



**MINISTÉRIO DA DEFESA
EXÉRCITO BRASILEIRO
ESCOLA DE FORMAÇÃO COMPLEMENTAR DO EXÉRCITO E COLÉGIO
MILITAR DE SALVADOR**

**1º Ten AI ANA WALESKA TENÓRIO CANUTO GUEDES XIMENES
1º Ten AI FÁBIO CARVALHO DOS SANTOS
1º Ten AI JULIANA RABELO DE BASTOS
1º Ten AI LEONARDO CANALI KAYSER
1º Ten AI PORCELINA ELY SILVANA BERNARDES RIMIS
1º Ten AI SÍLVIO FERREIRA GOMES JÚNIOR
1º Ten AI VICTOR DE SOUZA CARLOS**

**FASE INTERNA DA LICITAÇÃO: UMA AVALIAÇÃO DOS PROCESSOS DE 2015 A
2018 NO ÂMBITO DA ESFCEX**

**Salvador
2019**

1º Ten Al ANA WALESKA TENÓRIO CANUTO GUEDES XIMENES
1º Ten Al FÁBIO CARVALHO DOS SANTOS
1º Ten Al JULIANA RABELO DE BASTOS
1º Ten Al LEONARDO CANALI KAYSER
1º Ten Al PORCELINA ELY SILVANA BERNARDES RIMIS
1º Ten Al SÍLVIO FERREIRA GOMES JÚNIOR
1º Ten Al VICTOR DE SOUZA CARLOS

**FASE INTERNA DA LICITAÇÃO: UMA AVALIAÇÃO DOS PROCESSOS DE 2015 A
2018 NO ÂMBITO DA ESFCEX**

Projeto interdisciplinar apresentado à Banca Examinadora da Divisão de Ensino da Escola de Formação Complementar do Exército, como requisito parcial para conclusão do Curso de Formação de Oficiais do Quadro Complementar.

Orientador: Cap. QCO Alexandre Barbosa Vasconcellos
Co-Orientador: 1º Ten QCO Alex Nogueira de Carvalho

**Salvador
2019**

FASE INTERNA DA LICITAÇÃO: UMA AVALIAÇÃO DOS PROCESSOS DE 2015 A 2018 NO ÂMBITO DA ESFCEX

Projeto interdisciplinar apresentado à Banca Examinadora da Divisão de Ensino da Escola de Formação Complementar do Exército, como requisito parcial para conclusão do Curso de Formação de Oficiais do Quadro Complementar.

Aprovado em: _____ / _____ /2019

ÉLDMAN DE OLIVEIRA NUNES- Ten Cel R/1 – Presidente
Escola de Formação Complementar do Exército

JOSÉ ROBERTO PINHO DE ANDRADE LIMA – Ten Cel – 1º Membro
Escola de Formação Complementar do Exército

NADJA DE ASSIS MENDONÇA - Maj – 2º Membro
Escola de Formação Complementar do Exército

GABRIELA MACIEL FORMA – Svd Civ – 3º Membro
Escola de Formação Complementar do Exército

PATRÍCIA CONCEIÇÃO DA SILVA - 1º Ten – 4º Membro
Escola de Formação Complementar do Exército

RESUMO

O projeto interdisciplinar tem como tema uma análise sobre os pregões realizados no âmbito da Escola de Formação Complementar do Exército (EsFCEEx), no período de 2015 a 2018. Os fundamentos principiológicos foram apresentados e explicitados, assim como aqueles conceitos que se adequam mais pertinentemente ao escopo do trabalho. A partir do conceito de Eficiência na Administração Pública, sobretudo, no que tange ao atributo da celeridade, desejou-se analisar em que medida os pregões da EsFCEEx eram eficientes. Essa análise pautou-se no contexto de Racionalização Administrativa e Modernização do Exército. Como metodologia foi feito um mapeamento dos pregões, entrevista com o responsável pela Seção de Licitações da EsFCEEx, aplicação de um questionário aos principais requisitantes da EsFCEEx e construção de gráficos e tabelas com o objetivo de se mensurar aquilo que fora analisado. A partir dos resultados obtidos foi possível identificar que houve certa melhora ao longo do período analisado quanto à execução e cumprimento dos prazos do procedimento utilizado no pregão. Apesar disso, foram observadas deficiências no procedimento licitatório e, sendo assim, foram propostas sugestões de melhoria de modo a gerar capacitação de pessoal, otimização do processo, racionalização de recursos e, finalmente, a eficiência no procedimento licitatório tendo em vista o viés da celeridade.

Palavras-chave: Licitação. Pregão. Eficiência. Administração Pública. Exército Brasileiro.

ABSTRACT

The subject of the interdisciplinary project is an analysis of the pregões (a public purchase modality) made with the Escola de Formação Complementar do Exército (EsFCEEx) from 2015 to 2018. The principiologic basis was defined and explained, just like the ones concerning the scope of this monography. From the concept of Efficiency in the Public Administration, especially on what concerns the attribute of celerity, one sought to analyze EsFCEEx's efficiency in its pregões. This analysis was made considering the present context of administrative rationalization and modernization of the Brazilian Army. As an instrument of study one has mapped out the processes of pregões, interviewed agents involved with the processes and built graphics and charts aiming to measure what was analyzed. Once obtained results, it was possible to identify improvements concerning the execution and deadline compliances of the proceedings. In the other hand it was observed that there are deficiencies in the bidding processes, so suggestions of improvements were made concerning staff qualification, process optimization, resource rationalization and finally the celerity of the public purchase process so to optimize its efficiency.

Keywords: Bidding. Pregão. Public Administration. Efficiency. Brazilian Army

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABPMP	Association of Business Process Management Professionals
AGU	Advocacia Geral da União
art.	Artigo
CCSv	Companhia de Comando e Serviço
CJU	Consultoria Jurídica da União
CF/88	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
DTI	Divisão de Tecnologia da Informação
DOU	Diário Oficial da União
DIEx	Documento Interno do Exército
EB	Exército Brasileiro
EME	Estado Maior do Exército
EsFCEx/CMS	Escola de Formação Complementar do Exército/Colégio Militar de Salvador
ICFEx	Inspetoria de Contabilidade e Finanças do Exército
FOFA	Forças, Fraquezas, Oportunidades, Ameaças
GCAL	Grupo de coordenação e acompanhamento de licitações
IN	Instrução Normativa
IRP	Intenção de registro de preços
MPDG	Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão
OD	Ordenador de Despesas
ODS	Órgão de Direção Setorial
OM	Organização Militar
TEAM	Termo de Exame e Averiguação de Material
TR	Termo de Referência
PB	Projeto Básico
SALC	Seção de aquisições, licitações e contratos
SCDP	Sistema de Compra de Diárias e Passagens
SICAF	Sistema de cadastro de fornecedores
SRP	Sistema de Registro de Preços
<i>SWOT</i>	<i>Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats</i>
UG	Unidade Gestora

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	8
1.1 SITUAÇÃO PROBLEMA	9
1.2 OBJETIVO GERAL.....	9
1.3 OBJETIVOS ESPECÍFICOS	9
1.4 JUSTIFICATIVA	10
2 CONTEXTUALIZAÇÃO ATUAL DAS LICITAÇÕES À LUZ DA RACIONALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA	11
2.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS SOBRE O PROCEDIMENTO LICITATÓRIO.....	11
2.2 FUNDAMENTOS PRINCÍPIOLÓGICOS	15
2.2.1 Princípios licitatórios.....	16
2.2.2 Princípio da eficiência	18
2.3 RACIONALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA DO EXÉRCITO	21
3 ESTUDO SOBRE MAPEAMENTO DE PROCESSOS	26
3.1 ASPECTOS INTRODUTÓRIOS SOBRE MAPEAMENTO E ANÁLISE DE PROCESSOS	26
4 METODOLOGIA DA PESQUISA	29
4.1 COLETA DE DADOS	29
4.2 APLICAÇÃO DO QUESTIONÁRIO COM OS REQUISITANTES DA ESFCEX/CMS E TRATAMENTO DOS DADOS OBTIDOS	35
5 RESULTADOS	37
5.1 ANÁLISE QUANTITATIVA DOS DADOS COLETADOS	37
5.2 ANÁLISE QUALITATIVA DOS DADOS	43
5.4 ANÁLISE SOBRE O PARECER JURÍDICO	48
CONCLUSÃO	51
REFERÊNCIAS	54
APÊNDICE A - Questionário aplicado por meio de entrevista ao membro da SALC (EsFCEEx)	58
APÊNDICE B - Transcrição da entrevista ao membro da SALC (EsFCEEx).....	60
APÊNDICE C - Questionário para os requisitantes de materiais e serviços dos pregões da EsFCEX/CMS	67
APÊNDICE D – Resumo do parecer da CJU para cada processo licitatório	69
APÊNDICE E – Proposta de fluxograma	72
APÊNDICE F – Artigo científico	73
ANEXO A – Fluxograma da EsFCEEx (processo licitatório)	92
ANEXO B – Fluxograma da EsFCEEx (fase interna dos processos licitatórios)	93

1 INTRODUÇÃO

Atualmente, no âmbito da Administração Pública, o processo de aquisição de bens e contratação de serviços é realizado por meio de licitação, imposta pelo artigo 37, XXI da Constituição Federal, regulamentada posteriormente através da Lei nº 8.666 de 1993, que normatiza as regras gerais de compras e alienações públicas no país e através da Lei nº 10.520 de 2002, que instituiu o pregão como modalidade licitatória, cujo critério de julgamento é o menor preço. Estudos evidenciam que sua eficiência vai além de conseguir adquirir bens e produtos pelo menor preço (PERES, 2007; FIUZA, 2009).

O critério adotado para analisar as licitações eficazes ou não, no âmbito deste estudo, será o da celeridade, subprincípio da eficiência, pois o processo de licitação pública deve ser concluído com agilidade, sem negligenciar a qualidade, haja vista que a demora também prejudica o interesse público e o atendimento de suas demandas. Segundo o referido subprincípio, o tempo ideal necessário para a realização das licitações deve ser o mais breve possível e a administração pública encontrou no pregão inovações com o fito de permitir ocorrências desta monta. (NIEBUHR, 2006, p. 46)

Ainda, no estudo do objeto proposto, esta eficiência será analisada essencialmente na fase interna dos pregões, momento em que a Administração Pública age sem a interferência dos participantes, definindo todas as condições determinantes para o sucesso e a qualidade do procedimento licitatório a partir dos próprios recursos (humanos e materiais), sendo este o momento oportuno para a instituição rever e otimizar o processo interno. (NIEBUHR, 2006, p. 46).

A fase interna das licitações, geralmente, não é o alvo da dedicação de estudos e pesquisas, que tendem a focar na fase externa (CAMARÃO; DANIEL. 2013, p. 54). Entretanto, esta fase merece destaque e um enfrentamento prático, pois nela é definido o objeto da contratação e suas características por meio do termo de referência, documento que descreve as características mínimas que permitem que os licitantes formulem suas propostas; também é feita uma pesquisa de preços no mercado, pesquisa essa que balizará o preço estimado a ser contratado (FERNANDES, 2009). Nessa fase, cometem-se equívocos que acabam por macular todo o procedimento (CAMARÃO; DANIEL. 2013, p. 54. apud. FARIA, 2007, p. 35).

Para deslindar a realidade que se apresenta no âmbito do desenvolvimento dos pregões na administração pública, o presente estudo foi realizado tendo como base uma organização da administração direta do governo federal: a Escola de Formação Complementar do Exército e

Colégio Militar de Salvador - EsFCEX/CMS. Analisou-se a fase interna dos processos licitatórios, na modalidade pregão, realizados no período de 2015 a 2018, quanto à celeridade dos procedimentos, sob a luz do princípio da eficiência. Perscrutou-se possíveis entraves presentes em cada etapa e objetivou-se discernir os obstáculos que põem em risco a eficiência dos processos. Ao final, comparou-se os resultados obtidos com aqueles presentes no artigo ‘Função compras no setor público: desafios para o alcance da celeridade dos pregões eletrônicos’, de Almeida e Sano (2018) e, a partir disso, sugerir melhorias. Desta forma, buscou-se responder, a título de problema de pesquisa, em que medida os processos licitatórios da EsFCEX, em sua fase interna, têm sido eficientes para atender às finalidades desta Organização Militar (OM).

1.1 SITUAÇÃO PROBLEMA

Em que medida os processos licitatórios da EsFCEX/CMS, em sua fase interna, têm sido eficientes para atender às finalidades desta Organização Militar (OM).

1.2 OBJETIVO GERAL

Analisar e avaliar a fase interna dos processos licitatórios realizados no período de 2015 a 2018, no âmbito da EsFCEX/CMS.

1.3 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

1. Levantar as legislações que regem os processos licitatórios;
2. Analisar os processos de 2015 a 2018 da EsFCEX/CMS, com finalidade de verificar possíveis entraves durante as etapas da fase interna;
3. Realizar entrevista com o responsável do setor de licitações;
4. Aplicar questionário aos requisitantes da EsFCEX/CMS;
5. Investigar a necessidade de otimizar o processo licitatório na sua fase interna para sugerir proposta de melhoria.

1.4 JUSTIFICATIVA

No âmbito da Administração Pública, as compras governamentais têm assumido um papel cada vez mais relevante no tocante ao atingimento dos objetivos organizacionais e, por conseguinte, na efetividade da prestação de serviços à sociedade.

Ademais, o contexto atual da gestão pública tem conduzido suas instituições a buscarem meios de tornar seus processos mais eficientes e menos burocráticos. Assim, encontra-se o Exército Brasileiro também caminhando nesta direção, através de sua política de Transformação e Racionalização Administrativa.

Neste sentido, torna-se essencial para a Administração rever seus processos e procurar otimizá-los. Isto se torna ainda mais importante quando se trata de processos licitatórios, que têm caráter estratégico para a manutenção das atividades e serviços públicos.

No caso específico da EsFCEEx/CMS, há apenas uma Divisão Administrativa para atender demandas de licitações, orçamento e finanças de duas Organizações Militares: A Escola de Formação Complementar do Exército e o Colégio Militar de Salvador, tendo como incumbência a realização de processos oriundos das mais diversas requisições dos interessados.

Nesse cenário, diante do grande desafio que a Seção de Aquisições, Licitações e Contratos possui de operacionalizar todas as demandas solicitadas por duas organizações distintas, o presente estudo pretende analisar a fase interna dos processos licitatórios, buscando investigar sua eficiência e, a partir dos resultados obtidos, verificar a necessidade de melhorias e aperfeiçoamento.

2 CONTEXTUALIZAÇÃO ATUAL DAS LICITAÇÕES À LUZ DA RACIONALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA

2.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS SOBRE O PROCEDIMENTO LICITATÓRIO

A Administração Pública, seja ela direta ou indireta, não detém a liberdade para proceder a contratações, pois esta não trabalha com recursos próprios, mas com recursos públicos. Desta forma, a Administração deverá prestar contas e observar uma série de princípios e procedimentos previstos em lei, visando garantir a probidade das relações públicas. Para uma visualização mais nítida, a doutrina assim expõe:

não poderia a lei deixar ao exclusivo critério do administrador a escolha das pessoas a serem contratadas, porque, fácil é prever, essa liberdade daria margem a escolhas impróprias, ou mesmo a concertos escusos entre alguns administradores públicos inescrupulosos e particulares, com o que prejudicada, em última análise, seria a Administração Pública, gestora dos interesses coletivos (CARVALHO FILHO, 2017, p. 181).

Para salvaguardar o bom funcionamento da máquina pública e de seus recursos é que o Poder Público utiliza-se do instituto da licitação, o qual pode ser definido como um procedimento administrativo formal através do qual o ente público abre aos interessados a possibilidade de formular propostas dentre as quais será selecionada a mais vantajosa à Administração, desde que estejam sujeitas às condições fixadas previamente no instrumento convocatório (PIETRO, 2014, p. 373).

A Constituição Federal de 1988 outorgou à União a competência para legislar sobre normas gerais de licitação e contratação em seu art. 37, XXI, que, por sua vez, regulamentou-se através da Lei Federal nº 8.666/93, conhecida como Estatuto das Licitações, fonte reguladora primária disciplinadora das licitações. Exige-se, segundo a CF/88, licitação para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, bem como para a concessão e permissão de serviço público. Estão obrigados a seguir esse procedimento todos os órgãos da Administração Pública direta em qualquer dos três Poderes, a Administração Indireta e demais entidades controladas de alguma forma pela União, Estados e Municípios, enunciando assim o princípio da obrigatoriedade de licitação.

A licitação veio prevenir eventuais condutas de improbidade por parte do administrador, algumas vezes cedidas aos caprichos ilegítimos por parte de particulares, outras, geradas por sua própria deslealdade para com a Administração e a coletividade que representa. Daí a vedação que se impõe de optar por determinado particular ao deleite do gestor. O dever deste é o de realizar o

procedimento para que o contrato seja firmado com aquele que apresentar a melhor proposta para Administração Pública. Aos administradores cabe agir com lealdade e boa-fé no trato com os particulares descartando qualquer conduta astuciosa ou eivada de malícia (FERREIRA, 1991, p. 14).

Outra intenção do legislador ao instituir a licitação foi a necessidade de proporcionar igualdade de oportunidades a todos quantos se interessam em contratar com a Administração, fornecendo seus serviços e bens. Ao se permitir a livre escolha de determinados fornecedores pelo administrador, estariam alijados todos os demais, os quais poderiam oferecer à Administração melhores condições de contratação. Sendo a competitividade entre os interessados condição essencial à licitação.

A Administração Pública deve, antes de tornar pública a intenção de contratar com particulares, desenvolver de maneira interna atividades administrativas preparatórias, como identificar objetivamente suas necessidades, conceber uma solução técnica para o seu atendimento, determinar a viabilidade econômica e jurídica da contratação, elaborar a minuta do instrumento contratual e, por fim, verificar a viabilidade da competição entre os particulares. Este momento do procedimento é usualmente conhecido como fase interna ou pré-contratual, o qual perdura desde a percepção da necessidade do bem ou serviço na entidade pública até a publicação do instrumento convocatório para a disputa (JUSTEN FILHO, 2016, p. 543). Em síntese, a etapa interna se propõe a orientar e promover o levantamento das informações necessárias para modelar a solução contratual cabível. Cumpridas todas as exigências, a Administração Pública poderá, enfim, iniciar o procedimento de contratação. O ordenamento brasileiro existente até então, através da Lei 8.666/93, instituiu cinco modalidades de licitação: concorrência, tomada de preços, convite, leilão e concurso, tendo sido declarado no art. 22, §8º a vedação de combinação entre elas ou a adoção de outras.

Quadro 1 - Demonstrativo dos limites de valores para utilização das modalidades

Modalidades de licitação para faixa de valores			
Obras e serviços de engenharia	até R\$ 330.000,00	até R\$ 3,3 milhões	Acima de R\$ 3,3 milhões
	Convite	Tomada de preço	Concorrência
	Tomada de Preço	Concorrência	
	Concorrência		
Compras e Demais serviço	até R\$ 176.000,00	até R\$ 1,430 milhões	Acima de R\$ 1,430 milhões
	Convite	Tomada de preço	Concorrência
	Tomada de Preço	Concorrência	
	Concorrência		

Fonte: Adaptado da Lei 8.666/93

De maneira sucinta, a concorrência é obrigatória nos casos de contratações de valores mais elevados e que envolvam circunstâncias mais complexas. Já a tomada de preços envolve negócios de médio vulto. O convite, por sua vez, é utilizado para contratações de modesta significação econômica. O leilão possui uma funcionalidade mais estrita, pois serve a venda de bens móveis inservíveis para Administração ou produtos legalmente apreendidos ou penhorados. Por último, o concurso é a modalidade utilizada para a escolha de trabalho técnico, científico ou artístico.

Apesar do esforço do legislador em tentar guiar o processo licitatório no caminho da boa-fé administrativa, as modalidades supracitadas acabaram, por vezes, por engessar e burocratizar a compra pública, essencial para o alcance e execução da atividade fim da Administração Pública (CARVALHO FILHO, 2017, p. 218). Visando atender tal crítica e com intuito de acelerar o processo de aquisição de bens e serviços pelo gestor público, foi editada a Lei 10.520/02 instituindo o pregão, o qual possui disciplina e regramento próprios, de uso dos três Entes Federativos.

O art. 1º da Lei do Pregão estabelece que este é uma modalidade licitatória que poderá ser utilizado o pregão para a aquisição de bens e serviços comuns. Vale ressaltar que tal legislação tem a função de complementar o ordenamento jurídico, não a de revogar as leis anteriormente em vigência. Ainda, segundo a doutrina jurídica majoritária, o pregão pode ser considerado modalidade de licitação para além daquelas cinco encontradas na Lei 8.666/93. (DI PIETRO, 2014, p. 420; MELLO, 2009, p. 556; CARVALHO FILHO, 2017, p. 218 e JUSTEN FILHO, 2016, p. 558).

Devem-se observar dois fatores importantes durante a apreensão do mandamento citado anteriormente. Primeiramente que o art. 1º da Lei 10.520/02 explicita que o pregão poderá ser utilizado desde que sua atuação fática se encaixe nas hipóteses cabíveis, ou seja, caberia ao administrador avaliar sua utilização ou não, destacando o caráter facultativo de seu uso. Entretanto, tendo em vista que a utilização do pregão impõe celeridade e eficiência ao processo é de se esperar a sua utilização para o alcance do intuito da norma, segundo uma razoabilidade que se espera do agente público. Desta forma, foi editado o Decreto nº 5.450/05 que torna obrigatório o uso do pregão para aquisição de bens e serviços comuns. Para ilustrar o conflito aparente de normas, Carvalho Filho (2017, p. 218.) discorre sobre o tema:

A União, sensível à necessidade de acelerar o processo seletivo para contratações, tornou *obrigatória* a adoção da modalidade de pregão para a aquisição de bens e serviços comuns, estabelecendo, ainda, que a preferência deverá recair sobre a modalidade na forma eletrônica. Consignou-se, igualmente, que a opção pela forma não eletrônica deverá ser necessariamente justificada pela autoridade competente. Advirta-se, no entanto, que

o pregão, na forma eletrônica, não se aplica aos contratos de obras de engenharia e às locações imobiliárias e alienações de modo geral (art. 6º, Decreto nº 5.450/2005). A diretriz da Administração federal teve por fundamento a necessidade de dar maior transparência ao processo seletivo, observar os princípios da legalidade, moralidade, impessoalidade, publicidade, probidade administrativa e todos os demais aplicáveis às licitações em geral, e, finalmente, evitar a ocorrência de corrupção e outras condutas qualificadas como de improbidade administrativa. A norma que traduz a citada obrigatoriedade não tem propriamente a natureza de norma regulamentadora geral. Cuida-se apenas de mandamento direcionado exclusivamente aos órgãos da Administração federal, abrangendo todos os Poderes (2017, p. 218. Grifo do autor).

Em segundo lugar, deve-se debruçar sobre o conceito de bens e serviços comuns visando também atingir o alcance da norma, a Lei nº 10520/2002 definiu em seu art. 1º, parágrafo único, esse conceito como “aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado” (BRASIL, 2002).

Deixar-se-á claro o pensamento doutrinário sobre bens e serviços comuns, o qual não é entendido apenas como sinônimo de um objeto/serviço simples:

Em princípio, são os bens disponíveis no mercado, com características padronizadas, que podem ser fornecidos satisfatoriamente por um fornecedor qualquer. Mas não há impedimento a que bens complexos sejam adquiridos mediante pregão. Assim, por exemplo, admite-se o uso do pregão para a aquisição de helicópteros os quais são reputados como um objeto comum porque as suas configurações são padronizadas, salvo se contiverem especificidades (JUSTEN FILHO, 2016, p. 558).

Pereira Júnior (2007, p. 1054) também discorre sobre a definição do que seja um objeto comum, em oposição a objeto não-complexo.

Em aproximação inicial do tema, pareceu que ‘comum’ também sugeria simplicidade. Percebe-se, a seguir, que não. O objeto pode portar complexidade técnica e ainda assim ser ‘comum’, no sentido de que essa técnica é perfeitamente conhecida, dominada e oferecida pelo mercado. Sendo tal técnica bastante para atender às necessidades da Administração, a modalidade Pregão é cabível a despeito da maior sofisticação do objeto (2007, p. 1054).

Scarpinella (2003, p. 81), expande a explicação, afirmando que a possibilidade de caracterização precisa e objetiva é o critério para definir um objeto de licitação como comum.

[...] O objeto comum para fins de cabimento da licitação por Pregão não é mero sinônimo de simples, padronizado e de aquisição rotineira. Bens e serviços com tais características estão incluídos na categoria de comuns da Lei 10.520/2002, mas não só. Bens e serviços com complexidade técnica, seja na sua definição ou na sua execução, também são passíveis de serem contratados por meio de Pregão. O que se exige é que a técnica neles envolvida seja conhecida no mercado do objeto ofertado, possibilitando, por isso, sua descrição de forma objetiva no edital (2003, p. 81).

No que tange ao procedimento do Pregão, este pode desenvolver-se sob a forma presencial ou eletrônica, devendo aquela ser preterida em detrimento desta, tendo em vista ser mais célere, já que os interessados e os agentes administrativos praticam atos jurídicos em meios eletrônicos, sem

a necessidade de produção de documentos em papel, nem de comparecimento físico em local determinado.

Apesar de permitido qualquer valor de contratação, o pregão é decidido pelo critério de menor preço. A proposta vencedora é aquela que oferta o menor desembolso para a Administração. Os licitantes apresentam as suas propostas e, na sequência, disputam entre si mediante lances decrescentes sucessivos. Ainda, somente são examinados os requisitos de capacitação e habilitação do licitante que tiver se sagrado vencedor na fase competitiva, evitando o dispêndio de esforços ao realizar este procedimento para todos os competidores, como é feito na concorrência, por exemplo. Outra novidade normativa na Lei 10.520/2002 é a instituição de uma nova figura, o pregoeiro, a quem incumbe dirigir todos os trabalhos, inclusive receber as propostas e lances, analisar sua aceitabilidade e classificação e, ainda, decidir sobre a habilitação e proceder à adjudicação do objeto do pregão ao licitante vencedor.

Por fim, essa é uma modalidade aberta para todo o público, onde qualquer cidadão interessado pode acompanhar o processo licitatório em curso, os valores de cada lance efetuado, o vencedor e até a duração da disputa, aumentando assim a transparência e o controle social.

2.2 FUNDAMENTOS PRINCIPIOLÓGICOS

Princípios são as bases fundantes da norma, são o seu fundamento em essência, refúgio em que a norma encontra sustentação para racionalizar a sua legitimação, são a base de onde se extrai a orientação a ser seguida por um ordenamento, seja em sentido amplo – como é possível observar-se de princípios constitucionais, por exemplo o princípio da legalidade, – em que todos devem obediência à lei (não só os indivíduos, mas também o Estado), seja em ramos específicos do direito, como o trabalhista - em que o princípio da proteção do trabalhador serve de base para a construção dos outros princípios dessa área do direito e de sua legislação não codificada.

O termo “princípio” conforme dispõe o dicionário Aurélio significa preceito, regra, ou lei; origem de algo, de uma ação ou de um conhecimento (NOVO AURÉLIO SÉCULO XXI, 1999, p. 1639). No que tange às ciências jurídicas, os princípios participaram, em seu caráter primário, da formulação das leis vigentes, assim como se prestam a auxiliá-las, mesmo após promulgadas e válidas, sendo o sustentáculo, no caso de necessidade, para a sua aplicação. Isso quer dizer que, além do caráter primário e de base na construção normativa, o princípio ainda possui uma característica subsidiária, pois ele será invocado a auxiliar na aplicação da norma quando não forem encontrados fundamentos (na própria norma) para o seu emprego de forma

autônoma. Ou ainda, caso seja necessária uma visão sistêmica de todo o ordenamento para que se alcance o real sentido de aplicação da norma (caso em que uma interpretação literal da lei, por exemplo, poderia não trazer o resultado esperado na sua aplicação), sendo desejado o auxílio do princípio na composição do fundamento da interpretação.

Aproximando o conceito para a administração pública, Mello traz a definição de princípio como

mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas compondo-lhes o espírito e sentido servido de critério para sua exata compreensão e inteligência, exatamente por definir a lógica e a racionalidade do sistema normativo, no que lhe confere a tônica e lhe dá sentido harmônico (MELLO, 2009, p. 882-83).

Em resumo: o princípio não gera proibições nem obrigações, ele deixa o sistema aberto – visando um determinado estado de coisas, sem informar como se chega a esse resultado. Deixa margem para que diante de uma situação concreta seu aplicador utilize o que entender como melhor. Ele está em “consonância com o ordenamento vigente como um todo e, sendo este alterado, seguindo uma evolução social, o seu entendimento pode levar a uma nova interpretação do princípio. E o princípio, como conceito aberto que é, consegue perpetuar a norma que dele se extrai” (SANTOS, 2015).

2.2.1 Princípios licitatórios

A licitação é permeada por Princípios que servem como norte para que a Administração Pública atue de maneira mais uniforme e coesa. Sendo assim, é importante mencionar os principais Princípios utilizados nos procedimentos licitatórios, tais como:

- Princípio da Isonomia – Encontra respaldo no *caput* do artigo 5º da Constituição Federal. Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, determinando igualdade de todos perante a lei, ou seja, não pode ocorrer diferenciação entre os licitantes, deste modo, todos devem ter um tratamento isonômico por parte da Administração Pública.

- Princípio da Legalidade - Estabelece que as atividades administrativas deverão ficar restritas aos limites fixados pela lei. Portanto, de acordo com Meirelles (2005, p. 87)

“a legalidade, como princípio da Administração, significa que o administrador público está, em toda a sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei e às exigências do bem comum, e deles não se pode afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido e expor-se a responsabilidade disciplinar, civil, e criminal, conforme o caso.” (2005, p. 87).

Segundo Moraes (2009, p. 324)

“o administrador público somente poderá fazer o que estiver expressamente autorizado em lei e nas demais espécies normativas, inexistindo, pois, incidência de sua vontade subjetiva, pois na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza, diferentemente da esfera particular, onde será permitida a realização de tudo que a lei não proíba. Esse princípio coaduna-se com a própria função administrativa, de executor do direito, que atua sem finalidade própria, mas sim em respeito à finalidade imposta pela lei, e com a necessidade de preservar-se a ordem jurídica” (2009, p. 324).

- Princípio da Impessoalidade - esse princípio é responsável por impor limites aos atos praticados pelo Administrador Público, devendo estes atenderem a seus objetivos legais. Portanto, nas licitações deverão apontar a proposta mais vantajosa para Administração, esse também é chamado de princípio da finalidade administrativa. Conforme menciona Meirelles (2005, p. 87)

“o princípio da impessoalidade, referido na Constituição de 1988 (art.37, caput), nada mais é que o clássico princípio da finalidade, o qual impõe ao administrador público que só pratique o ato para o seu fim legal. E o fim legal é unicamente aquele que a norma de direito indica expressa ou virtualmente como objetivo do ato, de forma impessoal” (2005, p. 91).

- Princípio da Moralidade - a moralidade administrativa tem como base padrões éticos, exigindo-se assim do administrador uma conduta proba e dentro dos ditames legais. Desse modo, de acordo com Di Pietro (2010, p. 77) “a moralidade administrativa se desenvolveu ligada à ideia de desvio de poder, pois se entendia que em ambas as hipóteses a Administração Pública se utilizava de meios lícitos para atingir finalidades metajurídicas irregulares” (2010, p. 77).

Conforme dispõe Moraes (2009, p. 324)

“pelo princípio da moralidade administrativa, não bastará ao administrador o estrito cumprimento da estrita legalidade, devendo ele, no exercício de sua função pública, respeitar os princípios éticos de razoabilidade e justiça, pois a moralidade constitui, a partir da Constituição de 1988, pressuposto de validade de todo ato da Administração Pública” (2009, p. 325).

- Princípio da Igualdade - proporciona aos interessados, ao contratar com administração pública, igualdade de direitos, como ressalta Di Pietro (2010, p. 77)

“o princípio da igualdade constitui um dos alicerces da licitação, na medida em que esta 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” (2010, p. 355).

- Princípio da Publicidade - todos os atos da Administração Pública são públicos, com exceção dos casos que envolvem privacidade e segurança estatal. A lei 8.666/93 traz em seu texto

no art. 3 § 3º que a licitação não será sigilosa, sendo públicos e acessíveis ao público os atos de seu procedimento, salvo quanto ao conteúdo das propostas, até a respectiva abertura.

- Princípio da Probidade Administrativa - integridade que tem de ser inerente ao Administrador Público e à Administração Pública em geral nas licitações, não satisfazendo interesses particulares, tendo sempre em vista a Supremacia do Interesse Público.

- Princípio da Vinculação ao Instrumento Convocatório - logo após a publicação do edital de licitação, a Administração Pública se encontra vinculada a ele, transformando-se assim o que está disposto no edital de licitação na “lei” desse procedimento. Esse princípio não engessa as disposições editalícias de modo a deixá-lo imutável, pelo contrário, quando necessário, é possível que novas disposições sejam pactuadas.

- Princípio do Julgamento Objetivo - por esse princípio o julgamento objetivo deve seguir o que foi estipulado no edital, sendo assim, de acordo com Meirelles (2005, p. 87)

“julgamento objetivo é o que se baseia no critério indicado no edital e nos termos específicos das propostas. É princípio de toda licitação que seu julgamento se apoie em fatores concretos pedidos pela Administração, em confronto com o ofertado pelos proponentes dentro do permitido no edital ou convite. Visa afastar a discricionariedade na escolha das propostas, obrigando os julgadores a aterem-se ao critério prefixado pela Administração, com o que se reduz e se delimita a margem de valoração subjetiva, sempre presente em qualquer julgamento (arts. 44 e 45)” (2005, p. 272).

2.2.2 Princípio da eficiência

Além dos princípios ora explicitados, a Administração Pública passou a adotar a Eficiência como basilar em sua gestão. Sendo assim, é importante fazer uma análise mais detalhada desse princípio. A Emenda Constitucional nº 19/98 (reforma administrativa) buscou criar mecanismos para modernizar a Administração Pública brasileira, visando uma gestão menos burocrática. Tida como o marco da administração gerencial, possibilitou a implantação de várias inovações, dentre elas a inserção do referido princípio no rol dos já disciplinados no art. 37 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CF/88). A mudança da gestão burocrática, até então em vigor no Estado, deu lugar à gerencial, orientada à busca por resultados, produtividade, metas de desempenho e à avaliação dessas performances. Desse modo, a reforma propôs que objetivos fossem delimitados e alcançados na realização das atividades administrativas. Mesmo assim, é pertinente lembrar que a eficiência é tema comum ao modelo burocrático e ao gerencialista, ficando claro que é inerente à Administração Pública em si, tendo como norte a melhoria dos serviços públicos. Embora o conceito de eficiência não seja consensual, figura

frequentemente em Administração designando um parâmetro relativo ao uso de recursos, indicando como a organização emprega os recursos disponíveis e os converte em produtos ou serviços. Em suma, é uma mensuração de sua produtividade (ARAGÃO, 1997; BERGUE, 2010).

O princípio da eficiência pode ser abordado 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 a excelência na prestação do serviço público. Tal princípio adentra a ação do agente a fazer o melhor com os recursos disponíveis observando o custo/benefício, afinal, é dever do Estado manter uma atuação eficiente, pois isso desdobra-se no usufruto, por parte do usuário, do direito a um serviço público eficaz e de qualidade.

Diferencia-se da efetividade, termo mais adequado à esfera pública, sendo mais abrangente que a eficácia, pois a efetividade indica continuidade de uma solução, um efeito prolongado, já a eficácia retrata o efeito ao final do processo, o resultado (ARAGÃO, 1997; CASTRO, 2006). Na presente pesquisa, teve-se sempre como norte o princípio da eficiência, pois focou-se exatamente no processo em si, sem atentar primordialmente para os resultados que eles geravam. Bergue (2010, p. 167) utiliza o termo eficiência na ótica da Administração Pública como sendo um princípio que serve de instrumento para a “análise e o redesenho de processos administrativos e finalísticos e para racionalização com ênfase nos prazos” (2010, p. 167), desfocando-a da visão economicista da ênfase nos custos e na produtividade e, mais uma vez, aproximando-se dos objetivos deste projeto interdisciplinar.

No entanto, como este projeto pretendeu gerar, também, sugestões de melhorias para a execução de processos na EsFCEEx, não se pode esquecer dos fins da administração pública. Cabe, portanto, mencionar que, para Nobre Júnior (2006, p.137), o princípio da eficiência deve ser compreendido como “o dever administrativo de melhor atender à consecução dos fins, de interesse público, a que está vinculada a Administração, laborando, para tanto, com o menor custo”. Note-se que o jurista vincula o administrador à economicidade e aos fins. Portanto, incorpora o conceito de eficácia associado ao de eficiência, coadunando-se com o que expressa Castro (2006), para o qual não faz sentido falar em eficiência sem vinculá-la à eficácia e à efetividade. Ainda que o foco deste estudo seja o aspecto da celeridade, os processos realizados na EsFCEEx geram despesas desnecessárias quando realizados sem celeridade (o foco deste estudo), afetando sua eficiência neste outro aspecto: da economicidade. Vale ressaltar a diferença conceitual entre eficiência e eficácia. O primeiro já fora explicitado no parágrafo anterior, portanto, resta diferenciar os referidos conceitos. Segundo o dicionário Aurélio:

A eficácia “do latim *efficacia* é a capacidade de alcançar o efeito esperado ou desejado através da realização de uma ação. Não se deve confundir este conceito com o da eficiência (do latim *efficientia*), que se refere ao uso racional dos meios para alcançar um objetivo pré-determinado (isto é, cumprir um objetivo com o mínimo de recursos disponíveis e tempo) (FERREIRA, 1999, p. 407).

Utilizando os critérios de eficiência, a Administração deve atuar de modo ágil e preciso para obter resultados que atendam às necessidades da população, com produtividade e economicidade, o que significa executar os serviços com presteza, perfeição e rendimento funcional, além de exigir que se elimine o desperdício de recursos públicos. Conforme dispõe Meirelles, o princípio da eficiência é:

o que se impõe a todo o agente público de realizar suas atribuições com presteza, perfeição e rendimento profissional. É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros”, e acrescenta que “o dever da eficiência corresponde ao dever da boa administração (2002, p. 145).

Já para Di Pietro:

o princípio apresenta-se sob dois aspectos, podendo tanto ser considerado em relação à forma de atuação do agente público, do qual se espera o melhor desempenho possível de suas atuações e atribuições, para lograr os melhores resultados, como também em relação ao modo racional de se organizar, estruturar, disciplinar a administração pública, e também com o intuito de alcance de resultados na prestação do serviço público (2002, p. 192).

A autora ainda acrescenta que “a eficiência é um princípio que se soma aos demais princípios impostos à administração, não podendo sobrepor-se a nenhum deles, especialmente ao da legalidade, sob pena de sérios riscos à segurança jurídica e ao próprio Estado de direito...” (2002, p. 197).

Conforme pondera Mello (2009, p. 206), o princípio da eficiência “não pode ser concebido senão na intimidade do princípio da legalidade, pois jamais uma suposta busca de eficiência justificaria postergação daquele que é o dever administrativo por excelência” (2009, p. 206). Moreira Neto (2005, p. 177) pontua que:

entendida, assim, a eficiência administrativa, como a melhor realização possível da gestão dos interesses públicos, em termos de plena satisfação dos administrados com os menores custos para a sociedade, ela se apresenta, simultaneamente, como um atributo técnico da administração, como uma característica jurídica exigível, de boa administração dos interesses públicos (2005, p. 177).

Mediante todo o exposto sobre o princípio em tela, há de se ressaltar que escopo desse trabalho estabelece como foco uma das vertentes possíveis relacionadas à interpretação da eficiência, qual seja: o tempo. Ao se deter a essa interpretação do princípio não se deseja restringir

demasiadamente o alcance daquilo que está sendo analisado. A intenção é fazer com que se estabeleça um parâmetro de avaliação do conceito de eficiência, levando-se em conta o contexto de Racionalização Administrativa e de Modernização em curso no Exército Brasileiro.

2.3 RACIONALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA DO EXÉRCITO

A Diretriz de Racionalização Administrativa do Exército está inserida no Plano Estratégico do Exército 2016-2019, integrante da Sistemática de Planejamento Estratégico do Exército, aprovada através da Portaria N° 295-EME, de 17 de dezembro de 2014, cujos objetivos elencados são:

- a. implantar a cultura de inovação em todos os sistemas integrantes do Sistema Exército, a partir da Alta Administração, contribuindo para melhorar a gestão do bem público em toda a Instituição;
- b. estabelecer a Sistemática de Racionalização Administrativa no Exército, para atender às demandas de cargos do Processo de Transformação.
- c. aumentar o emprego de militares temporários especialistas e de prestadores de tarefa por tempo certo, minimizando a utilização de militares combatentes em atividades administrativas, contribuindo para que se tenha uma Força Terrestre mais eficiente, eficaz e efetiva (EXÉRCITO BRASILEIRO, 2014, p. 15).

E assevera que “a implantação, no mais curto prazo, de um Plano de Racionalização Administrativa tornou-se uma condição imprescindível para a manutenção da boa governança do Processo de Transformação do Exército (EXÉRCITO BRASILEIRO, 2014, p. 16).

Dentro da lógica apresentada para estruturação e adequação do planejamento e execução das atividades-meio e fim da Força, se faz necessária a aplicação de um planejamento estratégico, com ampla visão de futuro e com norteador de todos os trabalhos a serem desenvolvidos pela organização, bem como de um estudo sistematizado de cada processo, buscando mapear e propor ações que visem ao aperfeiçoamento, a fim de avaliar seus impactos nos resultados alcançados. Para isso, como foi apresentado anteriormente, o conceito de eficiência deve estar claro e ser visto como norteador das tarefas desenvolvidas para atingimento dos objetivos estratégicos.

Neste sentido, a referida Diretriz apresenta, dentre outros, o conceito de eficiência, conforme descrito a seguir:

Por **eficiência**, entende-se como um conceito relacionado ao custo-benefício empregado na realização das tarefas, atividades, ações, projetos e operações; trabalhar com eficiência é objetivar produzir um nível ideal de serviços demandando menos recursos, ou seja, é a capacidade do administrador de obter bons resultados utilizando a menor quantidade de recursos possíveis (EXÉRCITO BRASILEIRO, 2014, p. 15. Grifo do autor).

Esta exposição demonstra, claramente, a preocupação de que o Exército Brasileiro tem de primar pela correta utilização dos recursos, evitando desperdícios e trabalhos desnecessários, que

comprometam a celeridade e economicidade dos processos, para o atingimento dos objetivos da organização como um todo.

No atual cenário em que o Exército se insere, outro fator importante para uma Racionalização Administrativa coerente e o alcance da efetividade é a busca constante e sistemática da inovação em todos os processos, nos métodos, nas relações interpessoais, funcionais e de subordinação, de modo a encontrar soluções inovadoras para os problemas administrativos, sempre com o foco no usuário dos processos (EXÉRCITO BRASILEIRO, 2014, p. 16).

Nota-se que a inovação e o aperfeiçoamento são as palavras-chave do processo de Racionalização Administrativa, sempre visando ao atingimento dos objetivos de modo que a organização não se perca no tempo e nas evoluções metodológicas e tecnológicas.

Além disso, a Diretriz traz o Planejamento Estratégico como ferramenta primordial a ser utilizada para iniciar os processos de racionalização administrativa no interior das Organizações Militares. Este planejamento é utilizado como sistemática para atingimento dos objetivos organizacionais. Ele serve de auxílio nas tomadas de decisões em ambientes voláteis e competitivos, estabelece a direção a ser seguida, buscando sempre a questão dos fatores externos que não se podem controlar.

Antes de mais nada, a definição de estratégia é de suma importância para que se tenha em mente os rumos a seguir e quais medidas tomar para atingimento dos objetivos organizacionais. Oliveira (2009, p. 53) afirma que:

Estratégia é a ação ou caminho mais adequado a ser executado para alcançar, preferencialmente de maneira diferenciada, os objetivos, desafios e metas estabelecidos, no melhor posicionamento da empresa perante seu ambiente. É importante estabelecer estratégias alternativas para facilitar as alterações dos caminhos ou ações de acordo com as necessidades (2009, p. 53).

Quanto ao planejamento, este não tem a capacidade de controlar o futuro, mas identifica e isola as ações que poderão influenciá-lo. O norte de um planejamento é determinar os meios para que os objetivos e metas organizacionais sejam alcançados, servindo de base para as demais funções. Sua elaboração é de longo prazo.

Em face das considerações apresentadas, o planejamento estratégico desponta como instrumento que auxilia na tomada de decisões antecipadas, no sentido de indicar de que forma a organização atuará para o cumprimento de sua missão, focando em melhorias significativas no desempenho da empresa, e auxiliando na formulação das estratégias. Dessa maneira, o planejamento estratégico faz com que os administradores cumpram melhor suas atribuições e fomentem o trabalho em equipe, fazendo com que os esforços sejam direcionados em prol do alcance dos objetivos. Neste sentido, a referida Portaria prevê uma série de ações, determinando

que o projeto de racionalização seja iniciado pela análise da missão da instituição a ser racionalizada, bem como sua visão de futuro e seu ambiente interno. Além disso, o ambiente externo é de suma importância, devido aos anseios e expectativas dos clientes (sociedade brasileira) quanto à missão da Organização Militar.

A análise SWOT ou Análise FOFA é uma ferramenta utilizada para fazer análise de cenário, sendo usada como base para gestão do planejamento estratégico nas organizações. Suas siglas significam Forças (*Strengths*), Fraquezas (*Weaknesses*), Oportunidades (*Opportunities*) e Ameaças (*Threats*). O ambiente interno é avaliado quanto às suas fraquezas e forças. Já as oportunidades e ameaças são apontadas no ambiente externo.

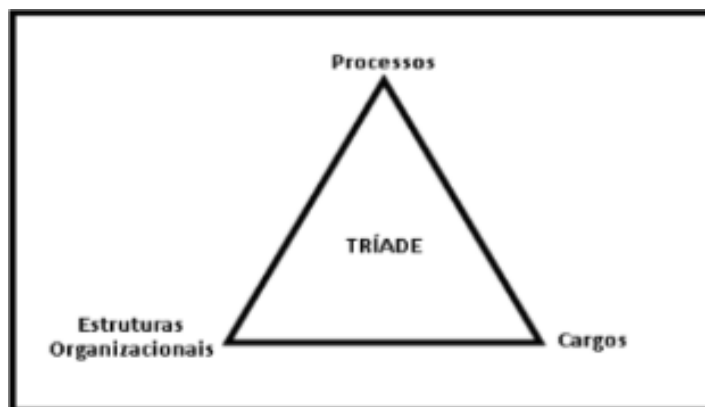
Finalizada a análise prévia dos fatores supramencionados, ela define como próximo passo um mapeamento, aperfeiçoamento e inovação dos processos, a fim de garantir a correta execução dos objetivos preestabelecidos. Ademais, avalia-se se as estruturas físicas e administrativas estão adaptadas às reais necessidades dos processos, bem como a sua otimização e reestruturação, se for o caso. Os recursos humanos também passam por análise, a fim de verificar sua capacitação profissional e o nível de envolvimento com as etapas dos processos e se, em número, são suficientes para a correta execução das atividades administrativas.

A Diretriz determina que

“[...] a capacitação do pessoal, o largo emprego de meios de tecnologia da informação e comunicações e a adoção de uma visão inovadora da gestão, devem estar presentes em todo o estudo, de forma a chegar a uma racionalização com o emprego de soluções criativas” (EXÉRCITO BRASILEIRO, 2014, p. 17).

Seguindo esta lógica, a Diretriz pode ser representada através da Figura 1, que discrimina a tríade da racionalização administrativa, composta dos seguintes pilares: os processos a serem aperfeiçoados, as estruturas organizacionais adaptadas aos objetivos e os cargos com seus devidos profissionais empenhados e capacitados para atingimento dos objetivos previstos no Planejamento Estratégico.

Figura 1 - Tríade de racionalização administrativa



Fonte: Portaria Nº 295-EME, de 17 de dezembro de 2014.

Ela enfatiza a importância de se analisar e mapear todos os macroprocessos e processos de gestão da Alta Administração (processos estratégicos), os quais determinam o sucesso do atingimento de todos os objetivos propostos. Esta análise é desenvolvida buscando eliminar duplicidades, etapas que não agreguem valor e gargalos nas operações que impeçam ou dificultem o bom andamento dos processos, considerando também a redução do tempo e do pessoal alocado para as finalidades, assim como a necessidade de se otimizar tais processos, atividades e tarefas. Além disso, prima pela mesma observância quanto a sua aplicação aos processos operacionais da Força. Segundo a Diretriz,

A Racionalização Administrativa deverá ser conduzida por meio de **projetos específicos** dentro dos macroprocessos dos sistemas integrantes do Sistema Exército, sob a coordenação de escritórios de processos, a serem estabelecidos nos órgãos de direção setorial (ODS) e no Estado-Maior do Exército (EME). Os **contratos de objetivos** celebrados entre o EME e os ODS especificarão o **cronograma**, os **recursos financeiros** e as **metas** a serem cumpridas.

Para validação desta etologia, estão previstos projetos-pilotos, tanto na **Alta Administração**, quanto nas Organizações Militares não operacionais, que possuam processos administrativos, a fim de que posteriormente possam ser replicados em toda a Força (EXÉRCITO BRASILEIRO, 2014, p. 17-18. Grifos do autor).

Por fim, o Processo de Racionalização Administrativa deverá ser acompanhado e controlado pelo Comitê Gestor do Processo de Racionalização Administrativa, o qual estabelecerá indicadores a serem acompanhados e metas a serem atingidas dentro de um cronograma que permita o acompanhamento dos projetos implementados. Um dos objetivos da Racionalização Administrativa é eliminar estruturas organizacionais que já cumpriram a missão para a qual originariamente foram criadas e não encontram mais lugar no novo cenário em que se apresenta a Instituição. Aprimorar e adaptar a Força às necessidades atuais de gestão estão entre os grandes objetivos desse planejamento. Pode ser verificado que o objetivo ultrapassa a simples melhoria

contínua dos processos, já que aborda a administração de forma sistêmica, inteligente, inovadora e, principalmente, objetiva e modelada para proporcionar o atingimento de seus objetivos finalísticos.

3 ESTUDO SOBRE MAPEAMENTO DE PROCESSOS

3.1 ASPECTOS INTRODUTÓRIOS SOBRE MAPEAMENTO E ANÁLISE DE PROCESSOS

No presente estudo analisou-se um tipo específico de processo, restrito ao universo da administração. Para os fins pretendidos aqui, define-se processo, tendo por base Hammer e Champy (1994 *apud* MONTEIRO, 2003, p. 13), como um grupo de atividades realizadas numa sequência lógica com o objetivo de produzir um bem, ou um serviço que tem valor para um grupo específico de clientes. Os pregões analisados neste trabalho compõem-se exatamente de diversas atividades coordenadas a partir de uma mesma lógica, todas objetivando a satisfação de necessidades de um cliente, o EB.

A análise, por sua vez, procedeu-se pela utilização das ferramentas de mapeamento e de redesenho de processos. Com isso, objetivou-se avaliar a eficiência dos referidos pregões com a intenção de elaborar sugestões de melhorias futuras para estes processos de compras.

O mapeamento de processos possibilita que as organizações conheçam, desenvolvam e aperfeiçoem suas rotinas de trabalho, possibilitando o alcance dos resultados pretendidos, com otimização do tempo, minimização de falhas, identificação e eliminação de gargalos, além de proporcionar uma visão geral de tais processos, tornando públicas todas as atividades desenvolvidas na organização (MARQUES, 2018, p. 11).

Verifica-se a importância deste estudo no fato de que as organizações públicas não seriam capazes de manter suas atividades finalísticas sem suporte material ou de serviços. As licitações tomam assim um caráter estratégico para a manutenção das atividades organizacionais, principalmente no contexto atual de escassez de recursos orçamentários, onde é necessário sempre se fazer mais com menos. Portanto, otimizar os processos licitatórios vem se tornando um desafio gerencial que visa também quebrar antigos paradigmas burocráticos.

As organizações públicas, assim como as privadas, necessitam de processos de suporte para apoiar suas atividades fins. Um exemplo de processo de suporte em organizações públicas é o processo de compras. No Brasil, o processo de compras públicas já é marcado pelo excesso de regras e rigidez imposta pela própria legislação, além disso, os gestores tendem a burocratizar ainda mais o processo. [...] A falta de procedimentos, fluxos processuais e definições de responsabilidades, tendem a tornar o processo de compras ainda mais moroso (MARQUES, 2018, p. 12).

Para Bobsin, Brodbeck e Hoppen (2016)

as organizações públicas estão sendo cada vez mais exigidas a melhorar estratégias e processos de gestão. Conforme Fiel Filho (2010, p. 241) o maior desafio do gestor público

é de ordem gerencial, pois quanto mais escassos forem os recursos e maiores as demandas sociais, maior capacidade de gestão será exigida (BOBSIN; BRODBECK; HOPPEN, 2016, p.700).

Tendo essas questões em mente, elaborou-se um mapeamento, pois mapear um processo permite mais do que obter uma visão estática do funcionamento de uma rotina de trabalho, proporciona o entendimento maior de que qualquer tipo de processo organizacional visa atender a um cliente final, independentemente do departamento que o execute. É a eficiência que deve ser colocada como norte do processo. E o mapeamento, ao permitir um corte transversal na organização – que é o cerne da gestão por processos –, proporciona o entendimento dessa amplitude. De comum acordo com a busca por eficiência, Carvalho afirma que

a gestão por processos objetiva maximizar os resultados e o desempenho dos processos na organização. A gestão por processos pressupõe uma visão horizontal dos processos, onde todas as etapas e fluxos são visualizadas independentes das estruturas hierárquicas pela qual a organização está estruturada (CARVALHO, 2015, p. 13).

Através da análise da fase interna dos pregões, buscou-se evidenciar os possíveis entraves que poderiam estar afetando a duração total desta etapa do processo. O uso desta ferramenta gerencial – o mapeamento dos processos – foi fundamental para este estudo para que fosse possível determinar um ponto de partida para a pesquisa (o entendimento do processo atual – *as is*) e, assim, possibilitar o direcionamento dos esforços de análise e elaboração de propostas de melhoria. Para Baldam, Valle e Rozenfeld (2014), “o mapeamento de processos compreende a modelagem do estado atual (em inglês *As Is*) e a modelagem do estado futuro (*To Be*)” (*apud* MARQUES, 2018, p. 26). Tudo deve ser analisado e visto como oportunidade para reduzir esforço, melhorar qualidade, eliminar problemas, aumentar a produtividade, eliminar desperdícios e defeitos e inovar. As atividades devem ser questionadas quanto a “o quê”, “onde”, “quando”, “por quê”, “como” e “por quem”.

2.2 PROCESSO ATUAL DE COMPRAS NA ESFCEX

Para fins de entendimento do processo aquisitivo da EsFCEX e contextualização do funcionamento da SALC, foi feito o mapeamento das atividades realizadas no certame licitatório, mais especificamente na modalidade pregão. Ao final deste levantamento foi desenvolvido um fluxograma (Anexo A). O escopo deste estudo debruça-se sobre a fase interna da licitação (que perdura até a publicação do edital), mas para compreender o processo na sua amplitude, ele foi representado graficamente na sua totalidade (incluindo a fase externa).

Um processo de aquisições tem início com uma demanda; uma necessidade encontrada de adquirir um bem ou contratar um serviço. Neste sentido, ressalta-se seu aspecto estratégico, logístico e de planejamento. Cada departamento, via de regra, deve ser capaz de definir suas necessidades para determinado período. É neste momento que ele, como demandante, dá início a uma requisição de compras, que aqui convencionou-se chamar de Parte Requisitória.

Este documento indica a proposta de aquisição daquele setor, contendo o objeto, valores e justificativas que serão levados para análise do Fiscal Administrativo e posterior autorização do Ordenador de Despesas. Sem este aval o processo de compras sequer se inicia.

Com a devida autorização do Ordenador, a requisição é encaminhada à SALC que a protocola, formaliza e dá início de fato ao processo administrativo. O processo é autuado a partir do seu Termo de Abertura. A partir daí a SALC elabora a minuta do Termo de Referência/Contrato. A etapa seguinte é a inscrição no Sistema de Registro de Preços (se for o caso) e transcurso do prazo para que os interessados se cadastrem via sistema Comprasnet. Decorrido este prazo, a documentação dos interessados é anexada ao processo e, ao finalizar esta juntada, o mesmo é enviado à CJU para que possa ser emitido o parecer jurídico sobre a proposta de contratação e as minutas enviadas.

As correções e adequações indicadas no parecer da CJU são a última etapa antes da publicação do Edital, com a qual se encerra a fase interna.

4 METODOLOGIA DA PESQUISA

A fim de se atingir os objetivos elencados nesta pesquisa, optou-se por realizar uma pesquisa com abordagens quantitativa e qualitativa. Na primeira buscou-se mensurar o tempo despendido para o atingimento de cada subetapa da fase interna da licitação e na segunda, o intuito foi dar significado aos resultados encontrados na apuração anterior.

Em relação à abordagem quantitativa, foi realizada uma análise exploratória a partir dos dados coletados por meio de um censo dos processos da modalidade Pregão e Pregão Eletrônico entre os anos de 2015 a 2018 arquivados no setor de Conformidade da Escola.

Destaca-se que os dados foram coletados por meio da pesquisa documental, pois os mesmos encontravam-se em processos físicos arquivados naquele setor. Segundo Godoy (1995), a pesquisa documental permite que a imaginação e a criatividade levem os investigadores a propor trabalhos que explorem novos enfoques. Dessa forma, os documentos, normalmente, são considerados importantes fontes de dados, merecendo, portanto, atenção especial, constituindo uma rica fonte de informações.

Em relação à qualitativa, foi realizada a análise das informações obtidas nas pesquisas bibliográficas, da entrevista realizada com o chefe da SALC e do questionário aplicado aos principais requisitantes da EsFCEX/CMS.

Tais abordagens foram escolhidas com base nos métodos de pesquisa apresentados por Alírio:

Na pesquisa quantitativa, a realidade é posta em números. Os dados coletados são analisados estatisticamente, mais objetivamente. A abordagem é mais empírico-analítica. Na pesquisa qualitativa, a realidade é verbalizada. Os dados recebem tratamento interpretativo, com interferência maior da subjetividade do pesquisador. A abordagem é mais reflexiva. (ALÍRIO, 2009, p. 59).

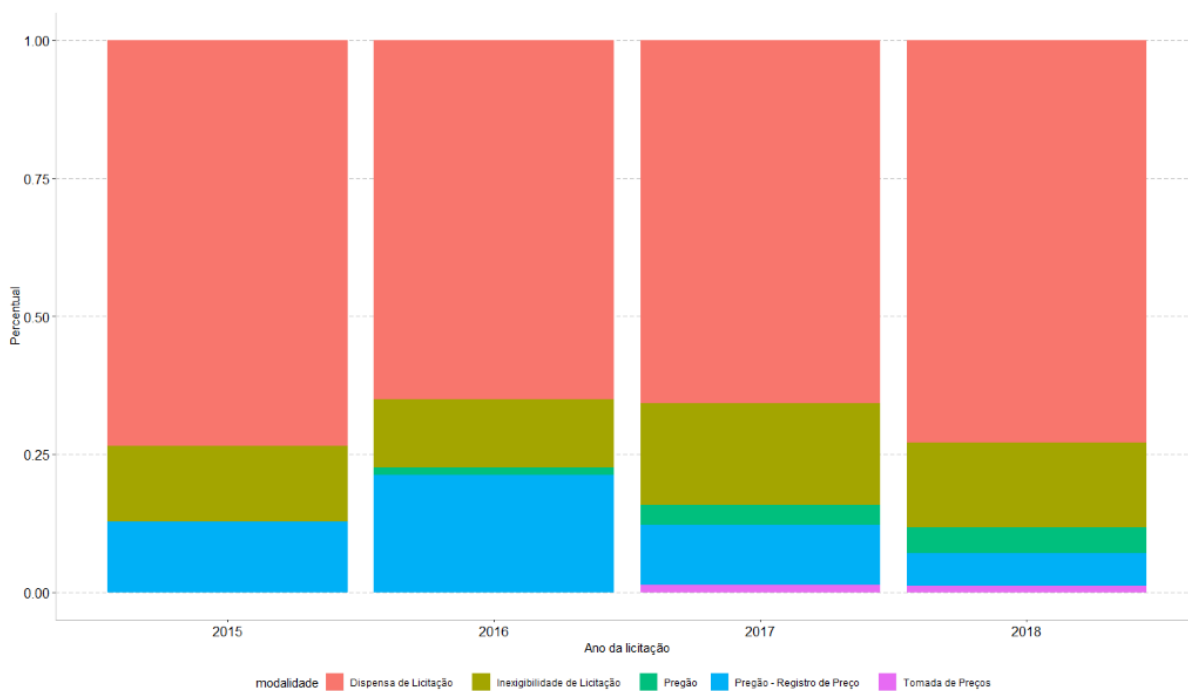
4.1 COLETA DE DADOS

A coleta dos dados referentes aos processos realizados foi imprescindível, tendo por finalidade permitir uma correta mensuração e avaliação dos trabalhos. A presente pesquisa foi estruturada, valendo-se de entrevista e questionário, como mecanismos de coleta de informações dos envolvidos nas atividades de cada subetapa, da tabulação dos dados obtidos de processos licitatórios, bem como aqueles apresentados no artigo científico de Almeida e Sano (2018).

Quanto ao campo de aplicação, a proposta inicial de pesquisa era análise de todos os processos licitatórios realizados no período acima descrito. Todavia, decidiu-se por reduzir o escopo de análise apenas para os certames realizados por meio da modalidade pregão, em virtude de sua importância para aquisição de materiais ou contratação de serviços de natureza comum, com especificações objetivas e usuais de mercado, justificando a realização, com base na legislação vigente, de uma modalidade mais célere, por retratar, de modo geral, a realidade das compras executadas pela Escola.

De acordo com o Portal da Transparência, a Escola de Formação Complementar do Exército e Colégio Militar de Salvador realizou 349 processos de aquisição entre 2015 e 2018, sendo os mais preponderantes, no que tange a quantidade, as dispensas de licitação e Inexigibilidades, conforme o gráfico 1, a seguir:

Gráfico 1 - Distribuição das modalidades de licitação utilizadas pela EsFCEX/CMS ao longo dos anos



Fonte: Portal da Transparência.

Em que pese as dispensas e Inexigibilidades serem superiores em quantidade de processos realizados, a licitação na modalidade pregão (normal e SRP – Sistema de Registro de Preços) foi responsável pelo maior vulto em relação ao valor total de recursos empenhado (considerando o mesmo lapso temporal), como pode ser observado no Quadro 2 abaixo:

Quadro 2 - Total empenhado por modalidade / processo de aquisição, utilizado pela EsFCEEx/CMS, entre os anos de 2015 a 2018

Modalidade de licitação/processo de aquisição	Total empenhado	Porcentagem
Dispensa de Licitação	1.419.032,17	9%
Inexigibilidade de Licitação	2.415.755,56	16%
Pregão	1.638.472,33	11%
Pregão - Registro de Preço	9.223.269,14	60%
Tomada de Preços	630.870,45	4%

Fonte: Portal da Transparência.

Do exposto, fica demonstrado que a modalidade pregão correspondeu a 71% do valor total empenhado durante o período de análise dos processos de compras, corroborando, desse modo, com a importância da avaliação dessa modalidade licitatória, em razão do impacto considerável na execução orçamentária da Organização Militar em tela.

Ademais, à luz do que preconiza a lei 8.666/93, as dispensas e inexigibilidades são formas de contratação direta e, portanto, não seguem os mesmos ritos do procedimento da licitatório propriamente dito. No caso da dispensa, a lei dispõe que não é necessário realizar o certame licitatório, podendo a Administração optar por dispensá-lo, levando em consideração a análise da oportunidade e conveniência. Já a inexigibilidade, ocorre quando há inviabilidade de competição. Neste sentido, a fim de que a análise dos processos de compras contemplasse todo o rito de um processo licitatório, os casos de contratações diretas foram descartados do campo de pesquisa, em virtude de apresentarem formas distintas de execução. Assim, as licitações na modalidade pregão estão em maior número em relação às demais.

Por fim, cabe salientar que o pregão possui inversão de fases na análise das propostas x habilitação, e adjudicação x homologação, comparativamente às demais modalidades previstas na legislação vigente, além de apresentar-se como modalidade mais célere, o que ocasionaria discrepância em relação à comparabilidade minuciosa dos dados coletados relativos às subfases.

Em face ao exposto, a presente pesquisa apresentará a análise dos 49 processos licitatórios realizados na modalidade pregão, valendo-se do mesmo lapso temporal predeterminado, ou seja, de 2015 a 2018. Antes de providenciar a coleta dos dados propriamente dita, decidiu-se por desmembrar a fase interna da licitação em 6 (seis) subetapas: datas da requisição; termo de abertura; confecção das minutas do edital e contrato; envio da minuta à CJU; parecer da CJU; e

publicação do edital, a fim de possibilitar uma avaliação acurada dos prazos de execução entre elas, conforme ilustra o Quadro 3:

Quadro 3 - Subetapas dos processos licitatórios da ESFCEEx/CMS consideradas e suas definições

Etapa	Descrição
Requisição	Etapa na qual o requisitante elabora um documento detalhando o objeto a ser aprovado pelo Ordenador de Despesa e, licitado.
Termo de abertura	Trata-se do reconhecimento formal do início do processo licitatório.
Confeção das minutas do edital e do Termo de Referência (caso modalidade Pregão) ou Projeto Básico (caso modalidade prevista na Lei 8.666/93)	Etapa onde são confeccionadas as minutas, tanto do edital quanto do termo de referência, caso pregão, ou do projeto básico. A data desta subetapa foi definida como a data mais recente entre a do edital e a do termo de referência/projeto básico.
Envio das minutas à CJU	Após a finalização da elaboração das minutas, os documentos são enviados à CJU para avaliação.
Parecer da CJU	Etapa relacionada ao recebimento do parecer para possíveis correções.
Publicação do edital	Etapa que marca a publicação do edital.

Fonte: Autoria própria.

Os dados foram coletados a partir da verificação dos arquivos físicos dos processos, disponíveis na Seção de Conformidade e Gestão da EsFCEEx. Após a coleta de informações, os dados foram tabulados e trabalhados, para que se obtivesse uma visão detalhada dos trabalhos realizados, utilizando o recurso Google Sheets® (programa gratuito de elaboração de planilhas oferecido pelo Google®) e foram dispostas da seguinte maneira:

Quadro 4 - Dicionário de dados da planilha utilizada para tabulação das informações

Variável	Descrição
TIPO_LICITACAO	Tipo de licitação utilizado no processo. Ex: Pregão, Dispensa, etc.
NR_LICITACAO	Número interno da licitação composto por 6 dígitos: Os dois primeiros referentes a ordem de abertura da licitação

	(crescente) e os 4 últimos o ano do processo. Ex: 112015 Décima primeira licitação de 2015
DT_REQ_ANT	Data da requisição mais antiga
DT_REQ_REC	Data da requisição mais recente
DT_TERMO_ABERT	Data do termo de abertura
QTD_ITENS	Quantidade de itens licitados
OBJETO	Objeto a ser licitado
DT_MINUTA_EDITAL	Data da elaboração da minuta do edital
DT_TERMO_REF	Data da minuta do Termo de Referência, caso pregão, e do Projeto Básico, caso modalidade prevista na Lei 8.666
DT_OFICIO_AGU	Data do envio das minutas do edital e do Termo de referência (caso Pregão) ou Projeto Básico.
DT_PROTOCOLO_AGU	Data do protocolo das minutas na CJU
DT_PARECER_AGU	Data do envio do parecer da CJU à EsFCEX/CMS
PARECER_AGU	Descrição do parecer da CJU aos documentos enviados
SEGUNDO_PARECER_AGU	Variável que indica se houve necessidade de reenvio das minutas à CJU após as correções realizadas nas primeiras
DT_OFICIO_AGU_NOVO	Data no novo envio à CJU das minutas corrigidas
DT_EDITAL	Data da publicação do edital

Fonte: Autoria própria.

Cabe salientar que houve a necessidade de apresentar duas datas referentes aos documentos de requisição (a mais antiga e a mais recente), pois, notou-se que em um mesmo processo licitatório, normalmente, havia mais de uma requisição. Além disso, pôde ser observado, em alguns processos, a inexistência de determinadas informações como, por exemplo, a data da minuta do edital. Neste caso, foi utilizada a mesma data da elaboração da minuta do Termo de Referência, uma vez que, na maioria dos processos, a distância temporal de tais minutas era de poucos dias. Destacou-se também a falta de informação da data de elaboração da minuta do edital e do Termo de Referência para o processo 14/2015. Tal caso foi tratado de forma específica, para não prejudicar a análise dos demais processos. Para calcular os tempos entre as subetapas, foram construídas variáveis acessórias que determinam o seu tempo em dias, como demonstrado no Quadro 5:

Quadro 5 - Variáveis acessórias construídas

Variável	Indicativo	Descrição
TP_REQ_ABERT	A	Tempo entre a data da assinatura do documento de requisição pelo Ordenador de Despesa e a data do termo de abertura
TP_ABERT_EDITAL	B	Tempo entre a data do termo de abertura e a elaboração da minuta do edital/TR/PB
TP_EDITAL_AGU	C	Tempo entre a data da elaboração da minuta do edital e a data do protocolo na CJU
TP_AGU_PARECER	D	Tempo entre a data do protocolo na CJU e a data do parecer da CJU
TP_PARECER_EDITAL	E	Tempo entre a data do parecer e a data de publicação do edital

Fonte: Autoria Própria.

Durante análises preliminares, foi observado que, em 2015, todas as datas do documento “termo de abertura” eram iguais às datas da elaboração do edital. O Termo de Abertura pode ser elaborado em qualquer momento, entre o recebimento da requisição pela SALC e a finalização da minuta do edital. Deste modo, percebeu-se se tratar de uma subfase irrelevante, além de ocasionar possíveis distorções nos resultados. Portanto, para não prejudicar a análise das demais subetapas, decidiu-se por retirá-la e considerar apenas o lapso temporal entre “requisição” e a “elaboração da minuta do edital”. Em virtude disso, na tabela, foi construída a variável acessória TP_REQ_EDITAL, com o indicativo de B1. A informação de indicativo serve somente para facilitar a identificação nos gráficos – que serão apresentados na seção “Resultados”.

Em relação aos aspectos qualitativos, foram utilizados como instrumentos de pesquisa: questionário e entrevista. Segundo Hair et al. (2005, p. 124), um questionário é o conjunto predeterminado de perguntas criadas para coletar dados dos respondentes. É um instrumento cientificamente desenvolvido para medir características importantes de indivíduos, empresas, eventos e outros fenômenos. Os autores assinalam, ainda, que a entrevista é uma ferramenta que é especialmente útil na coleta de dados, quando não se lida com questões complexas e/ou delicadas, e quando se utilizam perguntas abertas para coleta de dados. Foi elaborado um roteiro para entrevistar o chefe da SALC (Apêndice A), e sua aplicação está transcrita e disponível no Apêndice B, além de um questionário, aplicado para os requisitantes (Apêndice C).

4.2 APLICAÇÃO DO QUESTIONÁRIO COM OS REQUISITANTES DA ESFCEX/CMS E TRATAMENTO DOS DADOS OBTIDOS

A fim de levantar dados referentes aos óbices encontrados na elaboração da requisição de compras da EsFCEX/ CMS, foi realizado um questionário sucinto com os responsáveis pelos setores que mais realizam este tipo de atividade. São eles:

- Responsável pelo Almoxarifado;
- Responsável pela Divisão de Tecnologia da Informação;
- Responsável pelo CMS;
- Responsável pela CCSv; e
- Assistente Administrativo da ESFCEX.

Embora possa caracterizar uma amostra por conveniência reduzida, os questionários respondidos foram direcionados aos profissionais mais indicados para fazerem tal avaliação, visto que, no momento atual são os que atuam frequentemente como requisitantes de materiais e serviços na organização. Portanto, considerou-se tais dados de fundamental importância para a análise. A investigação foi realizada através de um questionário semiaberto que consta para consulta no Apêndice A deste trabalho. Foram elaboradas cinco perguntas abordando as etapas e elementos componentes da elaboração da “Parte Requisitória” em si. Apesar de terem sido feitas questões objetivas, o que permitiu categorizar de forma mais didática cada possível entrave, foi aberto um espaço para que fossem citados outros fatores que algum entrevistado pudesse achar coerente e relevante. Em que pese não seja possível, com esta ferramenta, esgotar as hipóteses das causas dos problemas estudados, foi de essencial importância para a identificação dos obstáculos encontrados para os executores, que atuam na ponta da linha do processo. A partir das respostas coletadas, foi elaborado um Diagrama de Ishikawa, relacionando as possíveis causas relacionadas aos entraves na elaboração da Parte Requisitória.

O Diagrama de Ishikawa, também conhecido como Diagrama de Espinha de Peixe ou Diagrama de Causa e Efeito, é uma ferramenta da qualidade que ajuda a levantar as causas fundantes de um problema, mediante análise de todos os fatores que envolvem a execução do processo.

A análise de processo é a análise que esclarece a relação entre os fatores de causa no processo e os efeitos como qualidade, custo, produtividade, etc., quando se está engajado no controle de processo. O controle de processo tenta descobrir os fatores de causa que impedem o funcionamento suave dos processos. Ele procura assim a tecnologia que possa efetuar o controle preventivo. Qualidade, custo e produtividade são efeitos ou resultados deste controle de processo. (ISHIKAWA, 1993, p. 79).

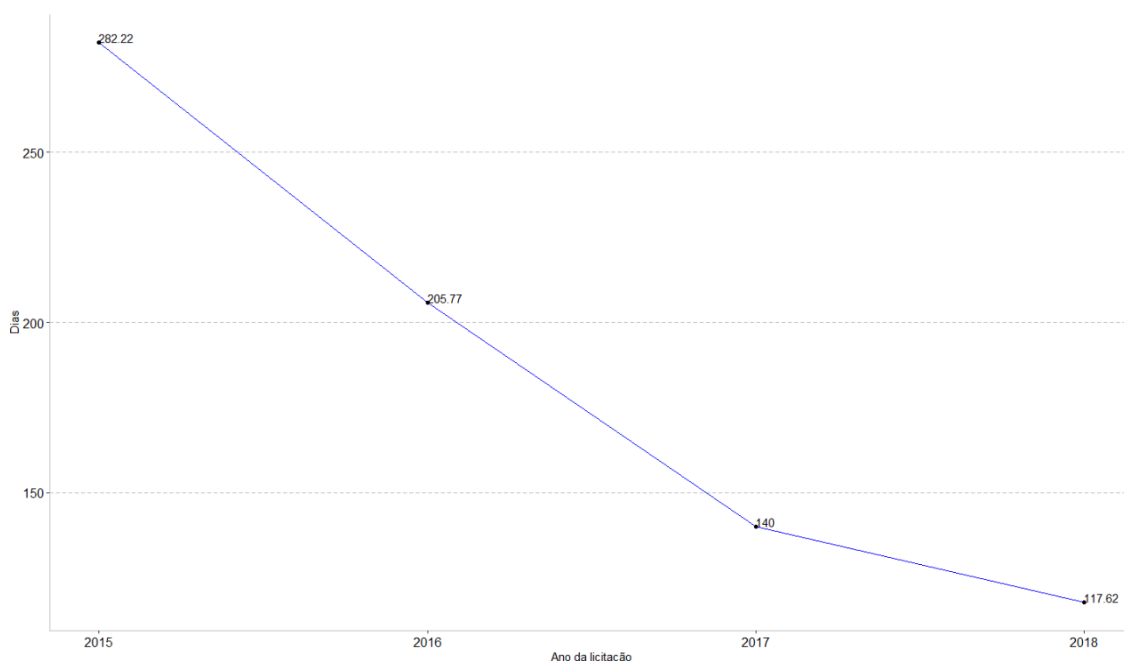
Kaoru Ishikawa, criador da ferramenta, usava o diagrama em ambientes industriais para verificar a dispersão na qualidade dos produtos e processos, pois a ferramenta permitia a identificação e análise das potenciais causas de um fenômeno, bem assim como da forma como essas causas interagem entre si. Ela também é expressivamente utilizada para análise de problemas organizacionais.

5 RESULTADOS

5.1 ANÁLISE QUANTITATIVA DOS DADOS COLETADOS

Os resultados da parte quantitativa do trabalho foram separados em duas partes, a primeira dedicada aos processos que não tiveram necessidade de uma segunda avaliação pela CJU e a segunda àqueles que foram avaliados mais de uma vez pelo órgão. Tal separação foi importante para que os últimos não comprometessem a análise geral dos demais. De acordo com as informações obtidas para os processos que foram avaliados somente uma vez pela CJU, o tempo para a finalização da fase interna (publicação do edital) diminuiu com o passar dos anos, como pode ser observado no Gráfico 2 abaixo.

Gráfico 2 - Tempo médio para finalização da fase interna das licitações da ESFCEEx/CMS por ano



Fonte: Autoria própria.

Para identificar melhor os momentos em que se gasta maior tempo para finalização de cada subetapa, foram construídos outros gráficos para cada variável acessória.

Gráfico 3 - Tempo médio entre a data da requisição e a data da elaboração da minuta do edital por ano



Fonte: Autoria própria.

Como se pode observar no Gráfico 3, o tempo entre a data de confecção do documento de requisição e a data da minuta do edital caiu ao longo dos anos, a média em 2015 que era de 224 dias, passa em 2018, para aproximadamente 67 dias.

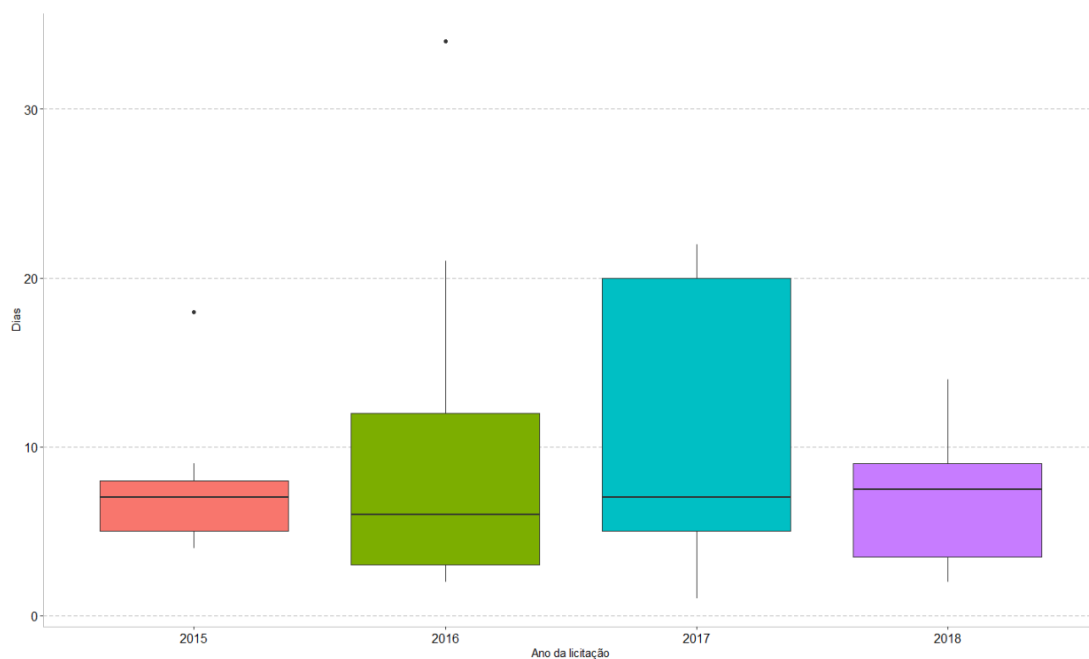
Gráfico 4 - Tempo médio entre a data da confecção da minuta do edital/TR e a data do protocolo na CJU



Fonte: Autoria própria.

Em relação aos tempos gastos para o envio das minutas à CJU, não se percebe tendência alguma de diminuição ou aumento do tempo ao longo dos anos. Foram constatados alguns valores discrepantes, em 2015 de 18 dias e 2016 de 34 dias, ou seja, valores que ficaram acima de $1,5 \times (3^{\circ}\text{quartil} - 1^{\circ}\text{quartil})$. Tais valores também podem ser observados no gráfico 5, tipo *box-plot*, conforme Moretim e Bussab (2014, p. 48).

Gráfico 5 - Gráfico box-plot para distribuição do tempo entre a data da confecção da minuta do edital/TR e a data do protocolo na CJU



Fonte: Autoria própria.

É possível notar, conforme o gráfico 5, os pontos discrepantes a partir da visualização dos pontos acima das caixas *box-plot* nos anos 2015 e 2016.

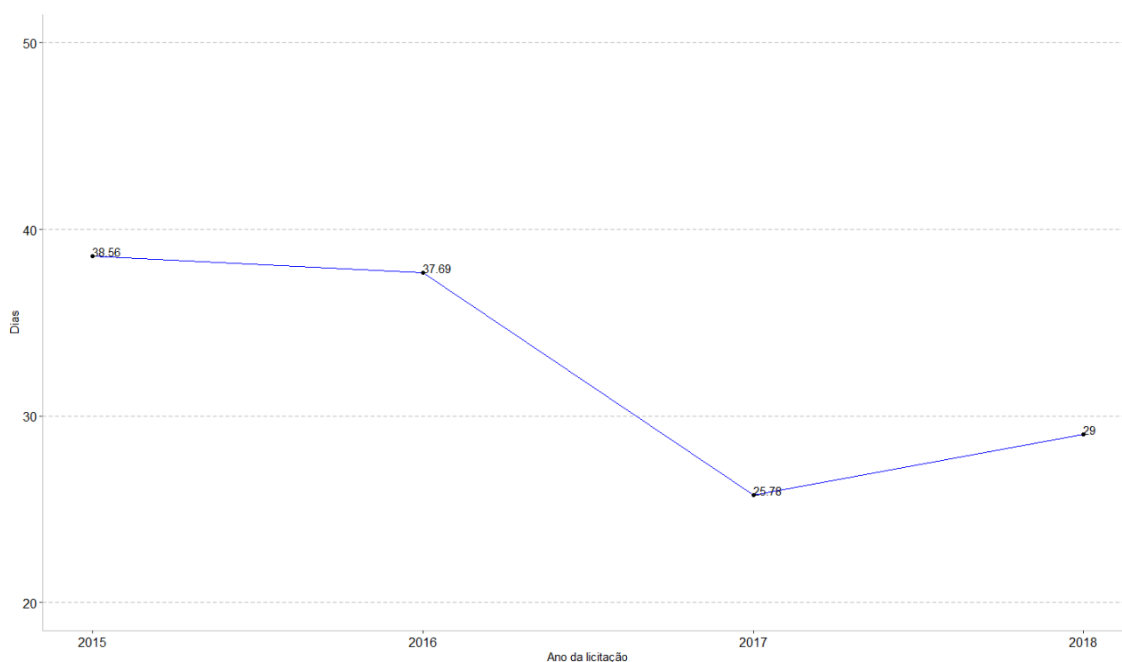
Gráfico 6 - Tempo médio entre a data do protocolo da minuta do edital na CJU e a data da confecção do parecer



Fonte: Autoria própria.

O Gráfico 6 mostra o tempo utilizado pela CJU para confeccionar seu parecer em relação às minutas enviadas. Observa-se que não há uma aparente tendência de aumento ou diminuição no lapso temporal ao longo dos anos. As médias entre 2015 e 2018 variam entre 10 e 20 dias.

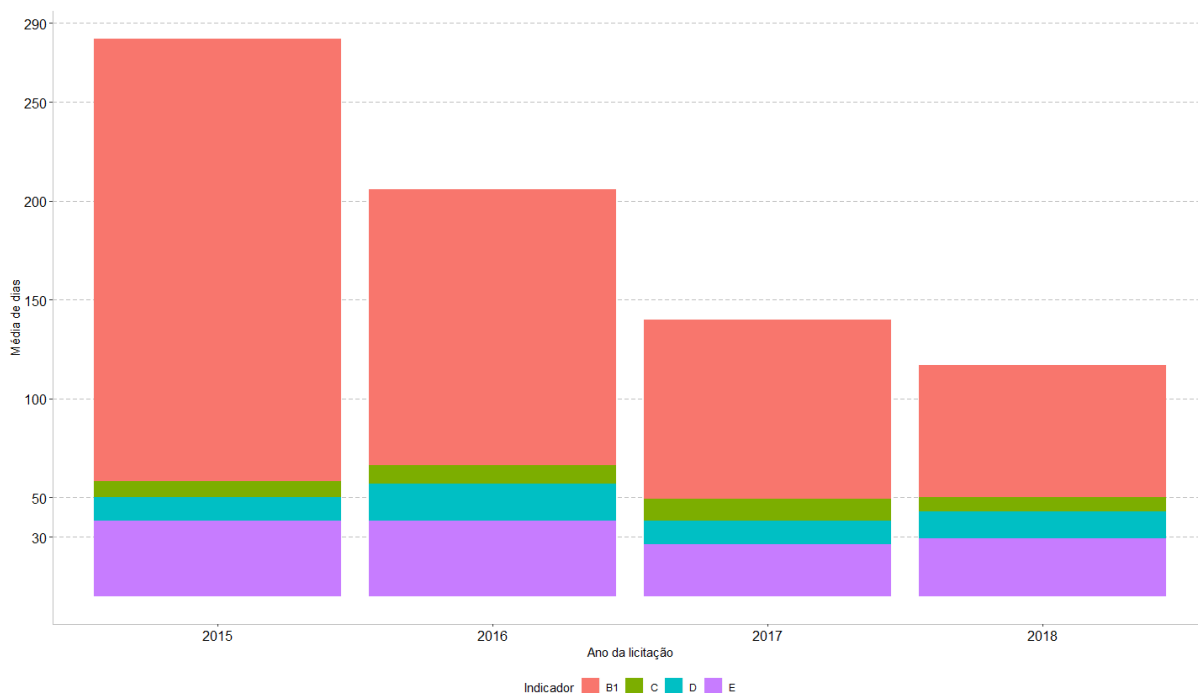
Gráfico 7 - Tempo médio entre a data da confecção do parecer pela CJU e a data da publicação do edital



Fonte: Autoria própria.

A partir do Gráfico 7, é possível observar que 2017 e 2018 foram os anos com os menores lapsos temporais para a publicação do edital, após as correções sugeridas no parecer da CJU. Foi observado também um tempo discrepante em 2016 de 126 dias, relativo à contratação de serviços de engenharia.

Gráfico 8 - Distribuição dos tempos médios de cada subetapa ao longo dos anos



Fonte: Autoria própria.

O Gráfico 8, representa a média de dias necessários para finalização da fase interna e a distribuição das médias de tempo entre cada subetapa ao longo dos anos. Esta figura corrobora o gráfico 2 e mostra como o período entre as subetapas da requisição e a elaboração da minuta do edital pesam no prazo final para finalização da fase interna.

Almeida e Sano (2018) também levantaram os prazos de cada subetapa da fase interna dos processos licitatórios ocorridos em 2014 da Base Aérea de Natal (Bant). Tais prazos podem ser visualizados e comparados com os da EsFCEX no Quadro abaixo:

Quadro 6 - Comparação do prazo médio em dias das subetapas da fase interna entre a EsFCEX e a Bant

Indicador	Bant - 2014	EsFCEX/CMS - 2015	EsFCEX/CMS - 2016	EsFCEX/CMS - 2017	EsFCEX/CMS - 2018
B1	44,1	224	140,23	90,78	67,4
D	20,9	11,88	18,7	12,11	20,9
E	11,7	38,55	37,7	25,77	29

Fonte: ALMEIDA; SANO (2018) com adaptações.

Cabe destacar que, para que as informações de prazos fossem comparáveis, foi necessária a soma dos dias das Subfases 1.1 e 1.2 do artigo. Destaca-se também que o último artigo não

contabilizou o tempo necessário para o envio das minutas do edital à CJU. A partir do quadro 6, pode-se observar que, embora haja uma diminuição nos prazos ao longo dos anos para a EsFCEEx/CMS, a Base Aérea de Natal ainda possui menores prazos (em média) do que a OM estudada. Quanto aos oito processos que tiveram a necessidade de serem reavaliados pela CJU – dois para cada ano -, não se constatou semelhança nos motivos da necessidade de reavaliação. Os motivos encontram-se no Apêndice D.

5.2 ANÁLISE QUALITATIVA DOS DADOS

O estudo em tela tem como ênfase primordial a análise dos pregões realizados na EsFCEEx/CMS no período de 2015 a 2018 sob a perspectiva da eficiência no seu sentido estrito “celeridade”. Para consolidar as informações coletadas pelo grupo e com o intuito de corroborar com as conclusões advindas desta pesquisa, inclusive para posteriores propostas, fez-se uma correlação a partir de quatro pontos:

- 1) Análise quantitativa temporal das subfases dos processos licitatórios, que foi essencial para se tecer um diagnóstico inicial a respeito dos prazos e o tempo decorrido entre as subetapas da fase interna;
- 2) Análise comparativa dos resultados encontrados no presente estudo com aqueles apontados no estudo de Almeida e Sano (2018), a fim de coadunar os aspectos observados nas duas pesquisas e traçar paralelos;
- 3) Análise dos questionários realizados com os principais requisitantes atualmente em função na EsFCEEx/CMS com o intuito de obter, sob a perspectiva dos executores do processo, os aspectos qualitativos que possam indicar as prováveis causas dos “gargalos” encontrados;
- 4) Análise da entrevista realizada com o militar responsável pela SALC, que, com seu olhar estratégico, forneceu subsídios também para as conclusões posteriormente apresentadas e sugestões.

O item 1 já fora apresentado nos resultados através dos gráficos 2 a 9, de modo que permitiu identificar os períodos entre as subetapas que despendiam mais tempo durante o processo licitatório em sua fase interna.

Para contemplar o item 2, foi feita uma associação entre as subetapas da fase interna dos processos licitatórios com a subdivisão estabelecida por Almeida e Sano (2018). Apesar de não corresponderem exatamente à mesma coisa, para efeitos didáticos e comparativos, assumimos a seguinte correlação, conforme Quadros 7 e 8.

Quadro 7 - Associação entre as subetapas definidas no trabalho e as subfases propostas por Almeida e Sano (2018).

Variável	Indicativo	Descrição	Correspondência com o estudo de Almeida e Sano
TP_REQ_EDITAL	B1	Tempo entre a entrada da requisição e a elaboração da minuta do edital	Subfase 1.1
			Subfase 1.2
TP_EDITAL_AGU	C	Tempo entre a data da elaboração da minuta do edital e a data do protocolo na AGU	Subfase 1.3
TP_AGU_PARECER	D	Tempo entre a data do protocolo na AGU e a data do parecer da AGU	
TP_PARECER_EDITAL	E	Tempo entre a data do parecer e a data de publicação do edital	Subfase 1.4

Fonte: Autoria própria.

Quadro 8 - Descrição das fases e subfases do pregão eletrônico e agentes responsáveis

FASES	SUBFASES	LAPSO TEMPORAL	AGENTES
1. INTERNA	1.1 Composição do Processo Administrativo de Gestão (PAG)	Entre a chegada da requisição de compras, abertura do PAG e retorno ao setor de compras	Requisitantes, Agente de Controle Interno (ACI) e membros da SLCC
	1.2 Elaboração da minuta do edital	Entre a abertura do PAG e a elaboração do edital para envio à Consultoria Jurídica da União do Rio Grande do Norte (CJU-RN)	Membros do SLCC
	1.3 Análise jurídica do edital	Entre o envio do PAG à CJU-RN e seu recebimento pela Bant	Pareceristas da CJU-RN
	1.4 Correção do edital	Entre o recebimento do PAG pela Bant e a publicação do edital	Membros do SLCC
2. EXTERNA	2.1 Abertura do pregão	Entre a publicação do edital e a abertura do pregão	Pregoeiro
	2.2 Lances e Adjudicação do objeto	Entre a abertura do pregão e sua adjudicação	Pregoeiro
	2.3 Homologação do certame	Entre a adjudicação e a homologação	Ordenador de Despesas

Fonte: ALMEIDA;SANO (2018, p. 97).

Do estudo comparativo entre os processos da BANT e EsFCEx, infere-se que eles se alinham nas seguintes ideias-chave:

- Quanto à formalização do processo (variável B1/ Subfase 1.1 e 1.2):

Na etapa que compreende desde a elaboração da parte requisitória até a elaboração do Termo de Referência/ minuta do edital foi observado que há erros na elaboração da requisição que são identificados e precisam ser corrigidos, causando retrabalhos e atrasos no serviço executado pelo departamento de compras. Como seguem os trechos das entrevistas realizadas em ambos os estudos.

Ocorrem com frequência casos em que as requisições de compras que chegam ao setor de compras eivadas de vícios, tais como descrição errada ou incompleta dos itens, preços de referência totalmente fora do valor de mercado, itens sem o número de Catálogo de Material (Catmat) ou com número incorreto e erros de padronização, conforme afirmaram os entrevistados (ALMEIDA;SANO, 2018, p. 100).

A esses tipos de erros convencionou-se chamar de “falhas operacionais”, as quais interferem diretamente na celeridade do processo.

Para os processos da EsFCEEx/ CMS tem-se a seguinte visão: “Aqui a gente tem uma previsão...quando finaliza o prazo de entrada da requisição, ou seja, a requisição está aqui, e elas estão corretas, é um outro ponto muito importante, *pois muitas vezes, mais do que seria cabível, elas estão erradas, então tenho um retrabalho de fazer*” – diz o responsável pela SALC (grifo nosso).

- Quanto à estrutura departamental do setor de compras:

No estudo de Almeida e Sano, todos os entrevistados confirmaram que há carência de pessoal no setor de compras que acaba por prejudicar o desempenho de todo o processo. No caso da EsFCEEx/CMS, o chefe da SALC reforça em sua entrevista a necessidade de mais militares para trabalhar no setor, uma vez que o serviço desenvolvido por eles não é apenas de compras, mas também de execução orçamentária, o que torna o trabalho mais complexo. Além disso, tanto no ponto de vista do chefe da SALC, quanto dos requisitantes entrevistados, o excesso de demandas “extras” imputadas aos militares atrapalha muito no desenvolvimento do trabalho interno das seções e andamento dos processos, conforme trecho da entrevista: “...sempre pedi pra ter um prazo razoável, até porque tem que se entender que aqui não é só SALC. Somos militares, existe serviço, sindicância, TEAM (Termo de Exame e Averiguação de Material), exame de pagamento...”

- Burocracia e formalização do processo

No estudo realizado na BANT, os pregoeiros foram unânimes ao afirmar que, na maioria do tempo, por conta do excesso e da rigidez das normas, ainda realizam muito mais atividades de caráter operacional, como preparação de planilhas e atas de registro de preço, respostas a pedido de esclarecimento e impugnação de edital, consultas a órgãos fiscalizadores e controladores a fim de verificar os documentos dos licitantes, além de outros procedimentos. A opinião do responsável pela SALC/ EsFCEEx e dos requisitantes também aponta neste sentido, conforme indica: “Eu tenho

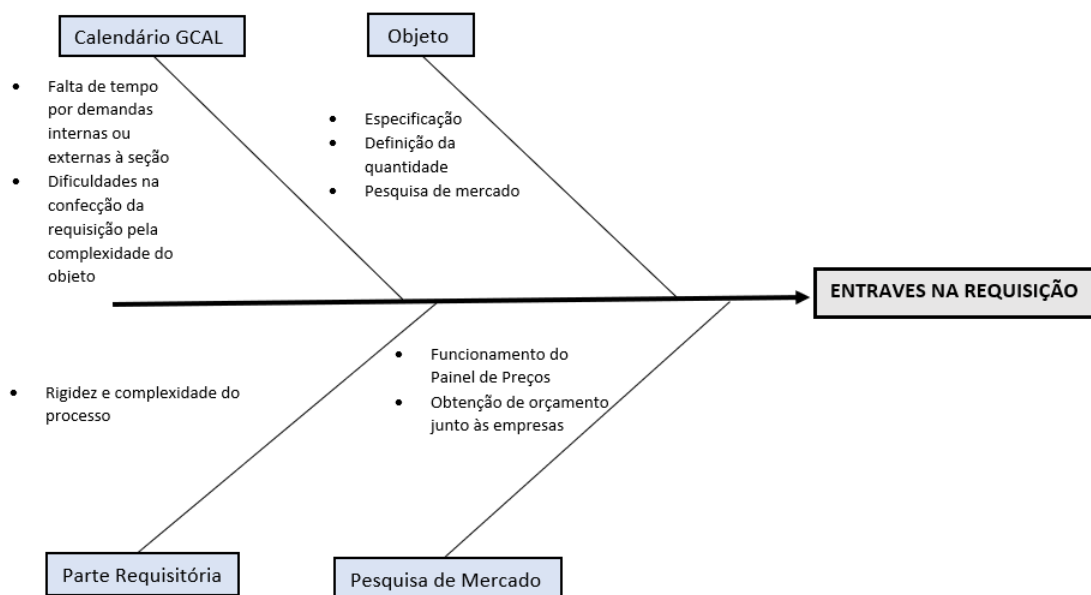
que montar um edital, tenho que submeter ao OD (Ordenador de Despesas) mas existem correções que têm que ser feitas pelos requisitantes. O edital e os termos de referência têm que ser assinados pelos requisitantes, e, após, encaminhado para CJU, com prazo de análise em torno de quinze dias (o normal é um mês). Geralmente, a maioria dos pareceres pedem correção, podem ser correções da SALC, do requisitante e justificativa da quantidade dos itens por parte de cada UG participante.”

- Especificação dos itens

Quanto à especificação dos itens a serem adquiridos, as entrevistas realizadas no estudo da BANT apontam que esse é um dos maiores óbices enfrentados pela área de compras da organização. Tal afirmação é verificada também na EsFCEEx pelos requisitantes, como mostra o Diagrama de Ishikawa.

O Diagrama foi construído a partir da tabulação das respostas do questionário. As alternativas selecionadas pelos requisitantes foram contabilizadas e as preponderantes foram relacionadas como possíveis causas do problema, como mostra-se a seguir:

Figura 2 – Diagrama de Ishikawa construído a partir das evidências coletadas nos questionários



Fonte: autoria própria

Outro aspecto identificado, que corrobora com os resultados até aqui apresentados, diz respeito aos pareceres da CJU. Observou-se, durante a análise *in loco* dos pregões da EsFCEEx/CMS, que os apontamentos do órgão de consultoria recorrentemente tratavam de aspectos afetos à elaboração da requisição e do Termo de Referência. As correções indicadas foram então

categorizadas para que pudessem refletir, de forma objetiva, a relação estabelecida entre os vícios apontados no final da fase interna – quando os documentos são submetidos à CJU – e as deficiências indicadas na elaboração da requisição (início do processo).

Foram elencadas três categorias para enquadrar os apontamentos constantes nos pareceres da CJU: objeto, pesquisa de preço e Termo de Referência. Esta divisão coaduna com os itens que compõem o questionário aplicado aos requisitantes da OM. Foram levantados 46 itens para correção, que se apresentam da seguinte forma:

Quadro 9 - Distribuição dos motivos de correção apontados nos pareceres produzidos pela CJU

Itens	Ocorrências	Percentual
Objeto	15	32,6%
Pesquisa de preço	21	45,7%
Termo de Referência	10	21,7%
Total	46	100,0%

Fonte: autoria própria

Além dessas categorias, os itens ‘objeto’ e ‘pesquisa de preço’ foram subdivididos em:

Quadro 10 – Quantidade de ocorrências observadas nos pareceres emitidos pela CJU em relação ao item “objeto” e ao item “pesquisa de preço”

Objeto	Ocorrências	Percentual
Definição/Especificação	8	17%
Justificativa do quantitativo	7	15%

Pesquisa de preço	Ocorrências	Percentual
Justificativa do preço	6	13%
Prazo vencido	3	7%
Conteúdo	12	26%

Fonte: autoria própria

Das informações obtidas com os requisitantes, cujos dados foram representados no diagrama de Ishikawa, tem-se que, dentre as principais dificuldades identificadas na elaboração

da parte requisitória, as que dizem respeito ao objeto (especificação e definição de quantidade) e à pesquisa de preço mostraram-se também como ocorrências importantes apontadas pela CJU.

Neste sentido, estabeleceu-se um diálogo entre as informações obtidas, indicando que os entraves observados a partir da elaboração da requisição até a formalização do Termo de Referência tendem a gerar vícios que maculam o processo na sua integralidade, sendo eles identificados por um órgão externo à Escola, ou seja, comumente os erros não conseguem ser filtrados e sanados internamente.

5.4 ANÁLISE SOBRE O PARECER JURÍDICO

Merece uma análise a parte a subfase que engloba o parecer jurídico emitido pela Advocacia-Geral da União, tendo em vista que do âmago da fase interna, a qual transcorre predominantemente no âmbito restrito da Administração, o procedimento licitatório é remetido para produção de parecer jurídico em órgão externo ao licitante, escapando do controle deste.

De acordo com o art. 38, inc. VI da Lei nº 8.666/93, os procedimentos licitatórios devem ser instruídos com parecer jurídico, tendo este a função de controle interno da legalidade dos atos realizados durante o decorrer do processo. A intenção desta avaliação prévia é evitar, ou pelo menos, reduzir eventuais demandas perante os órgãos de controle externo ou judiciais, prevenindo também futuras constatações de vícios que comprometam o contrato firmado, conseqüentemente, o atendimento das necessidades da Administração.

Segundo o Parecer nº 181/2016, da Consultoria Jurídica Adjunta ao Comando do Exército (CJACEX) / Controladoria-Geral da União (CGU) / Advocacia-Geral da União (AGU), emitido acerca de questionamento do Exército Brasileiro, há a necessidade da análise e aprovação dos procedimentos/minuta de parceria da Força por aquele órgão jurídico consultivo, fundamentando-se em mandamento constitucional e na Lei Orgânica que disciplina a atuação da AGU. Não cabendo à própria Organização Militar emitir tal parecer através de suas assessorias para apoio de assuntos jurídicos, tendo em vista que a consultoria jurídica, formalmente compreendida, no âmbito do Poder Executivo Federal pertence exclusivamente aos membros da carreira jurídica da Advocacia-Geral da União. Tem-se também como base o argumento de que somente o advogado, registrado no órgão competente ou designado para tal múnus público mediante concurso, possui a isenção técnica e a independência profissional inerentes à advocacia. E, de certa feita, o militar sujeito a rigorosa subordinação hierárquica e disciplinar, careceria de tais prerrogativas.

Desta forma, no âmbito da EsFCEX/CMS, durante a fase interna da licitação há uma subfase que ocorre fora da alçada e controle da OM quanto ao tempo despendido.

Visando dar celeridade à análise jurídica, a AGU disponibilizou modelos para servir de base nas confecções de Edital, Termo de Referência, Projeto Básico, Ata de Registro de Preços e Termo Contratual. Além de facilitar o trabalho do licitante, tal medida visa a “uniformização dos diversos modelos disponíveis e unificação em um número menor de documentos, para facilitar o uso” (AGU, 2014, p.58). A partir da padronização dos documentos a serem analisados, o parecer aponta com mais facilidade os aspectos que devem ser corrigidos antes da publicação do edital de modo a evitar futuros transtornos para a Administração Pública, uma tabela com um resumo dos apontamentos levantados nessa pesquisa encontra-se no Apêndice C, havendo, por vezes, necessidade de uma segunda avaliação pelo órgão de consultoria.

Como explicitado na metodologia aqui exposta, a emissão do parecer jurídico leva em média de 10 (dez) a 20 (vinte) dias para sua confecção. Já considerando a totalidade do tempo gasto desde a data da confecção do parecer jurídico até a publicação do edital gastou-se entre 26 (vinte e seis) e 38 (trinta e oito) dias. Nota-se, então, que o tempo despendido para as correções dos apontamentos gira aproximadamente em torno de 15 (quinze) e 20 (vinte) dias.

Comparando-se os dados obtidos desta pesquisa e aqueles alcançados por Gonçalves, em sua pesquisa de mestrado, um estudo sobre os atores determinantes dos prazos das compras e contratações públicas através de pregão eletrônico no âmbito da Fiocruz –BA (GONÇALVES, 2012).

Na pesquisa tida como referência para a análise comparativa, a subfase referente ao parecer jurídico demandou, em média, 15,6 dias (com o mínimo de 6 dias e o máximo de 69 dias, na amostra estudada), para o processo ir e voltar a sua origem. Num segundo momento, os prazos demandados após retorno do processo da procuradoria onde são realizados os ajustes ao edital, sugeridos pela procuradoria e a instrução do processo ao ordenador de despesas para posterior publicação demoraram em média 25,07 dias.

Portanto, diante do panorama apresentado, os procedimentos adotados pela OM encontram-se muito próximos aos de outros realizados pela Administração Pública no âmbito civil, no caso a Fiocruz. Por fim, o autor chegou a conclusão, quanto a esta subfase, de que a utilização de uma pessoa habilitada na unidade para instruir os processos com parecer jurídico poderia minimizar esse prazo.

Neste raciocínio, poder-se-ia pensar numa análise feita na própria OM antes mesmo do envio do procedimento para CJU, mas na senda em que esta análise poderia minimizar o tempo despendido naquele órgão e nos ajustes de seus apontamentos, o procedimento ganharia mais uma

subfase, visto a obrigatoriedade daquela análise formal, que também careceria de tempo tanto para sua análise/confeção, quanto para a correção dos defeitos observados, tornando, talvez, inócua a adoção de tal medida.

CONCLUSÃO

Os processos licitatórios são de suma importância para a Administração Pública em geral diante da necessidade de adquirir os materiais ou contratar serviços, a fim de manter a vida vegetativa da Organização. Outro aspecto essencial é o de viabilizar a correta execução de projetos e atividades planejados, sendo imperiosa a preservação a isonomia na competição entre os fornecedores, a seleção das propostas mais vantajosas, a qualidade e a disponibilidade no momento certo.

Diante da proposta apresentada para se analisar o nível de eficiência dos processos licitatórios realizados no período de 2015 a 2018, pode-se notar que há uma melhora considerável nos prazos de execução no decorrer do lapso temporal proposto. A busca pelo aprimoramento foi observada no decorrer desse período, com fases mais enxutas, cujos processos estão baseados nos modelos da Advocacia Geral da União.

No entanto, a partir dos resultados obtidos entre as licitações na modalidade pregão, referencial teórico, estudo de caso da Base Aérea de Natal/RN, além dos dados coletados por meio das técnicas metodológicas (análise dos processos, entrevista e questionário), a presente pesquisa aponta os seguintes óbices ou entraves que, por vezes, pode impactar o nível de eficiência dos processos de aquisição realizados pela EsFCEEx/CMS:

- Repetidos erros de forma e da especificação técnica do objeto, quando da elaboração da requisição, foram apontados pelos envolvidos da Escola e pelo estudo da BANT como uma das causas principais de aumento nos prazos da fase interna gerando, como consequência, retrabalhos desnecessários;
- A falta de experiência em elaborar as especificações técnicas dos materiais/ serviços, de modo que atendam, simultaneamente, às finalidades do requisitante e à legislação, também foi apontada como óbice no processo de construção do documento de requisição;
- Outro ponto exaustivamente indicado pela SALC da EsFCEEx e, também citado no estudo de Almeida e Sano (2018), é a carência de pessoal para realizar os processos de aquisição previstos na fase interna dos certames. Ademais, parte do efetivo, por vezes, não dispõe de todos os meios disponíveis (tais como: tempo, cursos de aperfeiçoamento, etc.) para a correta execução dos trabalhos. Ressalta-se ainda, que por ser uma Organização Militar, os profissionais possuem funções peculiares, inerentes à carreira militar, as quais concorrem com a atividade-fim das seções;
- Apesar de ter sido apontado como um entrave, a burocracia e o excesso de formalização exigidos pela legislação para a execução dos processos de aquisição não podem ser encarados como um óbice para a eficiência na EsFCEEx, mas sim da Administração Pública de modo geral, uma vez que a Organização Militar somente segue o rito estabelecido na legislação, conforme o princípio da legalidade; e
- A partir dos resultados, também se verificou que o prazo de análise da CJU impacta diretamente no prazo final da fase interna, valendo-se, em média, de 20 dias para

elaboração de seus apontamentos e considerações. Além disso, estendem-se a esse prazo os devidos ajustes pelos setores responsáveis por cada etapa, quando do retorno do parecer jurídico à Escola.

- Por fim, da análise comparativa entre os dados apresentados nos resultados, o presente estudo demonstra que são as atividades desenvolvidas pelo requisitante as que impactam de maneira mais significativa no nível de eficiência dos processos de aquisição da Escola, pois as consequências dos repetidos erros de forma, de condução da pesquisa de preços e da elaboração da especificação técnica permeiam toda a fase interna, e extrapolam para análise externa da CJU, ocasionando retrabalhos quando das correções dos apontamentos indicados por aquela Consultoria.

Com base nas considerações supramencionadas, a presente pesquisa apresenta, como propostas de melhoria à Escola de Formação Complementar do Exército/ Colégio Militar de Salvador, os seguintes produtos:

- A Escola delegaria aos requisitantes a responsabilidade pela elaboração do Termo de Referência, juntamente com pesquisa de preços, colocando-os em anexo à requisição para enviá-las à SALC, acompanhados do devido arquivo digital (em mídia), a fim de auxiliá-la na montagem do edital;
- Manter a SALC apenas com a incumbência de elaboração das minutas do edital e contrato, condução da fase externa da licitação e planejamento de aquisições, retirando a execução orçamentária de seu escopo de trabalho;
- A SALC poderia oferecer instruções periódicas aos requisitantes, de modo que tenham condições de elaborar corretamente, com base nos modelos definidos pela AGU/ CJU, os documentos de requisição e Termos de Referência com pesquisa de mercado;
- A SALC poderia planejar a capacitação do pessoal com cursos à distância gratuitos, tais como os disponíveis, por exemplo, nos sítios eletrônicos das ICFEx e ENAP para todos os envolvidos nas atividades de elaboração de Termo de Referência e pesquisa de mercado;
- A Escola poderia realizar investimentos na área de cursos, estágios, seminários, congressos, para que os militares envolvidos no processo de compra participem e agreguem conhecimento em suas respectivas funções;
- A SALC remeteria as minutas dos editais, com seus anexos, primeiramente à Assessoria Jurídica da Escola, a fim de haja uma avaliação quanto aos aspectos de adequação às exigências legais, o que pode reduzir diretamente o tempo de análise da CJU;
- A SALC manteria um controle interno mais congruente e minucioso das subetapas que competem à sua missão;
- A SALC definiria prazos para cada interessado responder às suas solicitações, tais como: entrada da requisição dentro do calendário previsto, adequação dos apontamentos apresentados nos pareceres jurídicos, entre outras.
- A SALC elaboraria um *checklist* dos itens que compõem a requisição, para que seja verificada a conformidade com os modelos estabelecidos e adequação dos pedidos;
- A SALC realizaria reuniões de coordenação sempre que houver requisitante com o processo finalizado, antes do despacho do Fiscal Administrativo, a fim de verificar se está em conformidade com a legislação, evitando, desse modo, retrabalhos;
- Sugere-se que a SALC estude a viabilidade de implantar o modelo de fluxograma elaborado nesta pesquisa (disponível no apêndice E), com vistas a aprimorar seus processos internos

Para alcançar o objetivo principal deste artigo: uma análise sobre a eficiência dos pregões realizados na EsFCEX/CMS no período de 2015 a 2018, debruçamos sobre o estudo da celeridade, de modo que pudéssemos entender as razões pelas quais os processos vinham tendo demoras excessivas e a partir disso propor melhorias. O trabalho buscou desenvolver esta avaliação observando diferentes perspectivas e compará-las. Foi feita uma busca de referencial teórico, uma análise comparativa com o estudo desenvolvido na Base Aérea de Natal (BANT), com recorte de observação próximo ao nosso; foram ouvidas as partes envolvidas neste processo na EsFCEX/CMS, de forma que contemplássemos o assunto sob diversas óticas. Neste sentido, concluímos que, de 2015 a 2018 o tempo gasto na fase interna dos pregões tem diminuído, o que nos aponta para um processo de aprimoramento interno. Contudo, observamos que há muitas possibilidades de melhoria, conforme sugeridas acima. Cabe ressaltar que o estudo sobre o objeto em tela não se exaure na presente pesquisa, podendo ser ampliado, abrangendo demais setores envolvidos, bem como outras organizações.

REFERÊNCIAS

AGU. Comissão Permanente de Licitações e Contratos Administrativos. In: *Advocacia Geral da União*. 2019. Disponível em: < https://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/270265 >. Acesso em 3 ago. 2019.

ALÍRIO, R. D. *Métodos e Técnicas de Pesquisa em Administração*. Rio de Janeiro: Fundação CECIERJ, 2009.

ALMEIDA, Alessandro A; SANO, Hironobu. Função compras no setor público: desafios para o alcance da celeridade dos pregões eletrônicos. *Rev. Adm. Pública*, Rio de Janeiro v. 52, n. 1, p. 89-106, Jan. 2018. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122018000100089&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 25 ago. 2019.

ANDRADE, Elzimar. *Gerenciamento de processos para a melhoria da eficiência na administração pública: estrutura de referência para a UTFPR*. Dissertação (Mestrado) - UTFPR, Curitiba, 2017. Disponível em: <http://repositorio.utfpr.edu.br/jspui/bitstream/1/2565/1/CT_PPGPGP_M_Andrade%2C%20Elzimar_2017.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2019.

ARAGÃO, Cecília Vescovi de. Burocracia, eficiência e modelos de gestão pública: um ensaio. *Revista do Serviço Público*, Brasília v. 48, n. 3, p. 104-132, 1997, ENAP.

BERGUE, Sandro Trescastro. A redução gerencial no processo de transposição de tecnologias de gestão para organizações públicas. In: *EnANPAD*, 2008, Rio de Janeiro. Anais[...] Rio de Janeiro: ANPAD, 2008. vol. 32, p. N/D. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/~anpad/eventos.php?cod_evento=1&cod_edicao_subsecao=391&cod_evento_edicao=38&cod_edicao_trabalho=8660>. Acesso em: 1 ago. 2019.

BOBSIN, Débora; BRODBECK, Angela F.; HOPPEN, Norberto. Uma metodologia para implementação da gestão por processos em organizações públicas. *Revista Administração UFSM*, Santa Maria, v. 9, n° 4, p. 699-720, set./dez. 2016. Disponível em: <<https://periodicos.ufsm.br/reaufsm/article/view/15250/pdf>> Acesso em: 15 jun. 2017.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 20 ago. 2019.

BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. *Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências*. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm. Acesso em 15 de ago. de 2019.

BRASIL. Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002. *Institui modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências*. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2002/L10520.htm>. Acesso em: 15 ago. 2019.

CAMARÃO, Tatiana M. C.; DANIEL, Felipe A. A fase interna da licitação: distinções entre projeto básico e termo de referência. In: *Fórum de Contratação e Gestão Pública* – FCGP, Belo Horizonte. Anais[...] ano 12, n.141, Belo Horizonte: FCGP, 2013. p. 54-59.

CARVALHO, Adriane Kelli de. *Gestão por Processos Organizacionais na Universidade de Brasília: estudo de caso*. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão Pública) - Universidade de Brasília (UNB). Brasília, 2015. Disponível em: <http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/19446/1/2015_KelliAdrianedeCarvalho.pdf>. Acesso em: 01 maio 2017.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*, 31. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

CASTRO, Rodrigo Batista de. Eficácia, eficiência e efetividade na administração pública. In: *EnANPAD*, 30, 2006, p. N/D, Salvador: ANPAD, 2006.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanela. *Direito Administrativo*, 27. ed: São Paulo: Atlas, 2014.

BRASIL. EXÉRCITO. ESTADO-MAIOR. Portaria nº 295-EME, de 17 de dezembro 2014. *Aprova a Diretriz de Racionalização Administrativa do Exército Brasileiro*, Brasília, DF, dez 2014.

FERNANDES, J. U. Jacoby. *Sistema de registro de preços e pregão presencial e eletrônico*. 3. ed. Belo Horizonte: Forum, 2009.

FERREIRA, Aurélio B. H. *Novo Aurélio Século XXI: o dicionário da língua portuguesa*. 3. ed. Rio de Janeiro: Nova Froiteira, 1999.

FERREIRA, Sérgio de Andréa. *Comentários à Constituição*. Rio de Janeiro: F. Bastos, 1991.

FIUZA, E. P. S. Licitações e governança de contratos: a visão do economista. SALGADO, Lúcia H.; FIUZA, Eduardo, P. S. (Org.). *Marcos regulatórios no Brasil: é tempo de rever regras?* Rio de Janeiro: RJ, 2009, vol. 1, p. 239-274.

GODOY, Arilda Schmidt. Pesquisa qualitativa - tipos fundamentais. *RAE – Revista de Administração de Empresas*, São Paulo, v. 35,n. 3, p. 20-29 Mai./Jun. 1995.

GONÇALVES, Marivaldo de Sousa. *Um estudo sobre os fatores determinantes dos prazos da compras e contratações públicas através de pregão eletrônico no âmbito da Fiocruz – BA*. 2012 Dissertação (Mestrado em Administração) – UFBA. Salvador, 2012. Disponível em: <<https://repositorio.ufba.br/ri/handle/ri/7730>>. Acesso em 10 de jul. 2019.

HAIR, J.F.; MONEY, A.H.; BABIN, B.; SAMOUEL, P. *Fundamentos de métodos de pesquisa em Administração*. Porto Alegre: Bookman. 2005.

ISHIKAWA, Kaoru. *Controle de qualidade total: à maneira japonesa*. Rio de Janeiro: Campos, 1993.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*, 4. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016.

MARQUES, Danielle C. R. *Mapeamento de processos no setor público: uma proposta para o processo de aquisição de materiais do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Paraíba – Campus de Princesa Isabel*. Proposta de Intervenção 2016 (Mestrado em Gestão Pública) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2016. Disponível em: <<https://repositorio.ufrn.br/jspui/handle/123456789/25843>>. Acesso em: 8 ago. 2019.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2002.

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

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*, 26 ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

MONTEIRO, Wanderley Rossi. *Implementação da reengenharia de processos do negócio: estudo de casos de organizações no Brasil*. 2003 Dissertação (Mestrado em Administração) – USP, São Paulo, 2003. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/12/12139/tde-20122004-142617/publico/Wanderley_Monteiro_diss.pdf>. Acesso em: 2 de ago. de 2019.

MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 24. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de direito administrativo: parte introdutória, parte geral e parte especial*. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

MORETTIN, Pedro Alberto; BUSSAB, Wilton de Oliveira. *Estatística básica*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

NIEBUHR, Joel de Menezes. *Pregão presencial e eletrônico*. 4. ed. Curitiba: Zênite, 2006.

NOBRE JÚNIOR, Edilson Pereira. Administração pública e o princípio constitucional da eficiência. *Revista da Escola de Magistratura Federal da 5ª Região*, v. 11, n. 1, p. 125-162, 2006.

PEREIRA JR., José Torres. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos da Administração Pública*. 7. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

PERES, U. D. Custos de transação e estrutura de governança no setor público. *RBGN*, São Paulo, vol. 9, n. 24, p. 15-30, maio/ago. 2007.

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

SANTOS, Alessandra Ferreira. O princípio da eficiência no ordenamento jurídico brasileiro. *JusBrasil*, 2015. Disponível em: <<https://alessandradsantoss.jusbrasil.com.br/artigos/726237888/o-principio-da-eficiencia-no-ordenamento-juridico-brasileiro?ref=feed>>. Acesso em: 18 ago. 2019.

SCARPINELLA, Vera. *Licitação na modalidade de pregão*. São Paulo: Malheiros, 2003.

VALOIS, Fernanda. *A atuação do princípio de eficiência*. In: DireitoNet. Disponível em <https://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/1099/A-atuacao-do-Principio-da-Eficiencia>. Disponível em 18 ago. 2019.

APÊNDICE A - Questionário aplicado por meio de entrevista ao membro da SALC (EsFCEEx)

1. Existe algum planejamento anual, com prazo estipulado para a execução de cada fase do processo interno?
2. Licitações extras ou incluíam-se documentos de requisição em um mesmo processo de licitação?
3. Há um planejamento de prazos para recebimento das requisições na SALC. Além disso, existe um planejamento com prazos para cada etapa da fase interna realizadas pela SALC?
4. Em relação à fase interna, há algum controle de cada etapa da fase interna da SALC, tais como elaboração do edital?
5. Quando o parecer da CJU retorna com pedido de ajustes na requisição, a SALC estipula um prazo para que o requisitante proceda tais ajustes?
6. Quanto aos requisitantes, eles têm que montar o processo de forma adequada para que se minimizem os problemas quanto ao objeto. Eles possuem capacitação técnica, conhecimento técnico para elaboração da requisição e produção da pesquisa de mercado?
7. Na opinião do senhor, qual a maior dificuldade de o requisitante de elaborar o documento? a requisição?
8. Todos os requisitantes vêm tirar essas dúvidas?
9. Na SALC, quantas pessoas estão envolvidas no processo?
10. Existe um calendário, ou controle de aquisições anuais dos processos da Esfcex no sistema informatizado?
11. Possui um tipo de calendário ou controle na parede (celotex) dentro da Seção?

12. Houve uma queda grande nos prazos no decorrer dos anos, redução de tempo e aumento de produtividade dos processos de 2015 a 2018. O que foi feito para os processos terem melhorado os prazos?

13. Quantas pessoas mais precisaria para desenvolver os trabalhos na seção?

14. Sobre a redução da condição cursos de capacitação, e aqui sendo uma escola, principalmente por ser a Esfcex, por ter um quadro de administradores, contadores, o senhor acha que poderia ser desenvolvido um projeto para aproveitar ou egressos, os alunos, ou a prata da casa para fazer uma capacitação in loco?

15. Na situação que está hoje, de pessoal, o que poderia ser ajudado para que o processo fosse mais célere e ganhar produtividade?

APÊNDICE B - Transcrição da entrevista ao membro da SALC (EsFCEEx)**1- Existe algum planejamento anual, com prazo estipulado para a execução de cada fase do processo interno?**

Desde 2012, já existia um calendário de licitações, em que eram elencados os processos do ano anterior e aqueles necessários numa planilha, com datas limites de entrada de requisição. Em 2012, 2013, 2014 houve essa sistemática. Quando se criou o GCAL (grupo de coordenação e acompanhamento de licitações), implementado de 2014 para 2015, foi inserida também as licitações da EsFCEEx, e no calendário do GCAL, prazo das outras unidades para dar entrada com a requisição daquilo que não constava na licitação.

Pra ser mais claro, uma das coisas que o GCAL determina é que a licitação do ano anterior, depois de pronta, seja copiada pela OM executora no ano seguinte, independente da necessidade, algo que eu sempre contestei dizendo que eu tenho a minha necessidade da OM, e as outras unidades vão enxertando. Decisão do mais antigo: o que já existe cópia, mesmo que você não queira, coloca para poder o item existir e as unidades vão ver aquilo que elas não pediram anteriormente, elas entram com pedidos. Então, a finalidade do meu calendário: eu colocava como limite a data de entrada itens novos em outras OM. Então, esse ano, quem fez foi o militar que assumiu como pregoeiro, e até melhorou, pois ele fez um DIEx pra todos com a relação dos itens do GCAL de todas as licitações com prazo entrada do separado, com prazo de entrega das nossas solicitações, tudo certinho. Então, qual é a ideia? Sempre entrar um prazo antes, pra fazer o processo e, quando uma licitação necessita, já ter outra pra não ter solução de continuidade. essa é a ideia do planejamento.

Agora, isso deu certo? Não! Nunca deu certo. por quê? Porque as seções precisam dizer o que que elas querem. A SALC é executora. Eu compilo, transformo aquilo num processo e a gente faz a parte licitatório. Sempre houve uma dificuldade muito grande de cumprimento deste calendário. e, muitas vezes, tivemos que fazer mais de uma licitação pra complementar aquela demanda, porque chega na hora, não pediu, mas precisa. então faz ou se fez licitações extras em face do não cumprimento desse planejamento.

2. São licitações extras ou incluíam-se documentos de requisição em um mesmo processo de licitação?

Eu fechei a licitação e mandei, depois o requisitante descobriu que precisava daquele mesmo objeto. Contratação de serviço: poxa [sic], deixou de pedir três, quatro coisas, mandava essa nova requisição, novo processo licitatório. Já aconteceu de fazer [sic] 3 (três) processos de serviço porque esqueceram de pedir em uma mesma requisição.

3. Há um planejamento de prazos para recebimento das requisições na SALC. Além disso, existe um planejamento com prazos para cada etapa da fase interna realizadas pela SALC?

O GCAL mais ou menos baliza. Aqui não, porque depende do processo. Se ele é mais complexo, a gente tem mais dificuldade e leva mais tempo para fazer. Às vezes é mais simples, a gente pega o modelo do edital da CJU, insere os dados licitatórios, é mais fácil.

Aqui a gente tem uma previsão, eu início o processo sempre que finaliza o prazo de entrada da requisição, ou seja, a requisição está aqui e ela está correta? É um outro ponto muito importante pois, muitas vezes, mais do que seria cabível, elas estão erradas. Então, tenho um retrabalho de fazer. Sempre pedi pra ter um prazo razoável, até porque tem que se entender que aqui não é só SALC. Somos militares, existe serviço, sindicância, TEAM (Termo de Exame e Averiguação de Material), exame de pagamento. Há uma diretriz do comando de que todas as escalas quem vai é o pessoal da administração, não é o pessoal de ensino. Isso faz com que tenhamos dificuldades.

Então, eu sempre pedi três meses, no máximo, desde quando a requisição chega até eu ter condição de empenhar. Por quê? Eu tenho que montar um edital, tenho que submeter ao Ordenador de Despesas (OD) mas existem correções tem que ser feitas pelos requisitantes, edital os termos de referência tem que ser assinados pelos requisitantes, e, após, encaminhado para CJU, com prazo de análise em torno de quinze dias, o normal é um mês. Geralmente, a maioria dos pareceres pedem correção, podem ser correções da SALC, do requisitante e justificativa da quantidade dos itens por parte de cada Unidade Gestora (UG) participante.

Vou dar um exemplo bem claro para vocês entender cronologia no pregão registro de preço: eu monto o edital, no caso de GCAL, eu tenho que dar, pelo menos, uma semana pra inclusão novos itens, então fica parado. Se não chegar eu tenho que soltar o Intenção de registro de preços (IRP), são oito dias úteis para adesão de IRP. eles já devem mandar, além da adesão ao sistema, o

termo de adesão, que é um documento formal assinado pelo OD com as quantidades do sistema, a justificativa dele, dizendo o que quer e o motivo, esse documento leva tempo. Geralmente tem que cobrar das unidades. Depois disso, são três dias úteis para confirmação de IRP, a OM pode fazer tudo certo, se não confirmar o sistema está fora. Confirmou, aí envio para a CJU. No período de oito dias úteis, tem os questionamentos e, quando a impugnação não tem cabimento, responde e dá prosseguimento. E quando tem? às tem que suspender e reabrir a contagem. Acabou o pregão acabou tudo você sabe que cada item do pregão é um pregão separado. Tem que negociar item por item. Após isso tudo, tem a fase de recurso. O pregoeiro tem que aceitar o recurso, por mais infundado que seja. São 3 (três) dias úteis do recurso, mais 3 dias úteis do contra recurso, mais 5 (cinco) dias úteis da resposta da autoridade superior. Contando isso tudo, peço 3 (três) meses. Se saiu antes, melhor. Empiricamente, com base na experiência, o prazo considerado razoável é esse. Poderia ser menos? Depende, pois são prazos legais. Podemos otimizar a fase interna, a fase externa é mais difícil.

4. Em relação à fase interna, há algum controle de cada etapa da fase interna da SALC, tais como elaboração do edital?

Não. Vai no dia a dia. A gente fica anotando. Por exemplo, eu dou prazo, mas se chega uma requisição, eu não digo: tem que fazer amanhã o edital. Às vezes vou montar um edital e recebo a ordem de ir para uma instrução de quadros, neste caso faz depois.

O que eu tabulo? Eu sei que tem dia pra IRP (intenção de registro de preços) acabar, depois tenho que consolidar todos os termos de referência com os valores, desdobramento de item.

Itens acima de 80.000 [reais], agora 176.000 [reais] tem que ter regime diferenciado para pequenas e microempresas. Às vezes, tem que colocar o local de entrega de determinado item, às vezes, após homologar tem que ter a ata de registro de preços para empenhar.

Mandamos a ata para assinatura do fornecedor, por isso dou o prazo médio de 3 (três) meses que engloba isso tudo, pois além disso tem as missões internas além da seção. Me baseio nos prazos do sistema. Tenho uma tabela onde incluo a data de envio à CJU, com uma planilha no Excel [Microsoft Excel®].

5. Quando o parecer da CJU retorna com pedido de ajustes na requisição, a SALC estipula um prazo para que o requisitante proceda tais ajustes?

Sim. Eu quero dois dias, 3 (três) dias, dependendo da complexidade. às vezes é coisa simples, ou complicada. Exemplo, a CJU pede uma justificativa de um item, o requisitante precisa de prazo para responder. Normalmente o prazo dado é de 2, 3 ou 5 dias. Não há como estipular data, pois há pressão da atividade, do mercado, dos auditores. Todos têm missões externas, além das previstas em cada seção. Não tem como tabular, pois é difícil.

6. Quanto aos requisitantes, eles têm que montar o processo de forma adequada para que se minimizem os problemas quanto ao objeto. Eles possuem capacitação técnica, conhecimento técnico para elaboração da requisição e produção da pesquisa de mercado?

Sinceramente, é o que tem. É desmembrado para que cada área deve fazer sua parte, são atividades que estão mais próximas de algumas seções, seu dia a dia. A SALC orienta e dá dicas de como fazer de acordo com o que a lei manda. Pesquisa de preços deve seguir a IN (Instrução Normativa) do MPDG (Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão), qual a documentação deve compor o processo, como a própria ICFEX (Inspetoria de Contabilidade e Finanças do Exército) orienta a EsFCEx. É o mais adequado? Quais são os filtros: o requisitante é o responsável direto, o fiscal administrativo, que deve fazer toda a apreciação vê se está certo, além do OD. Então, antes de passar na SALC passa por esses atores. Quando chega na SALC é analisado tudo, e orienta no que pode. Se a pessoa tem especialização mercadológica, não tenho conhecimento. É complicada a realização de cursos por falta de recursos. É o custo do curso, passagens, diárias para especialização.

7- Na opinião do senhor, qual a maior dificuldade de o requisitante de elaborar o documento? A requisição?

A maior dificuldade é não querer fazer, pois na internet tem modelos de todos os documentos, a SALC se disponibiliza para tiragem de dúvidas e apoio aos requisitantes, trazer o processo para se ver antes, é feito seminário de licitação todo ano e nem todos participam.

8- Todos os requisitantes vêm tirar essas dúvidas?

Alguns, sim, e os que vêm fazem os processos de maneira correta. Outros, encaminham, mas não possuem conhecimento para lançamento de todos os itens pedidos. Na Administração Pública, todos devem ter em mente da necessidade de se fazer os processos de maneira correta. Muitas vezes as pessoas não têm interesse de fazer as atividades, como saber pedir o material de que necessita. Sempre que chega uma pessoa nova, é falado para ir à SALC tirar dúvidas ou pegar dicas de como montar o processo.

9- Na SALC, quantas pessoas estão envolvidas no processo?

Muito pouco. Aqui é SALC e execução orçamentária. Não possuo as carteiras completas. Tem o chefe, tem os adjuntos responsáveis pelas carteiras de contratos, os editais de licitação, uma carteira para aquisição de material, pois são poucos processos licitatórios mas são grandes, de grande vulto, um dos militares saiu. Um militar na carteira de serviço, além de cuidar de todas as licitações de serviços, complexas, também trabalha com inexigibilidades e dispensas de licitação. Teria que ter uma carteira de montagem de processos, antes era SICAF (Sistema de cadastro de fornecedores) e não é mais, para encaminhar à conformidade. Foi criada uma carteira para ajustar os processos para a conformidade e cuidar das Adesões, da participação do GCAL, UG participantes. Um militar na carteira de empenho e outro na carteiras de material. 2013 foi o pior ano, com número reduzido de militares. Missões além da seção tomam o tempo do militar e dificultam o dia a dia das atividades da seção.

10- Existe um calendário, ou controle de aquisições anuais dos processos da Esfcex no sistema informatizado?

O calendário é aprovado pelo comandante e publicado em Boletim, e avisos são publicados na Intranet, o comandante também avisa em reunião de oficiais os prazos para entrada das requisições na SALC, peço ao OD para que seja avisado sobre o calendário. Datas de entrada.

11- Possui um tipo de calendário ou controle na parede (celotex) dentro da Seção?

Nada exposto, tenho anotado em agenda do chefe, pois toda informação exposta pode dificultar a realidade dos trabalhos. Onde se divulga? No comprasnet, pois é o site oficial das informações relativas às licitações. Numa tabela em Excel [Microsoft Excel®], possuímos controle

de IRP, envio dos processos para CJU, algumas informações relativas aos processos em andamento.

12- Houve uma queda grande nos prazos no decorrer dos anos, redução de tempo e aumento de produtividade dos processos de 2015 a 2018. O que foi feito para os processos terem melhorado os prazos?

Foi melhorando no decorrer do tempo, pois foram implementados os procedimentos de cada etapa do processo, como dispor de prazos para requisição. Ao longo dos anos, foram reduzindo as licitações em quantidades e aumentando os itens em cada processo. Controle maior, mais freios e exigências impostas pela legislação. Houve também redução de recursos para cursos de capacitação.

13- Quantas pessoas mais precisaria para desenvolver os trabalhos na seção?

Se fosse um por carteira, mobiliar todas as cinco carteiras seria ótimo, ou retirar a execução orçamentária da seção e focar somente nos processos licitatórios, pois há mais coisa a se fazer.

14- Sobre a redução da condição cursos de capacitação, e aqui sendo uma escola, principalmente por ser a EsFCEx, por ter um quadro de administradores, contadores, o senhor acha que poderia ser desenvolvido um projeto para aproveitar ou egressos, os alunos, ou a prata da casa para fazer uma capacitação *in loco*?

Somente se tivesse pessoas qualificadas para isso, pois não há para retirar pessoas de outras áreas para isso. Há necessidade de fazer um curso sobre administração como a formalização de processos. Poderia ser a ICFEx para auxiliar, mas há necessidade de realizar auditoria. Há simpósios e cursos externos, há necessidade de se investir na capacitação, só que tem que ver a relevância dada a isso.

15- Na situação que está hoje, de pessoal, o que poderia ser ajudado para que o processo fosse mais célere e ganhar produtividade?

Hoje, todo o apoio a acampamentos e instruções são do pessoal da administração. Retirar as pessoas dessas missões auxilia a focar na atividade dos processos. O que precisa é dedicação

aos processos e atividades da seção. A SALC faz para a escola. Trabalha para o colégio. O gargalo hoje para qualquer quartel é a SALC, pois é onde há mais processos. A área de gestão de erário é a mais sensível.

APÊNDICE C - Questionário para os requisitantes de materiais e serviços dos pregões da EsFCEEx/CMS

1. Em relação ao planejamento e ao cumprimento do calendário de aquisições do GCAL, proposto pela SALC, encontra dificuldade em cumprir?
 SIM – Motivos:
 - a) Falta de tempo para confeccionar a requisição e toda documentação necessária em virtude do cumprimento de “missões” externas à seção;
 - b) Falta de tempo para confeccionar a requisição e toda a documentação necessária em virtude do número de demandas relativas à seção;
 - c) Encontra dificuldades em confeccionar a requisição em virtude da complexidade do objeto a ser licitado;
 - d) Retrabalho para ajustes e correções na requisição apresentada;
 - e) Outros: _____ NÃO
2. Em relação ao objeto a ser licitado, qual a maior dificuldade encontrada?
 - a) Especificação do objeto;
 - b) Definição da quantidade;
 - c) Levantamento das necessidades;
 - d) Pesquisa de mercado;
 - e) Outros: _____
3. Em relação à pesquisa de mercado, qual a maior dificuldade encontrada?
 - a) Funcionamento do Painel de Preços;
 - b) Definição de valor a partir de médias do preço praticada no mercado;
 - c) Avaliação entre preços praticados x qualidade do objeto;
 - d) Obtenção de orçamento junto a empresas do ramo, particularmente de serviços;
 - e) Outros: _____
4. De forma geral e de acordo com a sua experiência como requisitante, qual considera o maior entrave para elaboração da parte requisitória?
 - a) Falta de tempo para elaboração do processo;
 - b) Falta de treinamento, capacitação e atualização;
 - c) Deficiência no planejamento de aquisições;
 - d) Rigidez e complexidade no processo;
 - e) Outros: _____

5. Dentre as melhorias possíveis, qual identifica ser a mais eficiente:
- a) Consolidar as requisições com um militar ou departamento designado para este fim;
 - b) Fazer uma proposta interdepartamental de balanceamento do trabalho para que o militar responsável possa se dedicar a essa função;
 - c) Participar de treinamentos, cursos e atualização do ramo;
 - d) Criar um sistema de consultoria para sanar dúvidas antes da finalização do processo de requisição (evitando retrabalhos);
 - e) Outros: _____

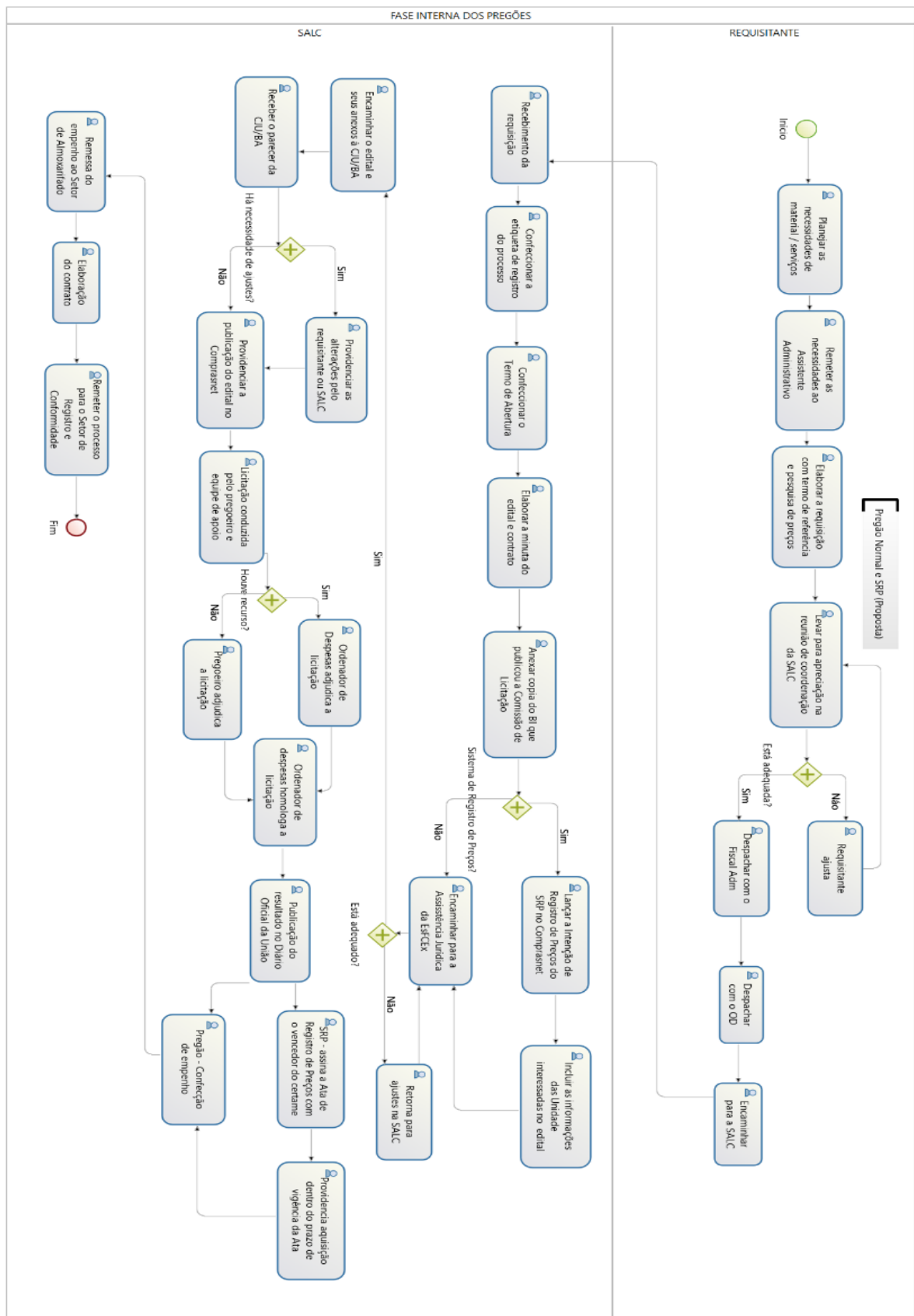
APÊNDICE D – Resumo do parecer da CJU para cada processo licitatório

Número da licitação	Parecer	Houve necessidade de segunda avaliação pela CJU
32015	Orçamento de julho de 2014 podem não refletir o valor atual do mercado além de haver diversos itens tachados configurando o não interesse em adquiri-los, reformular o termo de referência somente com os itens que desejam comprar	SIM
142015	Não foi demonstrado o enquadramento para adoção do SRP	SIM
42018	Justificativa; Adaptação da pesquisa de preços; dotação orçamentária; limites de contratação; divulgação do termo licitatório	SIM
82018	Refazer o processo	SIM
112017	Sem amparo legal; habilitação ao Sistema de Compra de Diárias e Passagens (SCDP); inviabilidade de adesão ao Sistema de Registro de Preços (SRP) do MPOG	SIM
152017	Assinar os documentos pendentes; desagrupar os itens que não são de mesma natureza; recomendações diversas sobre pesquisa de preço; revisar a descrição de bens; submeter a minuta de contrato a análise da CJU	SIM
92016	O comandante do exército alega não poder comprar passagens via central de compras do MPOG pois o exército não está habilitado ao SCDP; Prazo para os órgãos públicos se adaptarem a tal exigência era dezembro de 2008; A licitação não possui amparo legal; O EB deve demonstrar esforço imediato de adaptação ou demonstre que tentou com insucesso.	SIM
52016	Refazer o processo pois não está no padrão da CJU	SIM
12015	Preencher despacho do OD; justificar quantitativo da aquisição; complementar pesquisa de preço; recomendação de cautela com a média dos preços pesquisados; observar o regramento pertinente à dotação orçamentária; recomendação pertinentes a sustentabilidade ambiental; Ajuste da descrição do item no Termo de Referência; Observar a regra do Decreto 7689 de 2012	NÃO
22015	Retificar o número de acordo de cooperação; providenciar nova portaria designando o pregoeiro; verificar adequação da pesquisa de preço e fazer constar dos autos os valores totais estimados do órgão gerenciador e participantes; observar ressalvas quanto a cisão do objeto; observar recomendações quanto a justificativa da contratação e estimativas; ajustar minutas do edital; atentar para a regra do decreto 7689 de 2012; Dar publicidade ao pregão.	NÃO
72015	Observar recomendações quanto ao quantitativo da requisição; observar recomendações quanto as necessidades de realização de pesquisa de preços e sugestões afetas ao orçamento; apresentar justificativa para exclusão da participação do consorcio;	NÃO
82015	Recomendações padrão; Decreto 7689 16/09/2015; Portaria 1722015	NÃO
52015	Observar decreto 7689 de 2012; observar a limitação de valores impostos pela portaria 172 de 27 de maio de 2015; Observar o parágrafo 6, do artigo 17, do decreto n 5450/2005. Esse dispositivo determina que a convocação de interessados para participação do pregão pelo sistema de registro de preços deve ser feita simultaneamente no Diário Oficial da União (DOU), em meio eletrônico pela internet e em jornal de grande circulação regional ou nacional	NÃO

132015	Pesquisa ocorreu há mais de 6 meses; Justificar adoção ao SRP	NÃO
102015	Apresentar justificativa para adoção de SRP; desconsiderar preços inexequíveis ou excessivamente elevados; o órgão deve dispor recursos orçamentários suficientes para fazer frente à despesa; a convocação de interessados para a participação do pregão para o SRP deve ser simultânea ao DOU	NÃO
92015		NÃO
122015	Ampliar pesquisa de preços. Informar sobre estimativa de preço	NÃO
52017	Faltam elementos que formaram a estimativa dos itens e quantitativos no termo de referência; falta autorização do OD do Hospital Geral em participar do SRP; ajustes redacionais no termo de referência e na minuta do edital	NÃO
42017		NÃO
12017	Revisão redacional do TR	NÃO
82017	Indicação expressa dos eventos; revisão dos eventos em portaria; pesquisa de preços observando o painel de preços e contratações similares de outros entes	NÃO
102017		NÃO
22017	Divisão da documentação do processo em mais volumes; justificativa da pesquisa com fornecedores	NÃO
92017		NÃO
12018	Alteração dos itens (objeto); planejamento da contratação; dotação orçamentária; justificativa da estimativa dos itens	NÃO
52018	Recomendações de forma, sem considerações relevantes	NÃO
62018	Autorização para contratação fundamentada	NÃO
72018		NÃO
122017	Justificar o porquê de não utilizar o painel de preços; consolidar informação de total de consumo, adequando o TR e o Projeto Básico; pesquisa de mercado e dispor de recursos orçamentários	NÃO
142017		NÃO
92018	Elaborar o estudo preliminar e demais documentos conforme IN05	NÃO
122018	Realizar nova pesquisa de preço; dispor de recursos orçamentários	NÃO
22018	Sugerir o retorno dos autos ao órgão de origem, para atendimento das orientações firmadas no parecer, no sentido de desmembrar os objetos a serem contratados em licitações distintas	NÃO
32016		NÃO
42018	Justificativa deve conter esclarecimento acerca da metodologia utilizada para previsão idônea dos quantitativos estimados do certame; realizar a pesquisa no painel de preços; dispor de recursos orçamentários; incluir localidade/ endereço do local de entrega; incluir prazo de execução; na ata deve conter item, especificação, valor unitário e valor global	NÃO
102016	Prosseguir observando cuidados com pesquisa de preço; detalhamento das planilhas propostas, especificação de objetos e retificação da minuta do edital; limites para contratação e divulgação do torneio licitatório	NÃO
72016		NÃO
122016	Suprimir cláusula dos órgãos participantes haja vista sua inexistência	NÃO
132016	Observar recomendação sobre a dotação orçamentária	NÃO
22016	Observar a especificação completa do bem a ser adquirido sem a indicação de marca	NÃO
82016		NÃO

142016	Termo de referência e projeto básico genéricos em relação à quantidade de itens; ausência da anotação da responsabilidade técnica; conferir a atualidade e vigência dos valores; definir e precisar o objeto; incluir prazos de execução para cada objeto expressamente definidos no termo de referência	NÃO
12016		NÃO
162016	Certificar condições de bens comuns; justificativa para adoção para o SRP; justificativa para os quantitativos, inclusive de órgãos participantes	NÃO
42016	Considerações na forma do TR e edital	NÃO
112016	Ajustes na forma do edital e no TR	NÃO
182016	Incluir informações atualizadas do modelo de edital da CJU	NÃO

APÊNDICE E – Proposta de fluxograma



Fonte – Autoria própria

APÊNDICE F – Artigo científico

FASE INTERNA DA LICITAÇÃO: UMA AVALIAÇÃO DOS PREGÕES DE 2015 A 2018 NO ÂMBITO DA ESFCEX

Ana Waleska Tenório Canuto Guedes Ximenes¹, Fábio Carvalho dos Santos,² Juliana Rabelo de Bastos³, Leonardo Canali Kayser⁴, Porcelina Ely Silvana Bernardes Rimis⁵, Sílvio Ferreira Gomes Júnior⁶, Victor de Souza Carlos⁷

Resumo. O projeto interdisciplinar tem como tema uma análise sobre os pregões realizados no âmbito da Escola de Formação Complementar do Exército (EsFCEEx) no período de 2015 a 2018. Os fundamentos principiológicos foram apresentados e explicitados, assim como aqueles princípios que se adequam mais pertinentemente ao escopo do trabalho. A partir do conceito de Eficiência na Administração Pública, sobretudo, no que tange ao atributo da celeridade, desejou-se analisar em que medida os pregões da EsFCEEx eram eficientes. Essa análise pautou-se no contexto de Racionalização Administrativa e Modernização do Exército. Como metodologia para subsidiar esse estudo foi feito um mapeamento dos pregões, entrevista com o responsável pela Seção de Licitações da EsFCEEx, aplicação de um questionário aos principais requisitantes da EsFCEEx e construção de gráficos e tabelas com o objetivo de se mensurar aquilo que fora analisado. A partir dos resultados obtidos foi possível identificar que houve certa melhora ao longo do período analisado quanto à execução e cumprimento dos prazos do procedimento utilizado no pregão. Apesar disso, foram observadas deficiências no procedimento licitatório e, sendo assim, foram propostas sugestões de melhoria de modo a gerar capacitação de pessoal, otimização do processo, racionalização de recursos e, finalmente, a eficiência no procedimento licitatório tendo em vista o viés da celeridade.

Palavras-chave: Licitação. Pregão. Eficiência. Administração Pública. Exército Brasileiro

Abstract. The subject of the interdisciplinary project is an analysis of the pregões (a public purchase modality) made with the Escola de Formação Complementar do Exército (EsFCEEx) from 2015 to 2018. The principiológic basis was defined and explained, just like the ones concerning the scope of this monography. From the concept of Efficiency in the Public Administration, especially on what concerns the attribute of celerity, one sought to analyze EsFCEEx's efficiency in its pregões. This analysis was made considering the present context of administrative rationalization and modernization of the Brazilian Army. As an instrument of study one has mapped out the processes of pregões, interviewed agents involved with the processes and built graphics and charts aiming to measure what was analyzed. Once obtained results, it was possible to identify improvements concerning the execution and deadline compliances of the proceedings. In the other hand it was observed that there are deficiencies in the bidding processes, so suggestions of improvements were made concerning staff qualification, process optimization, resource rationalization and finally the celerity of the public purchase process so to optimize its efficiency.

Keywords: Bidding. Pregão. Public Administration. Efficiency. Brazilian Army

¹ 1° Ten Al QCO de Direito, graduada pela Universidade Federal de Alagoas.

² 1° Ten Al QCO de Direito, graduado pela Universidade Federal Fluminense.

³ 1° Ten Al QCO de Administração, graduada pela Universidade Federal Fluminense.

⁴ 1° Ten Al QCO de Magistério, graduado em História pela Federal do Rio Grande do Sul, mestrado em Teologia e História pela Faculdades EST.

⁵ 1° Ten Al QCO de Administração, graduada pela UNOPAR, pós-graduada em Gestão Estratégica em Logística pelo Centro de Pós-Graduação JK.

⁶ 1° Ten Al QCO de Estatística, graduado pela Universidade de Brasília e Especialista em Econometria e Finanças Quantitativas pela Fundação Universa.

⁷ 1° Ten Al QCO de Informática, graduado pela UNESA, pós-graduado em Gestão de Projetos pela UCAM.

1 INTRODUÇÃO

Atualmente, no âmbito da Administração Pública, o processo de aquisição de bens e contratação de serviços é realizado por meio de licitação, imposta pelo artigo 37, XXI da Constituição Federal, regulamentada posteriormente através da Lei nº 8.666 de 1993, que normatiza as regras gerais de compras e alienações públicas no país e através da Lei nº 10.520 de 2002, que instituiu o pregão como modalidade licitatória cujo critério de aceitação é o menor preço, estudos (PERES, 2007; FIUZA, 2009) evidenciam que sua eficiência vai além de conseguir adquirir bens e produtos pelo menor preço.

O critério adotado para analisá-las eficazes ou não, no âmbito deste estudo, será o da celeridade, subprincípio da eficiência, pois o processo de licitação pública deve ser concluído com agilidade, sem negligenciar a qualidade, haja vista que a demora também prejudica o interesse público e o atendimento de suas demandas (NIEBUHR, 2006, p. 46). Segundo tal subprincípio o tempo ideal/necessário para a realização das licitações deve ser o mais breve possível e a administração pública encontrou no pregão inovações com o fito de permitir ocorrências desta monta.

No corte metodológico proposto, esta eficiência será analisada essencialmente na fase interna dos pregões, momento em que a Administração Pública age ainda sem a interferência dos participantes, definindo todas as condições determinantes para o sucesso e a qualidade do procedimento licitatório a partir dos próprios recursos (humanos e materiais), sendo este o momento oportuno para a instituição rever e otimizar o processo interno. (NIEBUHR, 2006).

A fase interna das licitações geralmente não é o alvo da dedicação de estudos e pesquisas (CAMARÃO; DANIEL. 2013, p. 54), que tendem a

focar na fase externa. Entretanto, esta fase merece destaque e um enfrentamento prático, pois nela é definido o objeto da contratação e suas características por meio do termo de referência, documento que descreve as características mínimas que permitem que os licitantes formulem suas propostas; também é feita uma pesquisa de preços no mercado, pesquisa essa que balizará o preço estimado a ser contratado (FERNANDES, 2009).

Para deslindar a realidade que se apresenta no âmbito do desenvolvimento dos pregões na administração pública, o presente estudo foi realizado tendo como base uma organização da administração direta do governo federal, a Escola de Formação Complementar do Exército e Colégio Militar de Salvador - EsFCEX/CMS.

Analisou-se a fase interna dos processos licitatórios realizados no período de 2015 a 2018 quanto à celeridade dos procedimentos, sob a luz do princípio da eficiência. Tentou-se identificar os possíveis entraves presentes em cada etapa e discernir os obstáculos que põem em risco a eficiência dos processos. Ao final, comparou-se os resultados obtidos com aqueles presentes no artigo de Almeida e Sano (2018) e, a partir disso, pretende-se sugerir melhorias. Dessa forma, buscou-se responder, a título de problema de pesquisa, em que medida os processos licitatórios da EsFCEX, em sua fase interna, têm sido eficientes para atender às finalidades desta Organização Militar (OM).

2 CONTEXTUALIZAÇÃO ATUAL DAS LICITAÇÕES À LUZ DA RACIONALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA

2.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS SOBRE O PROCEDIMENTO LICITATÓRIO

A Administração Pública, seja ela direta ou indireta, não detém a liberdade para proceder a contratações, pois esta não trabalha com recursos disponíveis, mas com recursos públicos. Desta forma, a Administração deverá prestar contas e observar uma série de princípios e procedimentos previstos em lei, visando garantir a probidade das relações públicas.

Para salvaguardar o bom funcionamento da máquina pública e de seus recursos é que o Poder Público utiliza-se do instituto da licitação, o qual pode ser definido como um procedimento administrativo formal através do qual o ente público abre aos interessados a possibilidade de formular propostas dentre as quais será selecionada a mais vantajosa à Administração, desde que estejam sujeitas às condições fixadas previamente no instrumento convocatório (DI PIETRO, 2014, p. 373).

A Administração Pública deve-se, antes de tornar pública a intenção de contratar com particulares, desenvolver de maneira interna atividades administrativas preparatórias, como identificar objetivamente suas necessidades, conceber uma solução técnica para o seu atendimento, determinar a viabilidade econômica e jurídica da contratação, elaborar a minuta do instrumento contratual e, por fim, verificar a viabilidade da competição entre os particulares. Este momento do procedimento é usualmente conhecido como fase interna ou pré-contratual, o qual perdura desde a percepção da necessidade do bem ou serviço na entidade pública até a publicação do instrumento convocatório para a disputa (JUSTEN FILHO, 2016, p. 543).

O pregão não é de utilização obrigatória para o gestor, mas trata-se de uma atuação discricionária pelo

administrador, desde que sua atuação fática se encaixe nas hipóteses cabíveis. Entretanto, tendo em vista que a utilização do pregão impõe celeridade e eficiência ao processo é de se esperar a sua utilização para o alcance do intuito da norma, segundo uma razoabilidade que se espera do agente público.

Devem-se observar dois fatores importantes durante a apreensão do mandamento citado anteriormente. Primeiramente que o art. 1º da Lei 10.520/02 explicita que o pregão poderá ser utilizado desde que sua atuação fática se encaixe nas hipóteses cabíveis, ou seja, caberia ao administrador avaliar sua utilização ou não, destacando o caráter facultativo de seu uso. Entretanto, tendo em vista que a utilização do pregão impõe celeridade e eficiência ao processo é de se esperar a sua utilização para o alcance do intuito da norma, segundo uma razoabilidade que se espera do agente público. Desta forma, foi editado o Decreto nº 5.450/05 que torna obrigatório o uso do pregão para aquisição de bens e serviços comuns.

Diferentemente do pensamento usual do que pode ser considerado comum, a doutrina assim expõe:

Em princípio, são os bens disponíveis no mercado, com características padronizadas, que podem ser fornecidos satisfatoriamente por um fornecedor qualquer. Mas não há impedimento a que bens complexos sejam adquiridos mediante pregão. Assim, por exemplo, admite-se o uso do pregão para a aquisição de helicópteros os quais são reputados como um objeto comum porque as suas configurações são padronizadas, salvo se contiverem especificidades (JUSTEN FILHO, 2016, p. 558).

No que tange ao procedimento do Pregão, este pode desenvolver-se sob a forma presencial ou eletrônica, devendo aquela ser preterida em detrimento desta, tendo em vista ser mais célere, já que os

interessados e os agentes administrativos praticam atos jurídicos em meios eletrônicos, sem a necessidade de produção de documentos em papel, nem de comparecimento físico em local determinado.

2.2. PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA

A Emenda Constitucional nº 19/98 (reforma administrativa) buscou criar mecanismos para modernizar a Administração Pública brasileira, visando uma gestão menos burocrática. Tida como o marco da administração gerencial, possibilitou a implantação de várias inovações, dentre elas a inserção do princípio da eficiência no contexto do art. 37 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88).

Embora o conceito de eficiência não seja consensual, figura frequentemente em Administração designando um parâmetro relativo ao uso de recursos, indicando como a organização emprega os recursos disponíveis e os converte em produtos ou serviços. Em suma, é uma mensuração de sua produtividade, tendo como norte a melhoria dos serviços públicos (ARAGÃO, 1997; BERGUE, 2008).

O princípio da eficiência pode ser abordado 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. Tal princípio adentra a ação do agente a fazer o melhor com os recursos disponíveis respeitando o custo/benefício, afinal, é dever estatal uma atuação eficiente, pois isso desdobra-se no usufruto, por parte do usuário, o direito a um serviço público de qualidade e eficaz.

Diferencia-se da efetividade, termo mais adequado à esfera pública, sendo mais abrangente que a eficácia, pois a efetividade indica continuidade de uma solução, um efeito prolongado, já a eficácia retrata o efeito ao final do processo, o resultado (ARAGÃO, 1997; CASTRO, 2006). Na presente pesquisa, teve-se sempre em mente o princípio da eficiência, pois focou-se exatamente no processo em si, sem atentar primordialmente para os resultados que eles geravam. Bergue utiliza o termo eficiência na ótica da Administração Pública como sendo um princípio que serve de instrumento para a “análise e o redesenho de processos administrativos e finalísticos e para racionalização com ênfase nos prazos” (BERGUE, 2008, p. 167), desfocando-a da visão economicista da ênfase nos custos e na produtividade e, mais uma vez, aproximando-se dos objetivos aqui almejados.

Utilizando os critérios de eficiência, a Administração deve atuar de modo ágil e preciso para obter resultados que atendam às necessidades da população, com produtividade e economicidade, o que significa executar os serviços com presteza, perfeição e rendimento funcional, além de exigir que se elimine o desperdício de recursos públicos. Conforme dispõe Di Pietro:

o princípio apresenta-se sob dois aspectos, podendo tanto ser considerado em relação à forma de atuação do agente público, do qual se espera o melhor desempenho possível de suas atuações e atribuições, para lograr os melhores resultados, como também em relação ao modo racional de se organizar, estruturar, disciplinar a administração pública, e também com o intuito de alcance de resultados na prestação do serviço público (DI PIETRO, 2014, p. 192).

Mediante todo o exposto sobre o princípio em tela, há de se ressaltar que

escopo desse trabalho estabelece como foco umas das vertentes possíveis relacionadas à interpretação da eficiência, qual seja: o tempo. Ao se deter a essa interpretação do princípio não se deseja restringir demasiadamente o alcance daquilo que está sendo analisado. A intenção é fazer com que se estabeleça um parâmetro de avaliação do conceito de eficiência, levando-se em conta o contexto de Racionalização Administrativa e de Modernização em curso no Exército Brasileiro.

2.3 RACIONALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA DO EXÉRCITO

A Diretriz de Racionalização Administrativa do Exército está inserida no Plano Estratégico do Exército 2016-2019, integrante da Sistemática de Planejamento Estratégico do Exército, aprovada através da Portaria Nº 295-EME, de 17 de dezembro de 2014.

Dentro da lógica apresentada para estruturação e adequação do planejamento e execução das atividades-meio e fim da Força, se faz necessário a aplicação de um planejamento estratégico, com macrovisão de futuro e com norteador de todos os trabalhos a serem desenvolvidos pela organização, bem como de um estudo sistematizado de cada processo, buscando mapear e propor ações que visem ao aperfeiçoamento, a fim de avaliar seus impactos nos resultados alcançados. Para isso, como apresentado anteriormente, o conceito de eficiência deve estar claro e ser primado como norteador das tarefas desenvolvidas para atingimento dos objetivos estratégicos.

Nota-se, com o fragmento retirado da Diretriz, que a inovação e o aperfeiçoamento são as palavras-chave do processo de Racionalização Administrativa, sempre visando ao atingimento dos objetivos de modo que a organização não se perca diante do

decurso do tempo e das evoluções metodológicas e tecnológicas.

A Diretriz discrimina a tríade da racionalização administrativa, com seus pilares: os processos a serem aperfeiçoados, as estruturas organizacionais adaptadas aos objetivos e os cargos com seus devidos profissionais empenhados e capacitados para atingimento dos objetivos previstos no Planejamento Estratégico.

A referida Diretriz enfatiza a importância de se analisar e mapear todos os macroprocessos e processos de gestão das Alta Administração, os quais determinam o sucesso do atingimento de todos os objetivos propostos, buscando eliminar duplicidades, passos desnecessários que não agreguem valor, gargalos nas operações que impeçam ou dificultam o bom andamento dos processos, considerando a redução do tempo e do pessoal alocado para as finalidades, considerando a necessidade de se otimizar e melhorar tais processos, atividades e tarefas.

Entre outros, um dos objetivos da Racionalização Administrativa é eliminar estruturas organizacionais que já cumpriram a missão para a qual originariamente foram criadas e não encontram mais lugar no novo cenário que se apresenta à Instituição. Aprimorar e adaptar a Força às necessidades atuais de gestão estão entre os grandes objetivos desse planejamento.

3 ESTUDO SOBRE MAPEAMENTO DE PROCESSOS

3.1 ASPECTOS INTRODUTÓRIOS SOBRE MAPEAMENTO E ANÁLISE DE PROCESSOS

No presente estudo analisou-se um tipo específico de processo, restrito ao universo da administração. Para os fins pretendidos aqui, define-se

processo, tendo por base Hammer e Champy (1994 apud MONTEIRO, 2003, p. 13), como um grupo de atividades realizadas numa sequência lógica com o objetivo de produzir um bem, ou um serviço que tem valor para um grupo específico de clientes. Os pregões analisados neste trabalho compõem-se exatamente de diversas atividades coordenadas a partir de uma mesma lógica, todas objetivando a satisfação de necessidades de um cliente, o EB.

A análise, por sua vez, procedeu-se pela utilização das ferramentas de mapeamento e de redesenho de processos. Com isso, objetivou-se avaliar a eficiência dos referidos pregões com a intenção de elaborar sugestões de melhorias futuras para estes processos de compras.

Verificamos a importância deste estudo no fato de que as organizações públicas não seriam capazes de manter suas atividades finalísticas sem suporte material ou de serviços. As licitações tomam assim um caráter estratégico para a manutenção das atividades organizacionais. Portanto, otimizar os processos licitatórios vem se tornando um desafio gerencial que visa também a quebrar antigos paradigmas burocráticos.

Tendo essas questões em mente, elaborou-se um mapeamento, pois mapear um processo permite mais do que obter uma visão estática do funcionamento de uma rotina de trabalho, proporciona o entendimento maior de que qualquer tipo de processo organizacional visa a atender a um cliente final, independentemente do departamento que o execute. É a eficiência que deve ser colocada como norte do processo. E o mapeamento, ao permitir um corte transversal na organização – que é o cerne da gestão por processos –, proporciona esse entendimento amplo do processo.

Através da análise da fase interna dos pregões, buscou-se evidenciar os

possíveis entraves que poderiam afetar a duração total desta etapa do processo. O uso desta ferramenta gerencial – o mapeamento dos processos – foi fundamental para este estudo, para que fosse possível determinar um ponto de partida para a pesquisa (o entendimento do processo atual – as is) e, assim, possibilitar direcionar esforços de análise e elaboração de propostas de melhoria. Para Baldam, Valle e Rozenfeld, “o mapeamento de processos compreende a modelagem do estado atual (em inglês As Is) e a modelagem do estado futuro (To Be)” (apud MARQUES, 2018, p. 26).

3.2 PROCESSO ATUAL DE COMPRAS NA ESFCEX

Para fins de entendimento do processo aquisitivo da EsFCEx e contextualização do funcionamento da SALC, foi realizado o mapeamento dos processos licitatórios na modalidade pregão. No escopo deste estudo, iremos nos debruçar sobre a fase interna da licitação (que perdura até a publicação do edital).

Um processo de aquisições tem início com uma demanda, uma necessidade encontrada de adquirir um bem ou contratar um serviço, neste sentido, ressalta-se seu aspecto estratégico, logístico e de planejamento. Cada departamento, via de regra, deve ser capaz de definir suas necessidades para determinado período. É neste momento que ele, como demandante, dá início a uma requisição de compras, que aqui convencionou-se chamar de Parte Requisitória.

Este documento indica a proposta de aquisição daquele setor, contendo o objeto, valores e justificativas que serão levados para análise do Fiscal Administrativo e posterior autorização do Ordenador de Despesas. Sem este aval o processo de compras sequer se inicia.

Com a devida autorização do Ordenador, a requisição é encaminhada à SALC que a protocola, formaliza e dá início de fato ao processo administrativo. O processo é autuado a partir do seu Termo de Abertura. A partir daí a SALC elabora a minuta do Termo de Referência/ Contrato. A etapa seguinte é a inscrição no Sistema de Registro de Preços (se for o caso) e transcurso do prazo para que os interessados se cadastrem via sistema Comprasnet. Decorrido este prazo, a documentação dos interessados é anexada ao processo e, ao finalizar esta juntada, o mesmo é enviado à CJU para que possa ser emitido parecer jurídico sobre a proposta de contratação e a minutas enviadas.

As correções e adequações indicadas no parecer da CJU são a última etapa antes da publicação do Edital, com a qual se encerra a fase interna.

4. METODOLOGIA DE PESQUISA

A fim de se atingir os objetivos elencados nesta pesquisa, foi realizado como método de estudo a análise e avaliação dos processos licitatórios, oriundos da EsFCEX/CMS, realizados no período de 2015 a 2018, seguindo as seguintes etapas: definição do período e local de estudo em que os processos licitatórios estavam inseridos, levantamento do referencial bibliográfico, coleta de dados, análise e proposição de melhorias, conforme o caso, e conclusão.

A sistemática para a análise compreendeu uma abordagem quantitativa, em que foram analisados os dados referentes às etapas da fase interna das licitações, disponíveis nos processos arquivados no setor de Conformidade da Escola, bem como as informações obtidas pelos responsáveis por determinadas etapas, por ocasião da coleta de dados.

Já a qualitativa, realizada a partir de um estudo do referencial teórico

proposto para o estudo, tais como: livros, leis e artigos científicos, possibilitou o entendimento do conceito de eficiência adotado; a legislação vigente sobre licitação; o encadeamento dos processos à luz do contexto de transformação do exército e racionalidade administrativa na Força, bem como de entrevista e questionário com os envolvidos em cada etapa do processo interno de licitação.

Tais abordagens foram escolhidas com base nos métodos de pesquisa apresentados por Alírio:

Na pesquisa quantitativa, a realidade é posta em números. Os dados coletados são analisados estatisticamente, mais objetivamente. A abordagem é mais empírico-analítica. Na pesquisa qualitativa, a realidade é verbalizada. Os dados recebem tratamento interpretativo, com interferência maior da subjetividade do pesquisador. A abordagem é mais reflexiva. (ALÍRIO, 2009, p. 59).

4.1 PERÍODO E LOCAL DE ESTUDO

Inicialmente, havia sido definido, como escopo do projeto, a mensuração do nível de eficiência da fase interna dos processos licitatórios da Escola, com o campo de estudo delimitado entre os anos de 2015 a 2018. A partir deste ponto, o delineamento apresentado trata-se de levantamento das informações acerca dos trabalhos desenvolvidos pela Seção de Aquisição no lapso temporal supramencionado, traçando como ferramenta a análise documental e bibliográfica, já que foi necessário buscar informações a partir de documentos físicos elaborados pelos requisitantes e pela SALC. Será imperativa a avaliação das condições de execução de cada fase, bem como a medição e avaliação, baseados nos dados coletados.

A pesquisa documental, segundo Godoy (1995), permite que a imaginação e a criatividade levem os investigadores

a propor trabalhos que explorem novos enfoques. Além disso, os documentos são, normalmente, são considerados importantes fontes de dados, merecendo, portanto, atenção especial, constituindo uma rica fonte de informações.

4.2 COLETA DE DADOS

A presente pesquisa foi estruturada, valendo-se de entrevista e questionário, como mecanismos de coleta de informações com os envolvidos nas atividades de cada subetapa, da tabulação dos dados obtidos de processos licitatórios, bem como aqueles apresentados no artigo científico de Almeida e Sano (2018), que realizaram um estudo sobre os procedimentos licitatórios na Base Aérea de Natal.

Quanto ao campo de aplicação, a proposta inicial de pesquisa era análise de todos os processos licitatórios realizados no período acima descrito. Todavia, decidiu-se por reduzir o escopo de análise apenas para os certames realizados por meio da modalidade pregão, em virtude de sua importância para aquisição de materiais ou contratação de serviços de natureza comum (assim definidos como aqueles que podem ser caracterizados por especificações objetivas e usuais de mercado). A adequação justifica-se também por contemplar a realização, com base na legislação vigente, de uma modalidade mais célere e por retratar, de modo geral, a realidade das compras executadas pela Escola. De acordo com o Portal da Transparência, a Escola de Formação Complementar do Exército e Colégio Militar de Salvador (EsFCEX/CMS) realizaram 349 licitações entre 2015 e 2018, sendo as modalidades de Dispensa de Licitação e Inexigibilidade as mais preponderantes em número.

Apesar disso, as modalidades de Pregão – por Sistema de Registro de Preço (SRP) e Comum - são as de maior

peso em relação ao valor total empenhado (considerando os anos de 2015 a 2018), como pode ser observado no quadro abaixo:

Quadro 01. Valor total empenhado por modalidade de licitação entre os anos de 2015 a 2018.

Modalidade de licitação	Total empenhado	Porcentagem
Dispensa de Licitação	1.419.032,17	9%
Inexigibilidade de Licitação	2.415.755,56	16%
Pregão	1.638.472,33	11%
Pregão - Registro de Preço	9.223.269,14	60%
Tomada de Preços	630.870,45	4%

Fonte: Portal da Transparência

A presente pesquisa apresentou a análise dos 49 processos licitatórios realizados na modalidade pregão, valendo-se do mesmo corte temporal predeterminado, ou seja, de 2015 a 2018.

Decidiu-se por desmembrar a fase interna da licitação em 5 (cinco) subetapas, a fim de possibilitar uma avaliação acurada dos prazos de sua execução: requisição; confecção das minutas do edital e do termo de referência; envio das minutas à CJU; parecer da CJU; e publicação do edital. Os dados foram coletados a partir da verificação dos arquivos físicos dos processos, disponíveis na Seção de Conformidade de Gestão da EsFCEX.

A partir desta divisão, calculou-se o intervalo de tempo entre cada subetapa da seguinte forma: tempo entre a data da requisição e a data da elaboração das minutas do edital, tempo entre a data da elaboração das minutas do edital e o protocolo de envio das minutas à CJU, tempo entre o protocolo de envio das minutas e a data do parecer da CJU e o tempo entre a data do parecer da CJU e a data da publicação do edital.

4.3 QUESTIONÁRIO REALIZADOS COM OS PRINCIPAIS

REQUISITANTES DA ESFCEX/CMS E TRATAMENTO DOS DADOS OBTIDOS

A fim de levantarmos dados referentes aos óbices encontrados na elaboração da requisição de compras da EsFCEx/ CMS, foi realizado um questionário sucinto com os responsáveis pelos setores que mais realizam este tipo de atividade. São eles:

- Responsável pelo Almoxarifado;
- Responsável pela DTI;
- Responsável pelo CMS;
- Responsável pela CCSv; e
- Assistente Administrativo.

Embora possa caracterizar uma amostra reduzida, os questionários respondidos foram direcionados aos profissionais mais indicados para fazerem tal avaliação, visto que, no momento atual são os que atuam frequentemente como requisitantes de materiais e serviços na organização. A investigação foi realizada através de um questionário semiaberto composto por cinco perguntas abordando as etapas e elementos componentes da elaboração da “Parte Requisitória” em si. Apesar de terem sido feitas questões objetivas, o que nos permitiu categorizar de forma mais didática cada possível entrave, foi aberto um espaço para que fossem citados outros fatores que algum entrevistado pudesse achar coerente e relevante. Em que pese não seja possível, com esta ferramenta, esgotar as hipóteses das causas dos problemas estudados, foi de essencial importância para a identificação dos obstáculos encontrados para os executores, que atuam na ponta da linha do processo. A partir das

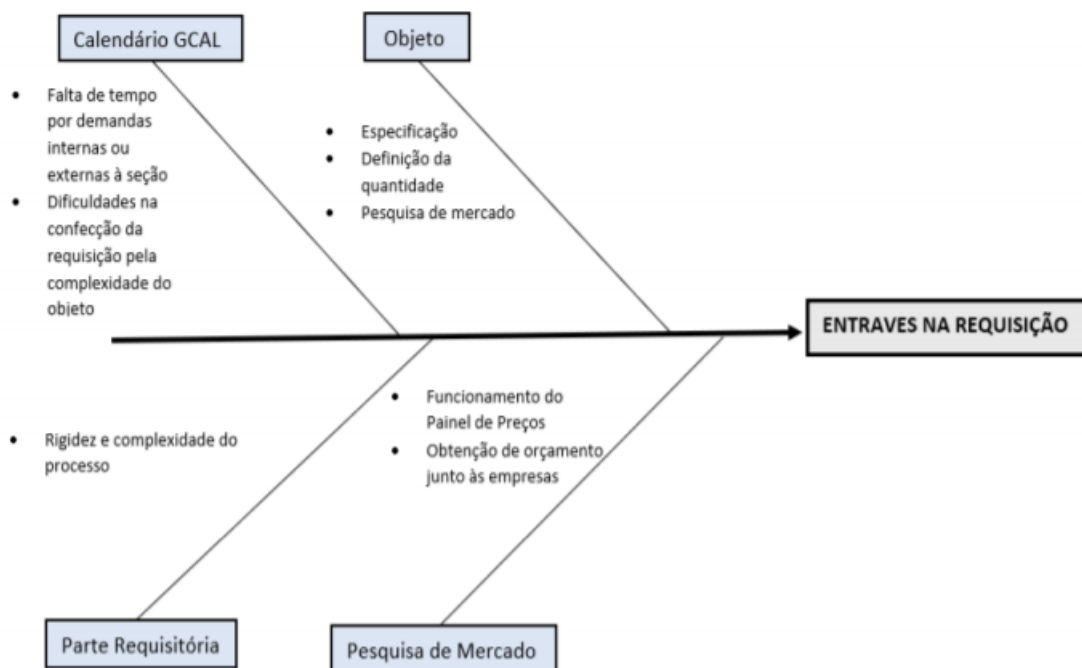
respostas coletadas, foi elaborado um Diagrama de Ishikawa, relacionando as possíveis causas relacionadas aos entraves na elaboração da Parte Requisitória.

4.4 DIAGRAMA DE ISHIKAWA PARA OS FATORES PREPONDERANTES DOS ENTRAVES NA ELABORAÇÃO DA REQUISIÇÃO DOS PROCESSOS DA ESFCEX/CMS

O Diagrama de Ishikawa, também conhecido como Diagrama de Espinha de Peixe ou Diagrama de Causa e Efeito, é uma ferramenta da qualidade que ajuda a levantar as causas fundantes de um problema, mediante análise de todos os fatores que envolvem a execução do processo.

A análise de processo é a análise que esclarece a relação entre os fatores de causa no processo e os efeitos como qualidade, custo, produtividade, etc., quando se está engajado no controle de processo. O controle de processo tenta descobrir os fatores de causa que impedem o funcionamento suave dos processos. Ele procura assim a tecnologia que possa efetuar o controle preventivo. Qualidade, custo e produtividade são efeitos ou resultados deste controle de processo. (ISHIKAWA, 1993, p. 79).

Figura 2 – Diagrama de Ishikawa construído a partir das evidências coletadas nos questionários



Fonte: Autoria própria

Outro aspecto identificado, que corrobora com os resultados até aqui apresentados, diz respeito aos pareceres da CJU. Observou-se, durante a análise in loco dos pregões da EsFCEX/CMS, que os apontamentos do órgão de consultoria recorrentemente tratavam de aspectos afetos à elaboração da requisição e do Termo de Referência. As correções indicadas foram então categorizadas para que pudessem refletir, de forma objetiva, a relação estabelecida entre os vícios apontados no

final da fase interna – quando os documentos são submetidos à CJU – e as deficiências indicadas na elaboração da requisição (início do processo).

Foram elencadas três categorias para enquadrar os apontamentos constantes nos pareceres da CJU: objeto, pesquisa de preço e Termo de Referência. Esta divisão coaduna com os itens que compõem o questionário aplicado aos requisitantes da OM. Foram levantados 46 itens para correção, que se apresentam da seguinte forma:

Quadro 9 - Distribuição dos motivos de correção apontados nos pareceres produzidos pela CJU

Itens	Ocorrências	Percentual
Objeto	15	32,6%
Pesquisa de preço	21	45,7%
Termo de Referência	10	21,7%
Total	46	100,0%

Fonte: Autoria Própria

Além dessas categorias, os itens ‘objeto’ e ‘pesquisa de preço’ foram subdivididos em:

Quadro 10 – Quantidade de ocorrências observadas nos pareceres emitidos pela CJU em relação ao item “objeto” e ao item “pesquisa de preço”

Objeto	Ocorrências	Percentual
Definição/Especificação	8	17%
Justificativa do quantitativo	7	15%

Pesquisa de preço	Ocorrências	Percentual
Justificativa do preço	6	13%
Prazo vencido	3	7%
Conteúdo	12	26%

Fonte: Autoria Própria

Das informações obtidas com os requisitantes, cujos dados foram representados no diagrama de Ishikawa, tem-se que, dentre as principais dificuldades identificadas na elaboração da parte requisitória, as que dizem respeito ao objeto (especificação e definição de quantidade) e à pesquisa de preço mostraram-se também como ocorrências importantes apontadas pela CJU.

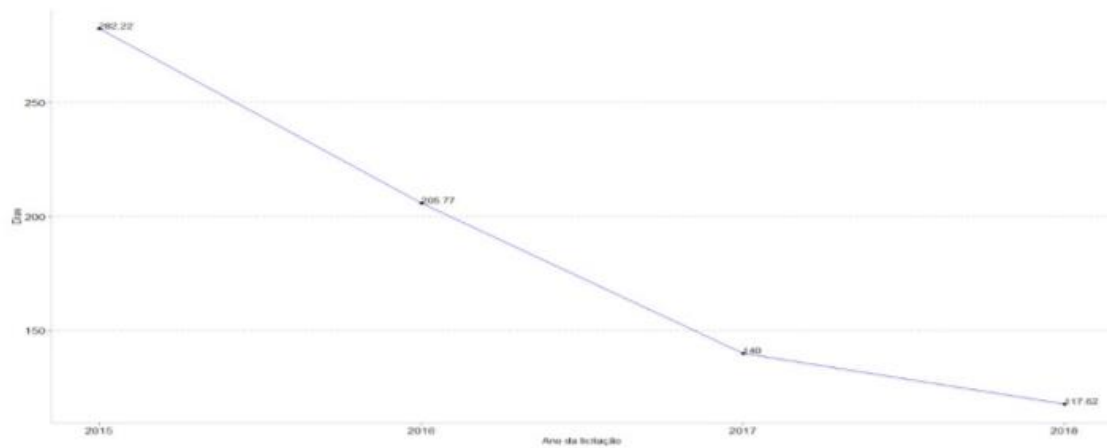
Neste sentido, estabeleceu-se um diálogo entre as informações obtidas, indicando que os entraves observados a partir da elaboração da requisição até a formalização do Termo de Referência tendem a gerar vícios que maculam o processo na sua integralidade, sendo eles identificados por um órgão externo à Escola, ou seja, comumente os erros não conseguem ser filtrados e sanados internamente.

5 RESULTADOS

5.1 ANÁLISE QUANTITATIVA DOS DADOS COLETADOS

Os resultados da parte quantitativa do artigo foram separados em duas partes, a primeira dedicada aos processos que não tiveram necessidade de uma segunda avaliação pela CJU e a segunda àqueles que foram avaliados mais de uma vez pelo órgão. Tal separação foi importante para que os últimos não comprometessem a análise geral dos demais. De acordo com as informações obtidas para os processos que foram avaliados somente uma vez pela CJU, o tempo para a finalização da fase interna (publicação do edital) diminuiu com o passar dos anos, como pode ser observado no gráfico abaixo.

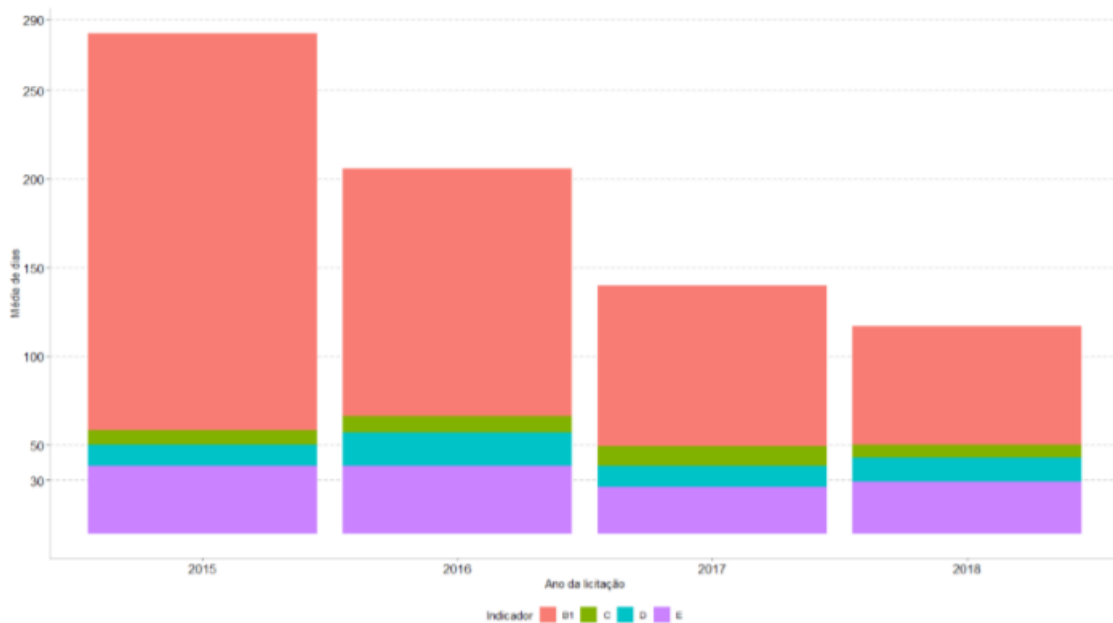
Gráfico 01 - Tempo médio para finalização da fase interna por ano



Fonte: Autoria própria.

O Gráfico 02, representa a média de dias necessários para finalização da fase interna e a distribuição das médias de tempo entre cada subetapa ao longo dos anos.

Gráfico 02 - Distribuição dos tempos médios de cada subetapa ao longo dos anos



Fonte: Autoria própria.

Almeida e Sano (2018) também levantaram os prazos de cada subetapa da fase interna dos processos licitatórios ocorridos em 2014 da Base Aérea de Natal (Bant). Tais prazos podem ser

visualizados e comparados com os da EsFCEX no quadro abaixo:

Quadro 02 - Comparação do prazo médio em dias das subetapas da fase interna entre a EsFCEEx e a Bant

Período	Bant -2014	EsFCEEx/CMS - 2018
Tempo entre a data do documento de requisição e a data da confecção da minuta do edital	44,1	67,4
Tempo entre a data do protocolo do envio das minutas do edital e o termo de referência e a data do parecer da CJU	20,9	20,9
Tempo entre a data do parecer da CJU e a data da publicação do edital	11,7	29

Fonte: ALMEIDA; SANO (2018) com adaptações.

Cabe destacar que, para que as informações de prazos fossem comparáveis, foi necessária a soma dos dias das Subfases 1.1 e 1.2 do artigo. Destaca-se também que o último artigo não contabilizou o tempo necessário para o envio das minutas do edital à CJU.

A partir do quadro 02 e do gráfico 02, pode-se observar que, embora haja uma diminuição nos prazos ao longo dos anos para a EsFCEEx/CMS, a Base Aérea de Natal ainda possui menores prazos (em média) do que a OM estudada.

Quanto aos oito processos que tiveram a necessidade de serem reavaliados pela CJU – dois para cada ano -, não se constatou semelhança nos motivos da necessidade de reavaliação.

5.2 ANÁLISE QUALITATIVA DOS DADOS

O estudo em tela tem como ênfase primordial a análise dos pregões realizados na EsFCEEx/CMS no período de 2015 a 2018 sob a perspectiva da eficiência no seu sentido estrito “celeridade”. Para consolidar as informações coletadas pelo grupo e com o intuito de corroborar com as conclusões

advindas desta pesquisa, inclusive para posteriores propostas, fez-se uma correlação a partir de quatro pontos:

1. Análise quantitativa temporal das subfases dos processos licitatórios, que foi essencial para tecermos um diagnóstico inicial a respeito dos prazos e o tempo decorrido entre as subetapas da fase interna;

2. Análise comparativa dos resultados encontrados no presente estudo com aqueles apontados no estudo de Almeida e Sano (2018), a fim de coadunar os aspectos observados nas duas pesquisas e traçar paralelos;

3. Análise dos questionários realizados com os principais requisitantes atualmente em função na EsFCEEx/CMS com o intuito de obter, sob a perspectiva dos executores do processo, os aspectos qualitativos que possam indicar as prováveis causas dos “gargalos” encontrados;

4. Análise da entrevista realizada com o militar responsável pela SALC, que, com seu olhar estratégico, forneceu subsídios também para as conclusões posteriormente apresentadas e sugestões.

O item 1 já fora apresentado nos resultados através dos gráficos 2 a 9, de

modo que permitiu identificar os períodos entre as subetapas que despendiam mais tempo durante o processo licitatório em sua fase interna.

Quanto à formalização do processo (variável B1/ Subfase 1.1 e 1.2):

Na etapa que compreende desde a elaboração da parte requisitória até a elaboração do Termo de Referência/ minuta do edital foi observado que há erros na elaboração da requisição que são identificados e precisam ser corrigidos, causando retrabalhos e atrasos no serviço executado pelo departamento de compras. Como seguem os trechos das entrevistas realizadas em ambos os estudos. “Ocorrem com frequência casos em as requisições de compras que chegam ao setor de compras eivadas de vícios, tais como descrição errada ou incompleta dos itens, preços de referência totalmente fora do valor de mercado, itens sem o número de Catálogo de Material (Catmat) ou com número incorreto e erros de padronização, conforme afirmaram os entrevistados”. – Processos da BANT – (RAP - Função compras no setor público: desafios para o alcance da celeridade dos pregões eletrônicos Almeida E Sano pg. 100). A esses tipos de erros convencionou-se chamar de “falhas operacionais”, as quais interferem diretamente na celeridade do processo.

Para os processos da EsFCEX/ CMS temos a seguinte visão: “Aqui a gente tem uma previsão...quando finaliza o prazo de entrada da requisição, ou seja, a requisição está aqui, e elas estão corretas, é um outro ponto muito importante, *pois muitas vezes, mais do que seria cabível, elas estão erradas, então tenho um retrabalho de fazer*” – diz o responsável pela SALC. (grifo nosso)

Quanto à estrutura departamental do setor de compras:

No estudo de Almeida e Sano, todos os entrevistados confirmaram que há carência de pessoal no setor de compras que acaba por prejudicar o desempenho de todo o processo. No caso da EsFCEX/CMS, o chefe da SALC reforça em sua entrevista a necessidade de mais militares para trabalhar no setor, uma vez que o serviço desenvolvido por eles não é apenas de compras, mas também de execução orçamentária, o que torna o trabalho mais complexo. Além disso, tanto no ponto de vista do chefe da SALC, quanto dos requisitantes entrevistados, o excesso de demandas “extras” imputadas aos militares atrapalha muito no desenvolvimento do trabalho interno das seções e andamento dos processos, conforme trecho da entrevista: “...sempre pedi pra ter um prazo razoável, até porque tem que se entender que aqui não é só SALC. Somos militares, existe serviço, sindicância, TEAM (Termo de Exame e Averiguação de Material), exame de pagamento...”

Burocracia e formalização do processo:

No estudo realizado na BANT, os pregoeiros foram unânimes ao afirmar que, na maioria do tempo, por conta do excesso e da rigidez das normas, ainda realizam muito mais atividades de caráter operacional, como preparação de planilhas e atas de registro de preço, respostas a pedido de esclarecimento e impugnação de edital, consultas a órgãos fiscalizadores e controladores a fim de verificar os documentos dos licitantes, além de outros procedimentos. A opinião do responsável pela SALC/ EsFCEX e dos requisitantes também aponta neste sentido, conforme indica: “Eu tenho que montar um edital, tenho que submeter ao OD (Ordenador de Despesas) mas existem correções que têm que ser feitas pelos requisitantes. O edital e os termos de referência têm que ser assinados pelos requisitantes, e, após, encaminhado para CJU, com prazo de análise em torno de quinze dias (o normal é um

mês). Geralmente, a maioria dos pareceres pedem correção, podem ser correções da SALC, do requisitante e justificativa da quantidade dos itens por parte de cada UG participante.”

Especificação dos itens:

Quanto à especificação dos itens a serem adquiridos, as entrevistas realizadas no estudo da BANT apontam que esse é um dos maiores óbices enfrentados pela área de compras da organização. Tal afirmação é verificada também na EsFCEX pelos requisitantes, como mostra o gráfico de Ishikawa anteriormente representado.

5.4 ANÁLISE SOBRE O PARECER JURÍDICO

Merece uma análise a parte a subfase que engloba o parecer jurídico emitido pela Advocacia-Geral da União, tendo em vista que no âmago da fase interna, a qual transcorre predominantemente no âmbito restrito da Administração, o procedimento licitatório é remetido para produção de parecer jurídico em órgão externo ao licitante, escapando do controle deste.

De acordo com o art. 38, inc. VI da Lei nº 8.666/93, os procedimentos licitatórios devem ser instruídos com parecer jurídico, tendo este a função de controle interno da legalidade dos atos realizados durante o decorrer do processo. A intenção desta avaliação prévia é evitar, ou pelo menos, reduzir eventuais demandas perante os órgãos de controle externo ou judiciais, prevenindo também futuras constatações de vícios que comprometam o contrato firmado, conseqüentemente, o atendimento das necessidades da Administração. Segundo o Parecer nº 181/2016/CJACEX/CGU/AGU emitido acerca de questionamento do Exército Brasileiro, há a necessidade da análise e aprovação dos procedimentos/minuta de

parceria da Força por aquele órgão jurídico consultivo, fundamentando-se em mandamento constitucional e na Lei Orgânica que disciplina a atuação da AGU. Não cabendo à própria Organização Militar emitir tal parecer através de suas assessorias para apoio de assuntos jurídicos, tendo em vista que a consultoria jurídica, formalmente compreendida, no âmbito do Poder Executivo Federal pertence exclusivamente aos membros da carreira jurídica da Advocacia-Geral da União. Tem-se também como base o argumento de que somente o advogado, registrado no órgão competente ou designado para tal múnus público mediante concurso, possui a isenção técnica e a independência profissional inerentes à advocacia. E, de certa feita, o militar sujeito a rigorosa subordinação hierárquica e disciplinar, careceria de tais prerrogativas.

Visando dar celeridade à análise jurídica, a AGU disponibilizou modelos para servir de base nas confecções de Edital, Termo de Referência, Projeto Básico, Ata de Registro de Preços e Termo Contratual. Além de facilitar o trabalho do licitante, tal medida visa a “uniformização dos diversos modelos disponíveis e unificação em um número menor de documentos, para facilitar o uso” (AGU, 2019).

A partir da padronização dos documentos a serem analisados, o parecer aponta com mais facilidade os aspectos que devem ser corrigidos antes da publicação do edital de modo a evitar futuros transtornos para a Administração Pública, uma tabela com um resumo dos apontamentos levantados nessa pesquisa encontra-se no Apêndice C, havendo, por vezes, necessidade de uma segunda avaliação pelo órgão de consultoria.

Como explicitado na metodologia aqui exposta, a emissão do parecer jurídico leva em média de 10 (dez) a 20 (vinte) dias para sua confecção. Já considerando a totalidade do tempo gasto desde a data da confecção do parecer jurídico até a publicação do edital gastou-se entre 26

(vinte e seis) e 38 (trinta e oito) dias. Nota-se, então, que o tempo despendido para as correções dos apontamentos gira aproximadamente em torno de 15 (quinze) e 20 (vinte) dias.

Comparar-se-á os dados obtidos através desta pesquisa e aqueles alcançados por Gonçalves, em sua tese de mestrado, um estudo sobre os atores determinantes dos prazos das compras e contratações públicas através de pregão eletrônico no âmbito da Fiocruz -BA. (GONÇALVES, 2012).

Na pesquisa tida como referência para a análise comparativa, a subfase referente ao parecer jurídico demandou, em média, 15,6 dias (com o mínimo de 6 dias e o máximo de 69 dias, na amostra estudada), para o processo ir e voltar a sua origem. Num segundo momento, os prazos demandados após retorno do processo da procuradoria onde são realizados os ajustes ao edital, sugeridos pela procuradoria e a instrução do processo ao ordenador de despesas para posterior publicação demoraram em média 25,07 dias.

Portanto, no que tange a este corte temporal do processo e diante do panorama apresentado, os procedimentos adotados pela OM encontram-se muito próximos aos de outros realizados pela Administração Pública no âmbito civil, no caso a Fiocruz. Por fim, o autor chegou a conclusão, quanto a esta subfase, de que a utilização de uma pessoa habilitada na unidade para instruir os processos com parecer jurídico poderia minimizar esse prazo.

Neste raciocínio, poder-se-ia pensar numa análise feita na própria OM antes mesmo do envio do procedimento para CJU, mas na senda em que esta análise poderia minimizar o tempo despendido naquele órgão e nos ajustes de seus apontamentos, o procedimento ganharia mais uma subfase, visto a obrigatoriedade da análise formal, que também careceria de tempo tanto para sua análise/confecção, quanto para a correção dos defeitos observados, tornando, talvez, inócua a adoção de tal medida.

5 CONCLUSÃO

Os processos licitatórios são de suma importância para a Administração Pública em geral, em face à necessidade de adquirir os materiais ou contratar serviços, a fim de manter a vida vegetativa da Organização, além de viabilizar a correta execução de projetos e atividades planejados, sendo imperiosa a preservação a isonomia na competição entre os fornecedores, a seleção das propostas mais vantajosas, a qualidade e a disponibilidade no momento certo.

Diante da proposta apresentada para se analisar o nível de eficiência dos processos licitatórios realizados no período de 2015 a 2018, pôde-se notar que há uma melhora considerável nos prazos de execução no decorrer do lapso temporal proposto. A busca pelo aprimoramento foi observada no decorrer desse período, com fases mais enxutas, cujos processos estão baseados nos modelos da Advocacia Geral da União.

No entanto, a partir dos resultados obtidos entre as licitações na modalidade pregão, referencial teórico, estudo de caso da Base Aérea de Natal/RN, além dos dados coletados por meio das técnicas metodológicas (análise dos processos, entrevista e questionário), a presente pesquisa aponta os seguintes óbices ou entraves que, por vezes, pode impactar o nível de eficiência dos processos de aquisição realizados pela EsFCEX/CMS:

- os repetidos erros, quando da elaboração da requisição em sua forma, foram apontados pelos envolvidos da Escola e pelo estudo da Bant como uma das causas principais de aumento nos prazos da fase interna gerando, como consequência, retrabalhos desnecessários;

- a falta de experiência em elaborar as especificações técnicas dos materiais/ serviços, de modo que atendam simultaneamente, às finalidades do requisitante e à legislação, também foi apontada como óbice no processo de construção do documento de requisição;
 - outro ponto exaustivamente indicado pela SALC da EsFCEEx e, também, citado no estudo de Almeida e Sano (2018), é a carência de pessoal para realizar os processos de aquisição previstas na fase interna dos certames. Ademais, parte do efetivo disponível, por vezes, não dispõe de todos os meios disponíveis (tais como: tempo, cursos de aperfeiçoamento, etc.) para a correta execução dos trabalhos. Ressalta-se, ainda, que por ser uma Organização Militar, os militares possuem funções peculiares, inerentes à carreira militar, as quais concorrem com a atividade-fim das seções;
 - apesar de ter sido apontado como um entrave, a burocracia e o excesso de formalização exigida pela legislação para a execução dos processos de aquisição não podem ser encarados como um óbice para a eficiência na EsFCEEx, mas sim da Administração Pública de modo geral, uma vez que a Organização Militar somente segue o rito estabelecido na legislação, conforme o princípio da legalidade; e
 - por fim, a partir dos resultados, também se verificou que o prazo de análise da CJU impacta diretamente no prazo final da fase interna, valendo-se, em média, de 20 dias para elaboração de seus apontamentos e considerações.
- Além disso, estendem-se a esse prazo, os devidos ajustes pelos setores responsáveis por cada etapa, quando do retorno do parecer jurídico à Escola.
- Com base nas considerações supramencionadas, a presente pesquisa apresenta, como propostas de melhoria à Escola de Formação Complementar do Exército/ Colégio Militar de Salvador, os seguintes produtos:
- delegar aos requisitantes a elaboração do Termo de Referência com pesquisa de preços, em anexo à requisição e enviá-la à SALC, também, com seu devido arquivo digital em mídia, a fim de auxiliá-la na montagem do edital;
 - manter a SALC apenas com a incumbência de elaboração das minutas do edital e contrato, condução da fase externa e desmembrando a execução orçamentária de seu escopo de trabalho;
 - a SALC poderia oferecer instruções periódicas aos requisitantes, de modo que tenham condições de elaborar corretamente, com base nos modelos definidos pela AGU/ CJU, os documentos de requisição e Termos de Referência com pesquisa de mercado;
 - solicitar à Diretoria da Secretaria de Economia e Finanças competente o planejamento de cursos de capacitação para elaboração de Termo de Referência e pesquisa de mercado, a fim de auxiliar no aprimoramento do capital humano responsável pelas requisições/ editais;
 - a SALC planejar a capacitação, com cursos à distância gratuitos, tais como os disponíveis, por exemplo,

pelas ICFEx e ENAP para todos que se envolvem no Termo de Referência e pesquisa de mercado;

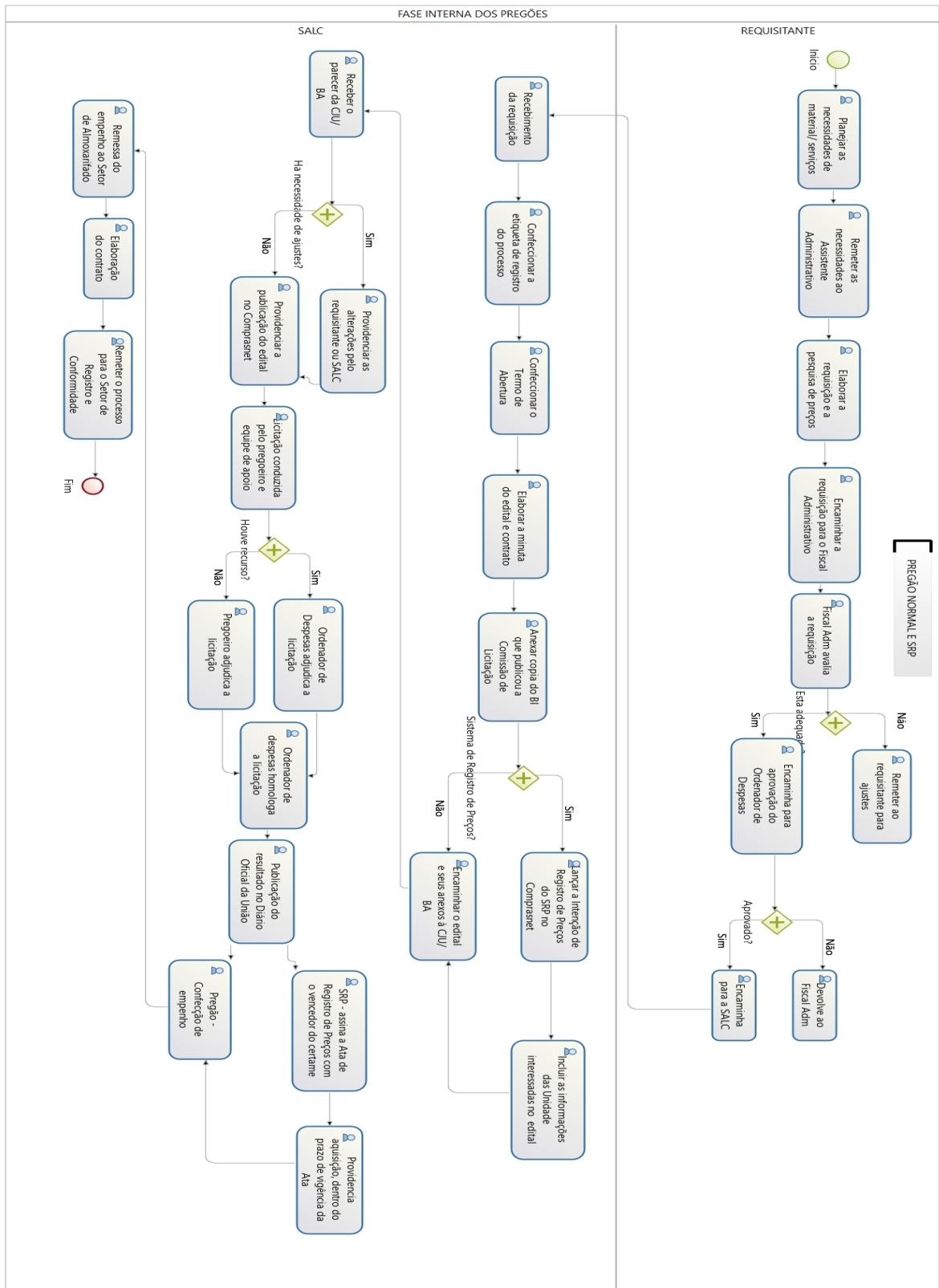
- a Escola realizar investimentos na área de cursos, estágios, seminários, congressos, para que os militares envolvidos no processo de compra participem e agreguem conhecimento em suas respectivas funções;
- a SALC remeter as minutas dos editais, com seus anexos, primeiramente à Assessoria Jurídica da Escola, a fim de haja uma avaliação quanto aos aspectos de adequação jurídica, o que pode reduzir diretamente o tempo de análise da CJU;
- a SALC manter um controle interno mais congruente e minucioso das sub-etapas que compete à sua missão;
- a SALC definir prazos para cada interessado responder às solicitações, tais como: entrada da requisição no prazo previsto, adequação dos apontamentos apresentados nos pareceres jurídicos;
- a SALC proponha um checklist dos itens que compõem a requisição, para que seja verificada a conformidade com os modelos estabelecidos e adequação dos pedidos;
- a SALC providencie uma reunião de coordenação sempre que houver requisitante com o processo finalizado, antes do despacho do Fiscal Administrativo, a fim de verificar se está em conformidade com a legislação, evitando, desse modo, retrabalhos

Para alcançar o objetivo principal deste artigo: uma análise sobre a eficiência dos pregões realizados na EsFCEX/CMS no período de 2015 a 2018, nos debruçamos sobre o estudo da celeridade, de modo que pudéssemos entender as razões pelas quais os processos vinham tendo demoras excessivas e a partir disso propor melhorias. O trabalho buscou desenvolver esta avaliação observando diferentes perspectivas e compará-las. Foi feita uma busca de referencial teórico, uma análise comparativa com o estudo desenvolvido na Base Aérea de Natal (BANT), com recorte de observação próximo ao nosso; foram ouvidas as partes envolvidas neste processo na EsFCEX/CMS, de forma que contemplássemos o assunto sob diversas óticas. Neste sentido, concluímos que, de 2015 a 2018 o tempo gasto na fase interna dos pregões tem diminuído, o que nos aponta para um processo de aprimoramento interno. Contudo, observamos que há muitas possibilidades de melhoria, conforme sugeridas acima. Cabe ressaltar que o estudo sobre o objeto em tela não se exaure na presente pesquisa, podendo ser ampliado, abrangendo demais setores envolvidos, bem como outras organizações.

REFERÊNCIAS

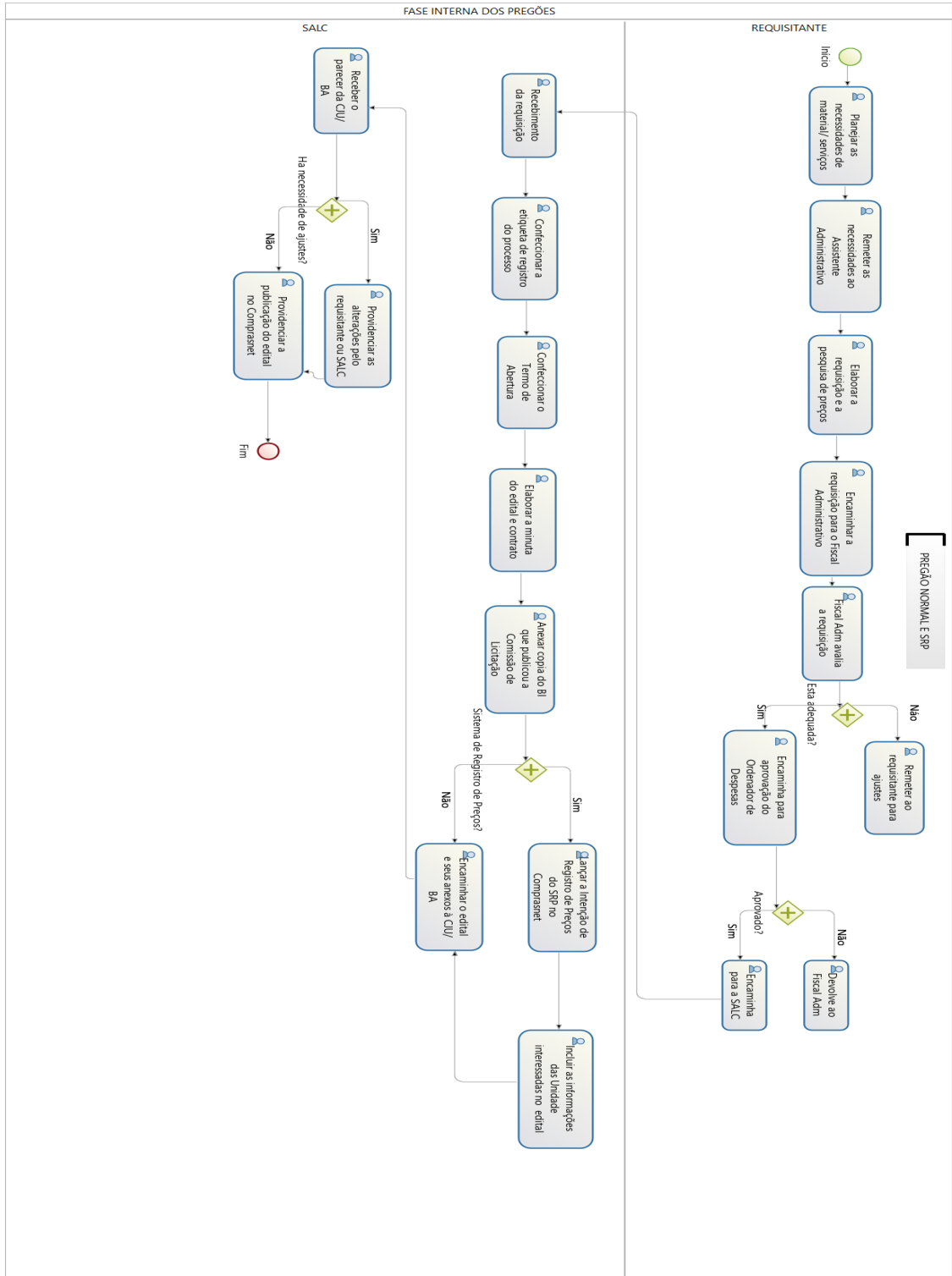
- AGU. Comissão Permanente de Licitações e Contratos Administrativos. Advocacia Geral da União. 2019. Disponível em: <https://www.agu.gov.br/page/content/detal/id_conteudo/270265>. Acesso em 3 ago. 2019.
- ALÍRIO, R. D. Métodos e Técnicas de Pesquisa em Administração. Rio de Janeiro: Fundação CECIERJ, 2009.
- ALMEIDA, Alessandro A; SANO, Hironobu. Função compras no setor público: desafios para o alcance da celeridade dos pregões eletrônicos. In: Rev. Adm. Pública, v. 52, n. 1, p. 89-106, Jan. 2018, Rio de Janeiro. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S003476122018000100089&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 25 ago. 2019.
- ARAGÃO, Cecília Vescovi de. Burocracia, eficiência e modelos de gestão pública: um ensaio. Revista do Serviço Público, v. 48, n. 3, p. 104-132, 1997, Brasília: ENAP.
- BERGUE, Sandro Trescastro. A redução gerencial no processo de transposição de tecnologias de gestão para organizações públicas. EnANPAD, vol. 32, p. N/D, 2008, Rio de Janeiro. Anais... Rio de Janeiro: ANPAD, 2008. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/~anpad/eventos.php?cod_evento=1&cod_edicao_subsecao=391&cod_evento_edicao=38&cod_edicao_trabalho=8660>. Acesso em: 1 ago. 2019.
- BRASIL. Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002. Institui modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEI/S/2002/L10520.htm>. Acesso em 15 ago. 2019.
- CAMARÃO, Tatiana M. C.; DANIEL, Felipe A. A fase interna da licitação: distinções entre projeto básico e termo de referência. In: Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP, Belo Horizonte, ano 12, n. 141, p. 54-59, set. 2013.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanela. Direito Administrativo, 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014.
- FERNANDES, J. U. Jacoby. Sistema de registro de preços e pregão presencial e eletrônico. 3. ed. Belo Horizonte: Forum, 2009.
- GODOY, Arilda Schmidt. Pesquisa qualitativa - tipos fundamentais. RAE – Revista de Administração de Empresas, São Paulo, v. 35, n. 3, p. 20-29 Mai./Jun. 1995.
- GONÇALVES, Marivaldo de Sousa. *Um estudo sobre os fatores determinantes dos prazos da compras e contratações públicas através de pregão eletrônico no âmbito da Fiocruz – BA*. Dissertação (Mestrado em Administração) – UFBA. Salvador, 2012. Disponível em: <<https://repositorio.ufba.br/ri/handle/ri/7730>>. Acesso em 10 jul. 2019.
- ISHIKAWA, Kaoru; Controle de qualidade total: à maneira japonesa. Rio de Janeiro: Campos, 1993.
- FIUZA, E. P. S. Licitações e governança de contratos: a visão do economista. In: SALGADO, Lúcia H.; FIUZA, Eduardo, P. S. (Org.). Marcos regulatórios no Brasil: é tempo de rever regras? Rio de Janeiro: RJ, 2009, vol. 1, p. 239-274.
- JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de Direito Administrativo, 4. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016.

ANEXO A – Fluxograma da EsFCEx (processo licitatório)



Fonte – Autoria SALC da EsFCEx

ANEXO B – Fluxograma da EsFCEEx (fase interna dos processos licitatórios)



Fonte – Autoria SALC da EsFCEEx