



TC Int Sadala Maron Júnior

**AVALIAÇÃO DA CONVERGÊNCIA ENTRE AS  
QUANTIDADES ESTIMADAS E EFETIVAMENTE  
ADQUIRIDAS NAS LICITAÇÕES PELO SISTEMA DE  
REGISTRO DE PREÇOS**

Salvador  
2020

**TC Int Sadala Maron Júnior**

**AVALIAÇÃO DA CONVERGÊNCIA ENTRE AS QUANTIDADES ESTIMADAS E EFETIVAMENTE ADQUIRIDAS NAS LICITAÇÕES PELO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Escola de Formação Complementar do Exército / Centro Universitário do Sul de Minas – UNIS-MG como requisito parcial para a obtenção do Grau Especialização de Gestão em Administração Pública.

**Orientador: Prof. Dr. Pedro dos Santos Portugal Júnior**

**Salvador  
2020**

TC Int SADALA MARON JÚNIOR

**AVALIAÇÃO DA CONVERGÊNCIA ENTRE AS  
QUANTIDADES ESTIMADAS E EFETIVAMENTE  
ADQUIRIDAS NAS LICITAÇÕES PELO SISTEMA DE  
REGISTRO DE PREÇOS**

Trabalho de Conclusão de Curso  
apresentado à Escola de Formação  
Complementar do Exército / Centro  
Universitário do Sul de Minas – UNIS-MG  
como requisito parcial para a obtenção do  
Grau Especialização de Gestão em  
Administração Pública.

Aprovado em

COMISSÃO DE AVALIAÇÃO

---

Prof. Dr. Guaracy Silva - Presidente  
UNIS

---

Profa. Dr. Pedro dos Santos Portugal Junior – Membro 1  
UNIS

---

Prof. Me. Alan Sales da Fonseca – Membro 2  
UNIS

# AValiação DA CONVERGÊNCIA ENTRE AS QUANTIDADES ESTIMADAS E EFETIVAMENTE ADQUIRIDAS NAS LICITAÇÕES PELO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS

Sadala Maron Júnior<sup>1</sup>

## RESUMO

Este trabalho tem como objetivo a avaliação do índice de convergência entre as quantidades estimadas e efetivamente adquiridas nas licitações pelo Sistema de Registro de Preços (SRP) no âmbito do Exército Brasileiro. Tal abordagem se faz necessária para levantar o índice de efetividade da licitação em atender a demanda do cliente, verificando se não está ocorrendo uma perda de esforço na licitação de objetos que não estão sendo adquiridos, identificando junto às unidades com maior assertividade as técnicas e ferramentas de planejamento das compras utilizadas. O objetivo é avaliar o grau de convergência entre as quantidades estimadas e efetivamente adquiridas dos processos de licitação via SRP; segmentar a informação por unidades e/ou grandes comandos entre as mais assertivas e mais difusas convergências; identificar junto às unidades com maior assertividade as técnicas e ferramentas de planejamento das compras utilizadas. Tal estudo permitiu levantar boas práticas, identificar oportunidades de melhoria nos processos do EB e formular recomendações, orientação aos gestores acerca das melhores formas de planejamento das aquisições. Esta tarefa foi conseguida mediante revisão bibliográfica da legislação, pesquisa em diversas ferramentas da tecnologia da informação (TI), como o SIAFI, Tesouro Gerencial, ComprasNET, e o Sistema de Acompanhamento de Gestão (SAG), além de pesquisa a Unidades Gestoras e estudo de caso comparativo. A pesquisa e comparação foi feita em um universo de quatro Unidades Gestoras similares, Base Administrativas que possuam Organizações Militares Vinculadas similares, tanto quantitativamente quanto qualitativamente. A pesquisa levantou que para se conseguir um alto grau de convergência entre as quantidades estimadas e efetivamente adquiridas dos processos de licitação a Unidade Gestora deve realizar seu planejamento no ano anterior com um plano de gestão, bem como divulgar este plano aos seus subordinados, mantendo o acompanhamento e a fiscalização do processo, a criação de uma seção de precificação e auditoria dos Termos de Referência para analisar os objetos que serão adquiridos e a realização de um estudo preliminar do requisitante justificando a necessidade de aquisição do objeto na quantidade solicitada.

**Palavras-chave:** Indicadores de convergência. Licitações. Gestão de compras. Planejamento de aquisição.

## ABSTRACT

The objective of this work is to evaluate the convergence index between the quantities estimated and effectively acquired in bids by the Price Registration System (SRP) within the Brazilian Army. Such an

---

<sup>1</sup> Graduado em Ciências Militares, Pós-graduando em Gestão em Administração Pública, UNIS, E-mail: sadala.junior@alunos.unis.edu.br.

approach is necessary to assess the effectiveness rate of the bid in meeting customer demand, checking if there is not a loss of effort in the bidding of objects that are not being purchased, identifying with the units with greater assertiveness the techniques and tools for planning the purchases used. The objective is to evaluate the degree of convergence between the estimated and effectively acquired quantities of the bidding processes via SRP; segment the information by units and/or large commands among the most assertive and most diffuse convergences; identify with the units with greater assertiveness the techniques and tools for planning the purchases used. This study allowed to raise good practices, identify opportunities for improvement in the EB processes and formulate recommendations, guidance to managers about the best ways of planning acquisitions. This task was achieved by means of a bibliographic review of the legislation, research in several information technology (IT) tools, such as SIAFI, Tesouro Gerencial, ComprasNET, and the Management Monitoring System (SAG), in addition to research to Management Units and a comparative case study. The research and comparison was made in a universe of four similar Management Units, Administrative Base that have similar Military Related Organizations, both quantitatively and qualitatively. The research raised that in order to achieve a high degree of convergence between the estimated and effectively acquired quantities of the bidding processes, the Management Unit must carry out its planning in the previous year with a management plan, as well as disclose this plan to its subordinates, maintaining the monitoring and inspection of the process, the creation of a pricing and auditing section of the Terms of Reference to analyze the objects that will be acquired and the performance of a preliminary study of the applicant justifying the need to acquire the object in the quantity requested.

**Keywords: Convergence indicators. Bids. Purchasing management. Acquisition planning.**

# **AVALIAÇÃO DA CONVERGÊNCIA ENTRE AS QUANTIDADES ESTIMADAS E EFETIVAMENTE ADQUIRIDAS NAS LICITAÇÕES PELO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS**

## **1. INTRODUÇÃO**

A inserção em 2004 do Sistema de Registro de Preço (SRP) pelo Decreto 7.892, de 2013, permitiu que a Unidade Gestora (UG) realizasse um processo licitatório sem a obrigatoriedade de contratação dos itens licitados, possibilitando o planejamento de aquisição e maior agilidade na aquisição, pois ao receber o recurso a UG já teria condições de adquirir.

Porém, se observa muitas licitações com valores altos, pois existem muitos itens e em grande quantidade, podendo caracterizar uma falta de planejamento e ter consequências jurídicas, administrativas e econômicas para o Órgão e as empresas vencedoras do certame, pois pode caracterizar uma expectativa falsa de aquisição.

Este trabalho avalia o índice de convergência entre as quantidades estimadas e efetivamente adquiridas nas licitações pelo Sistema de Registro de Preços, verificando se tal sistema fez com que o Gestor deixasse de planejar suas aquisições, ocasionando em licitações que não atendem a necessidade das Organizações Militares. Para isso foi realizado um estudo de caso entre quatro UG similares e uma pesquisa com os seus agentes de administração, buscando identificar boas práticas e causas dos indicadores apurados.

Tal abordagem se justifica para levantar boas práticas e corrigir rumos com a finalidade de ganhar maior efetividade nos processos licitatórios, pois quanto menos itens licitados menor a chance de tentativa de impugnação, recurso e falha do pregoeiro e equipe de apoio, pois o edital será melhor planejado e a fase externa terá melhor acompanhamento, além de diminuir o risco de dano jurídico à administração pública ao criar uma expectativa falsa de aquisição.

O objetivo do presente estudo é avaliar o grau de convergência entre as quantidades estimadas e efetivamente adquiridas dos processos de licitação via SRP; segmentar a informação por unidades e/ou grandes comandos entre as mais assertivas e mais difusas convergências; identificar junto as unidades com maior assertividade as técnicas e ferramentas de planejamento das compras utilizadas. Além disso, pretende-se levantar boas práticas, identificar oportunidades de melhoria nos processos do EB e formular recomendações e orientações aos gestores acerca

das melhores formas de planejamento das aquisições, possibilitando a realização de SRP mais rápidos e seguros, com menos tendências a recursos e impugnações desnecessárias, agilizando a aquisição dos itens necessários e diminuindo o risco de causar um dano administrativo para o licitante e para a administração pública.

Este propósito será conseguido com o estudo de caso entre quatro Unidades Gestoras do Exército Brasileiro nível Base Administrativas nível Comando de Brigada que possuem características semelhantes quanto suas Unidades Vinculadas Administrativamente e nas suas Atividades, com uma pesquisa bibliográfica que buscará o adequado embasamento teórico, e uma pesquisa com os Agentes da Administração das UG do estudo de caso que buscará os procedimentos adotados pela UG para que ela pudesse atingir o indicador estudado.

## **2. OS PROCESSOS DE AQUISIÇÃO DE BENS E SERVIÇOS**

A aquisição de bens e serviços pela administração pública é regulada por várias legislações normativas, entre elas podemos citar a lei 8.666/93 de licitações e contratos, a lei 10.520, de 17 de julho de 2002 e o Decreto 5.450, de 31 de maio de 2005, existindo um rito de formalidade processual que possa garantir a transparência, economicidade e objetividade da aquisição, podendo ser mediante processo licitatório, dispensas, inexigibilidade e suprimento de fundo, sendo as mais comuns de acordo com o site de compras governamentais.

Importante destacar o princípio da legalidade, expresso no Art. 37 da Constituição Federal/88 (CF/88) onde reza que todos os atos administrativos devem ser regidos pela lei, que nenhum ato poderá ser feito pela administração pública sem que a lei o permita.

Segundo Meirelles (1998, p.85), define:

A legalidade, como princípio de administração (CF, art. 37, caput), 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 à responsabilidade disciplinar, civil e criminal, conforme o caso.

A lei 10.520 e o Decreto 5.450 trouxe um novo marco nos processos de aquisição para a administração pública, a primeira inseriu o pregão como modalidade de licitação, com a finalidade de adquirir bens e serviços comuns com maior competitividade e de uma forma mais ágil em relação às modalidades originais

da lei 8.666/93 que são as cartas convites, concurso, leilão, concorrência e tomada de preços.

O Decreto 5.450 regulamentou o pregão de forma eletrônica, proporcionando maior concorrência e publicidade dos atos e fatos da aquisição, sendo hoje a forma mais utilizada pela Administração Pública Federal e em especial o Exército.

Em resumo a modalidade pregão, tanto o presencial quanto o eletrônico, busca incrementar a competitividade e a agilidade nas contratações públicas, com a desburocratização dos procedimentos e a diminuição de custos, e vem-se consolidando como a principal forma de contratação do Governo Federal.

## 2.1 SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇO (SRP)

Em 2004 foi inserido o Sistema de Registro de Preço (SRP) pelo Decreto 7.892, de 2013, permitindo que a Unidade Gestora (UG) realizasse um processo licitatório sem a obrigatoriedade de contratação dos itens licitados, possibilitando o planejamento e maior agilidade na aquisição, pois ao receber o recurso a UG já teria condições de adquirir.

Quando a administração necessita contratar determinado objeto, deve verificar, dentro do que for previsível, os bens de mesma natureza que serão contratados ao longo do exercício financeiro (art. 57, caput, da Lei nº 8.666/93) ou da possível duração do contrato (caso o objeto se enquadre nos incisos I, II ou IV do art. 57). É com base na estimativa desses gastos que a administração adotará a dispensa de licitação em função do valor ou a modalidade de licitação adequada: pregão (para bens e serviços comuns), concorrência, tomada de preços ou convite.

Com a adoção do Sistema de Registro de Preços pela Administração Pública resta afastado tal perigo. Isso porque a licitação para registro de preços deverá ser realizada na modalidade concorrência ou pregão.

“Além disso, o SRP, bem como o próprio nome já diz, é um sistema, um conjunto de procedimentos com o fim de registro formal de preços, para contratações futuras, devendo ser adotado, sempre que possível, para aquisição de bens e serviços comuns.” (CHARPINEL, 2018).

Após a realização de uma licitação, que poderá ocorrer na modalidade concorrência ou pregão, o Órgão Público assina em conjunto com o licitante vencedor uma ata, na qual são registrados os preços pactuados entre eles e o respectivo quantitativo total, que terá validade de um ano.



Nesse aspecto, cabe destacar que a sistemática do SRP ficou ainda mais interessante com a promulgação da Lei 10.520/07, que possibilitou a adoção do Pregão como modalidade de Licitação, aumentando ainda mais a celeridade, transparência e agilidade do instituto, que antes permitia somente o uso da Concorrência.

Outrossim, durante o prazo de validade da Ata, a Administração pode, sempre que necessitar, exigir que o particular celebre o contrato pelo preço registrado quando da assinatura da Ata de Registro de Preços, solicitando o quantitativo então necessário, o que poderá ocorrer de forma parcelada durante o período de validade deste documento.

É regulamentado por Decreto, sendo que especificamente na esfera da Administração Pública Federal, esta regulamentação é feita atualmente pelo Decreto nº 7.892 de 23 de janeiro de 2013.

### **2.1.1 Vantagens do SRP**

O Decreto 7.892/2013 que regulou o Sistema de Registro de Preços introduziu várias vantagens, principalmente ao permitir o planejamento das atividades da Administração. (CHARPINEL, 2018).

A primeira delas é a facultatividade na aquisição do objeto licitado, sendo assim, a Administração tem a discricionariedade de agir conforme suas necessidades, podendo flexibilizar suas despesas.

Além disso, há a possibilidade de compra progressiva, não havendo necessidade de que se adquira todo o quantitativo de uma só vez.

Ademais, no momento de assinatura da ata, a Administração não necessita ter disponibilidade de recursos.

Com a adoção do SRP evita-se a multiplicidade de licitações repetitivas, contínuas e seguidas, com a finalidade de aquisição de um mesmo objeto, inibindo o fracionamento.

Outrossim, evita-se o preço de varejo, permitindo aos fornecedores formularem propostas mais vantajosas, em estrita conformidade com o objetivo principal do SRP, qual seja, a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração.

Resumindo o que foi dito podemos citar os principais motivos para que o registro de preços seja utilizado (NEGÓCIOS PÚBLICOS, 2011, p. 504):

- Redução de estoques e de custos;

- Entregas mais frequentes e em menos quantidades;
- Melhor aproveitamento do espaço físico da contratante;
- Possibilita a aquisição de produtos frescos;
- Evita a perda de validade de produtos estocados;
- Evita o fracionamento de despesa, pois só pode ser realizado por concorrência ou pregão;
- Possibilita a redução do número de licitações;
- Agiliza as aquisições;
- Permite a organização das compras;
- Imprescinde de prévio bloqueio orçamentário;
- Importante ferramenta quando não é possível estimar o consumo do objeto, por inexistir a necessidade de aquisição de todo o quantitativo registrado.

Por fim, a adoção do Sistema de Registro de Preços permite um aumento na competitividade, porquanto permite a participação das pequenas e médias empresas nas Licitações, devido à possibilidade de parcelamento das compras, obras e serviços a serem entregues.

### **2.1.2 Desvantagens do SRP**

A adoção do SRP trouxe algumas desvantagens observadas durante seu uso, pode-se destacar algumas delas de acordo com Charpinel (2018)

Ao superestimar a quantidade a ser adquirida a administração poderá ter um problema na aquisição junto ao fornecedor, pois ele pode alegar necessidade de quantidade mínima em estoque, item suprimido no modelo do Termo de Referência da AGU.

A possibilidade de simplesmente estimar os itens e quantidade sem a obrigação de contratação de uma quantidade mínima, pode levar o gestor a deixar de planejar suas aquisições.

A possível constância da falta de planejamento e a superestimativa de quantidade e itens no SRP pode levar ao questionamento jurídico do processo, pois mesmo não sendo obrigatório a contratação gera uma expectativa ao fornecedor, pois o mesmo deve ter um estoque mínimo, logística e encargos administrativos, para atender futuras demandas de aquisição, pois a lei prevê que o objeto deve ser entregue em 30 dias após o recebimento do empenho ou contrato.

Além disso, a jurisprudência do TCU costumeiramente emite julgados em que alerta para a necessidade de planejamento da contratação, “*incluindo os*

*procedimentos relativos à intenção de registro de preços e à estimativa de quantidades a serem adquiridas, devidamente justificada e baseada em estudos técnicos preliminares e elementos objetivos”, a exemplo dos acórdãos 757/2015 e 392/2011, todos do Plenário.*

Por fim, a realização de licitações com quantidades superestimadas tem tendência a serem impugnadas e receberem mais recursos que as licitações de menor valor, gerando gasto administrativo desnecessário e lentidão no processo licitatório.

A análise da convergência entre as licitações SRP e as reais aquisições de uma amostragem de Unidades Gestoras (UG) possibilitará conhecer a real situação e funcionalidade do SRP, bem como adquirir ensinamento para atender a demanda do TCU e agilizar o processo de aquisição.

## 2.2 GESTÃO DE COMPRAS: FERRAMENTAS E INDICADORES

O Governo Federal vem buscando aperfeiçoar a sua aquisição de forma que consiga maior efetividade, eficácia e eficiência na prestação do serviço público, para que isso aconteça o Órgão deve ter seus objetivos estratégicos bem definidos para que se possa planejar as necessidades das aquisições.

O histórico das aquisições também é essencial para se planejar as necessidades futuras, para isso o Órgão deve registrar todas suas aquisições e como e onde foi usado.

Conforme afirmam Gaither & Frazier (2001), o departamento de compras desempenha um papel fundamental na realização dos objetivos do Órgão. Sua missão é perceber as necessidades competitivas dos produtos e serviços, tornando-se responsável pela entrega no tempo certo, custos, qualidade e outros elementos na estratégia de operações.

O Sistema de compras governamentais criou o Catálogo de Materiais ou Serviços (CATMAT/CATSER) com o objetivo de padronizar no detalhamento dos itens de materiais e serviços, permitindo o controle das aquisições. Esta padronização permite consultar o histórico de compras. O Sistema de Preços Praticados (SISPP) registra as compras realizadas, possibilitando a consulta de valores e quantidades adquiridas.

Em 2018 o Governo Federal lançou uma ferramenta para planejamento das compras governamentais, o Sistema de Planejamento e Gerenciamento de Contratações (PGC), regulado pela Instrução Normativa n. 04, de 24 de julho de

2018, é utilizado para o planejamento das aquisições de bens e contratações de serviços, obras e soluções de tecnologia da informação. Com a implantação da ferramenta, toda a Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, deverá elaborar e inserir no sistema seu respectivo Plano Anual de Contratações, contendo todas as compras e contratações que irão realizar no ano seguinte.

O PGC está alinhado a referenciais internacionais. A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e o Banco Mundial (BIRD) apresentaram recomendações para que os governos implantem ferramentas de planejamento das contratações públicas. A utilização do PGC é facultativa em 2018, sendo obrigatória a partir do ano de 2019. Outros órgãos que utilizam o sistema de compras do Governo Federal também poderão aderir ao PGC.

A gestão administrativa é uma necessidade em qualquer Órgão Público, para se ter uma maior eficiência, eficácia e efetividade nas contratações, para isso pode-se utilizar ferramentas de tecnologia de informação (TI) para auxiliar nas aquisições e no acompanhamento de indicadores.

A definição de indicadores é importante para verificar se está sendo alcançado os objetivos da instituição.

A análise de indicadores possibilita reduzir os custos operacionais para a aquisição, armazenamento e distribuição.

De acordo com Dezolt e Porto (2017), Geralmente os gestores medem os resultados em somente um aspecto das compras públicas: do processo de compra per se. Outros indicadores podem ser medidos que envolvem o tempo médio de compras, o número de processos licitatórios impugnados e desertos, a satisfação dos demandantes com os produtos ou serviços adquiridos, entre outros.

No Exército há uma ferramenta de gestão o Sistema de Acompanhamento de Gestão (SAG), regulado pela Diretriz do Comandante do Exército de 2017 que fornece vários relatórios que possibilitam acompanhar as aquisições e como elas são feitas.

Outra ferramenta de TI é o Sistema de Controle de Material (SIMATEX), implementado mediante a PORTARIA Nº 017-EME, DE 8 DE MARÇO DE 2007, que existe em todas as Unidades do Exército, este sistema de suma importância para o Exército, possibilita controle de material desde sua aquisição até seu desfazimento, possibilitando à Unidade possuir um histórico das aquisições e consumos de material que auxiliará na memória de cálculo da aquisição futura.

**Comentado [S1]:** Poderia indicar alguns exemplos de indicadores. Também pedi para colocar mais autores de fora do Exército e não foi atendida essa minha solicitação.

## 2.3 AQUISIÇÃO DE BENS E SERVIÇOS NO EXÉRCITO BRASILEIRO

O artigo 142 da Constituição Brasileira de 1988 impõe como destinação das forças armadas, dentre as quais o Exército Brasileiro (EB), a defesa da Pátria, a garantia dos poderes constitucionais bem como a garantia da lei e da ordem. Para tanto, ao EB compete valer-se da administração pública para o cumprimento de sua missão constitucional. A mesma Constituição, em seu artigo 37, submete a administração pública, entre outros princípios, ao princípio da legalidade. Sobre o sistema de controle interno a Constituição estabelece por meio de seu artigo 74 que é dever dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manter um sistema de controle interno com a finalidade de comprovar a legalidade de sua gestão orçamentária, financeira e patrimonial.

Tendo em vista a grande diversidade de Unidades Gestoras no Exército Brasileiro, quanto suas características, missões e objetivos, são analisadas as formas de aquisição das Organizações Militares que são Base Administrativas nível Comando de Brigada que possuem Organizações Militares Administrativamente Vinculadas (OMVA).

A partir de 2012 o Comando do Exército decidiu racionalizar a administração das Unidades Militares, retirando a autonomia de várias Organizações Militares e as vinculando a outra Organização Militar que possui código de UG.

Tal medida centralizou os processos de aquisição racionalizando atividades e efetivo, além de possibilitar melhor controle e acompanhamento dos processos.

De acordo as orientações dadas pelas Inspetorias de Contabilidade e Finanças do Exército (ICFEx), baseado na cartilha do Grupo de Coordenação e Acompanhamento das Licitações e Contratos (GCALC), nestas Unidades Gestoras a aquisição de bens e serviços é realizada da seguinte forma:

- O Ordenador de Despesas nomeia os agentes ou comissões para confecção da requisição, pesquisa de preço, termo de referência, estudo preliminar e gerenciamento de risco.

- A Seção de Licitação confecciona o Edital e escala o Pregoeiro, se for o caso de pregão, que será nomeado pelo Ordenador de Despesas.

A Comissão ou agente da administração responsável pela confecção da requisição e Termos de Referência irá consultar as Unidades sem autonomia ou semiautônomas das suas necessidades para consolidar em documento único.

O Comandante dessas Unidades determina um agente para levantar as necessidades, que normalmente dependendo das características do material pode ser o Serviço de Aproveitamento, Encarregado do Setor de Material (almoxarifado) ou o Seção de Manutenção, para que possa ser encaminhado à comissão ou agente citado no parágrafo anterior.

Neste processo existe a partição de várias seções e agentes, sendo a principal responsável a Seção de Aquisições, Licitações e Contratos (SALC), que em muitas Unidades Gestoras fica como responsável coordenar todas as atividades e auxiliar a fase interna do processo.

### **3. MATERIAIS E MÉTODOS**

A presente pesquisa se caracteriza como sendo documental e bibliográfica, possibilitando criar os fundamentos necessários para a realização de um estudo de caso das Unidades Gestoras pré-selecionadas que possuem características semelhantes de constituição, coletando dados já existentes para que se possa compará-los e analisá-los, possibilitando uma conclusão objetiva.

A pesquisa foi feita pelo SAG e pelo Comprasnet, as licitações vigentes de quatro Unidades Gestoras Similares, já selecionadas, no ano de 2019 até 17 de julho, verificando as porcentagens de itens licitados e realmente adquiridos até o momento.

Para complementar o indicador acima foi levantada a quantidade de itens adquiridos como Unidade Gestora Não Participante (UGNP) e por dispensa de licitação, nestes casos quanto maior a quantidade de itens de carona pior o resultado.

O melhor resultado é da UG que conseguir os seguintes números:

- maior porcentagem entre quantitativos de itens licitados e adquiridos nas licitações com até 12 meses de vigência;
- menor porcentagens de itens que foram solicitados caronas;

- menor porcentagens de itens adquiridos com dispensa no inciso I e II do Art 24 da Lei 8666/93, pois são os que caracterizam melhor a falta de planejamento pois é discricionário do gestor e pode ser executado sem justo motivo;

As seguintes Organizações Militares como Unidades Gestoras terão os dados de aquisições pesquisadas no portal de compras e no SAG:

- Comando da 16ª Brigada de Infantaria de Selva (Cmdo 16ª Bda Inf SI);
- Comando da 2ª Brigada de Infantaria de Selva (Cmdo 2ª Bda Inf SI);
- Comando da 1ª Brigada de Infantaria de Selva (Cmdo 1ª Bda Inf SI); e
- Comando da 4ª Brigada de Infantaria leve de Montanha (Cmdo 4ª Bda Inf L Mth).

Estas Unidades foram selecionadas pois possuem similaridades organizacionais, tais como:

- Possuem uma Base Administrativa orgânica da Brigada;
- Quantidade de Organização Militares Vinculadas Administrativamente (OMVA) similares em tipo e quantidade; e
- Missões similares, pois são todas unidades de Grande Comando de Brigada.

#### 4. RESULTADO E DISCUSSÃO

Os dados extraídos do SAG do Comprasnet possibilita de uma forma precisa identificar o que foi adquirido por licitação ou por processo de “carona” Unidade Gestora Não Participante (UGNP).

Contudo para identificar os itens adquiridos por dispensa, baseado nos incisos I e II do Art 24 da Lei 8666/93, houve a necessidade de pesquisar todos os empenhos emitidos pelas UG pesquisadas.

<b>Unidade Gestora (UG)</b>	<b>Itens licitados</b>	<b>%</b>	<b>Itens adquiridos</b>	<b>%</b>
Comdo 16ª Bda Inf SI	1920	100	699	36,40
Comdo 2ª Bda Inf SI	1364	100	277	20,31
Comdo 1ª Bda Inf SI	3680	100	1408	38,26
Comdo 4ª Bda Inf L Mth	1709	100	408	23,87

Tabela1: Tabela-relação entre itens licitados e adquiridos como UG gerenciadora ou participante

Fonte: Sistema de Acompanhamento de Gestão (SAG)

Unidade Gestora (UG)	Qta itens adquiridos	%	Dispensa	%	Licitação	%	Carona	%
Cmdo 16ª Bda Inf SI	902	100	85	9,42	699	77,50	118	13,08
Cmdo 2ª Bda Inf SI	484		60	12,39	277	57,24	147	30,37
Cmdo 1ª Bda Inf SI	1484	100	16	1,08	1408	94,88	60	4,04
Cmdo 4ª Bda Inf L Mth	825	100	143	17,33	408	49,45	274	33,22

Tabela 2: Quantitativos de itens adquiridos

Fonte: Sistema de Acompanhamento de Gestão (SAG)

De posse dos dados das tabelas 1 e 2 a quantidade de dispensas e caronas do Cmdo da 1ª Bda Inf SI se sobressaem das demais UG pesquisadas, bem como a porcentagem de itens empenhados mediante licitação de 38,26%, apesar de ser um índice relativamente baixo, pois representa que 61,74% do trabalho da Seção de Licitação esta sendo ineficaz e não aproveitado, gerando um custo ineficaz para a administração pública.

Após a análise dos dados o Ordenador de Despesas do Cmdo da 1ª Bda Inf SI foi questionado sobre o resultado obtido.

Após a análise das respostas do questionário, "Apendice I", encaminhado ao Ordenador de Despesas da UG do do Cmdo da 1ª Bda Inf SI, se extrai algumas informações importantes.

A Seção de Licitação é separada da Seção de Aquisições, distinguindo as atividades em planejamento e execução, a Seção de Licitação concentra seus esforços em realizar as licitações para que a Seção de Aquisições faça a aquisição.

Tal distinção de atividade vai ao encontro da necessária segregação de função, pois o responsável pela aquisição não faz parte do processo de seleção do fornecedor, dificultando irregularidades administrativas.

O Planejamento mediante a emissão de uma Ordem de Serviço no ano anterior que regula as atividades licitatórias da Unidade Gestora, permitindo que o processo seja transparente, possibilitando que os requisitantes se planejem quanto aos itens que desejam adquirir.

A existência de uma Seção de Conformidade de Registro de Gestão (SCRG) que analisa todos os processos antes da assinatura pelo Ordenador de Despesas, permite que seja feita uma auditoria do processo antes de sua execução e não



somente após. Tal processo pode ter influenciado na reduzida quantidade Dispensas e Processos de “carona” executada pela UG.

As respostas oferecidas no questionário apontam algumas oportunidades de melhorias quanto à análise do quantitativo e itens licitados, questões constantemente levantadas pelo TCU e pela imprensa.

Outra questão seria a “*falta de interesse da Organização Militar ou Seção em confeccionar os documentos da fase interna, Requisição, Pesquisa de Peça e Termo de Referência.*” Uma oportunidade de melhoria relativamente difícil de sanar, pois os atores terão que ser incentivados e motivados a cooperar com os processos licitatórios que não pertencem a uma única seção, que seria a Seção de Licitação, pois esta não tem como levantar as necessidades de outros.

Por fim o Ordenador de Despesas coopera com o trabalho ao concluir o questionário informando que as licitações da UG não atendem as necessidades dos clientes, ao responder “Não, porque muitas vezes não compramos o que precisamos e sim o que podemos” ou seja seria possível licitar menos itens e melhorar o indicador da tabela “1”.

O universo estudado foi de quatro Unidades Gestoras compostas por Base Administrativa nível Brigada que possuem Organizações Militares Administrativamente Vinculadas (OMVA).

O indicador da Tabela 1 mostra que a UG de melhor resultado possui um aproveitamento de apenas 38,26% do trabalho da comissão de licitação, ou seja 61,74% da força de trabalho não é aproveitada, se convertermos esta perda em horas de trabalho e custos seria um índice de aproveitamento de esforço que merece melhores estudos, para que se possa ter uma administração mais eficiente com custos menores.

No questionário do Ordenador de Despesas, do Cmdo da 1ª Bda Inf SI, destaca três considerações principais:

- a. A criação de uma Seção de Licitação específica, possibilitando o aperfeiçoamento do pessoal e melhor planejamento;
- b. a auditoria dos processos antes da assinatura do Ordenador de Despesas e sua posterior execução;
- c. a emissão de uma Ordem de Serviço, pois permite o planejamento e divulgação do planejado, além de distribuir a responsabilidade de cada um.

O Governo Federal lançou uma ferramenta para planejamento das compras governamentais, o Sistema de Planejamento e Gerenciamento de Contratações (PGC), regulado pela Instrução Normativa nr 04, de 24 de julho de 2018, tal ferramenta obriga o planejamento pelo Órgão no ano anterior, tal procedimento poderá auxiliar a melhorar o índice de convergência entre os itens licitados e os adquiridos.

A responsabilização do requisitante pelo planejamento do que será adquirido, mediante a criação de indicadores de convergência para cada requisitante e a definição de responsabilidade por uma Ordem de Serviço poderá também contribuir para ações mais assertivas nesses processos.

## **5. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Retomando a questão inicial onde se observa muitas licitações com valores altos, pois existem muitos itens e em grande quantidade, podendo caracterizar uma falta de planejamento e ter consequências jurídicas, administrativas e econômicas para o Órgão e as empresas vencedoras do certame, pois pode caracterizar uma expectativa falsa de aquisição e um esforço de trabalho despendido desnecessário, já que os índices de aproveitamento das licitações no universo estudado está a baixo de 39%.

Concluiu-se que, a princípio, não há um planejamento prévio por parte dos gestores de suas aquisições, o esforço humano em tempo e custo desperdiçado está em níveis superiores a cinquenta por cento.

A centralização da decisão, aquisição e a criação de uma seção de interna de auditoria possibilita melhor controle das licitações e aquisições.

O Planejamento no ano anterior das aquisições permite regular as atividades licitatórias da Unidade Gestora, permitindo que o processo seja transparente, possibilitando que os requisitantes se planejem quanto aos itens que desejam adquirir.

Este artigo requer um maior aprofundamento com o objetivo de mensurar o custo da mão de obra despendida e não aproveitada e uma comparação com Unidades Gestoras com características diferentes na busca de um modelo que possa ser replicado nas mais diversas unidades.

## REFERÊNCIAS

CHARPINEL, M. V. **Sistema de Registro de Preços: vantagens, desvantagens e a polêmica figura do carona**, 2012. Disponível em: <https://emporiiodireito.com.br/leitura/sistema-de-registro-de-precos-vantagens-desvantagens-e-a-polemica-figura-do-carona>. Acesso em 18 jun. 2019.

PAIVA, D. e PORTO G. **Indicadores para melhor gestão das compras públicas: o que funciona**, 2017. Disponível em: <https://blogs.iadb.org/gestion-fiscal/pt-br/indicadores-para-gestao-das-compras-publicas/>. Acesso em 5 dez. 2019.

MEIRELLES, H. L. **Direito Administrativo Brasileiro**. 23. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1998.

NEGÓCIOS PÚBLICOS. **Seleção de estudos e instruções: licitações e contratos**. Curitiba, PR, ed. Negócios Públicos 2011.

BRASIL. v. **Lei n.º 8.666**, de 21 de junho de 1993, normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm). Acesso em: 30 mai. 2019.

BRASIL. v. **Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002**, Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/l10520.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10520.htm). Acesso em: 30 mai. 2019.

BRASIL. v. **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](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5450.htm). Acesso em: 30 mai. 2019.

BRASIL. v. **DECRETO Nº 7.892**, de 23 de janeiro de 2013, Regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/decreto/d7892.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/decreto/d7892.htm). Acesso em: 30 mai. 2019.

BRASIL. v. **INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 4**, de 11 de setembro de 2014, Dispõe sobre o processo de contratação de Soluções de Tecnologia da Informação pelos órgãos integrantes do Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação - SISF do Poder Executivo Federal. (Redação dada pela Instrução Normativa Nº 2, de 12 de janeiro de 2015). Disponível em: <https://www.governodigital.gov.br/documentos-e-arquivos/legislacao/1%20-%20IN%204%20%2011-9-14.pdf>. Acesso em: 30 mai. 2019.

BRASIL. v. **PORTARIA Nº 017-EME**, de 8 de março de 2007, Aprova as Normas para o Funcionamento do Sistema de Material do Exército (SIMATEX). Disponível em: [http://www.dcont.eb.mil.br/images/patrimonio/Portaria\\_017\\_EME\\_de\\_08MAR2007.pdf](http://www.dcont.eb.mil.br/images/patrimonio/Portaria_017_EME_de_08MAR2007.pdf). Acesso em: 10 set. 2019.

BRASIL. v. **Diretriz do Comandante do Exército de 2017**, de 2007, Diretriz do Comandante do Exército. Disponível em: [http://www.12icfex.eb.mil.br/images/Diretriz\\_-Cmt\\_Ex\\_2017.pdf](http://www.12icfex.eb.mil.br/images/Diretriz_-Cmt_Ex_2017.pdf). Acesso em: 10 set. 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acordo 757/2015**. Representação. pregão para registro de preços. rejeição sumária da intenção de recurso. dúvidas acerca do quantitativo de itens licitados. oitiva prévia. adoção de medida cautelar. novas oitivas. desconstituição da recusa e reabertura do prazo para registro dos recursos. reconhecimento da falha e regularização do problema. regularidade dos quantitativos previstos no edital. considerações acerca do SRP. orientações à SEGECEX. procedência parcial. Disponível em:

<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/resultado/acordao-completo>. Acesso em: 18 jun. 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acordo 392/2011**. Representação com pedido de medida cautelar. oitiva prévia do representado. apresentação de justificativas. licitação suspensa por iniciativa do próprio órgão. negativa do provimento cautelar. exame do mérito. procedência parcial. expedição de determinações e recomendação. arquivamento. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/392%252F2011/%20DTRELEVANCIA%20desc,%20NUMACORDAINT%20desc/0/%20?uuid=36b51910-99b1-11e9-9d49-7bfcbb2b218d>. Acesso em: 18 jun. 2019.

BRASIL. v. **cartilha do Grupo de Coordenação e Acompanhamento das Licitações e Contratos (GCALC)**, de 2017, Disponível em: [http://www.12icfex.eb.mil.br/images/3secao/cartilha\\_GCALC\\_12\\_ICFEx.pdf](http://www.12icfex.eb.mil.br/images/3secao/cartilha_GCALC_12_ICFEx.pdf). Acesso em: 15 set. 2019.

BRASIL. v. **SIASG-SISPP**, Disponível em: <https://www.comprasgovernamentais.gov.br/index.php/siasg-sispp-faq>. Acesso em: 01 dez. 2019.

## APENDICE I

### QUESTIONÁRIO

1. COMO É FEITO O LEVANTAMENTO DE NECESSIDADES DE ITENS A SER LICITADOS NA SUA UG?

Em A-1 emitimos uma Ordem de Serviço das licitações que serão feitas no ano seguinte, nesta Ordem de Serviço (OS) uma Organização Militar Vinculada Administrativamente ou uma Seção da UG fica responsável por fazer o levantamento das necessidades de toda Unidade Gestora e das Unidades Gestoras participantes, confeccionando a Requisição, o Mapa Comparativo e o Termo de Referência, para posteriormente ser encaminhado para a Seção de Licitações do Cmdo da Brigada.

2. A SUA UG PARTICIPA DO GRUPO DE COORDENAÇÃO E ACOMPANHAMENTO DAS LICITAÇÕES E CONTRATOS (GCALC)?

Sim

3. COMO OCORRE AS AQUISIÇÕES POR DISPENSA?

- QUEM MONTA O PROCESSO? O Requisitante com auxílio da Seção de Aquisições

- QUEM AUTORIZA? O Fiscal Administrativo e o Ordenador de Despesas, após passar pela Seção de Aquisições

- PASSA POR ALGUMA AUDITORIA ANTES DA ASSINATURA DO EMPENHO?

Sim pela Seção de Conformidade de Registro de Gestão

4. COMO OCORRE AS AQUISIÇÕES POR CARONA?

- QUEM MONTA O PROCESSO? O requisitante

- QUEM AUTORIZA? O Fiscal Administrativo e o Ordenador de Despesas, após passar pela Seção de Aquisições

- PASSA POR ALGUMA AUDITORIA ANTES DA ASSINATURA DO EMPENHO?  
Sim pela Seção de Conformidade de Registro de Gestão

5. QUAL O EFETIVO DA SEÇÃO DE LICITAÇÃO? DESCREVA POR POSTO E GRADUAÇÃO E FUNÇÃO?

TC, Chefe da Seção de Licitações;

02 Ten, Adj – especialistas nas aquisições hospitalares

4 Sgt - Auxiliares

6. A SEÇÃO DE LICITAÇÃO É SEPARADA DA SEÇÃO DE LICITAÇÕES? HOUVE BENEFÍCIOS? QUAIS?

Sim, houve benefícios pois a Seção de Licitações foca o trabalho no planejamento futuro, enquanto a Seção de Aquisições executa o que já foi planejado.

7. É FEITO ALGUMA AUDITÓRIA DOS ITENS A SEREM LICITADOS QUANTO A ESPECIFICAÇÃO E QUANTITATIVO?

Não, esta auditoria só está sendo feita de forma incipiente pela seção de licitação quanto a quantidade.

8. DENTRO DO PROCESSO DE AQUISIÇÕES LEVANTE 3 PROCEDIMENTOS ADOTADOS PELA UG QUE O SENHOR CONSIDERA INOVADOR E EXENCIAL?

1. Licitações reguladas em Ordem de Serviço no ano anterior distribuindo os encargos para cada Organização Militar e Seção vinculada à UG;

2. todos os Empenhos passam pela Seção de Conformidade de Registro de Gestão antes da assinatura do Ordenador de Despesas; e

3. Separação da Seção de Licitação da Seção de Aquisições.

9. CITE AS PRINCIPAIS DIFICULDADES ENCONTRADAS PELA UG?

1. Falta de planejamento do que adquirir pelo requisitante;

2. especificação mal feita dos itens;

3. pesquisa de preço mal feita;

4. falta de interesse da Organização Militar ou Seção em confeccionar os documentos da fase interna, Requisição, Pesquisa de Preço e Termo de Referência.

10. CITE 3 PROCEDIMENTOS QUE PODERIAM SER ADOTADOS QUE O SENHOR CONSIDERA QUE MELHORARIA O PROCESSO DE AQUISIÇÃO NA SUA UG?

1. Criar um Setor que faria a requisição, pesquisa de preço e Termo de Referência de forma centralizada com o auxílio de pessoal especializado no Objeto a ser Licitado;
2. Concientizar os Chefes das Organizações Militares da necessidade do planejamento;
3. Impedir que a seção ou Organização militar adquira material ou serviço que ele não solicitou para licitar. Porém requer um controle manual e necessidade de pessoal inexistente.

11. NA VISÃO DO ORDENADOR DE DESPESAS AS LICITAÇÕES ATENDEM A NECESSIDADE DA UG E SUAS ORGANIZAÇÕES MILITARES VINCULADAS ADMINISTRATIVAMENTE? POR QUE?

Não, porque muitas vezes não compramos o que precisamos e sim o que podemos