licitantes em detrimento dos demais.” (DI PIETRO, 2002, p. 302).

3.5.8 Princípio da vinculação ao Instrumento Convocatório

Obriga a Administração e o licitante a observarem e a seguirem rigorosamente as normas e condições estabelecidas no edital ou na carta convite (BRASIL, 2017).

“[...] A vinculação ao edital é princípio básico de toda licitação. Nem se compreenderia que a Administração fixasse no edital, a forma e o modo de participação dos licitantes e, no decorrer do procedimento ou na realização do julgamento, se afastasse do estabelecido, ou admitisse documentação e propostas em desacordo com o solicitado. O edital é a lei interna da licitação, e, como tal, vincula aos seus termos tanto os licitantes como a Administração que o expediu.” (MEIRELLES, 1998, p.239).

3.5.9 Princípio do Julgamento Objetivo

Estabelece que o administrador deve observar todos os critérios definidos no ato convocatório para o julgamento das propostas. Afastando, assim, fatores subjetivos ou de critérios não previstos no ato convocatório, mesmo que em benefício da própria administração (BRASIL, 2017). A Lei 8.666/93 em seu artigo 45 estabelece que:

“ O julgamento das propostas será objetivo, devendo a Comissão de licitação ou o responsável pelo convite realizá-lo em conformidade com os tipos de licitação, os critérios previamente estabelecidos no ato convocatório e de acordo com os fatores exclusivamente nele referidos, de maneira a possibilitar sua aferição pelos licitantes e pelos órgãos de controle.”

Os princípios das licitações são de enorme importância de estudo, por se apresentarem como parâmetros que irá guiar toda a aplicação das normas e dos dispositivos legais do ramo da Administração Pública.

3.6 Tipos de Licitação

Os tipos de licitação são determinados em razão do critério de julgamento utilizado pela administração para a seleção e escolha da proposta mais vantajosa para a unidade. Os tipos de licitação estão definidos no § 1º, do art. 45, da Lei nº 8.666/93: menor preço, melhor técnica, técnica e preço e maior lance ou oferta.

3.6.1 Menor preço

É o critério que estabelece que a melhor proposta para a contratação de uma compra ou serviço de modo em geral para a administração é o de menor preço.

3.6.2 Melhor técnica:

A escolha é feita em razão de fatores técnicos. Usada para serviços específicos que exigem especificamente a natureza intelectual do concorrente. Os principais serviços contratados nesse tipo de licitação são o na elaboração de projetos, cálculos, fiscalização, elaboração de projetos. Entre outros. O concurso é um exemplo de licitação do tipo melhor técnica.

3.6.3 Técnica e Preço:

De acordo com MELLO (2006), o critério de seleção da melhor proposta é o que resulta da média ponderada das notas atribuídas aos fatores técnica e preço, valorados na conformidade dos pesos e critérios estabelecidos no ato convocatório. Deverão estar constados critérios claros e objetivos para identificação de todos os fatores pertinentes que serão considerados para a avaliação da proposta técnica.

3.6.4 Maior Lance ou Oferta:

Esse tipo de licitação é específico em casos de alienação de bens ou concessão de direito real de uso. Através do renomado GASPARINI (1995), é tipo de licitação de que não oferece qualquer dificuldade na sua promoção. Tirante o fato de que o procedimento licitatório deve levar ao maior preço, tudo o que mais obedece à licitação de menor preço.”

3.6.5 Menor preço como o tipo de licitação padrão:

A Lei nº 8.666/93 deu preferência ao julgamento das licitações pelo critério do menor preço. É evidente que outros elementos, tais como qualidade, durabilidade, garantias ou aparência do produto ou serviço etc., devem ser considerados ao ser realizada a licitação,

ainda que se trate de licitação do tipo menor preço. Nesse tipo de licitação, porém, o único e exclusivo critério que poderá ser utilizado para determinar se a proposta do licitante é melhor que a proposta apresentada pelo licitante B é seu preço. (Furtado, 207, pág. 407).

3.6.6 Modalidades de Licitação

As modalidades são determinadas em razão do valor atribuído a cada licitação. A razão da criação de diferentes modalidades são para que existam legislações específicas. Segundo a lei 8.666 de 21 de junho de 1993, são consideradas modalidades de licitação: concorrência, tomada de preços, convite, concurso e leilão. Posteriormente, buscando maior celeridade para as licitações, através da Lei 10.520 de 17 de julho de 2002, foi criada a modalidade de licitação pregão.

Segundo o Art. 23 da Lei de Licitações, as modalidades de licitação concorrência, tomada de preços e convite serão determinadas em função dos seguintes limites dos valores de 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); e 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).”(Lei, 8.666 de 1993 art. 23).

3.6.7 Concorrência

É a modalidade de licitação mais apropriada para contratos de valor elevado. De acordo com Meduar “é utilizada, em geral, para contratos de grande valor e para alienação de bens públicos imóveis (art.17, I), podendo esta alienação proceder também mediante Leilão, nos casos previstos no art.19.”.

Di Pietro descreve que a concorrência “é a modalidade de licitação que se realiza com ampla publicidade para assegurar a participação de quaisquer interessados que preencham os requisitos previstos no edital.

Todos os interessados devem, na fase inicial de habilitação preliminar, comprovar possuir todos os requisitos mínimos de qualificação exigido no edital para a execução de seu objeto. A concorrência é aplicável para: a) Obras e serviços de engenharia acima de

R\$1.500.000,00 ; b) Demais compras e serviços acima de R\$ 650.000,00. 2 Seu edital deve ser publicado em 40 dias quando o tipo de contratação for empreitado integral ou “técnica e preço”, e em 30 dias nos demais casos.

3.6.8 Tomada de preços.

A tomada de preços é realizada somente entre os interessados devidamente cadastrados, que atendem a todas as condições exigidas para cadastramento até o terceiro dia anterior à data do recebimento das propostas, observada a necessária qualificação (DI PIETRO, 2005, p.339).

Conforme Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo, “Na tomada de preços, a habilitação que corresponde ao próprio cadastramento é prévia à abertura do procedimento.”

O objetivo desta modalidade é tentar tornar o procedimento mais célere, uma vez que as informações das empresas participantes já se encontram em banco de dados próprio do Órgão licitante. A documentação referente à regularidade fiscal e à capacidade jurídica não haveria de ser analisada novamente, restando apenas a análise da documentação pertinente à qualificação técnico-financeira, de acordo com a exigência de cada licitação. (CRECENCIO, 2011).

A Tomada de Preços é aplicável para: a) Obras e Serviços de engenharia no valor até R\$1.500.000,00 ; b) Demais compras e serviços até R\$ 650.000,00. Seu edital deve ser publicado em até 30 dias.

3.6.9 Concurso

O Concurso é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados para escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, mediante a instituição de prêmio ou remuneração aos vencedores, conforme critérios constantes de edital publicado na imprensa com antecedência mínima de 45 dias (ROSA, 2006, p. 30).

3.6.10 Leilão

É a modalidade de licitação entre quaisquer interessados para venda de bens móveis inservíveis para a administração ou de produtos legalmente apreendidos ou penhorados, ou para alienação de bens imóveis.

O leilão é realizado através do oferecimento de lances e pode ser acometido por

leiloeiro oficial ou servidor designado. Conforme Meduar é: “Característico do leilão é o oferecimento de lances, pelos participantes, considerando-se vencedor quem oferecer o maior lance, igual ou superior ao valor da avaliação. O leilão pode ser acometido a leiloeiro oficial ou a servidor designado pela Administração, procedendo-se na forma da legislação pertinente (art. 53)”. (MEDAUAR, 2006, p. 185)

3.6.11 Pregão

Buscando maior celeridade e transparência aos processos licitatórios realizados pela Administração Pública, foi criado pela Lei 10.520, de 17 de julho de 2002, a modalidade Pregão. Destinado para a aquisição de bens e serviços comuns, qualquer que seja o valor estimado da contratação. A disputa é realizada através de propostas e lances em sessão pública.

3.6.12 Pregão eletrônico

Regulamentado pelo Decreto 5.450, de 31 de maio de 2005. Em seu artigo 4º, o Pregão tornou-se modalidade obrigatória para aquisição de bens e serviços comuns, preferencialmente em sua forma eletrônica. É importante salientar que esse tipo de licitação, na forma eletrônica, não se aplica às contratações de obras de engenharia, as de locações imobiliárias e alienações em geral.

Com a evolução da tecnologia de informação, foi oferecido um ambiente para que o pregão seja realizado através dos meios eletrônicos, evitando assim as dificuldades de deslocamento e a falta de tempo para chegar até o local do pregão presencial. O objetivo dessa modalidade é reduzir tempo e os custos do processo licitatório. Nessa ideia, Araújo diz que:

“Outra inovação é a possibilidade de realização do pregão por meio de recursos de tecnologia de informação, nos termos de regulamentação específica (art.2º, parágrafo único), como, por exemplo, a disponibilização de bancos de dados, computadores em rede, acesso à internet e outros mecanismos, como o pregão eletrônico”. (ARAÚJO, 2010, P. 605)

A diminuição de tempo e custo é o objetivo do pregão, que, conforme Gasparini, “permite a qualquer interessado acompanhar o seu desenvolvimento em tempo real.” (GASPARINI, 1995).

3.7 Da dispensa e da inexigibilidade de licitar

Pela lei de licitações, o procedimento padrão a ser adotado para adquirir bens, material ou serviços sempre será o licitatório. Porém, existem exceções. A licitação, ela pode ser dispensada, dispensável ou inexigível.

3.7.1 Dispensa de Licitação:

A dispensa de licitação é a contratação direta mediante licitação dispensada ou licitação dispensável.

Com relação à Licitação Dispensada, o administrador possui uma desobrigação expressa do dever de licitar. Assim, não existe a faculdade para se fazer licitação por razões de interesse público devidamente justificado. Visto que, levando-se em conta o princípio de eficiência, em certos casos, a licitação não é a melhor alternativa para uma contratação da Administração Pública.

A licitação dispensada ocorre nos casos em que não é realizada a licitação por razões de interesse público devidamente justificado. É o caso da alienação de bens da Administração Pública que será precedida de avaliação e não de licitação (art. 17 da Lei 8666/93).

Previsto no artigo 17 da Lei 8.666/93, é o caso da alienação de bens da administração pública que será precedida de avaliação. Segundo Furtado, “são todas as hipóteses de alienação de bens móveis e imóveis pela Administração pública, condicionada à existência do interesse público e precedida de prévia avaliação.”. O mesmo discorre Di Pietro : “dispensa a licitação quando se tratar de alienação de bens imóveis, mediante dação em pagamento, permitida exclusivamente para outro órgão ou entidade da Administração Pública.”. Assim, conforme o mesmo doutrinador, “só se licitam bens homogêneos, intercambiáveis equivalentes, "não sendo possível licitar coisas desiguais, em razão das características do que se pretende e quaisquer objetos em certame possam atender ao que a administração almeja.

Licitação dispensável, o administrador pode ou não realizar o procedimento licitatório, ou seja, a dispensa de licitação não é obrigatória, mas deve seguir os seguintes valores limites impostas pela Lei 8.666. Mesmo havendo possibilidade de competição entre os fornecedores, a licitação pode ser dispensada em virtude do interesse público. As hipóteses de dispensa de licitação estão dispostas no Artigo 24 da Lei 8.666. A licitação é dispensável, segundo o ensinamento de Mello, “quando há intervenção do Estado no domínio econômico, para

regular preço, normatizar o abastecimento ou a venda de bens produzidos ou comercializados por órgãos ou entidades da Administração pública em virtude de sua finalidade.”(MELLO, 2000, p. 75).

Segundo o Artigo 24 Lei nº 8.666/93 é dispensável a licitação

“I- obras e serviços de engenharia de valor até 10% do limite previsto na alínea "a", I do art. 23 da Lei 8.666/93, não sendo parcelas de uma mesma obra ou serviço ou ainda de obras e serviços da mesma natureza e no mesmo local que possam ser realizados conjunta ou concomitantemente. II- outros serviços e compras de valor até 10% do limite previsto na alínea "a", II do art. 23 da Lei 8.666/93, não se referindo a parcelas de um mesmo serviço, compra ou alienação de maior vulto que possa ser realizado de uma só vez; III- nos casos de guerra ou grave perturbação da ordem; IV- nos casos de emergência ou de calamidade pública, quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, e somente para os bens necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa e para as parcelas de obras e serviços que possam ser concluídas no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias consecutivos e ininterruptos, contados da ocorrência da emergência ou calamidade, vedada a prorrogação dos respectivos contratos; V- quando não acudirem interessados à licitação anterior e esta, justificadamente, não puder ser repetida sem prejuízo para a Administração, mantidas, neste caso, todas as condições preestabelecidas; VI- quando a União tiver que intervir no domínio econômico para regular preços ou 3 normalizar o abastecimento; VII- quando as propostas apresentadas consignarem preços manifestamente superiores aos praticados no mercado nacional, ou forem incompatíveis com os fixados pelos órgãos oficiais competentes, casos em que, observado o parágrafo único do art. 48 desta Lei e, persistindo a situação, será admitida a adjudicação direta dos bens ou serviços, por valor não superior ao constante do registro de preços, ou dos serviços; (Vide § 3º do art. 48); VIII- para a aquisição, por pessoa jurídica de direito público interno, de bens produzidos ou serviços prestados por órgão ou entidade que integre a Administração Pública e que tenha sido criado para esse fim específico em data anterior à vigência desta Lei, desde que o preço contratado seja compatível com o praticado no mercado; (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994); IX- quando houver possibilidade de comprometimento da segurança nacional, nos casos estabelecidos em decreto do Presidente da República, ouvido o Conselho de Defesa Nacional; (Regulamento) [...]”

Dispensa de licitação pode ser divididas em diversas razões:

A) Em razão do pequeno valor - por exemplo, nas contratações para obras de serviços de engenharia, para que seja dispensada a licitação, o valor não pode superar R\$150.000,00 (cento e cinquenta mil reais). Por ter o valor restrito, a licitação é dispensada.

B) Em razão de situações excepcionais - tempo do procedimento licitatório é incompatível com a urgência na celebração do contrato; comprovado desinteresse dos particulares no objeto do contrato; nos casos de emergência ou calamidade pública; não existindo a possibilidade de esperar o tempo da licitação.

C) Em razão do objeto contratado.

D) Em razão da pessoa - a dispensa neste caso é possível devido apenas às pessoas envolvidas na licitação. Por exemplo: a licitação para objeto fornecido para pessoa jurídica de direito público interno. Nesta hipótese só pode ser usada por pessoa jurídica de direito público interno e presentes os seguintes requisitos: - Contratado seja órgão ou entidade da Administração Pública (art. 6º, XI da Lei 8666); - Que o órgão ou entidade tenha o fim específico de fornecer os bens ou serviços objeto do contrato; - Contratante e contratado sejam do mesmo nível de governo; - Preço contratado seja compatível com mercado.

A dispensa de licitação, com exceção as realizadas em razão do pequeno valor (previstas nos incisos I e II do Art. 24) deve ser sujeitas à análise jurídica da Advocacia Geral da União. Além disso, a administração pública é obrigada a justificar a situação da contratação direta, expondo os motivos da escolha do contratado, justificar e comprovar a regularidade da contratação direta, encaminhar à autoridade superior para ratificação de todos os atos da contratação, no prazo de até 3 (três) dias, para a publicação no Diário Oficial da União no prazo de 5 (cinco) dias, conforme Art.26, da Lei 8.666 de 1993. (BRASIL, 2017).

A contratação com fundamento no art. 24 da lei 8.666/93 exige que, concomitantemente, seja apurado se a situação emergencial foi gerada por falta de planejamento, desídia, ou má gestão, hipótese que quem lhe deu causa será responsabilizado na forma da lei (Em referência ao Acórdão TCU 1876/2007).

3.7.2 Inexigibilidade de licitação

Nos casos de inexigibilidade, existe a situação de inviabilidade de competição devido a singularidade do objeto a ser adquirido. Segundo JESSÉ TORRES PEREIRA JUNIOR, “licitação inexigível equivale a licitação impossível; é inexigível porque é impossível; é impossível porque não há como promover-se a competição”.

A Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993, especifica:

“Artigo 25 – É inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição, em especial: I – para aquisição de materiais, equipamentos, ou gêneros que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivo, vedada a preferência de marca, devendo a comprovação de exclusividade ser feita através de atestado fornecido pelo órgão de registro do comércio do local em que ser realizaria a licitação ou a obra ou o serviço, pelo Sindicato, Federação ou Confederação Patronal, ou, ainda, pelas entidades equivalentes; II – para a contratação de serviços técnicos enumerados no art. 13 desta Lei, de natureza singular, com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação.

Quando apenas um fabricante ou fornecedor tem a capacidade de oferecer determinado produto ou serviço com características especiais e especificações ímpares, a licitação se torna impossível de ser realizada pelo fato de haver apenas um único participante. Por esse motivo, a regra de licitar se torna exceção, e fica caracterizado como uma inexigibilidade de licitação.

3.8 Sistema de Registro de Preços

O Sistema de Registro de Preços é uma ferramenta pelo qual é utilizado pelo Poder Público para a aquisição de bens e serviços de forma que fique registrado os preços sem que haja a obrigação de firmar contratações. De acordo com o art. 2º, inciso I, deste decreto mesmo decreto, SRP “é um conjunto de procedimentos para registro formal de preços relativos à prestação de serviços e aquisição de bens, para contratações futuras”. Vale ressaltar que, “O prazo de validade da ata de registro de preços não será superior a doze meses”, de acordo com o art. 12, caput, do Decreto nº 7.892 (BRASIL, 2013).

Os preços são lançados em uma “ata de registro de preços”, cujo objetivo é firmar contratações futuras, seguindo rigorosamente as condições estabelecidas no ato convocatório da licitação.

O SRP é uma opção economicamente viável a Administração Pública para compras habituais ou serviços frequentes. Por exemplo: medicamentos, hortifrutigranjeiros, etc. Também em casos de estocagem inviável, para entregas parceladas e também quando a previsão de quantidade exata é desconhecida. Além disso, é essencial para a participação de mais de um órgão da Administração Pública (carona).

O Sistema de Registro de Preços é estabelecido como a principal ferramenta a ser utilizada em licitações, devido a sua capacidade de reduzir os custos com os processos de aquisições. Uma das principais situações que ocorrem virtude da aplicação do Sistema de Registro de Preços é a não previsão do quantitativo a ser demandado. Porém, tal ocorrência não pode e nem deve justificar, muito menos incentivar, a falta de planejamento pelos órgãos públicos quando é estipulado as reais necessidades da Unidade Administrativa.

A consequência de licitações realizadas no SRP em virtude do mal planejamento é a perda gradual do mercado fornecedor para com o Estado em virtude do desconhecimento com o quantitativo a ser adquirido. Dessa forma, descontos em razão pelo volume a ser adquirido vão gradualmente deixando de ser aplicados pelos fornecedores em decorrência do alto grau de incertezas presentes na contratação.

Além disso, as vantagens proporcionadas pelo SRP são perdidas quando as aquisições de bens ou contratações de serviços são realizadas isoladamente pelas Unidades Administrativas incluídas na Ata de Registro de Preço para um mesmo objeto. Devido à falta de padronização, os custos são aumentados devido aos preços diferentes e a qualidade dos bens e serviços prestados são diminuídas.

Diante disso, o planejamento da demanda na Administração Pública é de extrema importância nas aquisições de bens e na contratações de serviços até mesmo no Sistema de Registro de Preços, para que seja alcançada a sua máxima eficiência e economicidade em virtude de suas vantagens oferecidas.

4. PREVISÃO DE DEMANDA

De acordo com SANTORO (2007) a previsão de demanda é um processo para determinação de dados futuros baseados em modelos estatísticos, matemáticos, qualitativos ou econométricos apoiados em metodologia de trabalho definida.

A principal razão e motivação para que seja feita uma previsão sobre o futuro é que o tempo de ciclo, ou seja, o período entre o início e o término de uma atividade, produtiva ou não, sejam demasiadamente elevados. Nesses casos, existem ferramentas de previsão que podem ser de extrema importância para análise de futuras demandas.

4.1 Métodos de previsão de demanda

Existem diversos métodos para a previsão quantitativa que pode ser realizada através de modelos matemáticos. Porém, o emprego de cada modelo depende da série temporal, que apresenta quatro características diferentes em seu comportamento. De acordo com Makridaki, essas características são:

Média: quando os valores da série flutuam em torno de uma média constante.

Sazonalidade: padrões cíclicos de variação se repetem em intervalos relativamente constantes de tempo.

Ciclo: variações ascendentes e descendentes (ondulatório) em intervalos não regulares de tempo, porém que, ao longo de vários anos tende a ser periódico

Tendência: ocorre quando a série apresenta comportamento ascendente ou descendente por um longo período de tempo.

De acordo com a definição de Chase (2005), existiriam 4 grandes grupos de previsão:

1. Modelos qualitativos de previsão: São baseados no julgamento, conhecimento e intuição de uma ou mais pessoas. Também chamados de métodos de julgamento e existem vários desses métodos que são de grande aplicação: método Delphi, Júri de executivos, força de vendas, pesquisa de mercado, analogia histórica, dentre outros.

2. Séries temporais: São métodos quantitativos que levam em conta o passado para prever o que ocorrerá no futuro. Para isso, esses métodos utilizam recursos matemáticos para

calcular tendências e ajustes procurando obter resultados confiáveis. Os modelos matemáticos utilizados podem ser: a média móvel simples, média móvel ponderada, média ponderada exponencial, dentre outros.

3.Método causal: É o método que usa dados históricos para entender as variáveis independentes, como campanhas promocionais, condições econômicas e ações dos concorrentes, a fim de prever a demanda. Esse método busca encontrar, isolar e compreender as variáveis que influenciam a demanda para com o auxílio dessas informações prever a demanda.

4.Simulações: São modelos computacionais que criam cenários para os diferentes comportamentos das variáveis relacionadas, simulando dessa forma os possíveis caminhos que a demanda poderia trilhar.

Vale salientar que a utilização de uma única técnica de previsão de demanda pode não ser suficiente para incorporar todo o conhecimento associado ao ambiente de previsão.

4.1.1 Métodos Qualitativos

São mais difíceis de representar numericamente, por esse motivo, são valorizados dados subjetivos. As técnicas qualitativas, de acordo com Moreira (2009), são aquelas baseadas no julgamento e na experiência das pessoas, desde que estas tenham condições de opinar sobre a demanda futura, ou seja, por especialistas. As seguintes técnicas serão abordadas a seguir: Técnica Delphi, Opiniões de Executivos e Pesquisas de Mercado.

4.1.1.1 Método Delphi

O método Delphi consiste em que a tomada de decisão é baseada de acordo com a opinião de um grupo de especialistas (brainstorming). Dessa forma, cada elemento fica isolado da influência dos restantes.

Segundo Wanke e Julianelli (2006), o julgamento coletivo apresenta melhores resultados do que o julgamento individual. Para Moreira (2009), a principal vantagem é que os dados finais são impessoais, que caso ao contrário, poderiam distorcer os resultados. E a principal desvantagem consiste em que a técnica depende muito da forma e qualidade dos julgamentos.

4.1.1.2 Opiniões de Executivos

Nesse método, as previsões de demanda qualitativas são realizadas com base na opinião de executivos que conhecem bem as atividades dos seus respectivos setores. Diferente do método de Delphi, esse debate entre os envolvidos é relativamente dinâmico, presencial e de forma direta. De acordo com Moreira (2009), a vantagem dessa técnica é que o produto da previsão é a soma de diferentes pontos de vista de diferentes áreas. Dessa forma, os resultados serão mais precisos e de qualidade. Os pontos negativos consistem em maiores possibilidades de erros devido a problemas de conflito de opiniões, de interesses, de hierarquia e de poder.

4.1.1.3 Pesquisa de Mercado

O objetivo desse método é identificar as necessidades dos consumidores. Pelo fato de serem os determinadores da demanda, as opiniões dos consumidores são de maior importância para que seja realizada as previsões de necessidades.

Para ser realizada uma pesquisa precisa, é necessário diversos instrumentos de coleta de dados e um grande conhecimento técnico especializado por parte dos planejadores.

4.1.2 Métodos Quantitativos

Os métodos quantitativos de demanda são representados numericamente, baseados em dados e informações passadas, geralmente, registradas em históricos de compras e vendas de uma empresa ou unidade administrativa. São utilizados métodos estatísticos para compreender os padrões de comportamento das demandas passadas, com a finalidade de prever o comportamento de necessidades futuras. (CORRÊA, 2009)

Os métodos baseados em análise de séries temporais mais abordados nesse trabalho são Média Móvel e Suavização Exponencial.

4.1.2.1 Média Móvel

O método da média móvel é um dos mais utilizados em previsão de curto prazo e para itens com histórico de pequenas alterações (CORRÊA, 2001) Consiste basicamente em calcular a média dos períodos anteriores

$$F_t = \frac{D_{t-1} + D_{t-2} + D_{t-3} + \dots + D_{t-n}}{n}$$

Onde:

F: Forecast

Dt: Demanda observada no período t

t: é o índice do período de tempo

n: número de valores utilizados da média móvel

Por exemplo, suponha que uma unidade administrativa qualquer teve uma demanda mensal de 10, 12 e 8 nos últimos 3 meses. Para obter uma previsão usando médias móveis, você simplesmente calcula a média desses últimos 3 meses: $(10+12+8)/3 = 30/3 = 10$. E então, a previsão é 10 para o próximo mês.

4.1.2.2 Suavização Exponencial

Bastante utilizado devido a sua simplicidade, facilidade de ajuste e de boa precisão de previsão. É atribuído pesos que diminuem exponencialmente de acordo com o tempo de que foram estabelecidos os valores passados. Ou seja, os valores mais recentes recebem pesos maiores do que os valores mais antigos

$$F_{t,k} = B_{t-1} + \alpha (D_{t-1} - B_{t-1})$$

$$F_{t,k} = \alpha D_{t-1} + (1 - \alpha)B_{t-1}$$

Onde:

F: Forecast

Dt: Demanda observada no período t

t: é o índice do período de tempo α : é a constante de ponderação exponencial y

t: valor da demanda observada no período t

4.2 Avaliação da qualidade do modelo de previsão

A qualidade da previsão de demanda, ou seja, aquela que esteja adequada e coerente com a realidade, depende de um bom processo e método.

Após a realização de todos os processos, é extremamente fundamental a aplicação da avaliação do modelo de previsão empregado, cujo objetivo é determinar se ele está ou não condizente com a realidade. Essa avaliação do modelo é fundamentada nos chamados indicadores de desempenho. A falha do modelo de previsão será proporcional a diferença entre o quantitativo previsto e o quantitativo real observado.

De acordo com Correa (2005), a avaliação da amplitude e do viés do erro é de extrema importância. Pois esta, serve para melhorar o modelo de previsão, identificando os erros empregados.

Existe um indicador de erro, chamado de indicador erro percentual médio. Basicamente, o modelo de previsão com menor indicador erro percentual médio, será o mais adequado e coerente com a realidade da empresa. Abaixo estão os métodos que podem ser utilizados para a avaliação da qualidade do modelo de previsão:

O indicador erro percentual médio é um tipo de indicador de viés. De forma geral, o modelo mais adequado será aquele que possuir menor erro global e coerência com a realidade da empresa. Para avaliar o modelo maneira consistente, um método popular pode ser utilizado, o método MAPE (Média absoluta percentual dos erros)

4.2.1 MAPE - Média absoluta percentual dos erros

Indica a proximidade entre o valor obtido na previsão e o valor verdadeiro da demanda.

$$MAPE = \frac{100}{n} \sum_{t=1}^n \left| \frac{D_t - F_t}{D_t} \right|$$

n: número de valores coletado

t: período em questão

Dt: Valor observado

Ft: Valor previsto

5. A CONTRATAÇÃO EMERGENCIAL COMO HIPÓTESE DE CONTRATAÇÃO DIRETA

Como já foi dito anteriormente, de acordo com o inciso XXI do art. 37 da Constituição Federal, as contratações da administração pública deve ser obrigatoriamente realizadas através da licitação. Essa é a regra. Porém, de maneira excepcional, podem ser realizadas a contratação direta, através da dispensa, inexigibilidade de licitação ou licitação dispensada. Todas essas formas de contratação estão previstas em legislação, tratadas na Lei nº 8.666/1993, que é a Lei Geral de Licitações e Contratações Públicas.

Como foi detalhado no capítulo anterior, a licitação dispensada é destinada para alienação de bens públicos e a licitação dispensável em casos de emergência, de calamidade pública, em razão do baixo valor da contratação, entre outras razões. Suas hipóteses estão exaustivamente previstas artigo no artigo 17 da Lei 8.666/93, no caso de licitação dispensada, e no Artigo 24 da Lei 8.666/93 no caso de licitação dispensável. Já a inexigibilidade está prevista no art. 25 da Lei no 8.666/1993. A contratação emergencial está prevista entre as hipóteses do art. 24 da Lei no 8.666/1993, ou seja, é uma licitação dispensável, há a faculdade da contratação por meio de licitação. Nesse caso, seria totalmente possível de ser realizada o processo licitatório, porém pode ser dispensada em razão de disposição legal: em caso de guerra, calamidade pública, entre outras situações emergenciais.

Portanto, fica caracterizado como contratação emergencial, quando há a existência de situação emergencial ou calamitosa, necessidade de urgência e o risco de ocorrência de sérios danos a pessoas ou bens. Deve-se ter em mente que situação emergencial é diferente de situações ocasionadas por falta de planejamento. Esse último é caracterizado como o principal problema enfrentado pela contratação pública. Por esse motivo que as o Tribunal de Contas da União exige a elaboração de um planejamento excepcional, contendo o termo de referência e um projeto executivo completo e bem detalhado.

Deve ficar claro que a para a ocorrência de dispensa de licitação, mesmo quando as hipóteses para tal realização estão de acordo com a legislação, muitas vezes não significa ser o melhor processo de contratação a ser utilizado. O ato licitatório sempre oferece maiores chances da contratação estar condizente com a especificação do objeto, visto que haverá maior participação de fornecedores interessados, o que não acontece por meio de um processo

de contratação isolada. Dessa forma, a opção pela licitação deve ser priorizada.

Cada vez mais órgãos de controle internos e externos, no caso do Exército Brasileiro, a ICFEx e o Tribunal de Contas da União, detectam constantemente situações emergenciais ocasionadas devido à falta de planejamento por parte dos administradores públicos. A consequência, muitas vezes, é a recorrência por parte do gestor público à dispensa de licitação prevista no inciso IV do art. 24 .

Como foi debatido anteriormente, a licitação é estabelecida como a forma fundamental para contratações da administração pública. Porém, existem hipóteses em que essa forma seria impossível, ferindo assim o princípio de eficiência. Assim, procedimento licitatório sacrificaria os interesses públicos, não assegurando, dessa forma, a contratação mais vantajosa.

5.1 Contratação Emergencial

Em casos em que é opcional a realização da licitação, o administrador deve ter redobrada atenção e cautela. No caso das contratações diretas, emergência significa necessidade de atendimento imediato.

Não existe a possibilidade do administrador utilizar, ou até mesmo criar, uma situação de emergência para dispensar a prática de licitação para compras e contratação de serviços. Nesse sentido, J.C Mariense Escobar (1993) deixa claro que, a situação emergencial passível de dispensa de licitação é aquela que resulta do imprevisível, e não da inércia administrativa.

A situação adversa, dada como emergencial ou de calamidade pública, não pode ter sido originada devido à falta de planejamento, da desídia administrativa ou da má gestão dos recursos disponíveis. Ou seja, a culpa da dispensa não pode, de forma alguma, ser atribuída ao agente público que tinha o dever de agir para prevenir a ocorrência de tal situação.

Nesse sentido é o entendimento do TCU:

(...) a situação adversa, dada como de emergência ou de calamidade pública, não se tenha originado, total ou parcialmente, da falta de planejamento, da desídia administrativa ou da má gestão dos recursos disponíveis, ou seja, que ela não possa, em alguma medida, ser atribuída a culpa ou dolo do agente público que tinha o dever de agir para prevenir a ocorrência de tal situação; (...). (Decisão 347/1994 Plenário).

Segundo Marçal Justen Filho, para que a dispensa de licitação ocorra em virtude da hipótese do inciso IV do art. 24, é dever da administração avaliar a presença de dois requisitos mínimos: o primeiro é a demonstração concreta e efetiva da potencialidade de dano ao patrimônio público, e não retratando apenas uma urgência simplesmente teórica. São situações que comprometem a segurança, em que exista o risco de destruição ou de sequelas à integridade física ou mental de pessoas, ou, quanto a bens, o seu perecimento ou deterioração. Não é qualquer prejuízo, que possa ser reparado, que autoriza a dispensa de licitação. O segundo requisito é a comprovação se a dispensa de licitação evitará prejuízos que não possam ser recompostos posteriormente. É a demonstração que a contratação direta é via adequada e efetiva para eliminar riscos.

Podemos citar, como exemplo de situação emergencial, o caso de um hospital público que teve grande aumento de demanda devido a um desastre com grande quantidade de vítimas. Obviamente, o hospital terá que aumentar a sua capacidade de atendimento. Isso implicaria em necessidade de adquirir materiais e serviços que não poderão esperar o tempo necessário para a realização de um processo licitatório.

5.2 A urgência de atendimento

A urgência de atendimento é aquela que caracteriza o risco de prejuízo de bens públicos caso as medidas não sejam imediatamente tomadas. Basicamente, urgência é sinônimo de necessidade imediata. Nesses casos, a recorrência à dispensa de licitação é um poder e um dever do administrador público.

Marçal Justen Filho diz que a urgência não deve ser “fabricada” pelo gestor público para a justificação da dispensa de licitação. Para isso, o administrador deixa propositadamente de tomar medidas necessárias para que não ocorra a licitação no tempo correto. A Consequência é a falta do bem ou do serviço necessários para o bom funcionamento da unidade administrativa, que justificaria uma contratação emergencial. Em casos como esse, o autor defende que a solução, acompanhada da punição do agente responsável, seria a contratação direta pelo menor prazo possível, visando afastar o risco de dano irreparável, juntamente com a abertura imediata de nova licitação.

Em outras palavras, a situação de emergência que deu origem à contratação emergencial deve ser imprevisível e não decorrente de atuação irresponsável ou negligente do

gestor público. (Fernandes, p. 369).

5.3 Desídia administrativa e a emergência fabricada

Muitas vezes, em casos de contratação direta devido a situações emergenciais, é associado o conceito de calamidade pública, tais como acidentes ou desastres naturais. Porém, existe hoje, o conceito denominado emergência fabricada.

A emergência fabricada na qual o administrador público não adota as devidas providências para a realização de um eficiente processo licitatório, seja por desídia administrativa ou por intenção deliberada. Essa falta de comprometimento com os princípios da licitação ocasionaria em uma extrema necessidade para a contratação, o que autorizaria, com embasamento no art.24, inciso IV da Lei 8.666 de 1993, a dispensa de licitação.

Seguindo esse raciocínio, segundo Marçal Justen Filho:

“No caso específico de contratações diretas, emergência significa necessidade de atendimento imediato a certos interesses. Demora em realizar a prestação produziria risco de sacrifício de valores tutelados pelo ordenamento jurídico. Como a licitação pressupõe certa demora para seu trâmite, submeter a contratação ao processo licitatório propiciaria a concretização do sacrifício a esses valores.” (Comentários À Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 11ª ed., São Paulo: Dialética, 2005, p. 238).

Tendo em vista o interesse público, o Tribunal de Contas da União vem aceitando a possibilidade de contratação direta devido à dissídia administrativa, ou seja, a chamada “emergência fabricada”, mas não sem a devida apuração de responsabilidades. Uma vez constatado a negligência, imperícia ou a imprudência por parte do administrador público, o mesmo deverá ser responsabilizado e responder legalmente por suas ações e, ou, omissões.

O Acórdão n.º 3521/2010-2ª Câmara, TC-029.596/2008-2, do Tribunal de Contas da União, da lavra do relator Ministro Benjamin Zymler, (06.07.2010), demonstrou seu novo posicionamento.

“(…) em antiga jurisprudência deste Tribunal, Decisão n.º 347/94 – Plenário, segundo a qual a dispensa de licitação é cabível desde que a situação adversa, dada como de emergência ou de calamidade pública, não se tenha originado, total ou parcialmente, da falta de planejamento, da desídia administrativa ou da má gestão dos recursos disponíveis”. No entanto, o relator chamou a atenção para o fato de que “a jurisprudência desta Corte de Contas evoluiu, mediante Acórdão n.º 46/2002 – Plenário”, no sentido de que também é possível a contratação direta quando a situação de emergência decorre da falta de planejamento, da desídia administrativa

ou da má gestão dos recursos públicos, devendo-se analisar, para fim de responsabilização, a conduta do agente público que não adotou tempestivamente as providências cabíveis”.

6. PROCESSO DE AQUISIÇÃO DE MATERIAIS EM UMA UNIDADE DO EXÉRCITO BRASILEIRO

É verificado que a Seção de Aquisições, Licitações e Contratos tem o objetivo de manter a continuidade do fluxo de materiais e serviços na Unidade Administrativa, atendendo os interesses da Organização em termos de quantidade e qualidade.

Dias (1993, p.235), afirma que [...] “No ciclo de um processo de fabricação, antes de iniciar a primeira operação, os materiais e os insumos gerais devem estar disponíveis, mantendo-se, com certo grau de certeza, a continuidade do período”. Diante desse pensamento, é constatado a importância da elaboração de um planejamento detalhado das demandas por parte das diferentes seções requisitantes. Nesse sentido, para que a SALC mantenha um fluxo contínuo de atendimento de necessidades, cada seção deve ter o compromisso de planejar suas necessidades de materiais e insumos, mantendo informado a Seção de aquisições, visando não prejudicar o bom andamento da organização militar.

Neste sentido, constata-se que para o setor de compras manter um fluxo sistêmico de suas atividades, cada chefe de departamento deve ter o compromisso de planejar suas necessidades de matérias e insumos, mantendo informado o setor de aquisições, visando não prejudicar o bom andamento da organização como um todo. (Martins e Campos , 2006).

6.1 Análise do processo administrativo de compras

Analisando o desenvolvimento do processo de aquisição de materiais e serviços das Unidades Administrativas do Exército Brasileiro, constatou-se que o Pregão Eletrônico é a forma padronizada utilizada pelas Seções de Aquisições. Essa modalidade de licitação está prevista na Lei 10.520 de 17 de julho de 2002, regulamentada pelo Decreto 5.450 de 31 de maio de 2005. E este processo é dividido em duas fases distintas, a fase interna e a fase externa.

6.1.1 Fase interna

Essa fase ocorre os procedimentos preparatórios para a realização da licitação. Para

que a SALC possa adquirir os bens ou serviços, a seção requisitante deve elaborar o documento requisitório, sendo essa a responsável pela realização da pesquisa de preços e elaboração do orçamento. O orçamento deve conter preços de materiais de 3 fornecedores diferentes possuidores do Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica. A partir dos 3 preços, é feita a média de cada item. Essa média irá futuramente auxiliar como base para o pregoeiro realizar a análise de propostas.

Terminado, o documento requisitório é encaminhado para o setor de fiscalização administrativa, que tem a função de analisar a solicitação e encaminhar a mesma para o ordenador de despesa. Este irá apreciar e despachar para a Seção de Aquisições, Licitações e Contratos para que seja realizada o processo licitatório.

Assim que receber a documentação, a SALC utilizará a mesma para a elaboração do edital e da minuta do registro de preços, em que deverá constatar a data, termos contratuais, direitos, deveres e obrigações dos fornecedores, prazo e local de entrega dos materiais. Também é elaborado e anexado ao edital o Termo de Referência, indicando as especificações dos objetos, respeitando o princípio de isonomia, juntamente com a planilha de custos, com os preços máximo admissível que a Administração pública estará disposta a pagar. Todos esses documentos serão encaminhados ao Fiscal Administrativo para que sejam analisados e assinados, autorizando assim o processo de licitação.

O Ordenador de Despesas irá escolher os membros que irão compor a equipe do Pregão. Entre eles, o principal é o Pregoeiro, cuja função é tomar decisões que irão conduzir e determinar o que a Unidade Administrativa irá adquirir.

Com o objetivo de constatar que o procedimento esteja de acordo com o ordenamento jurídico, todos os documentos produzidos até então são montados em ordem cronológica, (inclusive aqueles publicados em Boletim Interno para a nomeação da equipe de licitação), e encaminhados para a AGU (Advocacia Geral da União), onde serão realizadas as correções caso sejam necessárias. Estando tudo de acordo, o procedimento licitatório é autorizado por meio de publicação em Boletim Interno, contendo o número e a finalidade do processo.

Autorizado o processo, atendendo o princípio de publicidade, a licitação é amplamente divulgada em meios de comunicações de grande circulação e no Diário Oficial da União. Os lançamentos dos itens a serem licitados estarão no site ComprasNet (Portal de compras do governo Federal). Encerra-se, então, a fase interna do pregão, conhecida também como Fase

preparatória, que é de extrema importância para que ocorra uma aquisição que atenda perfeitamente as necessidades da Organização Militar. Importante lembrar que a pesquisa de preço e o Termo de Referencial bem elaborado são extremamente importantes para que as seções adquiram aquilo que requereram.

6.1.1.1 Termo de Referencia

Jair Eduardo Santana (2014) diz que, a etapa preliminar ou então, a fase interna da licitação que se define a demanda, é o que impulsiona a atuação administrativa. É nessa etapa que se define aonde a Administração quer chegar. É por esse motivo que a elaboração do Termo de Referência é uma das etapas mais importantes do processo de aquisição de material.

Pode-se dizer que o sucesso da contratação está diretamente ligado a um bom Termo de Referência (ou Projeto Básico). É nessa etapa procedimental que se cuidará de fazer com que se materializem políticas e estratégias antes planejadas para promover o bom atendimento de todas necessidades que a Organização Pública exige.

Por que a Licitação saiu errada ? Qual o motivo da má qualidade do material ou serviço adquirido ? A resposta para tais questões não estão relacionadas com a licitação propriamente dita, ou seja, na fase operativa, mas sim, na fase preparatória, mais especificamente, na elaboração do Termo de Referência. Assim dizendo, o Projeto Básico conduzirá a contratação ao sucesso ou ao fracasso.

De acordo com Jair Eduardo Santana (2014), todo o processo de suprimento, inicia-se com o surgimento de uma demanda interna ou externa. Esse momento inicial de identificação de demanda é fundamental. Nesse sentido, é absolutamente necessário que se estabeleça um diálogo aberto e colaborativo entre o demandante e o comprador.

Com bastante frequência, toda a responsabilidade pelas aquisições e contratações é deixada a cargo do pregoeiro e dos demais membros do Setor de Licitações, que, além de terem que executar as licitações com rapidez, tem que entender de cada objeto e serviço de cada seção de sua Unidade Administrativa. Essa realidade esbarra até na segregação de funções, indispensável para a Administração Pública.

6.1.2 Fase externa

Após a vinculação da equipe ao pregão eletrônico, inicia-se a sessão pública, onde os

fornecedores participantes apresentam seus lances. O pregoeiro deve analisar, classificar ou desclassificar aquelas propostas iniciais que julgarem incoerentes com aquilo que foi determinado no Termo de Referência do Edital. Importante lembrar que, para o pregoeiro, são apenas mostradas as informações de valor do lance e as especificações do produto, sem nenhuma informação que possa identificar quem seja os fornecedores, não havendo assim qualquer interferência no que diz há oferecer vantagens para determinado licitante. A encerrada a etapa competitiva de lances, ocorre a fase de habilitação dos fornecedores vencedores, onde serão conferidos os documentos e qualificações com base na Lei 8.666 e no edital. Constatado que tudo está de acordo e regularizado, o fornecedor será declarado vencedor. Os participantes que se sentiram lesados, é permitido o apelo à recursos.

Declarado o vencedor, é decretada o encerramento da sessão pública pelo pregoeiro. Será divulgada a ata do pregão eletrônico com todos os lances, termo de homologação e termo de adjudicação. Após ser adjudicada, a licitação será homologada pelo ordenador de despesas. O pregão estará assim, pronto para a confecção dos empenhos quando houver o crédito correspondente para compra.

De posse da nota de crédito, será entrado em contato com o fornecedor vencedor do pregão para que seja realizada a aquisição do material. O recebimento do material é realizado no setor do Almoxarifado da respectiva Organização Militar. Recebido o material, é enviado um DIEx, juntamente com a Nota Fiscal, para o Setor Financeiro, para que assim seja realizada a liquidação, que tem como objetivo a verificação do que foi adquirido para que seja realizado a ordem de pagamento. Estando tudo de acordo com a Lei 8.666, é realizada a ordem de pagamento, que consiste no depósito de numerário na conta bancária do fornecedor. Para fins de controle, o material é incluído no SISCOFIS (Sistema de Controle Físico).

Após ser realizada a aquisição, a sessão requisitante do material adquirido solicitará o mesmo via SISCOFIS da OM .Por fim, o Chefe da 4ª Seção analisa e autoriza a retirada do material do almoxarifado.

7. APLICAÇÃO DO SISTEMA DE REPOSIÇÃO E DEMANDA DE MATERIAL NAS ORGANIZAÇÕES MILITARES

Nas Unidades Administrativa, as atividades de pessoal, serviços gerais, movimentação, arquivos, processos, bem como o levantamento das necessidades materiais e de serviços para a manutenção das atividades fim são realizadas por meio de uma Seção de Apoio Administrativo (denominada 4ª Seção). Essa seção coordena e controla todas as atividades de apoio a sua respectiva Organização Militar.

Para auxiliar esse controle logístico, foi criado o Sistema de Material do Exército (SIMATEx), que realiza o controle e gerenciamento de todos os materiais do Exército. Além de registrar as entradas e saídas de todos os materiais das Organizações Militares do Exército Brasileiro, o SIMATEx contribui com o planejamento de demanda para cada material, de acordo com determinado período, já que seu banco de dados pode ser utilizado como uma ferramenta fornecedora de informações de movimento de itens em estoque para determinado período, o que pode facilitar para qualquer sistema de planejamento de reposição de material visando atender as demandas das diversas seções.

O SIMATEx está estruturado em três sistemas: Sistema de Catalogação do Exército (SICATEx), Sistema de Controle Físico (SISCOFIS) e Sistema de Dotação (SISDOT). O SICATEx e o SISCOFIS são administrados pelo Comando Logístico (COLOG) e o SISDOT é gerenciado pelo Estado-Maior do Exército (EME) e visualizado pelas OM.

O objetivo do SICATEx é catalogar todo o material que o Exército possui. Essa catalogação é realizada através da atribuição de um número, chamado Número de Estoque do Exército (NEE) para cada item específico de suprimento. A finalidade desse número é a padronização de identificação dos itens no banco de dados do sistema.

O SISDOT é um sistema de gerenciado pelo Estado-Maior do Exército. Com o objetivo de detectar faltas e medir o índice de funcionalidade das Organizações Militares, o SISDOT estabelece os materiais e suas quantidades por Oms, através de Quadros de Dotação de Material (QDM) e Quadros de Dotação de Material Previsto (QDMP).

O banco de dados SISCOFIS registra todos os materiais, equipamentos entre diversos itens existentes em todas as Organizações Militares do Exército. Esse sistema foi implantado pela portaria nº 017-EME, de 8 de março de 2007, do Estado Maior do Exército. De operacionalização simples, o sistema é extremamente eficiente para o processo de planejamento, aquisição e estoques dos materiais permanente e de consumo, diminuindo retrabalhos e facilitando a tomada de decisões.

É utilizado em todas as Organizações Militares pois ele acompanha o material por toda a vida útil, da inclusão em carga ao seu relacionamento ou descarga. Importante ressaltar que qualquer item, para ser relacionado no SISCOFIS, já deverá estar catalogado no SICATEX.

Para a utilização do sistema, o administrador loga através de usuário e senha pessoais, e da entrada de todo material adquirido em estoque, inserido todos os parâmetros necessários, tais como, nota fiscal, origem da receita, fornecedor, quantidade, valor unitário, número de lote e data de validade. Com base nesses dados, os administradores públicos poderão realizar todo o planejamento de demandas para que sejam realizadas futuras aquisições e reposições de estoque na dispensa de material, além de, permitir ao encarregado de material dispor os itens armazenados de forma organizada.

Desta forma, permite ao encarregado do setor dispor o material adquirido nas prateleiras na ordem das fichas de estoques previamente cadastradas, possibilitando uma melhor organização do depósito, o que contribui positivamente para a apresentação e visualização dos itens. Vale ressaltar que o SISCOFIS também possibilita gerar relatório de estoque por ordem alfabética ficando a cargo do encarregado da farmácia como deseja dispor o material.

O SIMATEX, tem como principal objetivo responder as seguintes perguntas: “qual é o material, qual é a sua quantidade, onde ele está, e qual é a sua situação?”. A implantação desse sistema contribuiu com a gestão das Organizações Militares, proporcionando um controle mais efetivo de material, além de economia de recursos, fornecendo condições favoráveis para um eficiente planejamento para futuras aquisições, evitando, de maneira indireta, na realização de dispensa de licitação devido a desídia administrativa.

8. ANÁLISE DO RESULTADO E CONCLUSÃO

Com base na pesquisa, foi definido que se aplicarmos um sistema de demanda eficiente em uma Unidade Administrativa, irá ocasionar uma redução de contratações emergenciais, entre outros possíveis problemas de contratação. Portanto, é condição indispensável à Administração Pública, a adoção de um sistema de planejamento. Programar o quantitativo e o qualitativo deveria se constituir tarefa básica, elementar e rotineira de qualquer unidade administrativa.

Existem inúmeras ferramentas capazes de auxiliar o gestor no planejamento, aquisição e controle de materiais. No Exército Brasileiro todas as organizações militares utilizam o SISCOFIS que possibilita, através dos relatórios, uma melhor tomada de decisão. Observou-se que no planejamento e aquisição analisando o relatório de demanda, é possível repor em tempo hábil materiais essenciais para o funcionamento da unidade, evitando a descontinuidade de procedimentos e atendimentos, situação que gera transtornos e descontentamentos, evitando a falta de materiais o que possibilita uma melhor qualidade no atendimento aos militares que servem em suas respectivas OMs. E ainda nota-se que é possível, através de uma análise do relatório de movimentação de depósito por dependência, a reposição de materiais e serviços a partir da análise de sua variação de consumo.

Portanto, verifica-se que o sistema de controle físico do Exército (SISCOFIS) é o mais importante para a gestão de materiais de consumo, pois permite através de seus relatórios o planejamento de demanda, a aquisição e o controle de materiais. Isso proporciona contratações na quantidade exata e em tempo hábil, ocasionando a redução de contratações diretas, possibilitando assim, aproveitar os recursos recebidos de forma mais eficaz.

Visando efetivar esse eficiente sistema de demanda nas Organizações Militares do Exército Brasileiro, é de extrema importância a implementação dos Centros de Demanda.

Realizado um estudo de caso na Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, foi observado uma necessidade imediata de melhoria nos processos de aquisição. Para isso, foi necessário um planejamento voltado para o melhor atendimento de demandas diferenciadas, com especificidades que exigem um conhecimento técnico-profissionais, o que torna inviável a centralização do controle no almoxarifado da Organização Militar mencionada.

Segundo Lacombe (2003), há vantagens e desvantagens na centralização, sendo importante relativo equilíbrio com a descentralização. Nem centralização, nem descentralização devem ser levadas às últimas consequências. Um equilíbrio é indispensável.

Dessa forma, de acordo com o Plano Geral Administrativo da ECEME/2018, com o amparo no Regulamento de Administração do Exército, foram criados os Centros de Demanda na ECEME, conforme o Boletim Escolar nº 15, de 28 de janeiro de 2012.

O principal objetivo dos Centros de Demanda é, através do Documento de Oficialização de Demanda, que explica a necessidade da contratação e permite ainda a elaboração do Termo de Referência, realizar estudos técnicos preliminares, explicando elementos necessários para caracterizar o objeto a ser adquirido, sem ferir o princípio da impessoalidade.

Abaixo, está um exemplo de como os Centros de Demanda são divididos para determinados tipos de contratação:

CENTRO DEMANDA	RESPONSABILIDADE
Almoxarifado	Aquisição de Material de Expediente
	Contratação Sv de vidraceiro
	Aquisição de Material de Limpeza
	Aquisição de Mobiliário
	Aquisição de Material de Permanente
Projetos	Obras e Reformas
Informática	Material Permanente TI
	Suprimento de TI (Mat Consumo)
	Manutenção de equipamento de TI
Aprovisionamento	Aquisição de equipamentos Copa/Cozinha
	Contratação de Buffet
	Aquisição de Mat de Consumo Copa/Cozinha
	Aquisição de Gêneros do QR

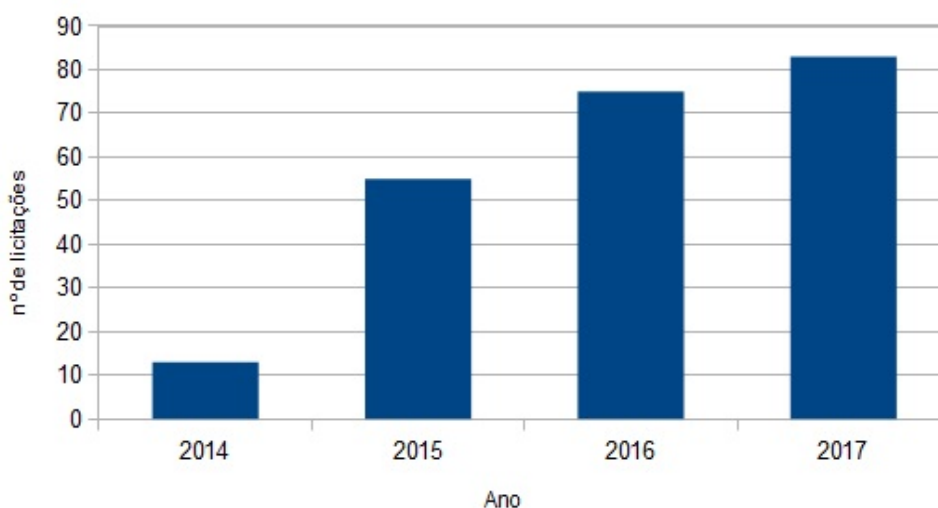
Ao surgir uma necessidade, as Seções realizam, através dos Centros de Demanda correspondente e com a supervisão da Fiscalização Administrativa, as suas solicitações via SISCOFIS para verificar se há o material nos estoques da Organização Militar. Na ausência do material, os pedidos são realizados através do Documento de Oficialização da Demanda e do Termo de Referência e, mediante DIEx, são encaminhados ao Chefe da Divisão Administrativa.

É importante ressaltar que os Centros de Demanda devem planejar as suas aquisições através dos seus Termos de Referência considerando o comportamento da demanda de anos anteriores, usando, para isso, métodos de previsão já abordados nessa pesquisa.

Após adquirir o material, as entradas devem ser lançadas no SISCOFIS pelos Centros de Demanda, e a distribuição de material será realizada mediante um Recibo de Entrega de Material.

Através de uma entrevista realizada com o Cel Int QEMA Marcelo de Almeida Narcizo, Ordenador de Despesas da Escola de Comando e Estado-Maior do Exército do ano de 2014 até o ano de 2017, e da análise do histórico das contratações realizadas pela ECEME, foi constatado que, com a aplicação dos Centros de Demanda na mencionada Organização Militar, levando em consideração os procedimentos acima abordados, houve um grande aumento de pregões sempre na validade, sendo esses, renovados anualmente e tendo os seus processos iniciados com 4 meses antes do seu prazo vencimento.

Histórico dos Processos Licitatórios na modalidade pregão da ECEME



Fonte: Cel Int QEMA Marcelo de Almeida NARCIZO (2018)

Desse modo, levando em consideração os fatos acima abordados e o histórico das contratações realizadas pela Unidade Militar, considera-se que o objetivo geral dessa pesquisa foi alcançado, pois a implementação de Centros de Demanda em Organizações Militares do Exército Brasileiro influencia diretamente na eficiência dos planejamentos das aquisições e, conseqüentemente, na diminuição das contratações diretas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARAÚJO, Edmir Netto de. **Curso de Direito Administrativo**, São Paulo, Editora Saraiva, 2010.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **NBR 6023**: informação e documentação: referências: elaboração. Rio de Janeiro, 2002.

_____. **NBR 6024**: numeração progressiva das seções de um documento: procedimento. Rio de Janeiro, 1989.

_____. **NBR 6028**: resumos: procedimento. Rio de Janeiro, 1990.

_____. **NBR 14724**: informação e documentação: trabalhos acadêmicos: apresentação. Rio de Janeiro, 2005.

BRASIL. Lei nº. 8.429, de 02 de junho de 1992. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 03 de julho de 1992.

BRASIL. Instruções gerais para utilização do patrimônio imobiliário jurisdicionado ao Comando do Exército (IG 10-03). **Boletim do Exército nº 28**, Brasília, DF, 15 jul. 2005.

_____. 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. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 01 jun. 2005. Seção 1, p. 5.

_____. 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. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 22 jun. 1993. Seção 1, p. 8269.

_____. Lei nº 10.520 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. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 30 jul. 2002. Seção 1, p. 1.

BRASIL, Tribunal de Contas da União, **Licitações e Contratos: Orientações básicas**. 2006. Brasília, 3º Edição.

BRASIL, Tribunal de Contas da União. **Licitações e contratos: Orientações e jurisprudência do TCU**. 4ª ed. Brasília: revista, atualizada e ampliada, 2010.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 25. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2012.

CHASE R. B.; JACOBS, F. R.; AQUILANO, N. J. **Administração da Produção para Vantagem Competitiva**. 10ª ed. Porto alegre: Bookman, 2005.

CHAVES, Rosan Costa; MARQUES, Antônio Luiz. **Mudança Organizacional no Setor Público: um estudo sobre o impacto das mudanças instituídas pelo Governo do estado de Minas Gerais numa instituição pública estadual**. 30º Encontro da ANPAD, 23 a 27 de setembro, 2006. Salvador/BA.

CORRÊA, Henrique L. **Planejamento, programação e controle de produção. MRP II / ERP** conceitos, uso e implantação. São Paulo: Atlas, 2001.

CRECENCIO, Valdecir Leandro. **A Lei 10.520 de 2002 - que institui o pregão uma visão prática e operacional** . In:Âmbito Jurídico, Rio Grande, XIV, n. 93, out 2011.

CRETELLA JÚNIOR, José. **Controle jurisdicional do ato administrativo**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1993.

DIAS, Marcos Aurélio P. **Administração de Materiais: uma abordagem logística**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 1993.

DOTTI, Marinês / LOPES, Ronny Charles, **Manual de licitações e contratações administrativas**, Teresa Vilac. Brasília: AGU, 2014.

ESCOBAR, J. C. Mariense. **Licitação: teoria e prática**. Porto Alegre: Livraria do Advogado. 1993.

FAUSTINO, Nilva da Costa. **Licitação como ferramenta de controle na administração pública**. IBEP. Imperatriz: 2009.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Contratação direta sem licitação**. 6. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2006.

FERREIRA DA COSTA, Edmilson, **Diretrizes para a elaboração de um manual para planejamento e controle de produção de empresas de pequeno e médio porte**, 2010. Monografia de Especialização – UFJF, Juiz de Fora.

FURASTÉ, Pedro Augusto **Normas Técnicas para o Trabalho Científico: Explicação das Normas da ABNT**. – 16. Ed. – Porto Alegre: Dáctilo Plus, 2012.

FURTADO, Lucas Rocha. **Curso de Direito Administrativo**, Belo Horizonte, Editora Fórum LTDA, 2007.

GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. 4 ed. Ver. E atual. São Paulo: SARAIVA 1995.

GILSON, Leticia, **Planejamento e controle da produção: gestão de demanda e estoque**. Revista Gestão Industrial , 2012. Monografia de Especialização – UTFPR, Ponta Grossa.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. 9. ed. São Paulo: Dialética, 2002.

LACOMBE, Francisco José Masset. **Administração: princípios e tendências**. Francisco José Masset Lacombe. Guilherme Luiz José Heilborn. SP: Saraiva, 2003.

LAKATOS, Eva Maria **Fundamentos de metodologia científica** / Marina de Andrade Marconi, Eva Maria Lakatos. – 7. Ed. – São Paulo : Atlas, 2010.

MAKRIDAKIS, S.; WHEELWRIGHT, S.; HYNDMAN, R.J. **Forecasting: Methods and Applications**. 3rd edition. New York: John Wiley & Sons, 1998.

MARTELLI, Leandro Lopez, **Planejamento e controle de estoque nas organizações**. Revista Gestão Industrial , 2007.

MARTINS, Petrônio Garcia; ALT, CAMPOS, Renato Paulo. **Administração de Materiais e Recursos Patrimoniais**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

MEDUAR, Odete, **Direito Administrativo Moderno**, 10ª Ed, Editora Revista dos Tribunais LTDA, São Paulo, 2006.

MEIRELLES, Helly Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 30 ed Malheiros. São Paulo: 2005.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 25ª ed. 2ª Ti. São Paulo: Malheiros, 2006.

MOREIRA, Daniel Augusto. **Administração da produção e operações**. 2. ed. rev. e ampl. São Paulo: Cengage Learning, 2009.

PÉRCIO, Gabriela Verona , **Como planejar a contratação pública?**. ITAJAÍ: Editora NP, 2014.

PEREIRA Jr, Jessé Torres. **Políticas Públicas nas Licitações e Contratos Administrativos**. Belo Horizonte: Fórum, 1ª edição, 2009.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. **Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2002.

ROSA, Márcio Fernando Elias. **Direito Administrativo**. 5^a. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2003.

SANTANA, Jair Eduardo; CAMARÃO, Tatiana; CHRISPIM, Anna Carla Duarte. **Termo de Referência – O impacto da especificação do objeto e do termo de referência na eficácia das licitações e contratos**. Belo Horizonte: Editora Fórum. 2014.

SANTORO, M.C. **Planejamento, Programação e Controle da Produção – Vol. 1**, São Paulo: Apostila da Disciplina PRO 2415. Departamento de Engenharia de Produção da EPUSP, 2007.

SANTOS, Lucimar Rizzo Lopes dos. **A importância do planejamento na contratação pública**. Jus Navegandi Eletrônica, 2017.

VARESCHINI, Julieta Mendes Lopes , **Planejamento das contratações e a elaboração do Termo de Referência** . Curitiba: JML Editora, 2013

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. São Paulo: Atlas, 2007.

WANKE, Peter; JULIANELLI, Leonardo. **Previsão de vendas: processos organizacionais & métodos quantitativos e qualitativos**. São Paulo: Atlas, 2006.

YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos** 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2015.