



ESCOLA DE APERFEIÇOAMENTO DE OFICIAIS

CAP INT PEDRO DE BARROS MONTANHA

**LICITAÇÕES E CONTRATOS: EFICIÊNCIA E EFETIVIDADE DAS
LICITAÇÕES POR MEIO DO PREGÃO ELETRÔNICO REALIZADAS NAS
ORGANIZAÇÕES MILITARES**

**Rio de Janeiro
2020**



ESCOLA DE APERFEIÇOAMENTO DE OFICIAIS

CAP INT PEDRO DE BARROS MONTANHA

**LICITAÇÕES E CONTRATOS: EFICIÊNCIA E EFETIVIDADE DAS
LICITAÇÕES POR MEIO DO PREGÃO ELETRÔNICO REALIZADAS NAS
ORGANIZAÇÕES MILITARES**

Artigo Científico apresentado à Escola de Aperfeiçoamento de Oficiais, como requisito para a especialização em Ciências Militares com ênfase em Gestão Operacional

**Rio de Janeiro
2020**



**MINISTÉRIO DA DEFESA
EXÉRCITO BRASILEIRO
DECEX - DESMIL
ESCOLA DE APERFEIÇOAMENTO DE OFICIAIS (EsAO/1919)**

DIVISÃO DE ENSINO / SEÇÃO DE PÓS-GRADUAÇÃO

FOLHA DE APROVAÇÃO

Autor: Cap Int PEDRO DE BARROS MONTANHA

Título: Licitações e Contratos: Eficiência e efetividade das licitações por meio do pregão eletrônico realizadas nas Organizações Militares.

Trabalho Acadêmico, apresentado à Escola de Aperfeiçoamento de Oficiais, como requisito parcial para a obtenção da especialização em Ciências Militares, com ênfase em Operações Militares, pós-graduação universitária lato sensu.

APROVADO EM _____ / _____ / _____ Conceito:

BANCA EXAMINADORA

Membro	Menção atribuída
EMERSON RODRIGUES DA SILVA – TC Cmt C Log e Presidente da Comissão	
JOSÉ WELLINGTON ALVES DA SILVA JÚNIOR – Cap 1º Membro/Orientador	
ERLYTON TRINDADE TOMAZ – Cap 2º Membro	

PEDRO DE BARROS MONTANHA – Cap
Aluno

LICITAÇÕES E CONTRATOS: EFICIÊNCIA E EFETIVIDADE DAS LICITAÇÕES POR MEIO DO PREGÃO ELETRÔNICO REALIZADAS NAS ORGANIZAÇÕES MILITARES

Pedro de Barros Montanha*

José Wellington Alves da Silva Júnior**

Resumo

Organizações Militares são órgãos que compõem a Administração Pública, por conta disso apresentam uma série de peculiaridades em sua gestão, como as exigências legais de suas atividades, a obrigatoriedade de realizar aquisições de produtos e serviços em processos licitatórios, entre outros. A responsabilidade de gerenciar a coisa pública e promover uma administração eficiente embasa a necessidade de discutir assuntos relacionados às contratações públicas. Este trabalho pretende realizar um levantamento dos principais fatores que influenciam na eficiência e efetividade das contratações realizadas por meio do pregão eletrônico, do tipo menor preço, nas Unidades Gestoras do Exército Brasileiro. Este objetivo será atingido mediante revisão bibliográfica e documental e através de questionário para obter dados com linguagem simples e acessível. A intenção é fornecer subsídios aos agentes da administração responsáveis pelo planejamento da licitação.

Palavras-chave: Aquisições, pregão eletrônico, menor preço, eficiência, planejamento, qualidade.

Resumen

Las organizaciones militares son organismos que integran la Administración Pública, por eso presentan una serie de peculiaridades en su gestión, como los requisitos legales de sus actividades, la obligación de realizar compras de productos y servicios en procesos de licitación, entre otros. La responsabilidad de administrar los asuntos públicos y promover una administración eficiente respalda la necesidad de discutir asuntos relacionados con la contratación pública. Este trabajo pretende realizar una encuesta de los principales factores que influyen en la eficiencia y efectividad de los contratos realizados a través de la subasta electrónica, del tipo de precio más bajo, en las Unidades de Gestión del Ejército brasileño. Este objetivo se logrará mediante una revisión bibliográfica y documental y mediante un cuestionario para obtener datos en un lenguaje simple y accesible. La intención es proporcionar subsidios a los agentes de administración responsables de planificar la licitación.

Palabras clave: Adquisiciones, subasta electrónica, precio más bajo, eficiencia, planeamiento, calidad.

*Capitão do Serviço de Intendência. Bacharel em Ciências Militares pela Academia Militar das Agulhas Negras (AMAN) em 2010.

**Capitão do Quadro de Material Bélico. Bacharel em Ciências Militares pela Academia Militar das Agulhas Negras (AMAN) em 2007. Pós-graduado em Ciências Militares pela Escola de Aperfeiçoamento de Oficiais (EsAO) em 2017.

1. INTRODUÇÃO

As Organizações Militares, por serem integrantes do setor público, devem realizar suas contratações, preferencialmente, através de licitação, conforme prevê o art. 37, XXI da Constituição Federal, garantindo, dessa forma, a transparência durante o processo, evitando desperdícios e desvios de recursos.

A fim de regulamentar o art. 37, XXI da CF/88 e guiar as compras realizadas pela União, Estados ou Municípios foi criada a Lei nº 8.666/93, intitulada Lei de Licitações e Contratos Administrativos.

Inicialmente foram cinco as modalidades licitatórias estabelecidas pela Lei das Licitações nº 8.666/1993: concorrência; tomada de preços; convite; concurso e leilão.

A modalidade Pregão foi criada através da Lei nº 10.520/02, podendo ser realizada na forma presencial ou eletrônica e trazendo como grande inovação a possibilidade de renovação das propostas por meio de lances decrescentes, conforme conceitua o TCU:

Pregão é modalidade de licitação em que a disputa pelo fornecimento de bens ou serviços comuns é feita em sessão pública, ainda que virtual. Os licitantes após apresentação das propostas com os preços escritos têm a faculdade de reduzi-los mediante lances verbais ou via internet. (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2010, p. 46).

O Pregão Eletrônico, devido às suas peculiaridades, tais como: participação de maior número de licitantes, maior competitividade entre os concorrentes, celeridade, redução de despesas, redução gradativa dos preços dos objetos pretendidos, maior transparência, entre outros, tem sido a modalidade de licitação mais utilizada pelas Instituições Federais.

Porém, apesar dos benefícios trazidos pela implementação do Pregão Eletrônico como modalidade de licitação, a adoção do critério de “menor preço” para julgamento e classificação das propostas, pode trazer consigo, muitas vezes, a baixa qualidade dos produtos, que por ventura geram prejuízos à administração pública.

O presente trabalho pretende trazer à tona a importância da preparação de um instrumento convocatório bem elaborado, que possa alimentar a Comissão de Licitação de informações necessárias para o julgamento da proposta, baseado não apenas no “menor preço”, mas sim na proposta “mais vantajosa”, como descrito no art. 3º da Lei nº 8.666/93.

Art.3. A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da **proposta mais vantajosa** para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

Desta forma, reconhecendo a necessidade de evitar aquisições de produtos e serviços de baixa qualidade, que ocasionam prejuízos à administração pública, além de situações de recompra e quebras de contrato, este trabalho busca verificar quais medidas realizadas na fase interna da licitação garantem a eficiência e a efetividade das contratações realizadas no âmbito das Organizações Militares.

1.1. PROBLEMA

As Organizações Militares do Exército Brasileiro que possuem autonomia administrativa são enquadradas como Unidades Gestoras e têm a responsabilidade de gerenciar a coisa pública, a fim de promover uma administração eficiente e eficaz.

O sucesso nas contratações está diretamente relacionado a aspectos como: pesquisa do melhor preço, melhores condições, qualidade do produto ou serviço, garantia, entre outros.

Para a Administração Pública, diferente das pessoas físicas e empresas privadas, a observância criteriosa dos aspectos mencionados é uma obrigação, uma vez que, além de administrar recursos públicos e por consequência ter que prestar contas à sociedade, ainda tem o dever de se submeter a Princípios e Leis que regem as condições para realizar as contratações.

Os meios normativos e operacionais que regulam as licitações determinam a maneira pela qual a Administração deve anunciar o objeto da licitação. Tal atividade

integra a fase preparatória do processo licitatório gerando documentos que culminam no seu produto final, o instrumento convocatório.

No instrumento convocatório, a Administração visa anunciar uma oferta de contrato aos interessados, identificando o objeto a ser licitado, os procedimentos adotados, as condições da realização e participação dos licitantes, além dos critérios de aceitabilidade e julgamento das propostas.

Portanto, a fase interna da licitação e o seu produto final são procedimentos essenciais do processo licitatório, podendo a inobservância ou negligência das formalidades previstas na lei ocasionarem o fracasso do certame, por erros gerados na sua origem.

Dessa forma, o trabalho se baseará nessas premissas, chegando ao seguinte problema de pesquisa:

Quais os principais fatores que podem influenciar na eficiência e efetividade das aquisições e contratações realizadas por meio do Pregão Eletrônico no âmbito das Organizações Militares?

1.2. OBJETIVOS

1.2.1. OBJETIVO GERAL

O objetivo geral do presente trabalho é identificar os elementos essenciais que influenciam na eficiência e efetividade do processo licitatório realizado por meio do Pregão Eletrônico, do tipo menor preço, a fim de evitar eventuais prejuízos à administração pública, ocasionados por más aquisições.

1.2.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS

Par atingir o objetivo central desta pesquisa, serão observados os seguintes objetivos específicos:

- a) Definir a estrutura do processo licitatório realizado nas Organizações Militares, suas regras e princípios;
- b) Detalhar os documentos e procedimentos realizados durante a fase de planejamento das licitações; e
- c) Identificar os erros e “vícios praticados” na fase de planejamento das licitações que comprometem a efetividade do processo licitatório.

1.3. 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.

As aquisições e contratações firmadas pelas Organizações Militares através de processo licitatório, mais precisamente na modalidade pregão na sua forma eletrônica, tem se caracterizado por apresentar como resultado, materiais e serviços de baixa qualidade e durabilidade, principalmente nos processos que utilizam o critério menor preço.

Partindo da premissa de que tal ocorrência seja verdadeira, é importante avaliar os motivos e razões que geram tal situação, além de identificar práticas e procedimentos que possibilitem reduzir eventuais desperdícios ao erário em virtude das más compras efetuadas.

Nesse sentido, o presente trabalho se justifica pela intenção de elaborar conclusões e oportunidades de melhoria nas etapas que compõem o processo licitatório, principalmente na sua fase interna, contribuindo para a otimização e qualificação do planejamento das aquisições e contratações.

2. METODOLOGIA

O conteúdo deste artigo será obtido através de pesquisa quantitativa e qualitativa, procurando identificar a existência ou não do problema apresentado. Dessa forma, inicialmente será analisado a importância da criteriosa confecção do instrumento convocatório por ocasião da fase interna da licitação, explicitando a estrutura do processo, assim como suas regras e princípios, buscando identificar os principais erros praticados pelos agentes da administração durante o planejamento que comprometem a efetividade da licitação.

A pesquisa bibliográfica será utilizada, com o intuito de explicar o problema a partir de referências teóricas públicas, através de consultas ao acervo referente à licitação pública divulgadas no país, tais como livros, Leis, Decretos e revistas relacionadas ao tema.

Também foi utilizada a pesquisa documental através de dados obtidos a partir de consultas no site do Tribunal de Contas da União – TCU, com a finalidade de

quantificar e analisar o conteúdo dos Acórdãos e decisões resultantes da identificação de vícios relacionados ao instrumento convocatório dos processos licitatórios realizados por diversas instituições da Administração Pública.

Além disso, foi elaborado um questionário que buscou elencar a opinião dos agentes públicos, pertencentes a Unidades Gestoras do Exército Brasileiro, que através de suas experiências na administração, puderam opinar sobre os aspectos que julgam mais importantes dentro do escopo dessa pesquisa.

Ao final da pesquisa, este trabalho buscará reduzir a ocorrência das más contratações, identificando os elementos essenciais que influenciam na eficiência e efetividade do processo licitatório realizado por meio do Pregão Eletrônico, do tipo menor preço.

2.1. Revisão da literatura

Neste tópico serão desenvolvidos assuntos referentes ao princípio da eficiência, aos princípios que fundamentam a licitação, as modalidades e tipos de licitação, com ênfase no pregão eletrônico, o desenvolvimento do processo licitatório nas Organizações Militares, a qualidade das aquisições e contratações e os principais erros e vícios praticados durante o processo.

2.1.1. Eficiência e efetividade

A administração pública é o conjunto de órgãos, serviços e agentes do Estado que tem como principal objetivo, atender o interesse público, ou seja, toda ação desempenhada no exercício da função administrativa deve sempre atender as necessidades dos cidadãos, uma vez que o interesse público se sobrepõe sobre o interesse privado.

A administração pública é regida por princípios fundamentais expostos no art. 37 da Constituição Federal:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)

Dentre os princípios mencionados no art. 37 da CF, é de suma importância

atentar para o princípio da eficiência, uma vez que ele é primordial para garantir a eficácia, objetivo que orienta o gestor público no seu dever de atender de maneira satisfatória a coletividade.

Segundo Meirelles (2003, p.94), “o princípio da eficiência exige que a atividade administrativa seja exercida com presteza, perfeição e rendimento funcional. 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”.

Já a efetividade está relacionada ao objetivo pretendido e os resultados atingidos por ele.

Para Torres e Torres (2004, p. 175), efetividade “é averiguar a real necessidade e oportunidade de determinadas ações, deixando claro que setores são beneficiados em detrimento de outros. Este conceito não se relaciona estritamente com a ideia de eficiência, que tem uma conotação econômica muito forte, haja vista que nada mais impróprio para a administração pública do que fazer com eficiência o que simplesmente não precisa ser feito”.

Em resumo, a efetividade busca averiguar se existe de fato a necessidade, e se o fim ao qual se destina é atingido com sucesso. Pois de nada adianta para a Administração ser eficiente e eficaz num determinado processo, se o mesmo não cumpre o objetivo pretendido.

Sendo assim, pode-se dizer que o princípio constitucional da eficiência, apesar de ser um importante instrumento constitucional, não se sobrepõe às demais metas pretendidas, sendo fundamental que caminhem juntos.

2.1.2. Procedimentos de Licitação

A Administração Pública, diferentemente da privada, ao adquirir, alienar, contratar e executar obras e serviços precisa adotar procedimentos formais pré-estabelecidos em lei. Tal procedimento é denominado processo licitatório.

Para Hely Lopes Meirelles (2003, p.27):

Licitação é o procedimento administrativo mediante o qual a Administração Pública seleciona a proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse. Visa a propiciar iguais oportunidades aos que desejam contratar como Poder Público, dentro dos padrões previamente estabelecidos pela Administração, e atua com o fator de eficiência e moralidade nos negócios administrativos. É

o meio técnico legal de verificação das melhores condições para execução de obras e serviços, compra de materiais e alienação de bens públicos. Realiza-se através de uma sucessão ordenada de atos vinculantes para a Administração e para os licitantes, sem a observância dos quais é nulo o procedimento licitatório, e o contrato subsequente.

2.1.3. Princípios da Licitação

A licitação está vinculada aos princípios constitucionais que se aplicam à Administração Pública, expressos no art. 37, caput, da Constituição Federal de 1988. São elas: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Além disso, o art. 3º da Lei nº 8.666/93, que regula as licitações e contratos administrativos, estabelece princípios fundamentais com o objetivo de orientar o agente público na realização do processo licitatório:

Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

Logo, paralelos aos princípios constitucionais estão os princípios específicos aos quais a licitação se submete: competitividade, isonomia, vinculação ao instrumento convocatório, procedimento formal e julgamento objetivo.

I) **Competitividade** – O objetivo de buscar a melhor proposta para a administração por si só justifica o caráter da competitividade da licitação.

Para Joel de Menezes Niebuhr (2008, p.36-37):

O princípio da competitividade significa a exigência de que a Administração Pública fomente e busque agregar à licitação pública o maior número de interessados, para que, com olhos na eficiência e na isonomia, aumentando o universo das propostas que lhes são encaminhadas, ela possa legitimamente escolher aquela que seja a mais vantajosa ao interesse público.

II) **Isonomia** – A administração tem a obrigação de oferecer tratamento igualitário aos licitantes.

Para Joel de Menezes Niebuhr (2008, p.31-32):

O princípio mais importante para a licitação pública é o da isonomia ou da igualdade. Ele é, em análise acurada, a própria causa da licitação pública. Melhor explicando: os contratos administrativos geram benefício econômico ao contratado. Como todos os interessados em colher tais benefícios econômicos devem ser tratados com igualdade, por força do caput do art. 5º da Constituição Federal, impõe-se à Administração seguir certas formalidades para escolher com quem contratar, quem será o beneficiário.

III) Vinculação ao instrumento convocatório – O instrumento convocatório é a “lei” que rege a licitação internamente, e que deve ser respeitada tanto pelo Poder Público quanto pelos licitantes.

Para Hely Lopes Meirelles (2010, p.285):

A vinculação ao edital é princípio básico de toda licitação. Nem se compreenderia que a Administração fixasse no edital a forma e o modo de participação dos licitantes e no decorrer do procedimento ou na realização do julgamento se afastasse do estabelecido, ou admitisse documentação e propostas em desacordo com o solicitado. O edital é a lei interna da licitação, e, como tal, vincula aos seus termos tanto os licitantes como a Administração que o expediu (Lei 8.666/93, art. 41º).

IV) Procedimento formal – É o que impõe a vinculação do processo às prescrições legais que regem as licitações.

Para Hely Lopes Meirelles (2010, p.282):

O princípio do procedimento formal é o que impõe a vinculação da licitação às prescrições legais que a regem em todos os seus atos e fases. Essas prescrições decorrem não só da lei mas, também, do regulamento, do caderno de obrigações e até do próprio edital ou convite, que complementa as normas superiores, tendo em vista a licitação a que se refere (Lei 8.666/93, art. 4º).

V) Julgamento objetivo – O agente público deve observar critérios objetivos definidos no ato convocatório para o julgamento das propostas, evitam utilizar-se de fatores subjetivos não previstos no ato convocatório, mesmo que em benefício da administração.

Para Hely Lopes Meirelles (2010, p.282):

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 a afastar o discricionarismo na escolha das propostas, obrigando os julgadores a aterem-se ao critério prefixado pela Administração, com o quê se reduz e se delimita a margem de valoração subjetiva, sempre presente em qualquer julgamento (Lei 8.666/93, art. 44º e 45º).

2.1.4. Modalidades e tipos de licitação

A Lei das Licitações e Contratos Administrativos, estabelece modos de execução dos processos licitatórios denominados modalidades. As modalidades de licitação preconizadas pela Lei são as seguintes: concorrência, tomada de preços, convite, concurso, sistema de registro de preços e pregão.

Para Oliveira (2013), as três primeiras modalidades previstas na Lei (concorrência, tomada de preços e convite) são exigidas de acordo com o vulto econômico estimado para o contrato, quanto maior o valor a ser celebrado, maior será a formalidade exigida para essas modalidades licitatórias. Já as modalidades concurso, leilão e pregão, referem-se ao objeto da contratação e não ao valor como nas três primeiras.

Além da classificação das modalidades a partir do valor ou do objeto da contratação, a licitação deve ser classificada também de acordo com o seu tipo. Para as licitações em geral, o §1º do art. 45 da Lei de Licitações estabelece os tipos licitatórios, com exceção da modalidade concurso:

- I - a de menor preço - quando o critério de seleção da proposta mais vantajosa para a Administração determinar que seja vencedor o licitante que apresentar a proposta de acordo com as especificações do edital ou convite e ofertar o menor preço;
- II - a de melhor técnica – esse tipo de licitação leva em consideração os fatores de ordem técnica, é usado exclusivamente para aquisição de serviços que empreguem quesitos intelectuais, como por exemplo, elaboração de projetos;
- III - a de técnica e preço – seguem os mesmos critérios do inciso anterior, todavia, o serviço além de ser o melhor tecnicamente, dever ser também o menor com relação ao preço;
- IV - a de maior lance ou oferta - nos casos de alienação de bens ou concessão de direito real de uso – é utilizado para venda de objetos inservíveis da administração pública.

2.1.5. Pregão na sua forma eletrônica

A Lei nº 10.520/2002 instituiu, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, a modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns.

Art. 1. Para aquisição de bens e serviços comuns, poderá ser adotada a licitação na modalidade de pregão, que será regida por esta Lei.

O Pregão é a modalidade de licitação direcionada à aquisição de bens e serviços comuns, usando como critério de cabimento para a sua escolha o objeto a ser contratado e não o valor deste. Logo, o que determina o uso desta modalidade é a natureza do objeto. Para não haver dúvidas em relação ao no conceito de “bens e serviços comuns” a própria lei o define, segundo o Parágrafo Único do art. 1º da Lei nº 10.520/02:

Consideram-se bens e serviços comuns aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado.

Tal modalidade caracteriza-se pela apresentação de propostas e lances sucessivos em sessão pública e pela verificação da idoneidade apenas do licitante que houver apresentado a proposta de menor preço, sempre precedida de ampla publicidade.

Além das peculiaridades já expostas, o Pregão trouxe algumas novidades que merecem destaque, tais quais:

I) Pregoeiro: a modalidade Pregão passou a ter como figura central das atividades o pregoeiro, apoiado por uma equipe designada (art. 3º, IV da Lei nº 10.520/02);

II) Tipo de licitação: para seleção da melhor proposta é adotado o critério de menor preço, sendo obedecidos os prazos máximos para fornecimento, as especificações técnicas do objeto e as exigências mínimas de desempenho e qualidade definidos no edital licitatório (art. 4.º, X da Lei nº 10.520/2002).

III) Inversão das fases de habilitação e julgamento: no pregão o julgamento das propostas antecede a habilitação, o que traz um ganho significativo

na velocidade das contratações.

IV) Fase de lances: na versão eletrônica, foco do estudo, após o pregoeiro abrir a competição, os licitantes poderão encaminhar lances consecutivos que são recebidos e ordenados automaticamente pelo sistema que informa em tempo real qual é o menor lance registrado no momento.

V) Recursos: após declaração do vencedor, os licitantes poderão apresentar imediatamente a intenção de recorrer (art. 4º, XVII, da Lei nº 10.520/02);

VI) Inversão das fases de homologação e adjudicação: diferente das demais modalidades, no pregão a adjudicação do objeto ocorre antes da homologação (art. 4º, XXI e XXII, da Lei nº 10.520/02).

Ainda seguindo com mais alguns apontamentos referentes a Lei 10.520/02, em seu art. 2º, § 1º, a lei permite a realização do Pregão por meio da internet:

Poderá ser realizado o pregão por meio da utilização de recursos de tecnologia da informação, nos termos de regulamentação específica.

A regulamentação específica para o Pregão Eletrônico foi criada com o Decreto nº 5.450/05.

A versão eletrônica, apresenta as mesmas regras do Pregão Presencial, acrescidas de procedimentos específicos. Define-se pela inexistência da presença física dos participantes, uma vez que toda interação é realizada por meio de sistema eletrônico de comunicação pela internet. Possui como principal atributo a celeridade transmitida aos processos licitatório, minimizando custos para a Administração Pública, vindo a se tornar a principal forma de contratação do Governo Federal, tanto é assim, que deve ser priorizada para as aquisições de bens e serviços comuns, conforme dispõe o art. 4º do Decreto nº 5.450/05 quando diz:

Nas licitações para aquisição de bens e serviços comuns será obrigatória a modalidade pregão, sendo preferencial a utilização da sua forma eletrônica.

O pregão eletrônico é a modalidade mais utilizada pelas Organizações Militares em razão de sua transparência, que ocasiona maior publicidade, aumentando a competitividade, e reduzindo os custos nas compras públicas. Além da celeridade transmitida ao processo.

2.1.6. O processo licitatório nas Organizações Militares

Os procedimentos relativos ao planejamento das aquisições podem variar em razão de cada modalidade licitatória, bem como do objeto da contratação, não sendo assim a licitação um procedimento uniforme.

No estudo proposto, será analisada essencialmente a fase interna dos pregões, momento em que as unidades gestoras agem sem a interferência externa, estipulando todas as condições determinantes para a eficiência e eficácia do procedimento licitatório.

Na lei que o rege, o pregão é dividido em duas fases: a fase interna, ou fase preparatória, e a fase externa, que se inicia com a publicidade do edital de convocação. Como dito anteriormente, o objeto de análise será a fase preparatória da licitação.

Via de regra, o início de um processo licitatório se dá com a necessidade de adquirir um determinado material ou contratar um serviço. Tal demanda provém do planejamento de cada seção, que define suas necessidades para um determinado período. Ao fim do planejamento o requisitante elabora um documento requisitório, denominado Requisição.

A Requisição do objeto é o ato que motiva a licitação, e deve conter a identificação da necessidade, definida de maneira precisa, suficiente e clara, além da quantidade pretendida e a pesquisa de preços.

Posteriormente, encaminha-se a requisição para a fiscalização administrativa, responsável pela gerência de toda parte patrimonial da OM, que analisa o teor da solicitação, e submete à apreciação do ordenador de despesas, normalmente representado pelo Cmt/Ch/Dir da OM, que constitui a autoridade competente para autorizar as aplicações de recursos.

Este, por sua vez, optando pela realização do processo licitatório, determina em seu despacho que a Seção de Aquisições, Licitações e Contratos adote as providências necessárias para a abertura dos procedimentos licitatórios.

A SALC, responsável pela direção, coordenação e controle de todas as atividades relacionadas às aquisições, licitações e contratos, com a devida autorização da autoridade competente, protocola a Requisição e dá início ao processo administrativo.

A SALC providencia a minuta do edital da licitação, informando a data, local

e horário do certame, a definição dos recursos orçamentários que atenderão a despesa, as condições para credenciamento e participação no pregão, os critérios para formulação e aceitabilidade da proposta, as condições exigidas para a habilitação dos licitantes, a sistemática para a manifestação do interesse de recorrer, os direitos, deveres e obrigações dos fornecedores, os prazos e locais de entrega dos materiais e as sanções administrativas a que estão sujeitas os licitantes.

Anexo à minuta do edital do certame deve constar o Termo de Referência, documento elaborado pelo requisitante, onde constam as especificações minuciosas do objeto pretendido, tais como nome, quantidade, tipo, tamanho, espessura, cor, valor de referência, entre outros.

Em seguida, faz-se a juntada de todos os documentos produzidos em ordem cronológica, e monta-se um processo que deverá ser encaminhado a Advocacia Geral da União – AGU para análise jurídica do mesmo.

Ao retornar à Unidade, a SALC, de posse do processo e do Parecer Jurídico, realiza, se for o caso, as modificações sugeridas pela AGU, na minuta do edital, levando em seguida à apreciação da autoridade competente, dando início a fase externa da licitação.

2.1.7. A baixa qualidade das aquisições decorrentes do pregão

A prática na realização de licitações evidencia algumas deficiências do pregão eletrônico, entre elas, cujo assunto norteia o trabalho, é a aquisição de bens e serviços de baixa qualidade.

Comprar com qualidade é um dever da administração pública, conforme o princípio da eficiência previsto na Constituição Federal. Ignorar a referida exigência legal acarreta significativas perdas ao erário. É comum feedbacks do tipo “a caneta não escreve”, “o detergente não limpa”, “o cartucho não rende”, etc. E quando isso acontece, inevitavelmente gera a necessidade de novas aquisições, desfalcando desnecessariamente os cofres públicos.

Respeitando o que dispõe o art. 4º do Decreto nº 5.450/05, as aquisições de bens e serviços comuns realizadas pelas Organizações Militares utilizam preferencialmente o pregão eletrônico, que além de ser exigido por lei, ainda promove celeridade e transparência ao processo.

É notório que o pregão é a modalidade licitatória que auferir melhores resultados, atribuindo considerável economia na aquisição de produtos e serviços,

em tempo reduzido. Porém, os benefícios proporcionados por seu uso, para que sejam alcançados, demandam atividade criteriosa e diligente dos agentes da administração, sob pena de aquisições de baixa qualidade.

Para evitar o mau uso dos recursos públicos, é importante incentivar e providenciar a capacitação técnica dos agentes da administração, principalmente daqueles que sob os ombros recai a responsabilidade de gerenciar as licitações das OM's, que vem se tornando cada vez mais complexas e peculiares.

Durante o certame o pregoeiro possui algumas ferramentas que o auxiliam na busca pela melhor aquisição. Uma delas é distinguir o termo “menor preço” do “mais barato”, pois este apenas considera o preço mais baixo, em detrimento de uma boa relação custo/benefício. Para isso, o art. 4º, X, da Lei nº 10.520/02, prevê que no julgamento e classificação das propostas será adotado o critério de menor preço, observados os parâmetros mínimos de desempenho e qualidade definidos no Edital.

Logo, ao adotar o critério de menor preço, exigido para o pregão eletrônico, a administração não deve se esquivar da necessidade de comprar com qualidade.

A desclassificação das propostas inexequíveis é outro mecanismo que pode ser utilizado pela equipe de pregão. Consiste na “não aceitação” das propostas com preço excessivamente baixo, não suficiente para custear a aquisição pretendida pela administração, utilizando como parâmetro o termo de referência, que demonstra o valor de mercado do objeto licitado.

Ao observar a exequibilidade das propostas, o pregoeiro evita uma eventual má contratação, com a compra de produtos de baixa qualidade. Além de afastar a hipótese, frequente e inaceitável, de revisão contratual fundamentada no aumento dos insumos de produção

Uma outra maneira de evitar a aquisição de bens e serviços de baixa qualidade, é a previsão no instrumento convocatório da exigência de apresentação das amostras no momento da verificação das propostas, pois por vezes, por mais detalhada que seja a descrição do bem ou serviço, devido a peculiaridades do objeto, a administração vê a necessidade de avaliar fisicamente o item antes de adquiri-lo.

Para tanto, a fim de viabilizar a apresentação das amostras no pregão eletrônico, a administração deve atentar para as diversas regras estabelecidas pelo Tribunal de Contas da União, definindo o prazo, as condições de recepção e os

critérios de julgamento das amostras, de forma objetiva no instrumento convocatório, prevendo como julgador um indivíduo que possua capacidade para fazê-lo. Além disso, a especificação do objeto deve ser a mais minuciosa possível, de modo a permitir um julgamento objetivo e transparente.

É importante frisar, devido a sua relevância, que tal exigência deve ser encarada como exceção, ou seja, quando não se dispuser de outra forma mais segura para a aferição do objeto licitado e o teste deve ser orientado por critérios objetivos, definidos na fase interna do pregão

Outra conduta praticada pelo pregoeiro e pelos demais agentes que participam o processo de compra que auxiliam na eficiência das aquisições é a imposição de penalidades aos licitantes que, após a celebração do contrato, disponibilizam o bem ou serviço de má qualidade, contrariando as regras do instrumento convocatório.

A aplicação das penalidades por condutas ímprobas deve ser vista como uma maneira de evitar outros contratos prejudiciais ao interesse público. Além de intimidar fornecedores de má-fé, que veem os órgãos estatais como meras fontes de enriquecimento ilícito, e promover, em médio/longo prazo, uma seleção natural de empresas comprometidas em fornecer materiais e serviços de qualidade.

Como exposto até o momento, o pregoeiro possui ferramentas capazes auxilia-lo no processo de aquisição, porém todas elas precisam estar explícitas de forma clara nos documentos que orientam a licitação, confeccionados na fase interna da licitação. Logo, é facilmente identificado que a má contratação está relacionada a um mal planejamento.

Um procedimento de extrema importância realizado durante as etapas de planejamento do pregão eletrônico é a confecção do Termo de Referência, feito pelo setor requisitante, visto que normalmente são os agentes especializados no material, onde é apresentado de forma sistemática e detalhada o objeto que se pretende contratar, com avaliação do custo através do levantamento dos preços praticados no mercado, que servirão de base para a elaboração do edital.

No termo de referência se encontram os principais erros que desencadeiam as más contratações. Tal afirmação encontra respaldo no procedimento ao qual se submete as Organizações Militares, que ao final do planejamento do pregão, encaminham o processo à Advocacia Geral da União – AGU para análise do mesmo,

que por sua vez, não se manifesta sobre temas técnicos do objeto presentes no termo de referência, uma vez que não possui competência legal para manifestar-se acerca de questões não jurídicas.

Ou seja, diferente dos assuntos jurídicos e procedimentais estabelecidos em edital, as questões relacionadas aos aspectos técnicos do objeto que se pretende contratar não é reavaliado por órgãos consultivos, sendo de total responsabilidade dos agentes da administração participantes do planejamento.

2.1.8. Principais erros e vícios praticados na fase de planejamento do pregão

Segundo a revista Licitações & Contratos: Orientações e Jurisprudência do TCU, a fase interna do procedimento de licitação pública deve ser precedida da seguinte sequência de atos preparatórios:

- solicitação expressa do setor requisitante interessado, com indicação de sua necessidade;
- aprovação da autoridade competente para início do processo licitatório, devidamente motivada e analisada sob a ótica da oportunidade, conveniência e relevância para o interesse público;
- autuação do processo correspondente, que deverá ser protocolizado e numerado;
- elaboração da especificação do objeto, de forma precisa, clara e sucinta, com base em projeto básico ou em termo de referência apresentado;
- elaboração de projeto básico, prévio e obrigatório nas licitações para contratação de obras e serviços, em caso de concorrência, tomada de preços e convite;
- elaboração de termo de referência, prévio e obrigatório nas licitações para contratação de bens e serviços comuns, em caso de pregão;
- estimativa do valor da contratação, por comprovada pesquisa de mercado, em pelo menos três fornecedores do ramo correspondente ao objeto da licitação;
- indicação dos recursos orçamentários para fazer face à despesa;
- verificação da adequação orçamentária e financeira, em conformidade com a Lei de Responsabilidade Fiscal, quando for o caso;
- elaboração de projeto executivo, que pode ser concomitante com a realização da obra ou serviço;
- definição da modalidade e do tipo de licitação a serem adotados.

Identificar os erros cometidos na fase interna do pregão eletrônico, mais especificamente durante a confecção do instrumento convocatório, é de grande importância para o sucesso do processo licitatório.

Buscando orientar como a administração deve proceder ao realizar suas compras, o TCU editou orientações acerca dos vícios identificados em processos licitatórios, apontando como os principais:

- a) exigências desnecessárias de caráter restritivo no edital, especialmente no que diz respeito à capacitação técnica dos responsáveis técnicos e técnico operacional da empresa;
- b) ausência de critério de aceitabilidade de preços global e unitário no edital de licitação;
- c) projeto básico inadequado ou incompleto, sem os elementos necessários e suficientes para caracterizar a obra, não aprovado pela autoridade competente, e/ou elaborado posteriormente à licitação;
- d) modalidade de licitação incompatível;
- e) obra não dividida em parcelas com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade;
- f) obra dividida em parcelas, porém, não respeitando a modalidade de licitação pertinente para a execução total do empreendimento;
- g) tipo inadequado de licitação;
- h) dispensa de licitação sem justificativa ou com justificativa incompatível;
- i) inexigibilidade de licitação sem justificativa ou com justificativa incompatível;
- j) ausência da devida publicidade de todas as etapas da licitação;
- k) ausência de exame e aprovação preliminar por assessoria jurídica da Administração das minutas de editais de licitação, contratos, acordos, convênios e ajustes;
- l) não conformidade da proposta vencedora com os requisitos do edital e, conforme o caso, com os preços máximos fixados pelo órgão contratante;
- m) inadequação do cronograma físico-financeiro proposto pelo vencedor da licitação, indicando manipulação dos preços unitários de forma que os serviços iniciais do contrato ficam muito caros e os finais muito baratos, podendo gerar um crescente desinteresse do contratado ao longo das etapas finais da obra por conta do baixo preço dos serviços remanescentes;
- n) inadequação do critério de reajuste previsto no edital, sem retratar a variação efetiva do custo de produção;
- o) não adoção de índices específicos ou setoriais de reajuste, desde a data prevista para a apresentação da proposta, ou do orçamento a que essa proposta se referir, até a data do adimplemento de cada parcela;
- p) participação na licitação, direta ou indiretamente, do autor do projeto básico ou executivo, pessoa física ou jurídica, pois a ele só é permitida a participação como consultor ou técnico, nas funções de fiscalização, supervisão ou

gerenciamento, exclusivamente a serviço da Administração interessada. (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2013, p. 53 e 54).

Dos vícios apresentados, os que se referem ao planejamento da licitação e cujos reflexos podem comprometer a eficiência da contratação são: os equívocos na descrição do objeto, sem delimitar com exatidão o que se pretende contratar, e a ausência de critérios de aceitabilidade de preços global e unitário no edital de licitação, ou seja, a falta de uma pesquisa de mercado bem elaborada.

Sobre a importância de tais procedimentos o TCU acordou a seguinte matéria:

“131. O projeto básico ou termo de referência dotam o processo licitatório de maior transparência e dão mais segurança ao gestor de que está contratando o produto conforme necessita, além de permitir que o licitante tenha informações e elementos necessários à boa elaboração das propostas. Já o orçamento estimado em planilhas de preços unitários serve de balizamento para a análise das propostas das licitantes, e é um importante instrumento para a análise de possíveis repactuações. Assim, a ausência ou fragilidades nesses procedimentos pode prejudicar o processo licitatório”. (TCU. Acórdão 768/2013 – Plenário)

A definição do objeto pretendido é o aspecto mais discutível do processo de aquisição, isto porque na ânsia de realizar as aquisições, a administração acaba por cometer inúmeros equívocos, falhas e vedações da Lei. O Termo de Referência deverá observar a definição do objeto que deverá ser precisa, suficiente e clara, evitando especificações excessivas e limitadoras da competição ou da própria realização do certame, conforme art. 3º, inciso II da Lei nº.10.520/2002:

A definição do objeto deverá ser precisa, suficiente e clara, vedadas especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem a competição;

A questão da qualidade das aquisições versus o menor preço, tipo de licitação obrigatório no pregão é um desafio encontrado pelo pregoeiro, sendo imperioso que o termo de referência contemple as condições mínimas e necessárias para a obtenção de um produto que atenda a finalidade visada pela administração, de modo que a comissão de licitação tenha condições de avaliar os requisitos mínimos de qualidade exigidos.

A conduta que deve ser adotada por ocasião da descrição do objeto é o meio termo, sem restringir ou ampliar demais as especificações. Por isso a importância de conhecer as necessidades e soluções de mercado e, com base na análise de custo/benefício, descrever as condições para a aquisição ou prestação de serviços.

É vedada a indicação de marca, conforme § 5º do art. 7º e o inciso I do § 7º do art. 15 da Lei 10 Federal nº. 8666/93, salvo se houver justificativa em interesse público.

Na fase interna do pregão, se define o valor de referência do objeto, através de uma pesquisa de mercado, com o objetivo de estimar o valor final da contratação e para obter um valor de balizamento para a análise da exequibilidade das propostas dos licitantes.

Os critérios utilizados na pesquisa devem levar em conta as especificações do objeto, a fim de evitar a utilização de um preço que, na verdade, refere-se a objeto com especificações distintas. Sendo essencial considerar a variação que ocorre em razão da qualidade do produto, pois se a pesquisa se basear apenas nos menores valores, gera-se a expectativa de uma contratação de baixa qualidade.

Sobre o tema, o TCU julgou o seguinte:

“9.2.1. realize ampla pesquisa de preços de mercado, previamente às contratações efetuadas por meio de processo licitatório, dispensa ou inexigibilidade de licitação, de tal forma que essa pesquisa seja utilizada na estimativa do custo do objeto a ser contratado, na definição dos recursos necessários para a cobertura das despesas contratuais e na análise da adequabilidade das propostas ofertadas, consoante o disposto nos artigos 11 e 13 do Regulamento de Licitações e de Contratos do Sistema Sebrae, anexando aos processos correspondentes a documentação que comprove essa providência”. (TCU. Acórdão 2519/2005 – Plenário)

Os procedimentos básicos para realização de pesquisas de preços, vem se tornando cada vez mais complexos, exigindo do responsável uma atualização constante e um aprofundamento nos diversos sistemas disponíveis para obtenção de preços. A IN nº 3, de 20 de abril de 2017, resolveu o seguinte:

"Art. 2º. A pesquisa de preços será realizada mediante a utilização dos seguintes parâmetros:

I – Painel de Preços Contratações similares de outros entes públicos, em execução ou concluídos nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores à data da pesquisa de preços;

II – Contratações similares de outros entes públicos, em execução ou concluídos nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores à data da pesquisa de preços;

III – Pesquisa publicada em mídia especializada, sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenha a data e hora de acesso; ou

IV – Pesquisa com fornecedores, desde que as datas das pesquisas não se diferenciem em mais de 180 (cento e oitenta) dias.

§1º. Os parâmetros previstos nos incisos deste artigo poderão ser utilizados de forma combinada ou não, devendo ser priorizados os previstos nos incisos I e II e demonstrada no processo administrativo a metodologia utilizada para obtenção do preço de referência.

2.2. COLETA DE DADOS

Na sequência do aprofundamento teórico a respeito do assunto, o delineamento da pesquisa contemplou a coleta de dados por meio de questionário.

2.2.1. Questionário

Após pesquisa bibliográfica e documental, observando casos reais e diversas legislações, foi realizada uma análise mais objetiva dos fatores que influenciam na eficiência e efetividade das licitações por meio do pregão eletrônico. Para isso, foi aplicado um questionário à militares que possuem conhecimento acadêmico de Administração Pública, e experiência profissional por já terem exercido funções na área de compras, fiscalização de contratos ou controle interno.

A amostra selecionada para responder foi restrita aos militares de intendência da turma de formação na Academia Militar das Agulhas Negras do ano de 2010 e aos que se encontram realizando o CAO presencial 2020. Dessa forma, a população a ser estudada foi estimada em 78 militares.

A fim de atingir uma maior confiabilidade das induções realizadas, buscou-se atingir uma amostra significativa, utilizando como parâmetros o nível de confiança igual a 90% e erro amostral de 10%. Nesse sentido, a amostra dimensionada com ideal (nideal) foi de 37.

Desta feita, foram distribuídos questionários para 56 oficiais de Intendência do Exército Brasileiro, considerando 150% da amostra ideal prevista (nideal=37), utilizando-se como N o valor de 78 militares.

O questionário foi encaminhado pelo Google Forms, de maneira a não haver

interferência de respostas em massa ou influenciadas por episódios específicos. A sistemática de distribuição dos questionários ocorreu de forma indireta (link enviado por WhatsApp) para 56 militares que atendiam o requisito.

Também foi realizado um pré-teste com 5 capitães-alunos da Escola de Aperfeiçoamento de Oficiais (EsAO), que atendiam aos pré-requisitos para integrar a amostra proposta no estudo, com a finalidade de identificar possíveis falhas no instrumento de coleta de dados. Ao final do pré-teste, não foram observados erros que justificassem alterações no questionário e, portanto, seguiram-se os demais de forma idêntica.

3. RESULTADOS E DISCUSSÃO

A pesquisa demonstrou que as licitações realizadas na modalidade pregão, na sua forma eletrônica, se apresentam em número significativamente maior em relação às demais modalidades. Isso demonstra que parte dos recursos descentralizados às unidades gestoras executoras, são utilizados na aquisição de bens e serviços comuns, daí a importância de se avaliar o pregão eletrônico, em razão do impacto considerável na execução orçamentária das OM's.

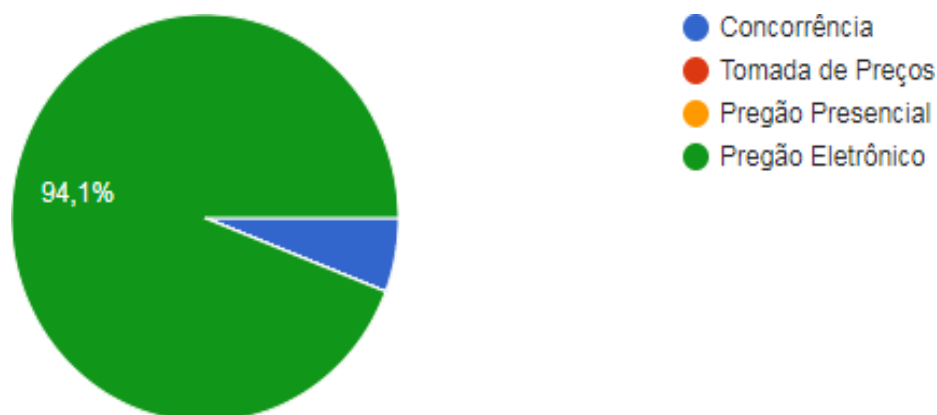


GRÁFICO 1 – Opinião da amostra, em percentual, sobre qual modalidade de licitação é a mais utilizada nas OM's

A preferência pelo pregão, se dá graças a burocracia imposta pelas modalidades criadas pela Lei nº 8.666, uma vez que estas provocavam um endurecimento do processo devido a seus prazos alongados, a exigência de análise documental prévia, recursos, entre outros aspectos. Dessa lentidão processual surge

a necessidade de implantação de novos métodos. O pregão promoveu dinamismo e flexibilidade ao processo de aquisição de bens e serviços comuns, tendo como principal razão, a inversão de fases, onde primeiro se analisa o preço para depois analisar a habilitação, apenas do vencedor e não de todos participantes, mitigando as formalidades presentes nas demais modalidades licitatórias.

Aliada à celeridade imposta pelo pregão, outras vantagens merecem destaques, como a ampliação da disputa de preços entre os interessados, uma vez que o pregão eletrônico permite a participação de um maior número de licitantes, e a consequente redução dos preços contratados graças à competitividade promovida pelo pregão.

Um aspecto importante da pesquisa, está no fato do pregão ser uma modalidade do tipo menor preço. Ou seja, o critério para determinar o licitante vencedor, além de verificar se a proposta está de acordo com as especificações do edital, é a determinação do menor preço. Baseado nessa peculiaridade, podemos destacar que a utilização desse critério pode não acarretar na melhor compra, haja vista as constantes aquisições de produtos e serviços que não possuem a qualidade exigida no ato convocatório.

Como já foi dito, a questão da qualidade das aquisições versus o menor preço é um desafio encontrado pelo pregoeiro, sendo extremamente necessário que a documentação confeccionada na fase interna da licitação contemple as condições necessárias para a aquisição de um produto que atenda a finalidade pretendida e que dê à comissão de licitação condições de avaliar os requisitos de qualidade exigidos.

O referencial teórico apresentou alguns aspectos referentes à preparação da licitação que podem comprometer a eficiência da contratação e, a partir deles foram realizados alguns questionamentos aos militares que compõem a amostra.

O questionário apontou que o procedimento mais importante do planejamento, e que conseqüentemente é o maior óbice enfrentado pela Seção de Aquisições é a descrição do objeto.

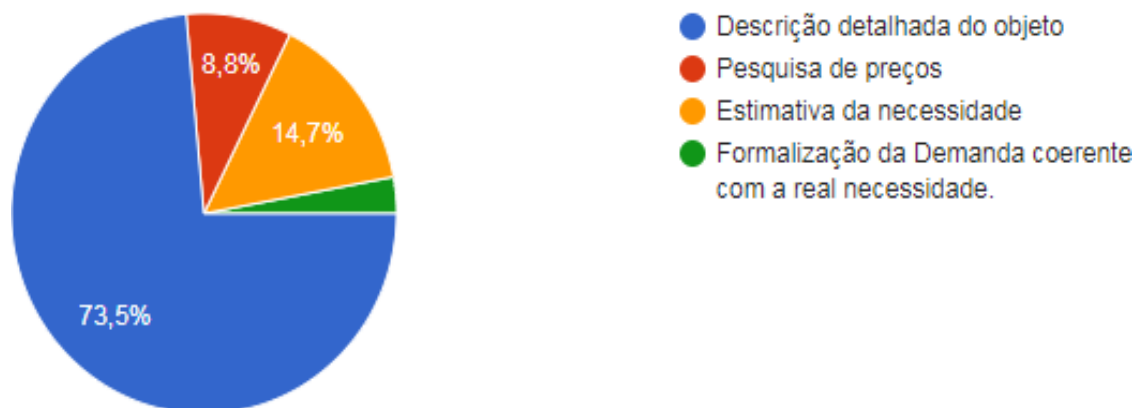


GRÁFICO 2 – Opinião da amostra, em percentual, sobre qual procedimento consideram mais importante no planejamento da contratação.

Nesse sentido, estabelecendo conexão entre os aspectos levantados no referencial teórico e as informações obtidas nos questionários, define-se que a especificação mal realizada do que se deseja adquirir, tende a gerar vícios que maculam o processo licitatório, promovendo o fracasso do mesmo e a consequente má contratação.

É importante destacar a necessidade de uma adequada definição do objeto a ser licitado, pois além de subsidiar a comissão de licitação de informações essenciais, principalmente no que tange à qualidade do material, a sua imprecisão pode levar todo esforço de um certame à nulidade, fazendo com que a aquisição do bem pretendido seja postergado e até mesmo frustrado.

A prática do acaso e da pressa na iniciação dos procedimentos licitatórios são comuns nas Organizações Militares, muitas vezes fruto da falta de previsibilidade mínima de programação orçamentária, ocasionando aquisições mal planejadas e desperdícios de tempo e de dinheiro público pelo fato de não se caracterizar adequadamente o bem necessário.

Ao definir de forma correta um objeto a ser licitado, não apenas a OM se beneficia com o resultado final, quando da sua entrega, mas, principalmente o licitante, pois este terá a perfeita compreensão do bem pretendido e a possibilidade de melhor quantificar suas propostas.

Outro dado analisado foi sobre quem é o responsável por realizar o planejamento nas unidades gestoras, e como resultado, 47,1% responderam que o planejamento é realizado pela SALC. Tal informação deixa evidente a falta de diálogo entre a seção que utiliza o material e o setor de compras.

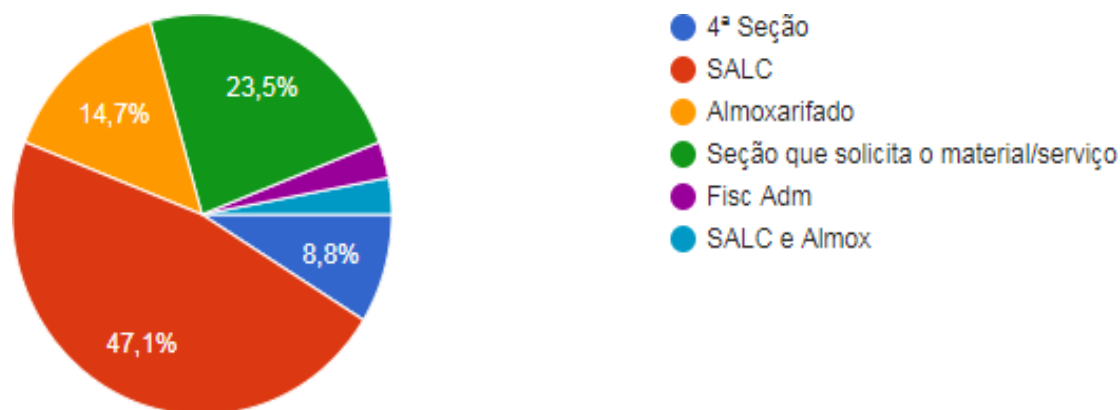


GRÁFICO 3 – Opinião da amostra, em percentual, sobre quem é o responsável por executar o planejamento das aquisições.

Os integrantes das Organizações Militares desempenham atividades diversas, sendo que as principais não estão diretamente relacionadas a administração, uma vez que, na maioria dos casos, existe um efetivo especializado na matéria. São eles os causadores das necessidades, pois estão na ponta da linha do processo. Todavia há de se convir que a responsabilidade pela aquisição não deve recair exclusivamente sobre os ombros do responsável pelas compras, pelo simples motivo de não ser ele o beneficiado pela aquisição. Essa falta de integração compromete de maneira efetiva na qualidade do produto adquirido.

Sobre a necessidade da participação do setor requisitante na fase preparatória da licitação o TCU aborda o seguinte:

“Previamente à realização do pregão em qualquer uma das formas, presencial ou eletrônica, a exemplo de projeto básico, o setor requisitante deve elaborar o termo de referência, com indicação precisa suficiente e clara do objeto, sendo vedadas especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem ou frustrem a competição ou realização.” (grifo nosso)(Revista Licitações e Contratos - 3a Edição, pág. 68, TCU)

É evidente que quando a responsabilidade de cuidar das aquisições dos diversos setores da OM é transmitida à Seção de Aquisições, a tendência é haver um maior controle sobre os esforços da contratação. Muito por conta da especialização da seção e da padronização dos processos de gerenciamento de aquisições realizados por ela.

Porém, é imprescindível, que se estabeleça um vínculo entre a Seção que operacionaliza a aquisição e os requisitantes. A participação efetiva do demandante, principalmente na confecção da documentação preparatória, contribui para que o responsável pela compra não estabeleça seu foco exclusivamente no critério de preço e desconsidere pontos essenciais do objeto.

Outra consideração importante é que, mesmo com a existência de um setor especializado em aquisições, é necessário que todos os participantes dos processos de aquisição tenham conhecimentos básicos sobre contratos, leis e normas de gerenciamento de aquisições.

Quando perguntados sobre o que consideram o maior entrave na elaboração da parte requisitória, 38,2% responderam que é devido a deficiência no planejamento das aquisições, e 35,3% atribuíram a falta de capacitação.

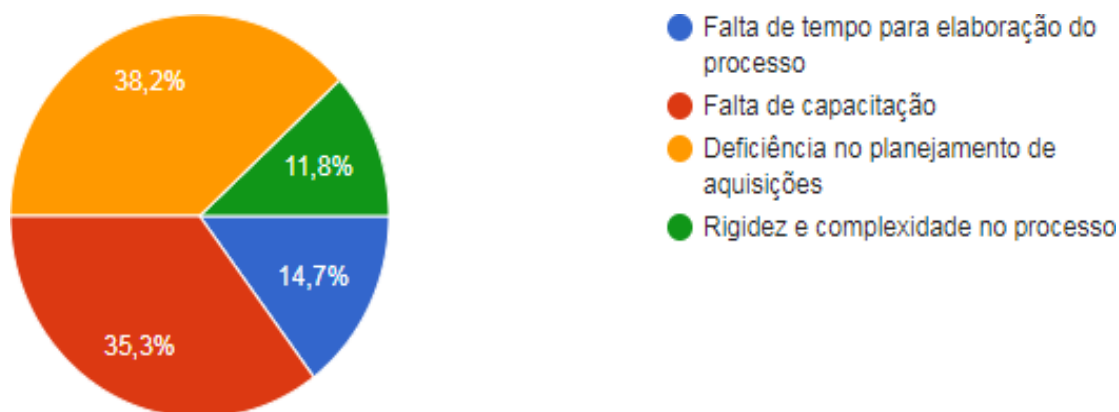


GRÁFICO 4 – Opinião da amostra, em percentual, sobre o que consideram o maior entrave para a elaboração da parte requisitória.

É sabido que é atribuição do Comandante da Organização Militar a gestão racional e efetiva dos recursos disponíveis e do bem público sob sua responsabilidade. Tanto é, que ele é o responsável por ratificar todas as requisições,

conforme prevê o art. 13 e o parágrafo único da Portaria Ministerial nº 305/95 (IG 12-02):

Art. 13 – Toda compra, obra ou serviço será sempre precedida de requisição, que importará na responsabilidade da autoridade requisitante quanto a sua quantidade e quanto à necessidade dos serviços que lhe são afetos.

Parágrafo único – A requisição deverá conter a especificação das obras e dos serviços a contratar e dos bens a adquirir e será submetida ao OD, que, aprovando-a, determinará a abertura do processo administrativo, iniciando-se o procedimento da licitação.

Porém, para o devido gerenciamento dos recursos disponíveis é necessário que o Comandante designe os responsáveis pelo planejamento das seções, uma vez que, em determinadas situações, não possuirá o conhecimento técnico a respeito da área de atividade contemplada por recursos orçamentários.

Além da confiabilidade, outro aspecto que deve ser exigido do agente ao qual é atribuído a missão de planejar e que, conforme demonstra a pesquisa também é um entrave na elaboração da parte requisitória, é a capacitação.

Para que a falta de capacitação deixe de incidir em má gerenciamento de recurso público, o §1º, art. 16 do Decreto 10.024/2019 traz o seguinte:

Os órgãos e as entidades de que trata o § 1º do art. 1º estabelecerão planos de capacitação que contenham iniciativas de treinamento para a formação e a atualização técnica de pregoeiros, membros da equipe de apoio e demais agentes encarregados da instrução do processo licitatório, a serem implementadas com base em gestão por competências.

Além disso, seguindo orientação da Secretaria de Economia e Finanças do Exército, as OM realizam, anualmente, o Simpósio de Administração, com instruções voltadas para o aprimoramento dos conhecimentos já existentes, além da apresentação de novas ideias e tendências para todos os profissionais envolvidos na gestão dos recursos públicos.

Porém, a compreensão de complexos procedimentos, em constante mutação devido ao grande volume de normas legais que são publicadas diariamente, pelos diversos agentes governamentais, são de fato um grande desafio a ser enfrentado, diuturnamente, por todo aquele que lida rotineira ou esporadicamente com bens, direitos e obrigações públicas.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Considerando os objetivos propostos no início deste trabalho, conclui-se que a presente pesquisa atendeu ao pretendido, ampliando a compreensão sobre os aspectos relevantes para a realização de um planejamento visando garantir a eficiência e efetividade nas compras por meio do pregão eletrônico realizadas pelas Unidades Gestoras do Exército Brasileiro.

O pregão eletrônico, modalidade de licitação mais utilizada atualmente, possui ferramentas que quando utilizadas criteriosamente tendem a garantir a qualidade das contratações. Porém, essa responsabilidade não recai apenas sobre a boa condução do certame propriamente dito. A atuação da equipe de licitação, associada à um planejamento adequado são a chave do sucesso.

A ausência de planejamento ocasiona a contratação de forma imediata, célere, sem o tempo necessário para a sua correta mensuração, levando a inobservância de etapas e estudos técnicos necessários. Ao agir dessa forma, a contratação pretendida incorrerá em um grande risco de não atender por completo a demanda, deixando de ser a solução esperada para se tornar outro desafio a ser solucionado.

A má qualidade dos produtos adquiridos pelas Organizações Militares é consequência de fatores relacionados, em sua maioria, a fase interna da licitação. A pesquisa constatou que o principal vício presente nos instrumentos convocatórios das licitações é a descrição inadequada do objeto, sem a delimitação exata do que se pretende contratar, principalmente pela ausência de dimensões de qualidade, tais como durabilidade e desempenho, por exemplo.

Tal constatação se ampara no fato de que o detalhamento meticuloso, estabelecendo as características mínimas do produto a ser adquirido, evita contratações que não atendem plenamente aos objetivos estratégicos da Instituição ou que apresentem uma vida útil inferior à desejada, o que gera a necessidade de novas aquisições em prazo inferior ao pretendido.

O planejamento realizado pelo requisitante, e que não vem sendo adotado, em significativa parte das unidades gestoras, seria um fator para a melhoria nas aquisições, uma vez que o usuário final do produto tende a ser o servidor mais apto

a discriminar os aspectos mínimos que o material precisa possuir para atingir o fim pretendido.

Porém, nos casos em que o usuário do material é o responsável pela requisição, o que tem se verificado nas pesquisas é que esse profissional, por vezes, não possui a experiência necessária para elaborar as especificações técnicas dos materiais e serviços, de modo que atendam, simultaneamente, às finalidades do requisitante e à legislação.

A complexidade desse procedimento, que consiste em, além de especificar o objeto, averiguar a estimativa da necessidade e realizar a pesquisa de preços, assim como as demais atividades administrativas demonstra o quanto é indispensável capacitar, aperfeiçoar e atualizar os agentes da administração, sejam eles diretos ou indiretos, de forma a propiciar aquisições eficientes e eficazes.

Conclui-se, portanto, que é inegável a importância do planejamento das aquisições, e que o uso dos recursos humanos deve ser melhor gerido, estimulando a capacitação e o senso de responsabilidade dos agentes ao gerir recursos públicos. Só assim, aliado à profissionalização da atividade, as unidades gestoras terão consciência dos benefícios trazidos por uma fase interna de licitação bem elaborada que garantirá uma compra de qualidade.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao.htm>. Acessado em: 19 fev. 2020.

_____. **Lei nº. 8.666**, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18666cons.htm>. Acessado em: 19 fev. 2020.

_____. **Lei de nº. 10.520**, de 17 de julho de 2002. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110520.htm>. Acessado em: 19 fev. 2020.

_____. **Decreto nº. 5.450**, de 31 de maio de 2005. Regulamenta o pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5450.htm>. Acessado em: 19 fev. 2020.

_____. Tribunal de Contas da União. **Licitações e contratos**: orientações e jurisprudência do TCU /Tribunal de Contas da União. – 4. ed. rev., atual. e ampl. – Brasília: TCU, Secretaria-Geral da Presidência: Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração e Publicações, 2010. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2057620.PDF>>. Acessado em: 19 fev. 2020.

MOTTA, Paulo Roberto. **Avaliação da Administração Pública**: Eficiência, Eficácia e Efetividade. FUNDAP, p. 221 a 258, 1990.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 29.ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

SERRA, Fernando A. Ribeiro. TORRES, Alexandre Pavan. TORRES, Maria Cândida S. **Administração estratégica: conceito, roteiros práticos e casos**. Rio de Janeiro: Reichmann & Affonso Editores, 2004.

TORRES, Marcelo Douglas de Figueiredo. **Estado, democracia e administração pública no Brasil**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2004.

BUGARIN, Paulo Soares. **O Princípio Constitucional da Eficiência, um Enfoque Doutrinário Multidisciplinar**. Brasília: revista do Tribunal da União – Fórum Administrativo, mai/2001.

NIEBUHR, Joel de Menezes. **Registro de Preços: aspectos práticos e jurídicos**. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 36.ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Licitações e Contratos Administrativos**. São Paulo: Método, 2013.

_____. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 736/2013 – TCU – Plenário. Ministro Relator: Waldir Campelo. Sessão: 03 abr 2013.

_____. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 768/2013 – TCU – Plenário. Ministro Relator: Marcos Benquerer Costa. Sessão: 03 abr 2013.

_____. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 2519/2005 – TCU – Plenário. Ministro Relator: Walton Alencar Rodrigues. Sessão: 06 dez 2005.

_____. **Instrução Normativa nº 3**, de 20 de abril de 2017. Altera a Instrução Normativa nº 5, de 27 de junho de 2014, que dispõe sobre os procedimentos administrativos básicos para a realização de pesquisa de preços para aquisição de bens e contratação de serviços em geral. Disponível em:

<<https://www.comprasgovernamentais.gov.br/index.php/legislacao/instrucoes-normativas/713-instrucao-normativa-n-3-de-20-de-abril-de-2017>>. Acessado em: 11 abr. 2020.

_____. **Decreto nº. 10.024**, de 20 de setembro de 2019. Regulamenta a licitação, na modalidade pregão, na forma eletrônica, para a aquisição de bens e a contratação de serviços comuns, incluídos os serviços comuns de engenharia, e dispõe sobre o uso da dispensa eletrônica, no âmbito da administração pública federal. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2019/decreto/D10024.htm>.

Acessado em: 11 abr. 2020.