

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO**

**STEFANO WIGNER TREMEA**

**O FUNCIONAMENTO DO PROCESSO LICITATÓRIO DENTRO  
DE UM QUARTEL DO EXÉRCITO BRASILEIRO**

Porto Alegre

2016

STEFANO WIGNER TREMEA

**O FUNCIONAMENTO DO PROCESSO LICITATÓRIO DENTRO  
DE UM QUARTEL DO EXÉRCITO BRASILEIRO**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Departamento de Ciências Administrativas Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Administração.

Orientador: Prof. Clezio Saldanha do Santos

Porto Alegre

2016  
STEFANO WIGNER TREMEA

**O FUNCIONAMENTO DO PROCESSO LICITATÓRIO DENTRO  
DE UM QUARTEL DO EXÉRCITO BRASILEIRO**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Departamento de Ciências Administrativas Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Administração.

Grau concebido: A

Aprovado, em 13 de dezembro de 2016.

**COMISSÃO DE AVALIAÇÃO**

---

Prof. Clezio Saldanha do Santos – Professor Orientador

---

Prof. Dr. Leonardo Granato – Professor Convidado

---

Gustavo da Silva Brum – Representante da Organização

À minha família, Paulo, Fabiane e Victor, uma homenagem por terem me amado e apoiado incondicionalmente em todos os momentos.

## **AGRADECIMENTOS**

Aos meus pais, Paulo Antonio Tremea e Fabiane Wigner pela criação e pela educação que me proporcionaram. Sempre foram o meu porto seguro, meus motivadores, meus professores da vida, enfim, foram pais de verdade.

Ao meu irmão, Victor Wigner Tremea, por ter sido fundamental para o meu desenvolvimento através do seu apoio incondicional, carinho e motivação que depositou em mim. Muito do que sou hoje, é por causa dele.

A minha namorada, Eduarda Peters pelo companheirismo e compreensão, durante todo o período em que este trabalho foi desenvolvido.

Ao meu orientador Professor Doutor Clezio Saldanha dos Santos meus sinceros agradecimentos pela orientação clara e objetiva na realização deste trabalho.

É por dever de justiça que devo agradecer também ao Exército Brasileiro, em especial ao 16º Grupo de Artilharia de Campanha Auto Propulsado, pelos anos de trabalho lá desenvolvidos, em especial neste ano de 2016 junto a Seção de Licitações e Contratos, que possibilitaram a elaboração deste trabalho.

E a todos aqueles que direta ou indiretamente, foram colaboradores para o sucesso deste trabalho.

## RESUMO

O presente trabalho tem como propósito analisar os pontos críticos na montagem dos processos licitatórios, identificar e mapear cada etapa do processo podendo descrever falhas e possíveis melhorias para tornar as licitações mais eficientes no 16º Grupo de Artilharia de Campanha Auto Propulsado (Unidade do Exército Brasileiro). Foi realizada uma pesquisa de caráter exploratória e qualitativa, através das respostas dos agentes da administração envolvidos que foram entrevistados. E com base nisso, foi possível identificar as potenciais falhas e possíveis oportunidades de melhorias encontradas no processo. Nessa perspectiva, identificou-se que grande parte dos erros encontrados nas licitações do 16º GAC AP são relacionados a falta de treinamento de pessoal ou a inexistência de pessoal capacitado. Foram propostas melhorias de modo a suprir e resolver tais demandas.

**Palavras Chave:** Administração Pública; Licitações; Princípios da Administração Pública; Compras Públicas.

## SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	9
1.1 PROBLEMA DE PESQUISA.....	10
1.2 JUSTIFICATIVA.....	10
1.3 OBJETIVOS.....	11
1.3.1 Objetivo Geral.....	11
1.3.2 Objetivos Específicos.....	11
2 REFERENCIAL TEÓRICO.....	12
2.1 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E OS SEUS PRINCÍPIOS.....	12
2.2 LICITAÇÕES E A OBRIGATORIEDADE DE LICITAR.....	14
2.3 ETAPAS DO PROCESSO LICITATÓRIO.....	18
2.3.1 Requisição.....	19
2.3.2 Disponibilidade Orçamentária.....	20
2.3.3 Pesquisa de preços.....	20
2.3.4 Termo de Referência.....	22
2.3.5 Edital.....	23
2.4 GESTÃO DE PROCESSOS.....	23
3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....	26
3.1 ENQUADRAMENTO DA PESQUISA.....	26
3.2 PROCEDIMENTO DE COLETA DE DADOS.....	27
4 DESCRIÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS.....	30
4.1 ESTRUTURA HIERÁRQUICA E FUNCIONAL DO 16º GAC AP.....	30
4.2 DADOS HISTÓRICOS.....	35
4.2.1 Orçamento.....	35
4.2.2 Licitações Homologadas.....	36
4.2.3 Recursos Humanos.....	37
4.3 MAPEAMENTO DO PROCESSO LICITATÓRIO.....	38
4.3.1 Identificação das Necessidades pelo Setor Requisitante.....	39
4.3.2 Elaboração da Requisição e envio ao Fiscal Administrativo.....	40
4.3.3 Gestão dos Recursos Disponíveis.....	41
4.3.4 Pesquisa de Preços.....	42

	8
4.3.5 Elaboração do Termo de Referência .....	43
4.3.6 Elaboração do Edital .....	45
5. SUGESTÕES E PROPOSTAS DE MELHORIA .....	47
6. CONCLUSÃO .....	50
CRONOGRAMA .....	52
REFERÊNCIAS .....	53

## 1 INTRODUÇÃO

O 16º Grupo de Artilharia de Campanha Autopropulsado (16º GAC AP) é uma unidade militar do Exército Brasileiro, que tem sua origem no 3º Grupo de Artilharia de Montanha criado em 18 de junho de 1919. Sua sede, desde 1937, fica na cidade de São Leopoldo. O Exército juntamente com a Marinha e a Aeronáutica, faz parte das Forças Armadas e são subordinadas ao Ministério da Defesa, sendo, dentro da administração pública, integrantes da administração direta do Estado, estando, dessa forma, inserido no campo do direito administrativo.

Os gastos do setor público têm se tornado estratégicos para o país, não apenas pelo volume financeiro despendido como também para o controle dos gastos e a busca por melhor eficiência operacional. Estima-se que os gastos do governo representem de 15% a 20% do Produto Interno Bruto do Brasil (SILVA, 2014). Nesse sentido, o controle dos gastos é essencial para uma correta gestão financeira do Estado. As unidades do Exército possuem autonomia administrativa e necessitam adquirir bens e contratar serviços para a manutenção de suas rotinas diárias. A aquisição realizada por um órgão público deve ser feita não só no momento certo, mas também deve levar em conta as consequências que sua eficiência trará à sociedade. O Exército possui uma rotina de atividades contínuas, e suas compras são subsidiadas através dos certames licitatórios. Desse modo, devido à sua importância frente à segurança nacional, as suas atividades não podem sofrer descontinuidades. Com isso, a eficácia de seus processos licitatórios depende diretamente da eficiência de todos os processos de elaboração da licitação.

As normas gerais acerca dos processos licitatórios bem como contratos administrativos estão previstas na Lei 8.666 de 21 de junho de 1993, popularmente conhecida como Lei das Licitações e Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, conhecida como Lei do Pregão. Subordinam-se ao regime destas Leis, além dos órgãos da administração direta, os fundos especiais, as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

A fim de que sejam adquiridos produtos de qualidade através de licitações, é necessária a realização eficiente das diversas etapas que compõem a fase interna e externa do processo. A fase interna é composta pelas seguintes etapas:

identificação da necessidade e planejamento detalhado do material que se almeja adquirir, concomitantemente deve ser verificada a quantidade necessária a ser adquirida; após isso, deve ser elaborada uma descrição clara e sucinta do objeto requerido; pesquisa de mercado, para verificação do preço praticado; elaboração do termo de referência; e elaboração do edital. A fase externa se inicia com a publicação do edital e se caracteriza pela execução do certame propriamente dito; com a fase dos lances; fase de aceitação das propostas; fase de habilitação; fase de manifestação de recursos; a fase de adjudicação e homologação dos itens. As fases que compõem a parte externa não serão alvo de análise neste estudo.

Dentro do 16º GAC AP, a Seção de Licitações e Contratos confecciona e opera processos licitatórios buscando aquisições de bens e serviços de qualidade. Contudo, a administração vem encontrando empecilhos que são típicos dos órgãos públicos e que acabam atingindo diretamente a qualidade do produto final, fazendo com que, muitas vezes, não seja possível adquirir com eficácia os produtos que são necessários para a manutenção de sua rotina diária. Através de uma pesquisa qualitativa, e com a devida análise dos resultados obtidos, espera-se que este trabalho contribua para desenvolver e aprimorar o processo de compras do 16º GAC AP de modo que sejam recebidos bens e produtos de maior qualidade gerando assim um benefício para a organização pública e, conseqüentemente, para a sociedade brasileira.

### 1.1 PROBLEMA DE PESQUISA

A presente pesquisa tem o intuito de responder à seguinte questão: Quais etapas e fatores da fase interna dos processos licitatórios são chaves para a eficiência na aquisição de bens e contratação de serviços, no contexto do 16º Grupo de Artilharia de Campanha Autopropulsado?

### 1.2 JUSTIFICATIVA

A constante busca pelo aprendizado e conhecimentos sobre o funcionamento de processos licitatórios deveria ser do interesse de todos, tendo em vista que os funcionários públicos gerem recursos oriundos da própria população, pagos através de impostos. Desse modo, o correto emprego e o melhor uso desses recursos financeiros geram benefícios para toda a população.

Dentro desse contexto, e, partindo do princípio de que a licitação é o procedimento administrativo, disciplinado por lei e por um ato administrativo prévio, no qual a Administração Pública, baseada em critérios objetivos, seleciona a proposta de contratação mais vantajosa, com observância do princípio de isonomia, pressupõe-se que a relevância do objeto aqui estudado é alta, pois é através das licitações que estes órgãos realizam suas aquisições de bens de consumo, bens permanentes e contratações de prestadores de serviços. É neste sentido a necessidade de estudar o assunto, pois além da importância para a própria instituição, o Exército, quando considerado em sua totalidade, se torna uma entidade com um grau elevado de representatividade nos gastos da união. A eficiência dos processos licitatórios, portanto, acaba por gerar economias não só para a organização, mas também para a sociedade. Este estudo visa então, compreender melhor os fatores que, de alguma maneira, impedem que aquisições com melhor qualidade aconteçam no quartel 16º GAC AP, e se possível, contribuir para uma melhora no processo de compras.

### 1.3 OBJETIVOS

A fim de responder ao problema de pesquisa objeto do estudo, são propostos o objetivo geral e os objetivos específicos.

#### 1.3.1 Objetivo Geral

O objetivo geral do estudo é analisar as etapas da fase interna dos processos licitatórios, identificando fatores que resultam na eficiência da aquisição de bens e contratação de serviços, no contexto do 16º Grupo de Artilharia de Campanha Autopropulsado.

#### 1.3.2 Objetivos Específicos

Para alcançar o objetivo geral e nortear o estudo, lista-se a seguir objetivos específicos:

- identificar e mapear as etapas do processo de montagem de licitações;
- analisar os problemas existentes no atual processo que estão dificultando o sucesso da licitação; e
- identificar fatores que influenciam no resultado das licitações.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

Nesta seção serão abordados os conceitos e base teórica a serem utilizados no presente estudo, como os que tangem a Administração Pública e os seus Princípios, as Licitações e a Obrigatoriedade de Licitar, Etapas dos Processos Licitatórios e Gerenciamento de Processos. Dentro da lógica de processos, as aquisições através de licitações podem ser analisados e geridos através de marcos e indicadores que possibilitam identificar em que setor ou fase, o processo está demorando mais tempo do que deveria e com isso identificar eventuais gargalos. Desse modo, a fim de que se possa ter um melhor entendimento de gestão dos processos é necessário compreender cada etapa da licitação e verificar o que pode ser analisado e aplicado nos processos licitatórios a fim de se obter melhores resultados.

### 2.1 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E OS SEUS PRINCÍPIOS

Administração Pública é a administração direta e indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, abrangendo inclusive as entidades com personalidade jurídica de direito privado sob controle do poder público e das fundações por ele instituídas ou mantidas (BRASIL, 1993). Contudo, o conceito de Administração Pública é amplo e complexo. A ausência de uma definição clara e consistente do termo Administração Pública decorre da diversidade de sentidos da própria expressão, pelos diferentes campos por meio dos quais se desenvolve a atividade administrativa (MATIAS-PEREIRA,2008). Para Meirelles (2013), a Administração Pública em sentido formal, é o conjunto de órgãos instituídos para consecução dos objetivos do governo; em sentido material, é o conjunto das funções necessárias aos serviços públicos em geral; em acepção operacional, é o desempenho perene e sistemático, legal e técnico, dos serviços próprios do Estado ou por ele assumidos em benefício da coletividade.

Em sentido amplo, a Administração Pública, subjetivamente considerada, compreende tanto os órgãos governamentais, supremos, constitucionais (Governo), aos quais incumbe traçar os planos de ação, dirigir, comandar, como também os órgãos administrativos, subordinados, dependentes, aos quais incumbe executar os planos governamentais; ainda em sentido amplo, porém objetivamente considerada, a Administração Pública compreende a função política, que traça as diretrizes governamentais e a função administrativa, que as executa (DI PIETRO, 2003).

Assim, a Administração Pública tem como propósito a gestão de bens e interesses qualificados da comunidade no âmbito dos três níveis de governo: federal, estadual e municipal, segundo os preceitos de Direito e da Moral, visando o bem comum (MATIAS-PEREIRA,2008).

Seguindo os preceitos da administração pública o 16º GAC AP executa o que é previsto na lei, processa suas aquisições através de licitações, buscando desta forma o emprego mais eficiente e transparente dos recursos recebidos, fazendo isso de acordo com o que prescreve o artigo 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 EFICIENCIA e, também (...).

Segundo o principio da legalidade, a Administração Pública só pode fazer o que a lei lhe permite (DI PIETRO, 2003), diferenciando-se assim do direito privado que permite fazer tudo que a lei não proíbe. Para Matias-Pereira (2008) o controle da legalidade refere-se à adequação da despesa e dos procedimentos a ela inerentes com a legislação que rege a matéria. Despesa legal ou regular é a que submete estritamente aos termos da lei, não divergindo deste em momento algum. Com isso, percebe-se que o principio da legalidade é fundamental para determinar o sucesso jurídico dos atos praticados pelos agentes da administração pública.

O princípio da impessoalidade determina que qualquer atividade de gestão pública deva ser dirigida a todos os cidadãos, sem a determinação de pessoa ou discriminação de qualquer natureza (SALDANHA, 2006). Com o principio da impessoalidade a constituição visa obstaculizar atuações geradas por antipatias, simpatias, objetivos de vingança, represálias, nepotismo, favorecimentos diversos, muito comuns em licitações. Ela busca, desse modo, que predomine o sentido de função, isto é, a ideia de que os poderes atribuídos finalizam-se ao interesse de toda a coletividade (MEDAUAR, 2009). Este princípio enfatiza a necessidade de vedar tratamentos discriminatórios por parte de agentes da Administração Pública, evitando que interesses pessoais prejudiquem o andamento dos trabalhos realizados pelo Estado.

O princípio da moralidade é de difícil expressão verbal (MEDAUAR, 2009). Nem todos os autores aceitam a existência deste principio; alguns entendem que o

conceito de moral administrativa é vago e impreciso ou que aça por ser absorvido pelo próprio conceito de legalidade. No entanto, antiga é a distinção entre Moral e Direito, ambos representados por círculos concêntricos, sendo o maior correspondente à moral e, o menor, ao direito. Licitude e honestidade seriam os traços distintivos entre o direito e a moral, numa aceitação ampla do brocardo segundo o qual nem tudo que é legal é honesto (DI PIETRO, 2003). Entende-se então que este princípio liga-se muito aos preceitos éticos e valores relativos à honestidade, como explica Saldanha (2006): o bom administrador é aquele agente que busca o melhor e mais útil para o interesse público.

O princípio da publicidade é a divulgação oficial do ato para conhecimento público e início de seus efeitos externos. Daí por que leis, atos e contratos administrativos que produzem consequências jurídicas fora dos órgãos que os emitem exigem publicidade para adquirirem validade universal, isto é, perante as partes e terceiros (MEIRELLES, 2013). Este princípio torna obrigatória a divulgação dos atos, contratos e outros documentos da administração pública para conhecimento e controle dos seus feitos. O instrumento oficial é o jornal, público ou privado, destinado à publicação dos atos. Em geral, são utilizados Diários Oficiais (SALDANHA, 2006). Percebe-se a importância deste princípio, pois é necessário que os administrados tenham acesso e conhecimento dos atos gerados pelo poder público de modo que aja a devida fiscalização por parte da população.

Incluído pela Emenda Constitucional nº 19 de 1998, o princípio da Eficiência, segundo Meirelles (2013) exige que a atividade administrativa seja exercida com presteza, perfeição e rendimento funcional. Exige, segundo ele, resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e seus membros. Para Medauar (2009) o princípio da eficiência determina que a Administração deva agir, de modo rápido e preciso, para produzir resultados que satisfaçam as necessidades da população. Sendo assim, conclui-se que a Administração Pública deve alcançar os melhores resultados gastando o mínimo de recursos possíveis para completo atendimento do objetivo.

## 2.2 LICITAÇÕES E A OBRIGATORIEDADE DE LICITAR

De modo que seja possível compreender o processo de aquisição realizado por um órgão público é fundamental que se tenha conhecimento do que de fato é uma licitação e quais as particularidades que um processo licitatório demanda.

Medauar (2009) define licitação como o processo administrativo em que a sucessão de fatos e atos leva a indicação de quem vai celebrar contrato com a Administração. Visa, portanto, a selecionar quem vai contratar com a Administração, por oferecer proposta mais vantajosa ao interesse público. A decisão final do processo licitatório aponta o futuro contratado.

Licitação é o procedimento administrativo mediante o qual a Administração Pública seleciona a proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse. Visa propiciar iguais oportunidades aos que desejam contratar com o poder público, dentro dos padrões previamente estabelecidos pela administração, e atua como fator de eficiência e moralidade nos negócios administrativos. É o meio técnico-legal de verificação das melhores condições para a 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 (MEIRELLES, 2007).

A Constituição Federal determina em seu artigo 37, inciso XXI, o seguinte:

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

A fim de regulamentar o Artigo 37, Inciso XXI, da Constituição Federal, em 1993 foi sancionada a Lei nº 8.666, que estabeleceu normas gerais para Licitações e Contratos Administrativos, pertinentes a Obras, Serviços, Compras, Alienações e Locações no âmbito dos Poderes da União (Executivo, Legislativo e Judiciário) dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. O artigo 3º da referida lei estabeleceu novos princípios para as contratações públicas além dos já previstos na Constituição Federal, conforme exposto abaixo:

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.

O princípio da igualdade, segundo Saldanha (2006) remete ao fato de que todos os cidadãos são iguais perante a lei e, portanto, perante a administração pública. Di Pietro (2003) afirma que o princípio da igualdade veda o estabelecimento de condições que impliquem preferência em favor de determinados licitantes. Sendo assim, o princípio da igualdade é muito semelhante ao princípio da isonomia, como afirma a própria Di Pietro (2003), que veda agente público de estabelecer tratamento diferenciado de natureza comercial, legal, trabalhista, previdenciária ou qualquer outra, entre empresas brasileiras e estrangeiras.

O princípio da probidade administrativa é similar ao princípio constitucional da moralidade, segundo Medauar (2009) integrantes de comissões de licitação, agentes públicos e autoridades que, de alguma forma, têm participação no processo licitatório não de atuar com retidão, sem visar o proveito próprio ou lucro de outrem. Di Pietro (2003) afirma que a Lei nº 8666/93 faz referência à moralidade e à probidade, provavelmente porque a primeira, embora prevista na Constituição, ainda constitui um conceito vago, indeterminado, que abrange uma esfera de comportamento ainda não absorvidos pelo Direito, enquanto a probidade ou, melhor dizendo, a improbidade administrativa já tem contornos bem mais definidos no direito positivo, tendo em vista que a Constituição estabelece sanções para punir os servidores que nela incidem.

O princípio de vinculação ao instrumento convocatório trata-se de princípio essencial, cuja inobservância enseja a nulidade do procedimento (DI PIETRO, 2003). O Edital e a Carta-Convite são os instrumentos convocatórios da licitação e contêm as regras a serem seguidas no processo licitatório e muitas que nortearão o futuro contrato. O instrumento convocatório é a lei da licitação que anuncia daí a exigência de sua observância durante todo o processo (MEDAUAR, 2009).

Para Meirelles (2007), o princípio do 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 pelo edital. Segundo Medauar (2009) o julgamento, na licitação, é a indicação, pela comissão de licitação, da proposta vencedora. Julgamento objetivo significa que deve se nortear

pelo critério previamente fixado no instrumento convocatório, observadas todas as normas a respeito.

O artigo 22 da Lei 8666/93 estabeleceu as modalidades de licitação, que são: Concorrência, Tomada de Preços, Convite, Concurso e Leilão. Em 2002, foi sancionada a Lei nº 10520 que 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. O decreto nº 5450, de 31 de maio de 2005, regulamentou o pregão, na forma eletrônica para aquisição de bens e serviços comuns. As modalidades de licitação previstas na Lei das Licitações (BRASIL, 1993) não serão alvo de análise neste estudo, pois a Seção de Licitações e Contratos do 16º GAC AP executa na maior parte do tempo licitações do tipo Pregão, em sua forma eletrônica sendo assim, este o objeto a ser retratado neste trabalho.

Pregão é a modalidade de licitação para aquisição de bens e serviços comuns, promovida exclusivamente no âmbito da União, qualquer que seja o valor estimado da contratação, em que a disputa pelo fornecimento por meio de propostas e lances em sessão pública (DI PIETRO, 2003). Diferentemente das outras espécies de licitação, em que a modalidade é estabelecida em função do objeto licitado, o pregão destina-se à aquisição de bens e serviços comuns aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado (MEIRELLES, 2007). As propostas e lances no pregão são feitos em sessão pública, conduzidos pelo pregoeiro e pela sua equipe de apoio. Os valores ofertados decrescem a cada rodada. Será proclamado vencedor o fornecedor que ofertar o material ou serviço pelo menor valor (MATIAS-PEREIRA, 2008).

O pregão, além de propiciar maior transparência nos processos licitatórios, possibilita o incremento da competitividade com a ampliação das oportunidades de negócio. Esse processo licitatório proporciona economia imediata nas aquisições de bens e serviços comuns e permite ainda maior agilidade nas aquisições, pois desburocratiza os procedimentos realizados durante as etapas da licitação. Segundo Matias-Pereira (2008), a utilização do portal eletrônico de compras governamentais, em que todo o processo é automatizado desde a compra até o pagamento, é um modelo que contribui para reduzir sensivelmente a corrupção. A principal vantagem

é que todo o processo pode ser feito sem necessidade de contato físico com os fornecedores.

Como determina o parágrafo único do art.5º do decreto que Regulamenta o Pregão (BRASIL, 2005), as normas disciplinadoras da licitação serão sempre interpretadas em favor da ampliação da disputa entre os interessados, desde que não comprometam o interesse da administração, o princípio da isonomia, a finalidade e a segurança da contratação. Neste sentido os benefícios do pregão para a Administração Pública são: maior competitividade, redução burocrática, transparência e celeridade processual, que acarreta em redução de custos. Beneficia igualmente as empresas licitantes, oportunizando maiores possibilidades de negócios, transparência e celeridade processual, que também acarreta em redução de custos. É beneficiada também a população do país, pois é reduzido o custo e prazo da disponibilização dos serviços públicos, além é claro, de maior transparência nos processos.

### 2.3 ETAPAS DO PROCESSO LICITATÓRIO

O certame licitatório na modalidade Pregão começa com o planejamento por parte dos agentes da administração pública e se consolida com a assinatura do respectivo contrato, podemos afirmar que o Pregão é constituído por duas fases: a interna e a externa. Ambas as fases possuem as suas dificuldades e requerem o atendimento de uma série de requisitos legais, e com isso, necessitam de uma atenção redobrada por parte daqueles servidores que trabalham neste setor, pois uma vez que atendida as obrigações de cada fase é necessário que seja possível dar início a nova etapa, seguindo a lógica do processo.

Na fase interna, ou também conhecida como preparatória, as atividades são desenvolvidas no âmbito interno da organização e são atos administrativos, com acompanhamento e supervisão da Autoridade Competente. Nesta fase, os agentes da administração realizam o levantamento de suas necessidades, apresentando as devidas justificativas para a contratação e verificam a disponibilidade orçamentaria para tal. Atendidos estes requisitos, será realizada a delimitação do objeto de forma clara e sucinta, e com base neste objeto e nas necessidades já elencadas se procederá a uma pesquisa de mercado a fim de que os preços licitados sejam compatíveis com os praticados pelo mercado. Após isto será elaborado o termo de referência, que devidamente aprovado pela autoridade competente, será então

autorizada à confecção do edital da licitação e envio do mesmo para que seja realizado o parecer jurídico e posteriormente a publicação do mesmo.

Após cumprir a fase interna, já com edital da licitação publicado no site Compras Governamentais e seu extrato no Diário Oficial da união, inicia-se a fase externa do processo licitatório conforme determina o Art.4 da Lei 10520 (BRASIL, 2002). Nesta fase ocorre a convocação dos interessados, recebimento das propostas, análise das propostas, fase de lances, aceitação das propostas, verificação das condições de habilitação dos licitantes, fase recursal, adjudicação do objeto aos licitantes vencedores e por fim, a homologação do processo. Logicamente, cada etapa desta fase possui as suas particularidades, contudo, estas não serão alvo de estudo deste trabalho, pois este tem como objetivo identificar as etapas e fatores internos que influenciam no resultado final do processo de licitação do 16° GAC AP.

### **2.3.1 Requisição**

O princípio básico para que se inicie um processo licitatório ou qualquer outro tipo de aquisição, é a identificação de uma necessidade ou desejo de melhoria. Deste modo, é de competência do setor que identifica tal necessidade expedir um documento, chamado de requisição, na qual deve solicitar a autoridade competente a abertura de processo licitatório para contratação ou aquisição dos itens que lhe são necessários.

É fundamental que esta requisição contenha alguns elementos mínimos, entre eles, a justificativa que determine ser de interesse público a efetiva contratação dos itens solicitados, uma descrição concisa e técnica dos itens que deseja adquirir e já elencar o valor estimado para a devida aquisição daquele material. A requisição, nada mais é, do que um elemento que busca motivar todos os atos subsequentes para a formalização do processo licitatório.

Ato contínuo a identificação da necessidade e aprovação da autoridade competente, será verificada a existência de recursos orçamentários para efetivar a compra do material ou serviço.

### 2.3.2 Disponibilidade Orçamentária

Após ter sido verificada e comprovada a necessidade de aquisição de determinado bem ou serviço faz-se necessário verificar a existência de recursos orçamentários para firmar o contrato. Conforme exposto no Art. 14 da Lei 8666/93:

Art. 14. Nenhuma compra será feita sem a adequada caracterização de seu objeto e indicação dos recursos orçamentários para seu pagamento, sob pena de nulidade do ato e responsabilidade de quem lhe tiver dado causa.

Atendido o requisito previsto na legislação em vigor, devem-se montar dentro dos formulários padrões definidos pela administração a pesquisa de preço, e os elementos que irão formar o termo de referência.

### 2.3.3 Pesquisa de preços

A fim de que seja estabelecido um valor inicial de referência para que se possa estimar o correto emprego dos recursos é necessário que se faça uma pesquisa de mercado, levantando orçamentos de modo que os preços estimados para a licitação sejam compatíveis com os preços praticados pelo mercado. Esta pesquisa de mercado tem uma série de obrigações a serem seguidas e deverá ser realizada através de quatro métodos, conforme prevê a Instrução Normativa Nº 5, de 27 de Junho de 2014 da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, a qual é transcrita abaixo na íntegra:

Art. 1º Esta Instrução Normativa dispõe sobre o procedimento administrativo para a realização de pesquisa de preços para a aquisição de bens e contratação de serviços em geral.

Parágrafo único. Subordinam-se ao disposto nesta Instrução Normativa os órgãos e entidades integrantes do Sistema de Serviços Gerais (SISG).

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

I - Portal de Compras Governamentais - [www.comprasgovernamentais.gov.br](http://www.comprasgovernamentais.gov.br);

II - pesquisa publicada em mídia especializada, sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenha a data e hora de acesso;

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

IV - pesquisa com os fornecedores.

§ 1º No caso do inciso I será admitida a pesquisa de um único preço.

§ 2º No âmbito de cada parâmetro, o resultado da pesquisa de preços será a média ou o menor dos preços obtidos.

§ 3º A utilização de outro método para a obtenção do resultado da pesquisa de preços, que não o disposto no § 2º, deverá ser devidamente justificada pela autoridade competente

§ 4º No caso do inciso IV, somente serão admitidos os preços cujas datas não se diferenciem em mais de 180 (cento e oitenta) dias.

§ 5º Excepcionalmente, mediante justificativa da autoridade competente, será admitida a pesquisa com menos de três preços ou fornecedores.

§ 6º Para a obtenção do resultado da pesquisa de preços, não poderão ser considerados os preços inexequíveis ou os excessivamente elevados, conforme critérios fundamentados e descritos no processo administrativo.

Art. 3º Quando a pesquisa de preços for realizada com os fornecedores, estes deverão receber solicitação formal para apresentação de cotação.

Parágrafo único. Deverá ser conferido aos fornecedores prazo de resposta compatível com a complexidade do objeto a ser licitado, o qual não será inferior a cinco dias úteis.

Art. 4º Não serão admitidas estimativas de preços obtidas em sítios de leilão ou de intermediação de vendas.

Art. 5º O disposto nesta Instrução Normativa não se aplica a obras e serviços de engenharia, de que trata o Decreto nº7.983, de 8 de abril de 2013.

Art. 6º Esta Instrução Normativa entra em vigor na data de sua publicação.

Consolidada a pesquisa de mercado, deve ser feito um refinamento na especificação do objeto, verificando se este não está direcionado para um fornecedor, marca ou modelo, que possa vir a inibir a competição, o que não é permitido por lei conforme o parágrafo 5º do Artigo 7 da Lei 8.666/93:

§ 5º É vedada a realização de licitação cujo objeto inclua bens e serviços sem similaridade ou de marcas, características e especificações exclusivas, salvo nos casos em que for tecnicamente justificável, ou ainda quando o fornecimento de tais materiais e serviços for feito sob o regime de administração contratada, previsto e discriminado no ato convocatório.

Com todos os elementos prévios em mãos (requisição, comprovante de existência de recursos orçamentários e pesquisa de preços), devidamente revisados e autuados, parte-se para a elaboração do termo de referência.

### 2.3.4 Termo de Referência

O Termo de Referência é o documento que deverá conter elementos capazes de determinar aspectos detalhados do que realmente se pretende se adquirir tendo consigo uma clara definição do objeto. Este documento estabelecerá a sistemática de execução do contrato, é nele que se encontrarão os detalhes pertinentes acerca da execução dos serviços/objetos licitados, como, por exemplo: cronograma físico-financeiro, critérios de aceitação do objeto, obrigações da contratada e da contratante, procedimentos para fiscalização e gestão do contrato bem como prazo de execução e possíveis sanções em caso de descumprimento dos deveres por parte do fornecedor. Segundo Meirelles (2007) é no termo de referência que se encontra o orçamento, a descrição dos métodos, a estratégia de suprimento e prazos de execução do contrato.

A elaboração do Termo de Referência está prevista nos seguintes dispositivos da Lei do Pregão (BRASIL,2002):

Art.3º A fase preparatória do pregão observará o seguinte:

I - a autoridade competente justificará a necessidade de contratação e definirá o objeto do certame, as exigências de habilitação, os critérios de aceitação das propostas, as sanções por inadimplemento e as cláusulas do contrato, inclusive com fixação dos prazos para fornecimento;

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

III - dos autos do procedimento constarão a justificativa das definições referidas no inciso I deste artigo e os indispensáveis elementos técnicos sobre os quais estiverem apoiados, bem como o orçamento, elaborado pelo órgão ou entidade promotora da licitação, dos bens ou serviços a serem licitados.

São os dados constantes no Termo de Referência que serão utilizados para informar o licitante do que a administração deseja contratar. Dessa forma, o termo de referência consolida as informações presentes na requisição, pesquisa de preços e existência orçamentária em um único documento além é claro de determinar exatamente a execução dos serviços e as regras para tal, além disso, é com as informações presentes nele que será elaborado o Edital.

### 2.3.5 Edital

O Edital é o instrumento convocatório da licitação, é o documento que dará publicidade ao processo licitatório. Se o termo de referência dita às regras da execução do contrato propriamente dita, o edital dita as regras de como o certame funcionará. Ele contém todas as informações básicas, condições e procedimentos que se fazem necessários para a correta execução dos procedimentos da licitação.

Segundo a Lei de Licitações (BRASIL,1993) em seu artigo 40, um edital deve ter obrigatoriamente: indicações do dia e horário para abertura da sessão pública, o objeto da licitação descrito de forma clara e sucinta, as condições de participação na licitação, os procedimentos para o credenciamento do fornecedor, procedimentos para envio das propostas e classificação das mesmas, procedimentos para envio dos lances, critérios e procedimentos do julgamento das propostas, requisitos habilitatórios do licitante, esclarecimentos acerca de recursos e impugnação do edital, informações acerca do pagamento dos serviços contratados, dos procedimentos relativos a adjudicação e homologação das propostas, disposições em caso de sanções administrativas (referentes a inconsistências que possam surgir motivadas pelos licitantes) e disposições gerais. Além disso, devem ser anexados ao edital o Termo de Referência, a planilha de custo e a minuta do contrato.

Realizadas todas as etapas da fase interna do processo de licitação, a administração irá publicar o instrumento convocatório, o Edital, no Portal de Compras Governamentais e um extrato dele no Diário Oficial da Licitação, iniciando assim a fase externa do processo.

## 2.4 GESTÃO DE PROCESSOS

A fim de que o processo licitatório se torne mais eficiente e que o objetivo deste estudo seja atingido faz-se fundamental compreender a lógica envolvida nos processos e as implicações que este tem sobre o resultado final da licitação, seja por aprimorar a celeridade e tornar o processo mais rápido e menos custoso ou até mesmo em relação à perda de informações ou sub aproveitamento das mesmas durante a elaboração da licitação.

Slack (2013) afirma que um processo é uma organização de recursos que transforma insumos em produtos que satisfazem as necessidades internas dos clientes. Já D'Ascensão (2007) relata que processo é um conjunto de causas (que

provoca um ou mais efeitos). Segundo ele, uma organização, pode ser definida como um processo, se considerarmos que para produzir um bem ou serviço (efeitos) existem vários componentes (causas) que contribuem para a realização destes efeitos. Conclui-se então, que o conceito de processo pode ser definido como uma série de fases que vão recebendo inputs (das mais variadas fontes: informações, pessoas, máquinas, materiais) e que vão gerar outputs (serviço, informação, matérias, produto físico) para que sejam utilizados para um determinado fim. O processo licitatório desde sua concepção até sua homologação é um processo que compreende uma série de tarefas e fases que vão sendo realizadas por pessoas e setores diferentes. A correta execução de cada uma das fases dentro da lógica para o andamento do processo é fundamental para que em cada fase sejam inseridos os documentos e as informações corretas para que todo o processo não seja comprometido (no sentido legal e no sentido da eficiência). Um processo ineficiente aonde ocorra má comunicação entre as partes e erro no processamento das informações deixará o processo mais lento, tais falhas incidirão sobre o resultado final da licitação. Neste sentido, se faz necessário o estudo de processos e gerenciamento de processos por parte dos agentes integrantes da administração pública que trabalham com licitações.

A gestão por processos é uma forma de gestão que pratica a interação das variadas tarefas desempenhadas nas empresas em seus diversos setores. O Gerenciamento por Processos busca analisar e propor uma continua melhoria dos processos, de modo que todas as necessidades elencadas pelos clientes ou população (no caso de uma empresa pública) sejam sanadas de maneira eficiente impactando diretamente nas suas expectativas iniciais. “A administração por processos deve ser um procedimento continuo e acumulativo de repensar e de redesenho do negócio e de todas as partes ou atividades integrantes” (OLIVEIRA, 2006). Conclui-se então que é um método utilizado para analisar, aprimorar e padronizar as constantes etapas dos processos. Cabe ressaltar que, conforme afirma Slack (2013), que podemos definir os processos da forma que quisermos desde que seja utilizada uma estratégia sistemática e padronizada. Pode ser adotado qualquer tipo de sistemática de processos, não existe uma regra clara, basta que o foco esteja na eficiência e nos benefícios que aqueles processos

padronizados podem gerar, como, por exemplo: criação de indicadores de desempenho, maior celeridade, foco nas atividades desenvolvidas, entre outros.

### 3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Para Matias-Pereira (2007) a metodologia é o conjunto dos métodos que cada ciência particular põe em ação. A colaboração entre demonstração lógica e experimentação, é a interação entre ciência e tecnologia. No entendimento de Leite (2008) a metodologia é a descrição de como serão coletados os dados e as informações, que serão analisados e interpretados no alcance dos objetivos gerais e específicos da própria pesquisa científica. Para S. Kahlmeyer-Mertens (et al, 2007) o método científico é entendido como o conjunto de processos orientados por uma habilidade crítica e criadora voltada para a descoberta da verdade e para a construção da ciência hoje. O autor ainda define método como sendo o modo de proceder, sendo ele um ato de fazer, agir, conhecer, alcançar para atingir um fim previamente projetado.

O presente capítulo tem o intuito de apresentar os procedimentos metodológicos que nortearam a pesquisa realizada. Desse modo, para que fosse possível alcançar os objetivos deste trabalho uma série de atividades que necessitaram ser desenvolvidas para coletar os dados e informações relevantes para o desenvolvimento do mesmo.

#### 3.1 ENQUADRAMENTO DA PESQUISA

Segundo Gil (2002) as pesquisas são classificadas de acordo com os seus objetivos gerais e podem ser enquadradas em três classificações, que são: exploratórias, explicativas e descritivas.

Neste trabalho será utilizada a pesquisa exploratória, Mattar (1994) afirma que a pesquisa exploratória visa prover o pesquisador de maior conhecimento sobre o tema ou problema de pesquisa em perspectiva. Na mesma direção, Gil (2002) define que a pesquisa exploratória possibilita maior familiaridade com o problema e ajuda a torna-lo mais explícito sendo seu objetivo principal o aprimoramento de ideias ou intuições. O autor afirma que isso acontecerá através de levantamento bibliográfico ou de entrevistas com os envolvidos. Nesse sentido, o estudo de caso será adotado neste trabalho para consolidar a pesquisa exploratória.

O estudo de caso é uma modalidade de pesquisa amplamente utilizada nas ciências biomédicas e sociais. Consiste no estudo profundo e exaustivo de um ou poucos objetos, de maneira que permita seu amplo e detalhado conhecimento (GIL,

2002). É um método muito produtivo para estimular a compreensão e sugerir hipóteses e questões para a pesquisa (MATTAR, 1994), além disso, o autor também destaca que o estudo de caso pode envolver exame de registros existentes, observação da ocorrência do fato, entrevistas estruturadas e entrevistas não estruturadas. Com características de pesquisa qualitativa, o estudo de caso tem a finalidade de analisar profundamente uma unidade social (LEITE, 2008). Com base nisso, em relação à análise e coleta dos dados, será utilizada a pesquisa do tipo qualitativa. Esse tipo de pesquisa pode ser definida como: processo com uma sequência de atividades, que envolve a redução dos dados, a categorização desses dados, sua interpretação e a redação do relatório (GIL, 2002). Entende-se então que a pesquisa qualitativa tem como objetivo entender e analisar as posturas e o desenvolvimento das atividades que vão influenciar o acontecimento de atividades futuras.

### 3.2 PROCEDIMENTO DE COLETA DE DADOS

Este trabalho procura identificar, analisar e propor melhorias para os processos licitatórios realizados pelo 16º GAC AP, tal processo ocorreu através de um estudo de caso contendo relatos dos agentes da administração pública envolvidos diretamente na formulação do processo licitatório e na análise do histórico de problemas relatados por eles. A escolha do 16º GAC AP como objeto de estudo se deu porque a unidade em questão é referência local dentre as unidades do Exército Brasileiro da Região Metropolitana de Porto Alegre em termos de eficiência em relação à montagem de processos licitatórios. Entretanto, mesmo sendo referência à mesma encontra dificuldades em consolidar contratações com qualidade. Além disto, a escolha desta unidade se da também por conveniência, tendo em vista que o pesquisador integrou os quadros daquela unidade por quatro anos.

A coleta de dados foi realizada em um primeiro momento numa pesquisa exploratória para levantamento bibliográfico acerca do assunto. Em um segundo momento, foi realizado um estudo de caso, com entrevistas e elaboração de questionário. Este documento teve como objetivo coletar informações acerca da Seção de Licitações e Contratos, determinando sua estrutura, seus processos, sua eficiência sempre buscando a análise dos dados e procurando diagnosticar falhas para que fosse possível propor melhorias ao final do estudo. Mattar (1994) afirma

que o instrumento de coleta de dados é o documento através do qual as perguntas e questões são apresentadas aos respondentes e onde são registradas as respostas dos dados obtidos. Desse modo, justifica-se então o uso de questionário no estudo de caso como método capaz de fornecer informações para que se torne viável através destas informações a identificação dos problemas e sugerir soluções.

O questionário foi aplicado aos quatro agentes públicos que trabalham na Seção de Licitações do 16º GAC AP. Além destes, também foram selecionados quatro agentes que tem seu trabalho diretamente afetado com o resultado das licitações dentro do quartel, que são os chefes de cinco de seção requisitantes (chefe da seção de manutenção de viatura, chefe do almoxarifado, chefe do setor de provisionamento, chefe da seção de comunicações e chefe da seção de saúde). Além destes, a autoridade competente do órgão também respondeu o questionário. Foi através destes dez questionários que foram identificados os problemas e que se buscou uma possível sugestão de melhoria frente aos problemas apresentados. Na tabela 1, encontra-se o questionário que foi aplicado, na íntegra, aos membros do 16º GAC AP já citados.

<b>ROTEIRO DO QUESTIONÁRIO</b>		
<b>Ordem</b>	<b>QUESITOS</b>	<b>RESPOSTAS DO ENTREVISTADO</b>
01	Função	
02	Formação	
03	Tempo na Função	
04	Experiências anteriores	
05	Formação/Treinamentos específicos sobre processos licitatórios	
06	Qual o orçamento dos últimos três anos do 16º GAC AP?	
07	Quantas licitações são realizadas anualmente?	
08	Quais as fases do processo licitatório?	
09	Quem motiva o início de um procedimento licitatório e como deve fazê-lo?	
10	Como deve ser a descrição de um item para que o mesmo possa ser licitado?	
11	Como deve ser feita a pesquisa de preços?	
12	Como deve ser elaborado o termo de referência e para que ele serve?	
13	Como deve ser elaborado o Edital da Licitação, qual a principal função dele?	
14	Dentre essas fases do processo, quais são os principais fatores críticos para a eficiência das licitações?	
15	Quais são as principais falhas que ocorrem e impedem que aquisições/contratações de qualidade ocorram com maior frequência no 16º GAC AP?	
16	Quais seriam, em sua opinião, as melhorias que poderiam ser implementadas em cada uma das fases?	

**Tabela 1: Roteiro de Questionário a ser realizado com membros do 16º GAC AP**

Fonte: Elaborado pelo autor (2016)

A análise dos dados será realizada no próximo capítulo, cabe ressaltar que além da análise dos dados apresentados nas entrevistas, todas as observações que foram feitas por este pesquisador por ocasião das visitas ao 16º GAC AP, bem como as planilhas e dados apresentados pela Seção de Licitações e Contratos também foram alvos de análises.

De modo que se tornasse viável a execução prática do corrente estudo, o trabalho foi dividido em sete etapas conforme mostra a tabela abaixo, as etapas de um a três formaram a base para a continuação da pesquisa e possibilitaram o sucesso do estudo.

<b>Etapa 1</b>	Delimitação do problema e estabelecimento de objetivos para responder o problema de pesquisa
<b>Etapa 2</b>	Realização de Levantamento Bibliográfico, identificando as fases internas do processo licitatório e os principais conceitos acerca de Licitações
<b>Etapa 3</b>	Elaboração do método a ser utilizado para Estudo do Processo Licitatório do 16º GAC AP
<b>Etapa 4</b>	Coleta de Dados no Campo
<b>Etapa 5</b>	Análise e Discussão dos Resultados
<b>Etapa 6</b>	Sugestões e Propostas de Melhoria
<b>Etapa 7</b>	Conclusão

**Tabela 2: Etapas do Estudo**

Fonte: elaborado pelo autor (2016)

## 4 DESCRIÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS

Neste capítulo será feita a análise dos resultados coletados. Serão apresentados os resultados obtidos que foram coletados por meio de entrevistas, observação do pesquisador, análise de documentos e do conteúdo disponível para consulta pública no sistema de compras do governo federal ([www.comprasgovernamentais.gov.br](http://www.comprasgovernamentais.gov.br)). As entrevistas, realizadas com agentes da administração pública de diferentes seções tiveram como foco coletar informações acerca da estrutura do processo licitatório bem como identificar os erros, gargalos e possíveis sugestões de melhorias que integram a confecção de todo o processo.

### 4.1 ESTRUTURA HIERÁRQUICA E FUNCIONAL DO 16º GAC AP

Para que seja possível compreender toda sistemática do processo licitatório dentro do 16º GAC AP é necessário entender a sua estrutura administrativa. O 16º Grupo de Artilharia de Campanha Autopropulsado é uma organização militar que tem como missão apoiar os trabalhos Comando de Artilharia do Exército em sua parte operacional, e em sua vertente social está apto a atuar em missões de garantia da lei e da ordem e apoiar a Defesa Civil e outros órgãos em ações cívico-sociais (16º GAC AP, 2016). O efetivo do quartel é de aproximadamente 400 militares.



**Figura 1: Organograma do Exército Brasileiro, cadeia hierárquica a qual o 16º GAC está submetido.**

Fonte: Página Eletrônica do 16º GAC AP (2016).

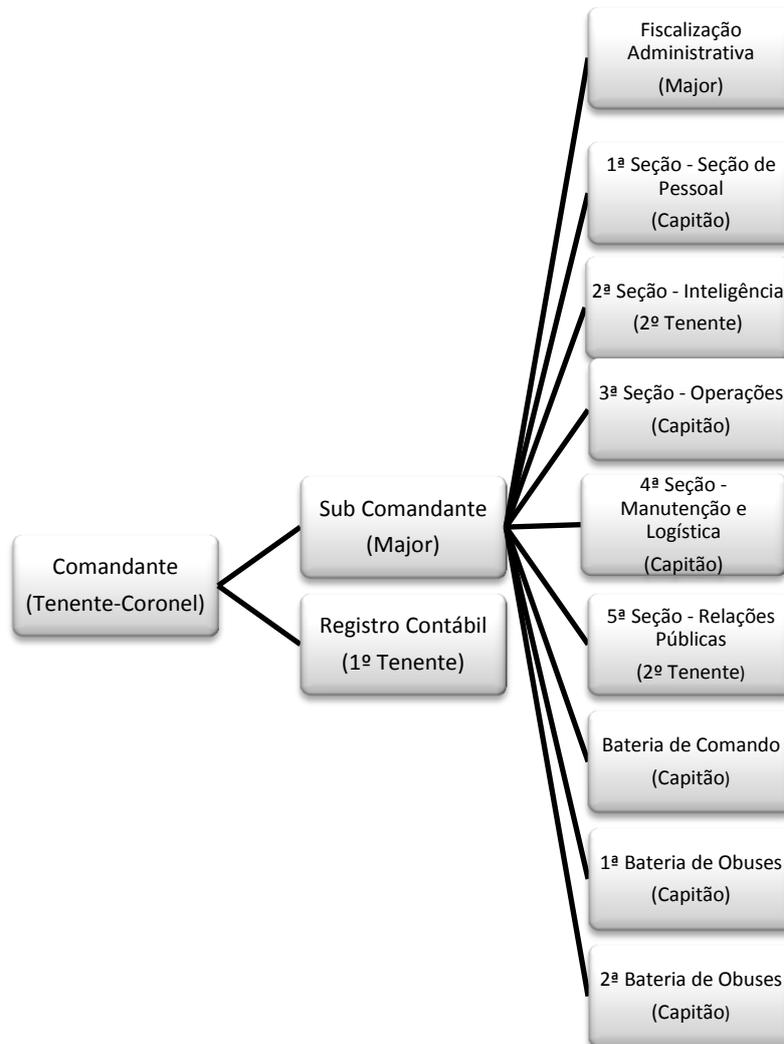
Dentro do Exército tendo em vista as questões de hierarquia exigidas pela força, a estrutura administrativa está diretamente ligada à hierarquia dos cargos. Nesse sentido, a Figura 2 ilustra a cadeia hierárquica dos postos e graduações do Exército e a Figura 3 a estrutura funcional do quartel.



**Figura 2: Postos e Graduações do Exército existentes no 16º GAC AP**

Fonte: Elaborado pelo autor com base nas informações colhidas sobre Postos e Graduações do Exército na sua página eletrônica (Exército Brasileiro, 2016) e nos relatos das entrevistas (2016).

Os postos de Coronel até Aspirante-a-Oficial são integrantes do círculo hierárquico de Oficiais, e são ocupados por militares que possuem Ensino Superior. Os militares com graduações de SubTenente até Soldado são integrantes do círculo hierárquico chamado de Praças, entretanto dentro deste círculo há uma subdivisão, pois os SubTenentes e Sargentos são militares que possuem nível de formação de Ensino Técnico enquanto os Cabos e Soldados possuem formação de nível médio ou básico.



**Figura 3: Organograma das seções administrativas do 16º GAC AP**

Fonte: Elaborado pelo autor com base nas entrevistas e observações feitas (2016).

O organograma exposto na figura 3 permite identificar as atribuições e a subordinação de cada seção da unidade. Os postos e graduações citados na figura 3 representam os postos dos militares que chefiam as respectivas seções. O comandante da unidade é designado pelo Comando do Exército a exercer a função de Autoridade Competente, função esta que tem as suas atribuições previstas no Artigo 8ª do decreto que Regulamenta o Pregão (BRASIL, 2005). A ele é atribuída à autoridade necessária para gestão de todos os processos relativos ao 16º GAC AP, sendo assim, ele tem a palavra final para autorizar os gastos da unidade, bem como aprovar toda a documentação que compõe o processo licitatório (requisição, justificativa, termo de referência, edital e contrato). Além disso, é responsabilidade dele fiscalizar e executar todos os procedimentos burocráticos de acordo com o previsto na legislação, sob risco de vir a ser responsabilizado judicialmente caso isto

não ocorra. A função de autoridade competente, também chamada de Ordenador de Despesas é, na maioria das vezes, desempenhada por um Coronel ou Tenente-Coronel. O subcomandante é o substituto imediato da autoridade competente e tem a atribuição de representar o mesmo em suas ausências. Além disso, tem como principal responsabilidade ser o auxiliar direto do Comandante garantindo a execução de suas ordens. A função de subcomandante é desempenhada por um Major.

O responsável pelo Registro Contábil é o único que, além do subcomandante, se subordina diretamente a autoridade competente. Sua principal atribuição é ser o auditor interno da unidade, verificando todos os processos ligados a administração pública gerados pela Seção de Fiscalização Administrativa e alertar ao Comandante eventuais inconsistências de modo que as mesmas possam ser sanadas sem que causem dano ao erário da União. Esta função é exercida por um oficial, no caso do 16º GAC AP como mostra a Figura 3, por um 1º Tenente.

Todas as demais seções, que se subordinam diretamente ao Subcomandante, são seções que executam as ordens diretas do Comandante nas mais diversas atividades em que o 16º GAC AP é envolvido dentro da organização do Exército. São estas seções que são responsáveis por identificar necessidades para o desenvolvimento de suas atividades e que originam os processos licitatórios através da elaboração das suas respectivas requisições. Estas são então, sob perspectiva da sistemática do processo licitatório, as seções requisitantes. Todas essas seções, com exceção da Fiscalização Administrativa, são chefiadas por capitães ou tenentes.

A seção de Fiscalização Administrativa é a responsável pelas ações ligadas a gestão administrativa da unidade, é a responsável por gerir os valores recebidos e determinar as prioridades nos gastos a serem feitos com base nas requisições das demais seções, contudo, conforme já fora dito, a decisão final da prioridade no gasto do recurso disponível sempre é da Autoridade Competente. Conforme ilustra a Figura 4, esta seção engloba o Setor de Aprovisionamento, que é responsável pela aquisição de gêneros alimentícios e confecção das refeições; Setor de Almoxarifado e Aquisições, que tem como atribuições montar os processos de compra e realizar as aquisições de materiais e serviços, além de receber os materiais comprados e encaminhar para o pagamento; a Tesouraria efetua os pagamentos dos produtos e

serviços adquiridos; o Pelotão de Obras que são militares para Serviços Gerais, realizam pequenas manutenções nas instalações do quartel e a Seção de Licitações e Contratos. A função de Fiscal Administrativo é desempenhada por um Major.

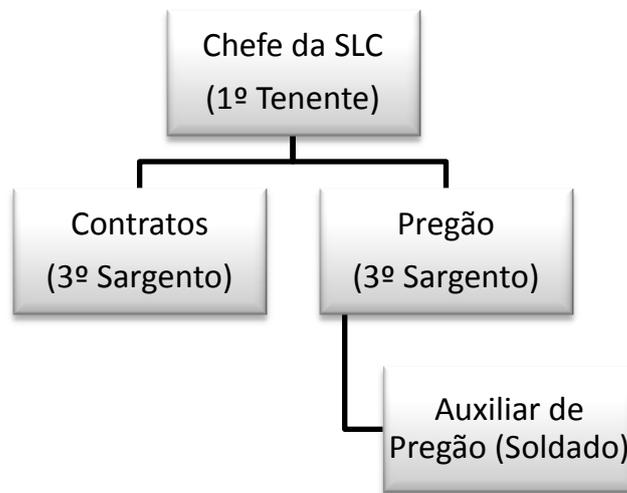


**Figura 4: Organograma da Seção de Fiscalização Administrativa do 16º GAC AP**

Fonte: Elaborado pelo autor com base nas informações colhidas (2016).

A Seção de Licitações e Contratos (SLC) do 16º GAC AP, que é parte integrante do objeto de estudo deste trabalho, é composta atualmente por 4 militares. Um chefe de seção (1º Tenente), dois técnicos (3ºs Sargentos) e um auxiliar (Soldado). O chefe de seção tem como principais obrigações: receber as tarefas do Fiscal Administrativo e gerir a equipe da SLC de modo que as atividades da seção sejam desempenhadas da melhor maneira possível, trabalhando para garantir o sucesso das novas licitações e a correta fiscalização dos contratos existentes. Um dos sargentos é responsável pela fiscalização dos contratos do quartel, garantindo o fiel cumprimento das obrigações contratadas e orientando os responsáveis a tomar providências caso o mesmo não esteja ocorrendo. O outro sargento é o pregoeiro da unidade, assim como a Autoridade Competente, as funções do Pregoeiro são definidas em lei, as suas obrigações estão descritas no Artigo 11 do Decreto que Regulamenta o Pregão (BRASIL, 2005). Este decreto determina que o pregoeiro seja o encarregado de conduzir os pregões desde a análise das propostas, passando pela condução dos procedimentos relativos aos lances, além de ser o responsável pela análise dos recursos e por indicar o vencedor do certame. A decisão do pregoeiro é então encaminhada a Autoridade Competente que julga homologar ou não o trabalho desempenhado pelo pregoeiro. Por fim, o Soldado dentro da SLC tem como objetivo auxiliar na confecção de pesquisas de preços, protocolar documentos e realizar atualizações dos fornecedores junto ao cadastro do Portal Compras Governamentais do Governo

Federal, o chamado SICAF. A figura 5 ilustra o organograma da Seção de Licitações e Contratos.



**Figura 5: Organograma da Seção de Licitações e Contratos do 16º GAC AP**

Fonte: Elaborado pelo autor com base nas informações colhidas (2016).

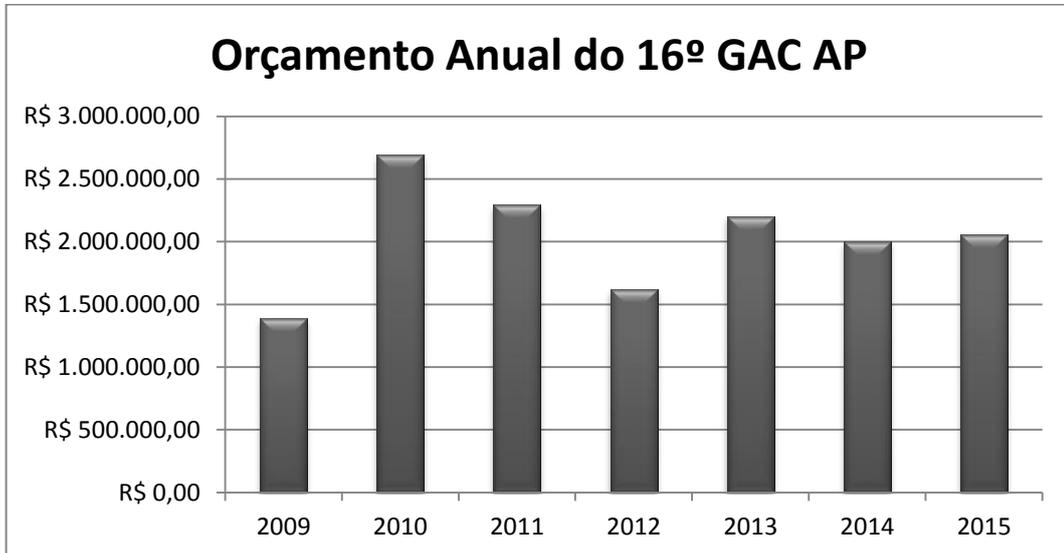
## 4.2 DADOS HISTÓRICOS

Entendida a estrutura organizacional do 16º GAC AP, é importante analisar o contexto histórico acerca dos dados referentes a orçamento anual, a quantidade de processos licitatórios homologada pela unidade e a estrutura de pessoal da Seção de Licitações e Contratos a fim de determinar o quanto podem influir e servir de parâmetro para o correto aproveitamento dos mesmos.

### 4.2.1 Orçamento

O gráfico apresentado na Figura 6 indica o histórico de recursos anualmente recebidos pelo 16º GAC AP entre os anos de 2009 e 2015. Os dados foram obtidos através do Sistema Integrado de Gestão Financeira (SIAFI) e foram repassados ao pesquisador no decorrer das entrevistas. Os valores constantes no gráfico foram descentralizados pelo Comando do Exército a fim de atender todas as demandas do 16º GAC AP em cada ano. Nesse sentido, esses valores foram utilizados para aquisição de materiais e serviços que foram necessários para que o quartel cumprisse com todas as atividades e efetuasse a devida manutenção de seus bens e instalações. Percebe-se pelos dados apresentados que os valores que são repassados não têm um dado concreto e constante, sendo grande a oscilação dos valores recebidos. Entretanto, entre 2013 e 2015 o valor tem sido de aproximadamente R\$ 2 milhões. Através disso, fica evidente que o recurso, que é

limitado, deve ser bem gasto. Assim, se torna fundamental que sejam adquiridos produtos de qualidade, caso contrário, o trabalho dos 400 militares que compõem o efetivo do 16º GAC AP não tem a eficiência que poderia ter.

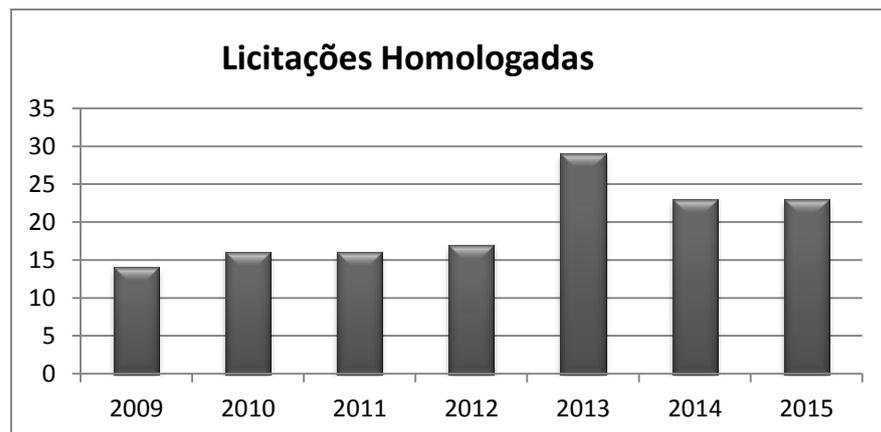


**Figura 6: Orçamento anual do 16º GAC AP entre 2009 e 2015.**

Fonte: Elaborado pelo autor, com base em extratos do SIAFI fornecidos pelos entrevistados ao pesquisador (2016).

#### 4.2.2 Licitações Homologadas

A Figura 7 apresenta o quantitativo de licitações homologadas entre os anos de 2009 e 2015.



**Figura 7: Histórico de licitações homologadas pelo 16º GAC AP.**

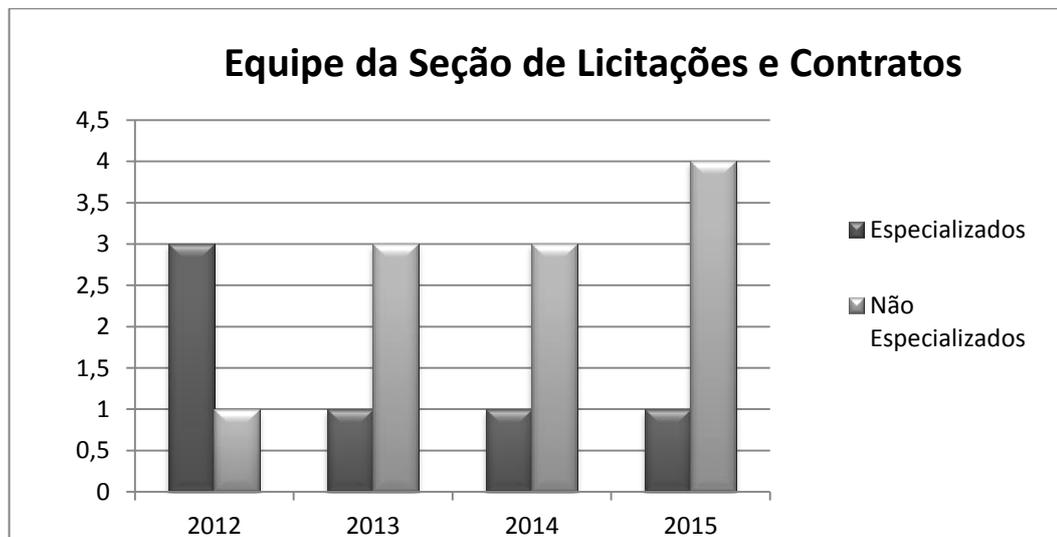
Fonte: Elaborado pelo autor com dados extraídos do Portal Compras Governamentais do Governo Federal (2016).

Através do gráfico percebemos uma tendência de crescimento na quantidade anual de processos licitatórios. Conforme prescrito no Artigo 37 da Constituição Federal, a obrigatoriedade de licitar é fundamental para um correto gasto dos recursos públicos e constata-se através dos dados apresentados que o 16º GAC AP

tem envidado esforços em aumentar anualmente o quantitativo de licitações homologadas de modo a cumprir as obrigações previstas em lei. Logicamente que um mero aumento do número de licitações homologadas não é certeza de maior eficiência. Conforme relatado nas entrevistas, apesar de no ano de 2014 e 2015 terem tido menos licitações homologadas em relação a 2013, ambos os anos tiveram processos licitatórios mais bem elaborados, representando aumento da eficiência dos processos licitatórios.

#### 4.2.3 Recursos Humanos

Em relação aos recursos humanos disponíveis na Seção de Licitações e Contratos, a figura 8 representa o quantitativo de militares alocados entre os anos de 2012 e 2015. O gráfico em questão divide os servidores em “Especializados” e “Não especializados”. O 16º GAC AP é uma unidade da arma de Artilharia e a maioria do seu efetivo é formada na vertente operacional para o emprego em combate, dessa forma, esses militares não têm especialização alguma na área de Administração Pública. Definiu-se então, que os militares que trabalharam na SLC, mas não tinham formação na área eram “Não Especializados” e assim foram retratados na figura 8. Além destes militares artilheiros, há, dentro do efetivo alocado no 16º GAC AP, militares do Serviço de Intendência. Este serviço caracterizasse por ser responsável pela logística e parte administrativa do Exército. Isso significa que estes militares são formados para trabalhar na área de administração pública, sendo assim, tais militares foram representados na Figura 8 como “Especializados”.



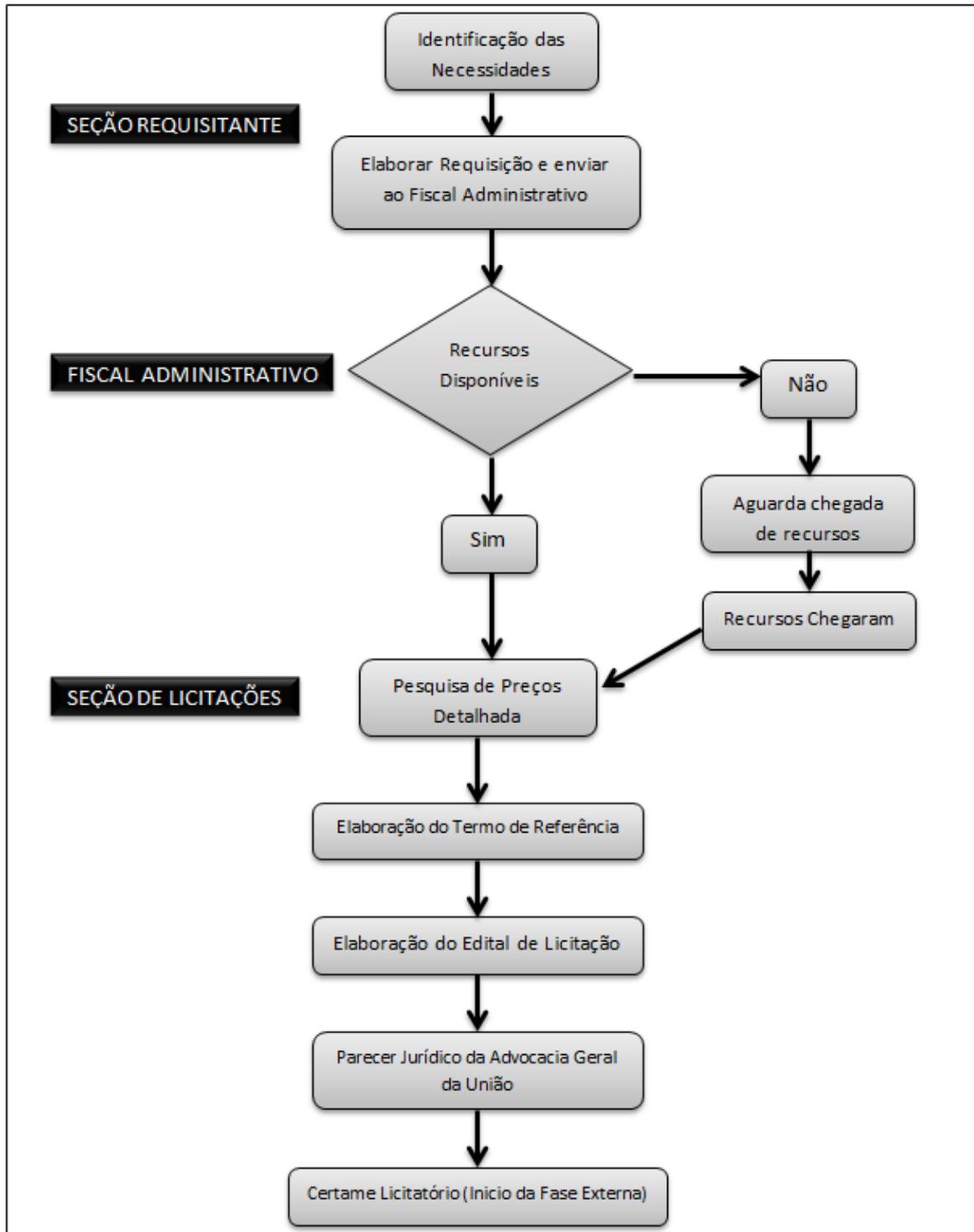
**Figura 8: Quantidade de Militares na SLC do 16º GAC AP versus a formação técnica dos mesmos na área de Administração Pública**

Fonte: Elaborado pelo autor com base nas informações colhidas (2016).

De posse dessas informações, verifica-se que houve uma virada forte na equipe da SLC entre os anos de 2012 e 2013. Esta mudança resultou em uma equipe menos especializada a partir de 2013. A razão da realocação de servidores foi uma necessidade tendo em vista que os mesmos atingiram o limite de tempo a qual poderiam permanecer no 16º GAC AP, e, conforme prescrevem os regulamentos do Exército, tiveram de ser transferidos para outros quartéis. O fato de ter menos mão de obra qualificada prejudicou o andamento dos processos licitatórios. De acordo com as informações colhidas nas entrevistas, em 2013, ano da mudança, muitos processos que poderiam ter sido abreviados ou até mesmo fundidos a outros, foram realizados de forma separada, ocasionando assim um aumento significativo na quantidade de licitações homologadas naquele ano. Em 2015, o chefe da seção conseguiu integrar mais um servidor a seção, fato este que contribuiu para desonerá-lo, pois o mesmo estava acumulando outras funções dentro do aquartelamento além de chefe da SLC. Assim que o chefe deixou de exercer essa função em paralelo, o soldado auxiliar foi transferido para a sua seção de origem, desse modo, a equipe da SLC voltou a ser de 4 integrantes em 2016. Os atuais membros, consideram que 4 integrantes é a formação ideal para a Seção de licitações e contratos do 16º GAC AP.

#### 4.3 MAPEAMENTO DO PROCESSO LICITATÓRIO

Entendida a estrutura hierárquica e os dados históricos referentes a licitações realizadas pelo quartel, e através das informações coletadas nas entrevistas, é possível efetuar o mapeamento do processo licitatório do 16º GAC AP. O fluxograma ilustrado na figura 9 realiza a identificação de cada etapa da fase interna do processo licitatório e possibilita a análise individual de cada um deles que é feita em seguida. Oliveira (2006) definiu que a administração por processos deve ser analisada constantemente de modo que o redesenho das atividades desenvolvidas impliquem em melhorias frequentes em todas as partes do processo. A correta observação de cada fase do processo e das constatações realizadas em cada ponto é fundamental para o completo atendimento dos objetivos deste trabalho.



**Figura 9: Fluxograma do processo licitatório no 16ºGAC AP.**

Fonte: Elaborado pelo autor com base nas informações colhidas (2016).

#### 4.3.1 Identificação das Necessidades pelo Setor Requisitante

Meirelles (2007) definiu que a licitação tem por objetivo suprir alguma necessidade de material/serviço necessário para a manutenção ou melhora em atividades desenvolvidas por órgãos públicos. No 16º GAC AP o processo licitatório

se inicia quando um setor específico identifica uma necessidade de aquisição de algum bem ou serviço. O aqui denominado “Setor requisitante” é o responsável por levantar estas necessidades e solicitar através da cadeia de comando a aquisição dos mesmos.

Para o correto levantamento dos dados que irão compor a requisição, deve ser avaliado o histórico de demanda do setor em relação ao que foi necessário em anos anteriores, de modo que sejam adquiridos os materiais/serviços suficientes para o bom funcionamento daquele setor. O objetivo deste planejamento com base na demanda de anos anteriores se justifica no sentido de serem adquiridos produtos na quantidade certa, minimizando perdas e desperdícios.

### PROBLEMAS ENCONTRADOS

De acordo com dados obtidos nas entrevistas cinco entrevistas realizadas com os chefes de seção requisitantes, não há registros nas seções de sua responsabilidade que disponibilizem informações acerca das quantidades de materiais ou serviços adquiridos em anos anteriores, dificultando assim a possibilidade de um estudo preparatório em cada aquisição.

Não obstante, a identificação da necessidade se faz por reação, ou seja, não há um prévio planejamento para controle de estoques e necessidades. As seções verificam a necessidade no ato em que está faltando o material e não antes do momento destes materiais virem a faltar. Desse modo, há um hiato muito grande entre a identificação da necessidade e a compra dos materiais faltantes para resolver a necessidade elencada.

#### **4.3.2 Elaboração da Requisição e envio ao Fiscal Administrativo**

Realizado o levantamento de uma necessidade de um material ou serviço, deve o setor requisitante redigir um documento, denominado Requisição, que explique de forma clara e sucinta o objetivo que se deseja alcançar com a aquisição daquele material/serviço justificando assim a sua efetiva contratação. A requisição ainda deve conter o quantitativo estimado do que deve ser adquirido além da descrição básica do material/serviço em relação a: cor, tamanho, capacidade, tipo de unidade (unidade, par, pacote, dúzia), e todas as outras que forem julgadas necessárias exceto em relação à marca (BRASIL, 1993).

A requisição é um documento simples que serve de base para a elaboração

da pesquisa de mercado e da especificação técnica do material a ser adquirido, todos os dados nela apresentados serão utilizados pelo Setor de Licitações e Contratos no momento da elaboração do Termo de Referência. A correta especificação, de forma detalhada, clara e sucinta do objeto é um fator importantíssimo na eficiência de um processo licitatório, é por meio dela que os fornecedores (empresas) irão se basear para a entrega dos materiais/serviços e que influenciará diretamente na qualidade dos produtos a serem recebidos.

### PROBLEMAS ENCONTRADOS

Houve consenso nas entrevistas coletadas junto aos militares que compõem a Seção de Licitações e Contratos de que a maioria das requisições que chegam até lá, chegam com especificações problemáticas. Os problemas são variados, desde enquadramento incorreto das justificativas perante a legislação em vigor a, até mesmo, direcionamento a uma marca por ocasião das descrições técnicas dos itens a serem adquiridos.

As razões para este tipo de acontecimento são devido à deficiência de militares especializados em administração pública no efetivo do quartel. As seções que se subordinam ao Fiscal Administrativo e são consideradas seções administrativas já não contam com pessoal especializado logo, as seções requisitantes estão ainda mais desprovidas de pessoal capacitado. Neste contexto o 16º GAC AP utiliza pessoas sem especialização para elaborar as requisições gerando assim um documento pobre e que e quem tem contribuído para que o quartel realize compras de baixa qualidade.

#### **4.3.3 Gestão dos Recursos Disponíveis**

A gestão dos recursos disponíveis no quartel é de atribuição da autoridade competente conforme determina o artigo 3º da Lei do Pregão (BRASIL, 2002). De acordo com o analisado no item 4.1 deste trabalho, o fiscal administrativo é o auxiliar direto da autoridade competente do 16º GAC AP no quesito orçamento. No momento em que a requisição é expedida da Seção Requisitante para o Fiscal Administrativo, ele verifica sucintamente o teor do conteúdo solicitado a fim de identificar sua natureza. Após isso, ele analisa no SIAFI se o quartel tem recurso disponível para que seja adquirido aquele material/serviço ou não. Caso a unidade tenha o recurso, a requisição é encaminhada a Seção de Licitações e Contratos, caso contrário, ela

permanece com o Fiscal Administrativo até a chegada do recurso. Cabe ressaltar que a requisição só vai para a Seção de Licitações e Contratos no momento em que a verba necessária para a sua aquisição esteja à disposição do quartel. A exigência da existência de recursos orçamentários antes da realização da licitação é prevista no artigo 14 da Lei das Licitações (BRASIL, 1993). O 16º GAC AP, conforme exposto no item 4.2.1, possui um orçamento limitado, isso ocorre, pois a descentralização dos recursos é definida pelo Comando do Exército de acordo com os seus interesses. Devido à escassez de recursos, o fiscal administrativo deve assessorar a autoridade competente e elencar uma lista de prioridades na hora de gastar a verba que tem a sua disposição. Tal procedimento tem ocorrido com êxito, sendo assim, nesta fase do processo não foram encontrados problemas, todos os requisitos legais são atendidos satisfatoriamente.

#### **4.3.4 Pesquisa de Preços**

A licitação mais utilizada no 16º GAC AP é, conforme já citado, a do tipo Pregão na modalidade eletrônica. Matias-Pereira (2008) define que a licitação do tipo pregão ocorre em sessão pública na qual os valores ofertados pelos fornecedores a um determinado item decrescem a cada rodada, sendo declarado vencedor aquele que ofertar o material ou serviço pelo menor valor. Além disso, para que se tenha uma referência inicial do valor do item a ser licitado este deve ser aferido através de uma pesquisa de mercado. A Instrução Normativa Nº 5, da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão homologada em junho de 2014 estabeleceu todos os métodos necessários para a realização da pesquisa de preços. Com base nas cotações extraídas do mercado é estabelecido o valor inicial de um item da licitação.

A referida Instrução Normativa (IN) determina que a pesquisa de preços deva conter ao menos três orçamentos obtidos no mercado e o valor a ser atribuído como referência inicial do item na licitação será a média dos orçamentos obtidos ou o menor valor dentre os três ou mais orçamentos coletados. Cabe ressaltar que, caso seja escolhida a opção de cálculo do valor através da média, devem ser excluídos deste cálculo valores inexecutáveis e valores excessivamente elevados. Em relação à obtenção dos orçamentos devem ser utilizados um ou mais de um dos 4 métodos disponibilizados pela IN: licitações já realizadas e homologadas disponíveis no Portal de Compras Governamentais; pesquisa publicada em mídia especializada, sítios

eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenha a data e hora de acesso (exceto sítios de leilão ou de intermediação de vendas); contratações similares de outros entes públicos, em execução ou concluídos nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores à data da pesquisa de preços; ou pesquisa direta com os fornecedores.

## PROBLEMAS ENCONTRADOS

Apesar da Instrução Normativa não determinar uma hierarquia dentre os 4 métodos disponíveis para a realização da pesquisa de preço, o Exército despachou, através de suas unidades de auditoria interna, uma orientação para que fossem priorizados como métodos de elaboração da pesquisa de preços, os orçamentos oriundos de licitações já homologadas disponíveis no Portal de Compras Governamentais e contratações similares de outros entes públicos em detrimento das outras duas modalidades. Essa orientação tem prejudicado o desenvolvimento e o sucesso dos processos licitatórios do 16º GAC AP, uma vez que ambos os métodos tratam de licitações e contratações passadas com valores, por vezes muito baixos. Isso resulta num valor inicial estimado para um item muito baixo fazendo com que as empresas que participam da licitação tenham pouca margem para negociações acarretando assim em uma série de itens desertos (item deserto é aquele em que na abertura da licitação nenhuma empresa registrou interesse em fornecer aquele material ou serviço). A defasagem dos valores praticados em licitações e contratações anteriores se dá pela constante sazonalidade a qual alguns materiais estão submetidos, além é claro, de variação cambial e demais fatores econômicos que se alteram constantemente. Assim sendo, a utilização destes valores de mercado defasados acarreta em uma pesquisa de mercado mal elaborada e o resultado disso é o fracasso de alguns itens durante as licitações.

### **4.3.5 Elaboração do Termo de Referência**

Justificada a necessidade da aquisição, delimitado o objeto a ser adquirido, decidida a quantidade necessária e determinados os valores de referência obtidos através das pesquisas de preço, o processo está pronto para seguir a sua próxima fase que é a elaboração do termo de referência. Meirelles (2007) define que é no termo de referência que as empresas fornecedoras tomarão conhecimento de como será a execução do contrato firmado na licitação, assim sendo, é nele que se encontra o orçamento, a descrição dos métodos, a estratégia de suprimento e todos

os prazos de execução do contrato. A Lei do Pregão (BRASIL, 2002) determina em seu artigo 2º, incisos I, II e III, os itens obrigatórios que devem conter no termo de referência a fim de que os contratos firmados tenham regras concretas para a sua devida execução. Com isso, define-se que um termo de referência é um documento técnico que deve conter os seguintes itens: delimitação clara e sucinta do objeto, justificativa da contratação (determinando o fim a que se destina a mesma), valores iniciais estimados para a aquisição de cada item, quantidades necessárias, delimitação de prazos e de local de fornecimento dos materiais/serviços, deveres do contratado e da contratante, mecanismos a serem utilizados para fiscalização do contrato e sanções administrativas em caso de descumprimento do mesmo. A administração pode ainda incluir outras exigências desde que as mesmas não restrinjam o caráter competitivo que o certame licitatório deve promover para as empresas.

#### PROBLEMAS ENCONTRADOS

O termo de referência é um documento de extrema importância no processo licitatório e para que o mesmo seja considerado eficiente ele deve conter todas as especificações técnicas necessárias para o atendimento eficaz das necessidades do quartel. No 16º GAC AP o termo de referência é elaborado pela Seção de Licitações e Contratos, isto ocorre, pois estes militares são os que têm a prática diária na elaboração dos mesmos. Todavia, os servidores da SLC pouco sabem das capacidades técnicas exigidas em cada item pelas seções requisitantes. Por exemplo, o pregoeiro da unidade tem o conhecimento da administração pública para elaborar um termo de referência, contudo não tem conhecimento técnico sobre uma peça específica de uma viatura blindada solicitada pela 4ª Seção (setor este responsável pela logística da unidade, dentre eles a manutenção de viaturas). Desse modo, o pregoeiro ao elaborar o termo de referência não sabe afirmar se a descrição de um item X está correta ou não, ou se está direcionando a algum eventual fornecedor ou não, evidenciando assim uma falta de relacionamento entre as áreas, nesse caso do setor requisitante com o pregoeiro.

Os relatos obtidos nas entrevistas demonstram algumas situações que prejudicam a eficiência do processo licitatório. A maioria dos termos de referência utilizados nas licitações elaboradas pelo 16º GAC AP seguem um padrão e neles, só é alterado o objeto e as descrições dos materiais/serviços a serem adquiridos, todas

as demais condições não sofrem qualquer tipo de customização frente às diferentes necessidades dos setores requisitantes. Além disso, há um problema na parte de treinamentos de capacitação nos militares, não há no quartel, além do pregoeiro e do chefe da SLC, outros militares habilitados e habituados a elaborar termos de referência, essa situação aliada a falta de relacionamento entre a seção requisitante e o pregoeiro, faz com que esta fase do processo licitatório se torne um gargalo e, conseqüentemente, influa negativamente na eficiência de todo o processo licitatório.

#### **4.3.6 Elaboração do Edital**

O termo de referência, como já visto, retrata as formas e métodos de execução do contrato. Já o edital refere-se à execução da licitação, do certame licitatório propriamente dito. No edital que se encontram as regras, condições e procedimentos necessários para o bom andamento da licitação. Di Pietro (2003) define o edital como sendo o instrumento convocatório da licitação e Medauar (2009) afirma que o instrumento convocatório é a lei da licitação e deve ser cumprido durante todo o processo licitatório. Além disso, é com a publicação do Edital, nos meios de comunicação previstos em lei, que o processo encerra a fase interna da licitação e parte para a fase externa. Todas as especificações que um edital de licitação deve conter estão estabelecidas no artigo 40 da Lei das Licitações (BRASIL,1993). Um edital bem redigido fornece ao pregoeiro, no momento da execução do certame licitatório, uma gama de informações e procedimentos legais que o habilitarão a realizar o certame sem que ajam problemas judiciais futuros. A boa compra, a aquisição com qualidade passa por um certame licitatório bem desenvolvido, conseqüentemente, o grau de importância do edital bem elaborado é alta em relação ao resultado da licitação.

#### **PROBLEMAS ENCONTRADOS**

Assim como na questão do termo de referência, há um gargalo na parte de elaboração do edital de licitação, atualmente apenas o chefe da seção de licitações e contratos está habilitado e habituado a confeccionar este documento, fazendo com que muitos processos licitatórios tenham a confecção do edital atrasada em relação à data que a seção requisitante iria necessitar do material/serviço a ser contratado.

Não obstante, é de extrema importância que os militares responsáveis pela elaboração de editais possuam grande experiência e conhecimento acerca da

legislação em vigor, como já dito, um edital mal elaborado poderá implicar em problemas judiciais futuros ao quartel. Dessa forma, a necessidade de treinamento e reciclagem dos conhecimentos por parte daqueles que executam essa função é imprescindível tendo em vista que a legislação sofre constantes atualizações modificando por vezes a sistemática dos certames licitatórios. Entretanto, tendo em vista a alta demanda de atividades do quartel e a falta de pessoal, a atual equipe da SLC não tem participado de nenhuma atividade deste gênero.

## 5. SUGESTÕES E PROPOSTAS DE MELHORIA

Realizada a devida análise dos dados coletados no capítulo anterior pode-se concluir que há algumas questões inseridas no processo licitatório do 16º GAC AP que poderiam ser aprimoradas. Logicamente, sabe-se que os problemas apontados são extensos e carecem de tempo para que sejam resolvidos. As sugestões aqui propostas baseiam-se nos princípios da administração pública e estão de acordo com o previsto na Lei das Licitações (BRASIL, 1993) e Lei do Pregão (BRASIL, 2002) para propor melhorias no processo licitatório do 16º GAC AP.

O primeiro problema verificado foi relacionado a necessidade de capacitação técnica dos recursos humanos disponíveis. Muitas falhas encontradas nos processos licitatórios do 16º GAC AP ocorrem devido a erros praticados pelos militares que atuam na construção do processo licitatório. Isso se deve, justamente por não possuírem a capacidade técnica necessária para o desenvolvimento daquela atividade. A SLC conta atualmente com quatro integrantes, sendo que nenhum deles possui formação na área da administração pública, diferentemente do ocorrido em anos anteriores, nos quais sempre havia ao menos um militar com formação na área. Como proposta de melhoria acredita-se que o quartel deveria investir na capacitação dos militares que atuam neste setor, entretanto, os poucos cursos que são disponibilizados, são organizados por entidades que não fazem parte das Forças Armadas e mesmo aqueles militares que realizam estes cursos dificilmente realizam reciclagens nos anos posteriores, o que é mais um empecilho a eficiência do trabalho devido ao grande número de legislações orientações novas que surgem a todo o momento. Oliveira (2006) definiu que a administração por processos deve ser analisada constantemente de modo que o redesenho das atividades desenvolvidas impliquem em melhorias frequentes em todas as partes do processo. O constante aperfeiçoamento de cada engrenagem do processo licitatório é dever de todos, de modo que a eficiência em cada um deles seja a máxima possível. Cabe ressaltar, que este não é só um problema verificado no 16º GAC AP, conforme os relatos colhidos, a grande maioria das unidades do Exército Brasileiro passa por situações como essa, nesse sentido, deveria o Exército proporcionar e incentivar a formação técnica de seu pessoal de modo a evitar problemas judiciais futuros e garantir que os princípios da administração pública sejam respeitados.

A elaboração da requisição e envio dela ao fiscal administrativo, a elaboração do termo de referência e elaboração do edital de licitação também apresentam problemas que podem ser relacionados a falta de capacidade técnica de pessoal. Em uma situação ideal, a solução para este problema seria a simples substituição destes militares por militares capacitados para o desenvolvimento dessas atividades, entretanto, esta é uma solução inviável e que está fora do alcance do 16º GAC AP. Quanto às requisições, foi ressaltado que elas são enviadas a SLC com especificações técnicas deficientes. A proposta de melhoria seria uma série de palestras e instruções, realizadas semestralmente, organizados pela própria equipe da SLC do quartel de modo a orientar e ensinar estes militares a realizar corretamente a redação das requisições, evitando assim o retrabalho da SLC tendo que corrigir tais documentos. Quanto à elaboração do termo de referência e do edital de licitação, são situações que necessitam de treinamento específico junto a órgãos fora do Exército, para estes problemas seria necessário então uma reestruturação dos quadros e um investimento por parte do Exército na capacitação técnica destes militares.

O segundo problema verificado foi em relação a identificação das necessidades pelo setor requisitante. Atualmente não há um registro histórico das compras realizadas e nem de que tipos de materiais são necessários para desenvolvimento das atividades pelos diversos setores. As necessidades são elencadas quando ocorre a falta do material e a solução se dá por reação, o que faz com que a resposta para o problema seja na maioria das vezes tardia. A sugestão de melhoria seria então a criação de um controle informatizado dos estoques existentes e o devido registro do consumo desses materiais. Desse modo, nos anos posteriores, já seria possível identificar quanto cada seção necessita de recursos e materiais para a manutenção das suas atividades bem como em que época do ano as mesmas são necessárias. Tal controle ajudaria muito a SLC para que fosse possível uma organização e programação das licitações que devem ser realizadas, de modo que, antes dos materiais virem a faltar à compra das reposições já estivesse encaminhada. Conforme exposto por Medauar (2009) o princípio da eficiência determina que a Administração deva agir, de modo rápido e preciso, para produzir resultados que satisfaçam as necessidades da população. Uma melhora no planejamento afetaria diretamente resultados melhores na eficiência dos trabalhos da SLC do 16º GAC AP.

O terceiro problema verificado refere-se à etapa da Pesquisa de Preços. A legislação desta etapa é bem rigorosa e a IN que determina como deve funcionar a pesquisa de preços já limita bastante as formas de como a mesma deve ser realizada. O Exército ao emitir orientação limitando ainda mais como a pesquisa de preços deve ser realizada está criando uma burocracia ainda maior no processo licitatório que vem prejudicando a atuação da SLC do 16º GAC AP e demais unidades. A sugestão é o atendimento de ambas as orientações tanto a do Exército quanto a do Ministério do Planejamento. A IN nº5 (Brasil, 2014) determina que sejam cotadas três empresas diferentes cotando um material específico, mas ela permite que o preço a ser licitado não seja somente o mais barato, pode ser também uma média aritmética entre os três desde que não haja uma disparidade muito grande nestes orçamentos. A sugestão então seria utilizar um preço de uma licitação já realizada, atendendo assim a determinação do Exército e os demais orçamentos de sites na internet. Realiza-se após isso o cálculo da média dos três e o resultado desta conta é o preço a ser licitado. Dessa forma tanto a orientação do Exército quanto a da IN estão atendidas e a SLC conseguirá maior sucesso em suas licitações.

## 6. CONCLUSÃO

O estudo realizado buscou analisar a estrutura funcional do Setor de Licitações e Contratos do 16º Grupo de Artilharia de Campanha Auto Propulsado no que tangia a fase interna dos processos licitatórios desenvolvidos por aquela unidade. Fica clara a necessidade da administração pública em comprar ou contratar bens e serviços através de processos licitatórios tendo em vista o que a Constituição Federal determina em seu artigo 37, inciso XXI:

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

Deste modo, é dever dos agentes da administração realizar tais processos com a maior eficiência possível. Com isso, os objetivos deste trabalho foram definidos com o intuito de identificar todas as etapas do processo licitatório em sua fase interna e assim analisar os problemas existentes e sugerir melhorias nestas etapas contribuindo assim para o aumento da eficiência dos processos realizados.

Durante o estudo foi possível identificar as etapas e fatores do processo que eram as mais problemáticas. Verificou-se que os principais problemas encontrados foram: falta de treinamento dos agentes envolvidos nas etapas licitatórios, falta de pessoal com formação específica em administração pública, falta de um sistema informatizado ou de um controle efetivo dos estoques, burocracia excessiva relacionada à administração pública e a dificuldade de compreender a lei e a legislação vigente.

A falta de treinamento e pessoal capacitado foi elemento presente em todas as entrevistas. De acordo com os relatos essa não é uma realidade só do 16º GAC AP e, mas de todo Exército Brasileiro. Um agente público mais capacitado gera um processo melhor elaborado e conseqüentemente os recursos públicos tem um destino mais condizente com o que a sociedade espera. De modo que seja possível aumentar a eficiência é necessária à criação de uma metodologia de treinamentos ao público interno garantindo capacitação e constante atualização dos

conhecimentos dos quadros tendo em vista que o assunto é alvo de repetidas mudanças e alterações.

Em relação ao controle apurado dos estoques e um planejamento para efetivação das compras está relacionado diretamente ao conceito de eficiência, de organizar e planejar o gasto para o momento certo evitando desta forma desperdícios e até mesmo a recompra de materiais de baixa qualidade. Além disso, é possível relacionar isso com a questão da sustentabilidade que é algo que deve ser buscado também pelos gestores públicos.

A busca pela melhoria continua não deve ser só um objetivo do meio privado, o setor público deve priorizar sempre a busca de maior eficiência afinal os recursos que ali são empregados são da sociedade como um todo.

Pode-se concluir que a metodologia utilizada para desenvolvimento do trabalho foi adequada. A observação e coleta de dados in loco foi fundamental para compreender toda a sistemática da fase interna do processo licitatório e possibilitou que os objetivos propostos fossem todos atingidos com êxito. Garantiu-se assim que o resultado desse trabalho fosse uma série de sugestões e proposições de melhoria as fases internas do processo licitatório do 16º GAC AP contribuindo para que o mesmo aumente sua eficiência.

## CRONOGRAMA

O cronograma a seguir traz as atividades que foram realizadas no desenvolvimento deste estudo.

ETAPAS \ MESES	2016										
	M A R	A B R	M A I	J U N	J U L	A G O	S E T	O U T	N O V	D E Z	
<b>Definição do Problema e estabelecimento de Objetivos</b>	X										
<b>Levantamento bibliográfico</b>		X									
<b>Elaboração de Referencial Teórico</b>		X	X								
<b>Detalhamento da metodologia</b>			X	X							
<b>Coleta de dados</b>				X	X						
<b>Análise e interpretação dos dados</b>						X	X				
<b>Considerações Finais</b>								X			
<b>Revisão da Redação</b>									X		
<b>Entrega / Apresentação</b>										X	

Tabela 3 - Cronograma

Fonte: Elaborado pelo autor (2016).

## REFERÊNCIAS

ARAUJO, Luis César G. de, **Organização, sistemas e métodos e as tecnologias de gestão organizacional:** arquitetura organizacional, benchmarking, empowerment, gestão pela qualidade total, reengenharia, 3ª Edição, São Paulo: Atlas, 2007.

BRASIL, **Constituição de 1988**, Constituição da República Federativa do Brasil; Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em: 17/03/2016.

BRASIL, **Lei nº. 8.666**, Lei de Licitações, de 21 de julho de 1993. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm)>;. Acesso em: 17/03/2016.

BRASIL, **Lei nº 10.520**, Lei do Pregão, de 17 de julho de 2002. 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: 17/03/2016.

BRASIL, **Decreto nº 5.450**, Regulamentação do pregão, de 31 de maio de 2005. Disponível em: <[http://www.comprasnet.gov.br/legislacao/decretos/de5450\\_2005.html](http://www.comprasnet.gov.br/legislacao/decretos/de5450_2005.html)>. Acesso em: 17/03/2016

BRASIL, Tribunal de Contas da União; **Licitações e contratos: orientações e jurisprudência do TCU** / Tribunal de Contas da União. – 4ª edição, revisada, atualizada e ampliada – Brasília: TCU, Secretaria-Geral da Presidência: Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração e Publicações, 2010.

BRASIL, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação, **Instrução Normativa nº5**, de 27 de junho de 2014, Disponível em: <<http://www.comprasgovernamentais.gov.br/paginas/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-no-5-de-27-de-junho-de-2014>>. Acesso em: 22/04/2016

BRASIL, Ministério da Defesa, **Exército Brasileiro**, Disponível em: <<http://www.eb.mil.br/>>. Acesso em: 18/05/2016

BRASIL, Ministério da Defesa, Exército Brasileiro, **16º Grupo de Artilharia de Campanha Autopropulsado**, Disponível em: <<http://www.16gacap.eb.mil.br/index.php/>>. Acesso em: 18/05/2016

D'ASCENÇÃO, Luiz Carlos M., **Organização, sistemas e métodos: análise, redesenho e informatização de processos administrativos**, 1ª Edição, São Paulo: Atlas, 2007.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella, **Direito Administrativo**, 15ª edição, São Paulo: Atlas, 2003.

GIL, Antônio Carlos, **Como elaborar projetos de pesquisa**, 4ª edição, São Paulo: Atlas, 2002.

LEITE, Francisco Tarciso, **Metodologia Científica: métodos e técnicas de pesquisa: monografias, dissertações, teses e livros**, Aparecida-SP: Ideias e Letras, 2008.

MATIAS-PEREIRA, José, **Manual de Metodologia da Pesquisa Científica**, São Paulo: Atlas, 2007.

MATIAS-PEREIRA, José, **Curso de Administração Pública: Foco nas instituições e Ações Governamentais**, São Paulo: Atlas, 2008.

MATTAR, Fauze Najib. **Pesquisa de Marketing: metodologia, planejamento, execução, análise**, 1ª Edição, São Paulo: Atlas, 1994.

MEDAUAR, Odete, **Direito Administrativo Moderno**, 13ª edição, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

MEIRELLES, Hely Lopes, **Licitação e Contrato Administrativo**, 14ª Edição, São Paulo: Malheiros, 2007.

MEIRELLES, Hely Lopes, **Direito Administrativo Brasileiro**, 39ª Edição, São Paulo: Malheiros, 2013.

OLIVEIRA, Djalma de Pinho Rebouças de. , **Administração de Processos: Conceitos, Metodologia e Práticas**, São Paulo: Atlas, 2006.

SALDANHA, Clezio, **Introdução à Gestão Pública**, 2ª edição, São Paulo: Saraiva, 2006.

SILVA, R. C. da, **Compras Compartilhadas Sustentáveis**, 2014, Disponível em: <<http://www.comprasgovernamentais.gov.br/paginas/artigos/compras-compartilhadas-sustentaveis>>. Acesso em: 04/05/2016

SLACK, Nigel, **Gerenciamento de Operações e Processos: princípios e práticas de impacto estratégico**, 2ª Edição, Porto Alegre : Bookman, 2013.

S. KAHLMEYER-MERTENS, Roberto... [et al], **Como elaborar projetos de pesquisa**: linguagem e método, Rio de Janeiro: FGV, 2007.