



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
FACULDADE DE DIREITO DO RECIFE

Pablo Darlan Fraga Vasconcelos

LICITAÇÕES CENTRALIZADAS:

Uma análise da configuração praticada pelo Exército Brasileiro.

Recife, 2019

Pablo Darlan Fraga Vasconcelos

LICITAÇÕES CENTRALIZADAS:

Uma análise da configuração praticada pelo Exército Brasileiro.

Monografia apresentada como requisito parcial para Conclusão do Curso de Bacharelado em Direito pela UFPE.

Área de Conhecimento: Direito Administrativo.

Orientador: Manoel de Oliveira Erhardt

Recife, 2019

Pablo Darlan Fraga Vasconcelos

LICITAÇÕES CENTRALIZADAS: Uma análise da configuração praticada pelo Exército Brasileiro.

Monografia Final de Curso

Para Obtenção do Título de Bacharel em Direito

Universidade Federal de Pernambuco/CCJ/FDR

Data de Aprovação:

Prof.

Prof.

Prof.

AGRADECIMENTOS

A Universidade Federal de Pernambuco, que novamente me proporciona o regozijo de cursar uma graduação.

Ao Exército Brasileiro, que há dezesseis anos tem despendido suporte para meu engrandecimento.

A minha graciosa família, alicerce fundamental de minha existência.

A minha engenhosa namorada, fiel incentivadora, presente desde o limiar desta trajetória.

EPÍGRAFE

“Sonho que se sonha só, é só um sonho
que se sonha só, mas sonho que se sonha
junto é realidade”

Raul Seixas

RESUMO

Este trabalho apresenta uma análise das aquisições públicas de bens e serviços na forma de licitação centralizada. A partir da necessidade da implementação de procedimentos cada vez mais eficientes no setor público, pretendeu-se apresentar as vantagens e desvantagens de aquisições realizadas por um órgão gerenciador para demais entidades participantes. Optou-se pelo método de pesquisa qualitativa, de natureza descritiva e exploratória. Para tanto, foi realizada pesquisa bibliográfica e utilizado o Sistema de Acompanhamento de Gestão para obtenção de dados estatísticos no estudo da configuração de centralização de compras, praticada pelo Exército Brasileiro, mais especificamente na área de influência do Comando da 7ª Região Militar, órgão encarregado pela coordenação das aquisições realizadas pelas Organizações Militares do Exército na área do Comando Militar do Nordeste. Foi realizada entrevista e procedida aplicação de questionários estruturados que forneceram uma percepção estratégica e prática acerca das aquisições centralizadas. Na análise dos dados e da implementação da legislação pertinente, foi possível identificar: o efetivo aproximado de pessoas envolvidas em cada uma das formas de aquisição; o tempo médio de contratação; a redução dos preços contratados em razão do ganho de escala; a racionalização dos recursos na gestão pública, bem como uma possível sinergia com a implementação de um modelo híbrido de aquisições.

Palavras-chave: Aquisições Centralizadas; Licitação; Pregão Eletrônico; Registro de Preços.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ARP - Ata de Registro de Preços

CCC - Comissão Central de Compras

CODUG - Código de Unidade Gestora

CF - Constituição Federal

CGU - Controladoria Geral da União

DASP - Departamento de Administração do Serviço Público

DM - Divisão de Material

EB - Exército Brasileiro

EC - Emenda Constitucional

GCALC - Grupo de Coordenação e Acompanhamento de Licitações e Contratos

OD - Ordenador de Despesas

OM - Organização Militar

OMs - Organizações Militares

RM - Região Militar

RMR - Região Metropolitana do Recife

SALC - Seção de Aquisições Licitações e Contratos

SEF - Secretaria de Economia e Finanças

SIASG - Sistema Integrado de Administração e Serviços Gerais

SICAF - Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores

SRP - Sistema de Registro de Preços

TCU - Tribunal de Contas da União

UG - Unidade Gestora

UGG - Unidade Gestora Gerenciadora

UGP - Unidade Gestora Participante

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Recursos empenhados pelas OMs da RMR - ano 2018.....	14
Gráfico 2 - Recursos empenhados por modalidade de licitação - ano 2018.....	21

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Perfil dos entrevistados.....	33
Tabela 2 - Licitações por Modalidade.....	34
Tabela 3 - Operacionalização dos certames.....	36

1 Introdução

A obrigatoriedade da Administração Pública licitar tem previsão constitucional e regulamentação em legislação específica, por meio da qual são estabelecidos critérios e procedimentos que visam aprimorar os processos aquisitivos para o setor público.

O procedimento licitatório viabiliza, em harmonia com os princípios administrativos, a escolha da proposta mais adequada para o poder público, onde cada órgão com autonomia elabora seus processos de compras para atender suas necessidades.

Nesse sentido, são denominadas “compras descentralizadas, pois são aquelas realizadas de forma autônoma pelos órgãos ou entidades da administração pública que serão usuários das mesmas”¹ (FERNANDES, 1999, p. 6).

Entretanto, existe a previsão legal para aquisição de bens e serviços de forma centralizada, ou seja, um órgão gerenciador que se responsabiliza por todos os procedimentos relacionados à aquisição de bens ou contratação de serviços para vários outros órgãos e entidades.

Esta estrutura de aquisições é o objeto de estudo do presente trabalho, que tem o intuito de verificar as vantagens e desvantagens do modelo centralizado de licitação, apresentando conceitos e ferramentas para avaliar em que medida sua implementação possa contribuir para uma gestão efetiva da coisa pública.

Para isso será procedida análise da configuração praticada no âmbito do Exército Brasileiro, mais precisamente na área de influência do Comando da 7ª Região Militar, responsável pela coordenação, fiscalização e implementação de estratégias nas aquisições para as Organizações Militares na área do Comando Militar do Nordeste.

As Organizações Militares do Exército Brasileiro são Unidades Administrativas com autonomia para realizar atos e fatos de gestão dos recursos alocados, dessa forma realizam seus próprios certames.

¹ FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Licitação: centralização ou descentralização?** Correio Braziliense – Suplemento de Direito & Justiça. Brasília: p. 6, 1999.

Diante de um cenário voltado para implementação de práticas cada vez mais eficientes na Administração Pública, a Secretaria de Economia e Finanças do Exército, instaurou a Portaria nº 01, de 27 de janeiro de 2014, prevendo a criação de divisões específicas para coordenar a centralização das aquisições para Força Terrestre.

Com isso, o Comando da 7ª Região Militar criou o Grupo de Coordenação e Acompanhamento de Licitações e Contratos (GCALC) para planejar, organizar e controlar os processos licitatórios das Organizações Militares da Região Metropolitana do Recife.

Para o desenvolvimento do presente trabalho, procederam-se pesquisas bibliográficas, aplicação de questionários estruturados e entrevista com o Chefe do GCALC .

Sendo assim, o presente estudo estrutura-se em seções, apresentando na de número 2, os procedimentos licitatórios previstos em legislação específica para realização das aquisições.

Na seção 3 serão tratados especificamente os procedimentos para aquisições públicas centralizadas. Na sequência, a seção 4 é dedicada a caracterização da organização estudada, com a análise do Grupo de Coordenação e Acompanhamento de Licitações e Contratos do Comando da 7ª Região Militar.

A seção 5 está destinada a apresentação e análise dos dados coletados por meio de entrevista e questionário aplicado a integrantes dos setores de compras de cada Organização Militar do Exército, localizada na Região Metropolitana do Recife.

2 Procedimento licitatório

2.1 Obrigatoriedade de licitar como regra

O processo de centralização de compras está contido em um conceito ainda mais amplo, a licitação, procedimento administrativo legalmente instituído para viabilizar as aquisições do poder público.

Por certo que tais contratações não podem ser realizadas sem uma ação prévia, que possibilite o bom uso dos recursos públicos, ao garantir igualdade de condições sob a égide do princípio da impessoalidade.

Consiste na escolha da proposta que mais se adequa a necessidade da Administração Pública, considerando para isso qualidade e preço. Por toda essa importância, o tema licitação adquiriu campo próprio, devendo ser processada e julgada em conformidade com os princípios que lhe são concernentes.

Segundo Celso Antônio Bandeira de Mello, entende-se por licitação

um certame que as entidades governamentais devem promover e no qual abrem disputa entre os interessados e com elas trava determinadas relações de conteúdo patrimonial, para escolher a proposta mais vantajosa às conveniências públicas².

Conforme a Lei nº 8.666/93, conhecida por ser o estatuto licitatório ou ainda a lei geral de licitações, as obras, serviços, compras e alienações da Administração Pública deverão ser feitas por meio de licitação pública, ressalvadas as exceções previstas na lei.

As exceções são denominadas de contratação direta pela lei geral, que prevê o instituto da licitação dispensada, a licitação dispensável e a possibilidade de inexigibilidade de licitação.

As hipóteses de contratação direta com licitação dispensada estão dispostas de forma exaustiva nos incisos I e II do art. 17 da referida lei, onde o próprio legislador dispensou o procedimento licitatório, sem abrir margem para que o gestor crie outras figuras.

² MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**, São Paulo: Malheiros, p. 469, 2009.

Na licitação dispensável prevista no art. 24, o legislador deixou ao administrador a faculdade de dispensar o procedimento licitatório para determinados objetos.

Para Rafael Carvalho Rezende Oliveira

A dispensa de licitação possui duas características principais: a) rol taxativo, pois as hipóteses de dispensa são exceções à regra da licitação; e b) discricionariedade do administrador, uma vez que a dispensa depende da avaliação da conveniência e da oportunidade no caso concreto, sendo admitida a realização da licitação³.

Entende-se com isso, que “o administrador, mesmo nesses casos, poderá realizar licitação, se entender mais conveniente para a Administração”⁴ (CARVALHO FILHO, 2015, p. 258).

Outra hipótese de contratação direta é a inexigibilidade de licitação, ocorre quando a circunstância de fato impede o certame. É o caso de inviabilidade de competição, quando o procedimento licitatório poderá se afigurar desnecessário ou até deletério para a Administração.

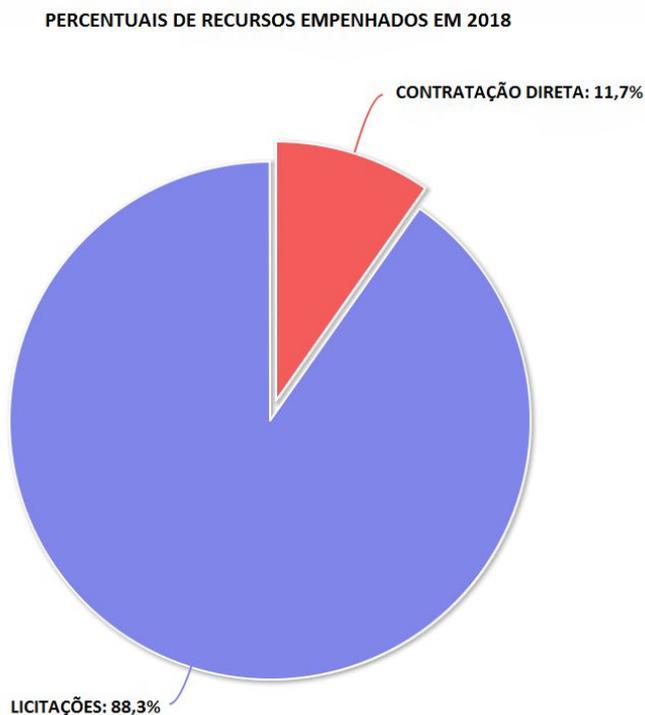
O instituto da inexigibilidade não é uma alternativa à dispensa de licitação. É anterior, pois se trata de uma verificação de ordem fática. A dispensa de licitação pressupõe a instauração do processo licitatório, o que a depender da situação, estando presentes os requisitos legais, poderá o administrador público submeter o objeto de seu interesse à competição ou dispensá-la.

As licitações dispensadas, dispensáveis e inexigibilidades são exceções ao dever de licitar, conforme dados do Sistema de Acompanhamento de Gestão (SAG), desenvolvido para prover informações gerenciais sobre a gestão dos recursos utilizados pelo Exército Brasileiro, 11,7% dos recursos financeiros das Organizações Militares da Região Metropolitana do Recife, foram empenhados para contratação direta no ano de 2018.

³ OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Licitações e Contratos Administrativos: Teoria e Prática**. São Paulo: Método, p. 54, 2019;

⁴ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, p. 258, 2015.

Gráfico 1 - Recursos empenhados pelas OMs da RMR ano 2018



Fonte: SAG

Ressalte-se ainda, que inclusive nas hipóteses de contratação direta, as aquisições serão efetuadas por meio de um procedimento com a observância dos princípios que regem a Administração Pública.

2.2 Princípios basilares do procedimento licitatório

A lei geral de licitações, traz no *caput* do art. 3º os princípios concernentes à licitação

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.

Anteriormente, à exceção do princípio da eficiência, que tornou-se explícito com a Emenda Constitucional nº 19/98, a Constituição Federal de 1988 positivou princípios norteadores da administração pública, assim como dispõe o *caput* de seu 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 da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade”.

Com efeito, percebe-se que os princípios da legalidade, moralidade e publicidade, comprovando sua importância, já estavam previstos no art. 37 da Constituição Federal, razão pela qual foram replicados no estatuto licitatório.

Depreende-se ainda, com a leitura do *caput* do art. 3º da lei geral de licitações, que não há um rol taxativo dos princípios que deverão ser observados no certame licitatório, o que abre margem para variadas contribuições doutrinárias.

Para Maria Sylvia Zannela Di Pietro

A própria licitação constitui um princípio a que se vincula a Administração Pública. Ela é decorrência do princípio da indisponibilidade do interesse público e que se constitui em uma restrição à liberdade administrativa na escolha do contratante⁵.

O interesse público aponta que o administrador no uso de suas atribuições não pode dispor dos interesses do povo, ocorre a indisponibilidade do interesse público, intrinsecamente ligado ao princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado, que é o princípio geral de direito inerente a qualquer ordenamento jurídico ocidental.

Em harmonia com o interesse público, a centralização de compras orienta-se especialmente pelo princípio da eficiência, o qual

exige que a atividade administrativa seja exercida com presteza, perfeição e rendimento funcional. É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em se desempenhar apenas com uma legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento às necessidades da comunidade e de seus membros⁶.

A obrigação do administrador público realizar suas atribuições de maneira que venha atingir o melhor desempenho com o menor dispêndio de recursos possíveis deve observar outras regras, a exemplo do princípio da legalidade⁷.

⁵ DI PIETRO, Maria Sylvia Zannela. **Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, p. 294, 1999;

⁶ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2000.p. 90.

⁷ GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. São Paulo: Saraiva, p. 21, 2005.

2.3 Modalidades de licitação

As modalidades de licitação são os formatos assumidos pelo processo que a Administração Pública fará uso para cada certame e são variáveis conforme o objeto ou o valor da licitação.

O estatuto federal licitatório previu inicialmente cinco modalidades, quais sejam: concorrência, tomada de preços, convite, concurso e leilão. Posteriormente, houve o acréscimo da modalidade Pregão, mais recentemente foi criado o Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC), que é uma modalidade de licitação pública criada no Brasil para atender situações específicas, não sendo objeto deste trabalho.

2.3.1 Concorrência

A modalidade concorrência, de acordo com o art. 22, inciso I da lei geral “é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados que, na fase inicial de habilitação preliminar, comprovem possuir os requisitos mínimos de qualificação exigidos no edital para execução de seu objeto”.

Ressalte-se que com a edição do Decreto nº 9.412, de junho de 2018, foram atualizados os valores estimados em uma contratação que só poderá ser processada na modalidade concorrência.

No art. 23, I, “c”, da Lei 8666/93: obras e serviços de engenharia o valor passa de R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais) para R\$ 3.300.000,00 (três milhões e trezentos mil reais) com relação a compras e demais serviços o valor passa de 650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil reais) para R\$ 1.430.000,00 (um milhão, quatrocentos e trinta mil reais).

Sendo utilizada a concorrência na forma de consórcios, deverá aplicar o dobro se for formado por até três entes da federação, e caso seja o formado por um número maior aplicar-se-á o triplo.

Essa modalidade destaca-se por poder ser utilizada independentemente do valor do objeto, e não necessitar que o participante tenha um

cadastro prévio, pois requer, apenas, que esteja de acordo com as exigências legais previstas em edital.

2.3.2 Tomada de Preços

Tem como característica sua destinação estar ligada a participantes devidamente cadastrados, ou seja, que passaram pelo processo de análise prévia da situação da empresa, por meio da verificação de sua habilitação jurídica, de sua regularidade fiscal, de sua qualificação econômico-financeira e de sua qualificação técnica. Apresenta duas importantes fases: na primeira são analisadas as condições para sua habilitação e, na segunda, o licitante fornece sua proposta de preço.

A Tomada de preços é regida pela Lei nº 8.666/93, que destaca no Art. 22, parágrafo 2º:

Tomada de preços é a modalidade de licitação entre interessados devidamente cadastrados ou que atenderem a todas as condições exigidas para cadastramento até o terceiro dia anterior à data do recebimento das propostas, observada a necessária qualificação.

Com a edição do Decreto nº 9.412, essa modalidade de licitação ao ser adotada para obras e serviços de engenharia teve seu valor atualizado de R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais) para R\$ 3.300.000,00 (três milhões e trezentos mil reais) e no caso de compras e outros serviços de valor até R\$ 650.000,00 (seiscentos e cinqüenta mil reais) passou para R\$ 1.430.000,00 (um milhão, quatrocentos e trinta mil reais).

2.3.3 Convite

A modalidade Convite é normalmente considerada a mais simples das modalidades licitatórias, após a atualização dos valores pelo Decreto nº 9.412 é utilizada para obras e serviços de engenharia de até R\$ 330.000,00 (trezentos e trinta mil reais) ou para compra de bens e outros serviços no valor de até R\$ 176.000,00 (cento e setenta e seis mil reais).

No parágrafo 3º do art. 22 da Lei nº 8.666/93 convite é:

a modalidade de licitação entre interessados do ramo pertinente ao seu objeto, cadastrados ou não, escolhidos e convidados em número mínimo de três (03) pela unidade administrativa, a qual afixará, em local apropriado, cópia do instrumento convocatório e o estenderá aos demais cadastrados na correspondente especialidade que manifestarem seu interesse com antecedência de até 24 (vinte e quatro) horas da apresentação das propostas.

2.3.4 Concurso

O concurso se diferencia das demais modalidades porquanto tem previsão de ser utilizado para escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, quando a administração necessita de trabalho específico. A contratação é realizada através da publicação de edital com 45 dias de antecedência para que todos que estejam interessados e estejam dentro dos requisitos do edital possam participar.

Segundo o parágrafo 4º do art. 22 da Lei nº 8.666/93:

Concurso é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados para escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, mediante a instituição de prêmios ou remuneração aos vencedores, conforme critérios constantes de edital publicado na imprensa oficial com antecedência mínima de 45 (quarenta e cinco) dias.

2.3.5 Leilão

O Leilão diferencia-se das demais por ser uma modalidade que se utiliza do “maior lance”, sendo amplamente utilizado para venda de bens da Administração que não possuam mais utilidade pública.

A modalidade Leilão, segundo o art. 22, parágrafo 5º da Lei nº 8.666/93:

É a modalidade de licitação entre quaisquer interessados para a venda de bens móveis inservíveis para a administração ou de produtos legalmente apreendidos ou penhorados, ou para a alienação de bens imóveis prevista no art. 19, a quem oferecer o maior lance, igual ou superior ao valor da avaliação.

Antes da publicação do Decreto nº 9.412, os valores que são cabíveis a essa modalidade não poderiam ultrapassar os R\$ 650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil reais) venda de bens móveis avaliados, isolada ou globalmente, como exposto no

art. 17, parágrafo 6º da lei de licitações. Após a publicação, o valor previsto no art. 23, inciso II, alínea "b", passou para R\$ 1.430.000,00 (um milhão, quatrocentos e trinta mil reais).

Para Justen Filho as cinco modalidades de licitação podem ser subdivididas considerando características em dois grupos distintos, apenas como classificação doutrinária, existiria um grupo comum para concorrência, tomada de preços e convite, e um grupo especial, para concurso e leilão⁸.

2.3.6 Pregão

O Decreto 3.555, de 08 de agosto de 2000, aprovou o regulamento da modalidade pregão no âmbito da União, tratando essencialmente do pregão presencial, almejando para Administração Pública uma forma de aquisição mais ágil e competitiva.

Ocorreu a criação de uma modalidade “com disciplina e procedimentos próprios, visando acelerar o processo de escolha de futuros contratados da Administração em hipóteses determinadas e específicas”⁹ (CARVALHO FILHO, 2010, p. 327)

A Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, nos termos do art. 37, inciso XXI, estendeu a modalidade para União, Estados, Distrito Federal e Municípios, prevendo sua utilização para aquisição de bens e serviços comuns.

O parágrafo único, art. 1º da referida lei define bens e serviços comuns como “aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado”.

Niebuhr (2005) afirma que “de todo modo, a incidência do pregão depende da natureza do objeto licitado, ou melhor, da qualificação dele como bem ou serviço comum”¹⁰, dessa forma, as características do objeto devem ser usualmente oferecidas no mercado.

⁸ JUSTEN FILHO, M. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. 14ª ed. São Paulo: Dialética, 2010;

⁹ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2015;

¹⁰ NIEBUHR, J. M. **Pregão Presencial e Eletrônico**. 2ª ed. Curitiba: Zênite, 2005.

Atualmente, poderá ser procedida de duas formas: presencial realizado em espaço físico predeterminado e onde estarão todos os interessados no processo; e eletrônico realizado por meio da internet, onde os interessados poderão participar de qualquer lugar que possua equipamento de Tecnologia da Informação e acesso à rede mundial de computadores.

A regulamentação na forma eletrônica se deu com a edição do Decreto nº 5.450, de 31 de maio de 2005, este previu no *caput* do art. 4º a modalidade pregão como obrigatória na esfera federal para aquisição de bens e serviços comuns optando preferencialmente pela forma eletrônica, salvo nos casos de comprovada inviabilidade.

O Pregão Eletrônico é “aquele efetuado por meio de utilização de recursos de tecnologia da informação, ou seja, por meio de comunicação pela Internet”¹¹ (MEIRELLES, 1999, p. 250)

O pregão não apresenta limitação de valores, podendo ser utilizado qualquer que seja o vulto da licitação. O critério de julgamento de proposta é predominantemente o menor preço, porém existe a possibilidade considerando o objeto a ser licitado, de utilização como critério o maior desconto.

A agilidade no pregão eletrônico torna-se possível pela desburocratização dos procedimentos, uma vez que ocorre o estabelecimento de uma sequência diferenciada das demais modalidades licitatórias para as etapas do certame¹².

A possibilidade de negociação e escolha da proposta mais vantajosa é potencializada através de lances verbais ou virtuais, inferiores à proposta inicial, ocorre na prática um leilão ao contrário.

Apesar do exposto, o pregão não exclui as demais modalidades de licitação, no entanto apresenta peculiaridades diferenciadas, mais adaptadas a maioria das necessidades da Administração Pública.

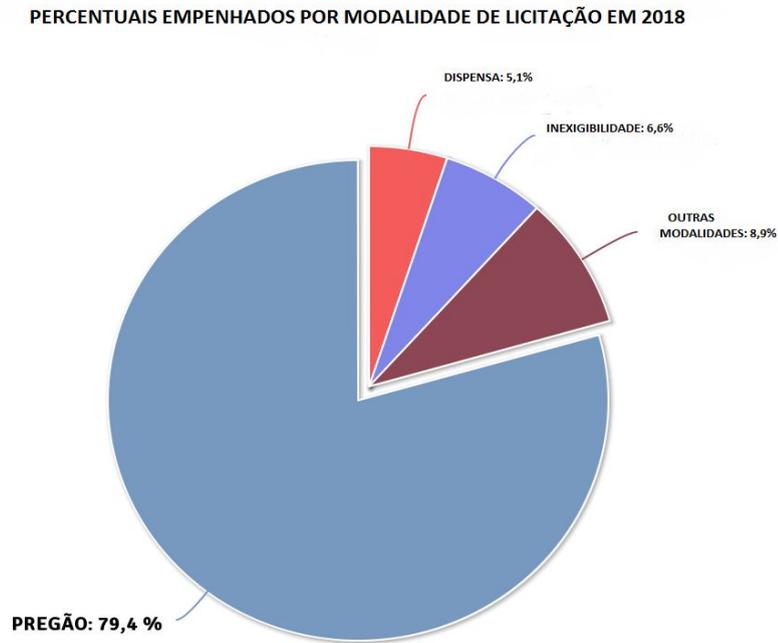
A utilização da Tecnologia da Informação, permite a realização de pregão eletrônico para certames centralizados, ou seja, conduzidos por um órgão público gerenciador e demais interessados no mesmo objeto como participantes, desde que manifestem sua intenção de participação no sistema.

¹¹ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 29ª ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 250;

¹² BITTENCOURT, Sidney. **Pregão Eletrônico**. 3ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

No ano de 2018, de acordo com o Sistema de Acompanhamento de Gestão do Exército Brasileiro, o percentual de recursos empenhados para contratações realizadas pela modalidade pregão foi de 79,4% comparativamente às demais, conforme gráfico 2.

Gráfico 2 - Recursos empenhados por modalidade de licitação ano 2018



Fonte: SAG

3 Aquisições públicas centralizadas

3.1 Conceito e surgimento

Quando um determinado órgão público realiza um procedimento licitatório com a finalidade única de atender suas necessidades isoladamente, está realizando uma aquisição descentralizada, que se realizará conforme suas necessidades e planejamento.

Em contrapartida, a compra centralizada é no dizer de Madeira¹³ (2010, p. 06) “quando uma atividade inerente à Administração é realizada por uma unidade desta diferente daquela que gerou a necessidade”.

Trata-se de um compartilhamento de recursos para compra de bens e contratação de serviços, no qual se busca a redução dos custos e eliminação dos processos repetitivos com a padronização de procedimentos.

Na Administração Pública Federal, a formulação da política de centralização e padronização das compras públicas remonta a Era Vargas e apresenta inspiração em modelos internacionais.

Surgiu inicialmente a Comissão Central de Compras (CCC), por meio do Decreto nº 19.587, de 14 de janeiro de 1931, que contou com o apoio de uma equipe de empresários e engenheiros, de perfil técnico e experiência em gestão de empresas públicas e privadas¹⁴.

Sob a égide do Estado Novo, em 1937, foi criada a Divisão de Material (DM), no Departamento de Administração do Serviço Público (DASP), posteriormente promulga-se o Decreto-Lei nº 2.206, de 20 de maio de 1940, que revisou as regras e os procedimentos de compras, bem como os mecanismos de controle do Tribunal de Contas da União (TCU), além de criar unidades de material nos órgãos da Administração Federal¹⁵.

¹³ MADEIRA, José Maria Pinheiro. **Administração pública**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010;

¹⁴ FERNANDES, Ciro Campos Christo. **A centralização das compras na administração federal: lições da história**. Brasília: VIII Congresso CONSAD de Gestão Pública, Painel 48/148, 2015;

¹⁵ FERNANDES, Ciro Campos Christo. **A centralização das compras na administração federal: lições da história**. Brasília: VIII Congresso CONSAD de Gestão Pública, Painel 48/148, 2015.

Devido a instabilidade política e econômica à época ocorreu o enfraquecimento do DASP, o que culminou no abandono do processo de centralização de compras.

Em meados dos anos 1990, tem início a Reforma Gerencial do Estado, por meio da qual foram procedidas mudanças nos paradigmas da Administração Pública brasileira, havendo a inserção de conceitos e técnicas gerenciais, em alternativa ao ultrapassado modelo burocrático e patrimonialista. Para Bresser-Pereira (1998) o objetivo era contribuir para que a Administração Pública se tornasse mais eficiente e moderna¹⁶.

Costa (2000) aponta ser consensual a existência da necessidade de modificação do sistema de aquisições públicas no Brasil, portanto há necessidade de uma reestruturação administrativa¹⁷.

Nesse aspecto a Reforma Gerencial surge para implementar mudanças que resultem em mais agilidade, eficiência e transparência no gasto público. Com isso a área de compras públicas torna-se cada vez mais complexa e estratégica.

Corroborando esse raciocínio Fernandes (2015, p. 5) declara que

o papel estratégico que as compras públicas tendem a assumir implica em adotar formatos de organização que combinem centralização e descentralização em múltiplos e diversificados arranjos, apoiados na utilização intensiva das tecnologias de comunicação eletrônica¹⁸.

3.2 Operacionalização das aquisições centralizadas

Os processos de aquisições centralizadas procuram atender a demandas de mais de um órgão público. Ao mesmo tempo, serão destinados a contratações frequentes, entregas parceladas e ainda quando não for possível definir previamente o quantitativo exato a ser demandado pelas instituições.

A ferramenta capaz de viabilizar as aquisições públicas centralizadas é o Sistema de Registro de Preços (SRP), por meio do qual o licitante que propuser o

¹⁶ BRESSER-PEREIRA, Luiz C. **Reforma do Estado para a Cidadania**. 34ª ed. São Paulo, 1998;

¹⁷ COSTA, A. L. Sistemas de Compras Privadas e Públicas no Brasil. **Revista de Administração**, outubro/dezembro, p. 119-128, 2000;

¹⁸ FERNANDES, Ciro Campos Christo. **A centralização das compras na administração federal: lições da história**. Brasília: VIII Congresso CONSAD de Gestão Pública, Painel 48/148, 2015.

menor preço será declarado vencedor e terá sua proposta registrada por um período previamente estabelecido para futura contratação, conforme o surgimento da necessidade.

Conforme inc. I, art. 2º do Decreto Federal nº 7.892/13, o Sistema de Registro de Preços consiste em um conjunto de procedimentos para registro formal de preços de produtos, ou de prestação de serviços, para contratações futuras.

Para Jacoby Fernandes

SRP é um procedimento especial de licitação que se efetiva por meio de uma concorrência ou pregão *sui generis*, selecionando a proposta mais vantajosa, com observância do princípio da isonomia, para eventual e futura contratação pela Administração¹⁹.

Trata-se de um procedimento de aquisição por meio do qual se objetiva efetuar um cadastro de determinados objetos, os quais ficarão com seus preços registrados para quando for oportuno para a administração serem adquiridos nos preços e nas condições fixadas.

Na prática o SRP funciona como um grande cadastro de produtos e fornecedores, selecionados por um processo licitatório podendo ser utilizado nas modalidades Concorrência e Pregão. Para (TORRES, 2009, p. 75), trata-se de um mecanismo para formação de banco de preços de fornecedores²⁰.

No âmbito do Exército Brasileiro, a Secretaria de Economia e Finanças editou a Portaria nº 01, de 27 de janeiro de 2014, especificando a utilização do SRP para modalidades de pregão e concorrência,

Art. 8º As licitações utilizando o SRP deverão ser realizadas, obrigatoriamente, nas modalidades de pregão ou de concorrência tipo menor preço, respeitadas as disposições da Lei nº 8.666/1993 e da Lei nº 10.520/2002 e suas atualizações, o Decreto nº 3.555/2000 e suas atualizações, o Decreto nº 5.450/2005 e o Decreto nº 7.892/2013.

O art. 5º, inc. II e V do Decreto nº 7.892, assim prescreve que:

Art. 5º Caberá ao órgão gerenciador a prática de todos os atos de controle e administração do Sistema de Registro de Preços, e ainda o seguinte:
II - consolidar informações relativas à estimativa individual e total de consumo, promovendo a adequação dos respectivos termos de referência

¹⁹ FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Sistema de Registro de Preços e Pregão Presencial e Eletrônico**. 5ª ed. Belo Horizonte. Fórum, 2013;

²⁰ TORRES, Ronny Charles Lopes de. **Leis de Licitações Públicas Comentadas**. 2ª ed, Juspodivm, 2009.

ou projetos básicos encaminhados para atender aos requisitos de padronização e racionalização;

V - confirmar junto aos órgãos participantes a sua concordância com o objeto a ser licitado, inclusive quanto aos quantitativos e termo de referência ou projeto básico.

O Órgão Gerenciador é quem define o objeto conforme condições, quantidades e exigências estabelecidas em edital e anexos visando atender suas próprias necessidades com todas as informações relativas à estimativa individual e o total de consumo.

A licitação com base Sistema de Registro de Preços prescinde de dotação orçamentária, esta que é uma exigência da Lei 8.666/93 para assegurar o pagamento do bem ou serviço adquirido, porém com o objetivo específico de registrar preços para determinados objetos, pode-se selecionar a proposta mais vantajosa e solicitar o crédito posteriormente²¹.

A dispensa de dotação orçamentária tem previsão no parágrafo 2º, art. 7º do Decreto nº 7.892/13. Bittencourt (2013, p.20), declara ser acertada a desobrigação, tendo em vista que seria imprópria a exigência de dotação orçamentária na licitação para SRP, já que não há certeza da contratação²².

O Decreto traz ainda no art. 17, a previsão de revisão dos preços em decorrência de eventual redução daqueles praticados no mercado, ou de fato que eleve o custo dos serviços ou bens registrados, cabendo ao Órgão Gerenciador da Ata promover as necessárias negociações juntos aos fornecedores.

O valor ofertado pelo bem ou serviço é fixado na Ata de Registro de Preços (ARP), esta assinala o compromisso estabelecido entre os órgãos, os licitantes e as condições da aquisição.

Para Guimarães e Niebuhr (2013, p. 86), a ata de registro de preços é um pré-contrato que deve conter todos os elementos para que o vencedor da licitação assumira o compromisso de entregar o objeto licitado nas condições estabelecidas no edital²³.

²¹ FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Sistema de Registro de Preços e Pregão Presencial e Eletrônico**. 5ªed. Belo Horizonte. Fórum, 2013;

²² BITTENCOURT, Sidney. **Pregão Eletrônico**. 3ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2010;

²³ GUIMARAES, Edgar; NIEBUHR, Joel de Menezes. **Registro de Preços: aspectos práticos e jurídicos**. 2ª ed. Belo Horizonte: Fórum 2013.

Apesar da Ata de Registro de Preços ser um documento vinculativo e obrigacional, considera-se que gera apenas expectativa de contratação para fornecedores, atendendo as disposições do edital e das propostas vencedoras da licitação.

Existe também a previsão para aqueles que não tendo participado dos procedimentos iniciais da licitação, atendendo os requisitos da legislação referente ao registro de preço, poderem aderir à Ata de Registro de Preços. Estes são denominados órgãos não participantes e esta adesão é também conhecida como “carona”.

Os limites para adesão às atas de registro de preços foram alterados com a edição do Decreto nº 9.488/18, passando a vigorar desde 1º de outubro de 2018, o limite individual permitia que cada órgão ou entidade não participante pudesse aderir a 100% (cem por cento) dos quantitativos dos itens do instrumento convocatório e registrados na ata de registro de preços para o órgão gerenciador e órgãos participantes.

A partir da mudança, o parágrafo 3º do art. 22 do decreto nº 7.892/13 foi alterado para prever a redução do limite individual de 100% (cem por cento) para 50% (cinquenta por cento).

Quanto a soma do quantitativo de todas as adesões, o decreto nº 7.892/13 previa o quádruplo do quantitativo registrado como limite global, com a alteração, o §4º do art. 22 foi alterado para reduzir o limite global a apenas o dobro do quantitativo registrado a cada item.

A concordância da empresa com registro na Ata é imprescindível para que o procedimento de adesão tenha continuidade, tendo em vista que o fornecedor não estará obrigado a fornecer o bem ou serviço pois este quantitativo não fez parte da proposta inicial da contratação.

Essa possibilidade de vários órgãos federais se unirem em processo licitatório único foi viabilizada operacionalmente quando o decreto nº 7.892 criou o mecanismo da Intenção de Registro de Preço (IRP).

A IRP é aberta por meio de acesso ao *site* de compras governamentais - comprasnet, um portal por onde também a sociedade pode acompanhar todo o

desenvolvimento das compras governamentais, inclusive às sessões públicas *online* e em tempo real.

O órgão que iniciar o processo de aquisição abre uma IRP incluindo todos os itens que deseja licitar, bem como suas características, tais como: descrição, quantidades e preço.

É o que prescreve o *caput* do art. 4º do Decreto:

Art. 4º Fica instituído o procedimento de Intenção de Registro de Preços - IRP, a ser operacionalizado por módulo do Sistema de Administração e Serviços Gerais - SIASG, que deverá ser utilizado pelos órgãos e entidades integrantes do Sistema de Serviços Gerais - SISG, para registro e divulgação dos itens a serem licitados.

Para operacionalizar o Registro de Preços é necessária a utilização de um sistema eletrônico integrado de compras governamentais, demanda atendida com a criação do Sistema Integrado de Administração dos Serviços Gerais (SIASG).

O SIASG é o sistema onde se operacionalizam as compras do Governo Federal. Tem a finalidade de funcionar como plataforma eletrônica para todo o processamento das ações governamentais, especialmente no que se refere às aquisições de bens e serviços.

É na plataforma SIASG-Comprasnet que se desenvolve todo procedimento legal para compras governamentais eletrônicas, sendo definido como o Sistema Eletrônico de Compras do Governo Federal.

Para Fernandes (2005), a implantação do sistema SIASG teve como objetivos diretos a redução de custos, o incremento da competição e do acesso, a redução de custos administrativos e o fortalecimento da prestação de contas das operações realizadas²⁴.

²⁴ FERNANDES, C. C. C.: **Abrangência, inserção e impacto transformador dos sistemas de compras eletrônicas na administração pública** – análise do Siasg/Comprasnet. Brasília: Revista do Serviço Público, 2005.

4 Caracterização da organização estudada

4.1 Organizações militares do exército

No Exército Brasileiro, as Organizações Militares (OMs) são unidades gestoras estruturadas para administração própria, possuindo competência para realizar atos de gestão de bens da União e de terceiros, ou seja, às OMs foi concedida autonomia administrativa.

A Portaria nº 15 da Secretaria de Economia e Finanças, de 19 de março de 2018, define as condições necessárias para concessão de autonomia às Organizações Militares:

Art. 5º São condições necessárias para a concessão da autonomia Adm:
I - existência no Quadro de Cargos / Quadro de Cargos Previstos (QC/QCP) dos seguintes agentes da administração: fiscal administrativo, encarregado do setor financeiro, encarregado do pagamento de pessoal, encarregado do setor de material e chefe da seção de aquisições licitações e contratos (SALC); e
II - existência de militares para função de ordenador de despesas (OD) e militares ou servidores civis como responsáveis pela conformidade dos registros de gestão (titulares e substitutos).

A OM com autonomia administrativa possui um cadastro no Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI) com Código de Unidade Gestora (CODUG), tem competência para atos e fatos de administração orçamentária, financeira e patrimonial.

Os atos e fatos administrativos são decorrentes da necessidade da Organização Militar cumprir suas funções institucionais. Sendo assim, cada OM tem responsabilidade e autonomia para proceder todos os atos concernentes aos procedimentos para aquisição de bens e contratação de serviços.

Cada Unidade Administrativo estabelece seu planejamento interno no atendimento às necessidades administrativas e operacionais para adquirir capacidade de promover os resultados pretendidos, impactando de forma positiva na atividade-fim da OM.

Em atendimento a uma política institucional, objetivando a redução do custo operacional dos processos, o aumento do poder de negociação com fornecedores e

a diminuição dos custos dos bens e serviços, foi editada a Portaria nº 01 de 27 de janeiro de 2014, da Secretaria de Economia e Finanças, normatizando o Sistema de Registro de Preços (SRP), instituído pelo Decreto nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013.

Conforme o art. 5º da Portaria:

As aquisições por meio do SRP no âmbito do Comando do Exército devem ser preferencialmente utilizadas nas seguintes hipóteses:

I - quando pelas características do bem ou serviço, houver necessidade de contratações frequentes;

II - quando for conveniente a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas ou contratação de serviços remunerados por unidade de medida;

III - quando for conveniente a aquisição de bens ou a contratação de serviços para atendimento a mais de uma Organização Militar (OM); e

IV - quando pela natureza do objeto a adquirir não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração da UG.

4.2 Grupo de Coordenação Acompanhamento de Licitações e Contratos (GCALC)

A Portaria nº 01 da Secretaria de Economia e Finanças (SEF), previu ainda a constituição do GCALC para coordenar licitações na modalidade pregão, na forma eletrônica com a utilização do Sistema de Registro de Preços.

As Unidades Gestoras poderão ainda realizar suas próprias licitações de bens e serviços comuns caso julguem que sua realização individual seja mais vantajosa para a Administração do que sua participação no SRP.

Para as Unidades que aderem ao GCALC, cabe a prática de todos os atos de controle e administração do SRP, para isso, deverá registrar sua intenção de registro de preços no Portal de Compras do Governo Federal (COMPRASNET).

Na Região Metropolitana do Recife, o Comando da 7ª Região Militar procedeu a implantação do Grupo de Coordenação e Acompanhamento de Licitações e Contratos, por meio do Boletim Regional nº 84, de 12 de maio de 2015.

Com isso estabeleceu uma relação direta com o setor de compras de cada Organização Militar. Esses setores de compras são institucionalmente denominados de Seção de Aquisições, Licitações e Contratos (SALC) e são responsáveis por concentrar todos os processos de aquisição de cada instituição.

No âmbito do Exército Brasileiro (EB), as Regiões Militares (RM) são grandes comandos territoriais, constituídos de uma base administrativa e de organizações militares de natureza variável.

As Regiões Militares têm jurisdição sobre a área em que estão localizadas para as atividades relativas ao apoio logístico, ao patrimônio, obras, e demais atribuições estabelecidas em normas específicas.

Nesse sentido, as RM são responsáveis por controlar e fiscalizar, no âmbito de sua área de jurisdição, as Organizações Militares integrantes da cadeia de suprimento, por intermédio de seus Escalões Logísticos.

As atribuições dos Grupos de Coordenação e Acompanhamento de Licitações e Contratos estão descritas no art. 13 da Portaria nº 01/SEF:

Art. 13. Os GCALC serão formados pelos fiscais administrativos das UGP, com vistas a:

I - definir, de forma consensual, as licitações sob responsabilidade de cada UGG;

II - coordenar as atividades das UGG e UGP de cada licitação;

III - fiscalizar os andamentos de cada processo;

IV - propor as devidas adaptações e melhorias nos procedimentos adotados, bem como à presente portaria; e

V - medir os benefícios das aquisições centralizadas quanto à economicidade, eficiência, eficácia e efetividade.

O GCALC do Comando da 7ª Região Militar, foi implantado plenamente de acordo com a Portaria, é formado por todas as Unidades do exército com autonomia administrativa localizadas nas cidades de Recife, Olinda e Jaboatão dos Guararapes. Atualmente, são em número de 17 (dezesete) Organizações militares.

O Grupo é responsável pelo planejamento e fiscalização de todas as licitações centralizadas realizadas na RMR, na qual cada OM responsável pela licitação é uma Unidade Gestora Gerenciadora (UGG) e a OM participante é uma Unidade Gestora Participante (UGP).

As licitações são atribuídas de acordo com seu objeto a respectiva Unidade Gestora vocacionada, a quem caberá a prática de todos os atos de controle e administração do SRP de sua responsabilidade.

Na fase interna deverá preparar termos padronizados constando os itens do certame para posterior envio a cada uma das Unidades Participantes, estas de acordo com seu planejamento interno, especificarão dentro do prazo estipulado as

quantidades para cada item, bem como farão a inclusão de itens de seu interesse e que não constam na relação padrão.

Decorrido o prazo para envio, as informações relativas à estimativa individual e total de consumo de todas as Unidades Participantes são consolidadas. A partir de então as Unidades Gerenciadoras são responsáveis por todos os atos no procedimento licitatório.

Cabe às Unidades Gestoras a adequação dos respectivos termos de referência ou projetos básicos encaminhados para atender aos requisitos de padronização e racionalização da contratação.

Sendo assim, deverá promover atos necessários à instrução processual para a realização do procedimento licitatório, ficando a seu encargo a realização da pesquisa de mercado para identificação detalhada do objeto e do valor estimado da licitação, bem como publicação no Diário Oficial da União (DOU) e facultativamente, conforme o vulto da licitação, sob responsabilidade do Ordenador de Despesas, em jornal de grande circulação.

Compete às Unidades Participantes manifestarem sua participação e concordância com o objeto a ser licitado, confirmando sua participação em cada item de seu interesse, especificando inclusive a quantidade de acordo com sua necessidade interna. Os atos relativos a sua inclusão no registro de preços são também formalizados e aprovados pela autoridade competente interna.

Para evitar desabastecimento, o GCALC implantou um calendário geral com os prazos para a execução dos procedimentos licitatórios e a previsão dos períodos para a entrada em vigor das ARP, a fim de orientar e facilitar os processos administrativos, por parte das UGG, com oportunidade.

As diretrizes são constantemente atualizadas por meio de reuniões constantes com Ordenadores de Despesas e técnicos responsáveis pela elaboração das requisições e/ou os editais de licitação, a fim de assessorar na elaboração e execução do processo licitatório, por parte das UGG.

5 Análise dos dados coletados

5.1 Procedimentos de coleta e análise de dados

Foi procedida entrevista com o Chefe do Grupo de Coordenação e Acompanhamento de Licitações e Contratos do Comando da 7ª Região Militar, Coronel Sérgio Ricardo Rodrigues de Araújo, que contribuiu com o estudo falando a respeito dos objetivos, atribuições, práticas essenciais, mudanças organizacionais e financeiras com a implantação do Grupo.

No intuito de ampliar a coleta de dados, foram aplicados 17 (dezesete) questionários com opções de respostas pré-estabelecidas a 01 (um) integrante de cada setor de compras das Organizações Militares que compõem o GCALC. Com a utilização do correio eletrônico, foi enviado questionário *online* após contato telefônico para solicitação e esclarecimento do objetivo da pesquisa.

Para estabelecer parâmetros comparativos relacionados aos anos de 2015 e 2018, foi abordado ainda, se necessário, a consulta aos demais integrantes de cada seção, considerando que houve perguntas relacionadas a anos pretéritos e por conseguinte, ocorrerá de o respondente não estar na função no período.

O questionário foi dividido em três partes, quais sejam: perfil dos entrevistados, perguntas sobre licitações e suas modalidades e questões sobre a operacionalização dos certames.

Com isso, pretendeu-se identificar o perfil profissional dos integrantes dos setores, além de averiguar os aspectos relacionados às vantagens e desvantagens dos modelos centralizados e descentralizados presentes na doutrina com aqueles obtidos na realização da pesquisa.

5.2 Processamento dos dados

Tabela 1 - Perfil dos entrevistados

Q1) Nível de escolaridade	Quantidade
Médio	2
Superior incompleto	3
Superior	9
Pós-graduação	2
Outros	1
Total	17

Q2) Área de formação	Quantidade
Administração	4
Ciências Contábeis	2
Direito	3
Economia	1
Tecnologia da Informação	1
Outros	1
Total	12

Q3) Natureza do cargo	Quantidade
Efetivo	12
Temporário	5
Total	17

Q4) Tempo de Efetivo Exercício na Função	Quantidade
Menos de 2 anos	4
De 2 a 4 anos	10
Acima de 4 anos	3
Total	17

Fonte: O autor

Com a tabulação dos resultados, percebe-se que a maior parte dos participantes da pesquisa está cursando ou já cursou pelo menos um curso superior, observa-se uma preferência para a área de direito aos considerar-se os cursos conclusos e os ainda em andamento, porém há um número maior de integrantes já formados em Administração.

Há um predomínio de servidores no setor de compras que possuem cargo efetivo, assim como prevê o parágrafo 1º, art. 10 da decreto nº 5.450, de 31 de maio de 2005. *In verbis*:

Art. 10. § 1º A equipe de apoio deverá ser integrada, em sua maioria, por servidores ocupantes de cargo efetivo ou emprego da administração pública, pertencentes, preferencialmente, ao quadro permanente do órgão ou entidade promotora da licitação.

Em consonância com o que prescreve o parágrafo 2º do mesmo artigo, as funções de pregoeiro e de membro da equipe de apoio, são desempenhadas por militares.

Segundo o Chefe do GCALC é essencial a permanência dos militares nas funções, pois a repetição leva à otimização dos procedimentos, padronização de bens, troca de experiências entre as Unidades Gestoras desencadeando procedimentos que contribuem para a coesão entre os integrantes.

Entre dos principais ganhos operacionais com a centralização está o aumento da especialização dos agentes da administração, que permite a cada OM dedicar-se a determinado tipo de licitação e aperfeiçoar-se, melhorando a cada ano e aumentando o poder de negociação.

Para isso, estimula-se a educação continuada e a capacitação constante dos pregoeiros e integrantes da equipe de apoio, instrumentando-lhes com ferramentas de negociação, orientando-os a participar de redes e fóruns de discussões sobre o tema.

Tabela 2 - Licitações por Modalidade

Q5) Quantas licitações foram realizadas por modalidade no ano de 2015	Quantidade
Concorrência	1
Tomada de Preços	2
Convite	21
Concurso	0
Leilão	4
Pregão	162
Total	190

Q6) Quantas licitações foram realizadas por modalidade no ano de 2018	Quantidade
Concorrência	1
Tomada de Preços	3
Convite	6
Concurso	0
Leilão	6
Pregão	98
Total	114

Q7) Quantas licitações Centralizadas / Descentralizadas no ano de 2015	Quantidade
Centralizadas	4
Descentralizadas	186
Total	190

Q8) Quantas licitações Centralizadas / Descentralizadas no ano de 2018	Quantidade
Centralizadas	44
Descentralizadas	70
Total	114

Fonte: O autor

Em 2015, foi criado o Grupo de Coordenação e Acompanhamento de Licitações e Contratos para efetivar a implantação da sistemática de pregões centralizados na Região Metropolitana do Recife, compreendendo as Organizações Militares de Recife, Olinda e Jaboatão dos Guararapes.

Do mesmo modo, o Chefe do GCALC expõe a finalidade de coordenar licitações na modalidade pregão, na sua forma eletrônica, com a utilização do Sistema de Registro de Preços, em proveito das Organizações Militares.

Com isso, as aquisições centralizadas são incentivadas a reduzir os processos e otimizar os custos de aquisição; planejar as compras anualmente e em conjunto para maximizar o ganho de escala, e consequentemente preços menores nas licitações.

Conforme os dados elencados, relacionados ao primeiro ano de implementação (2015) e o último ano completo antes da edição deste estudo (2018), percebe-se um aumento significativo da quantidade de pregões centralizados.

Em contrapartida, diminuiu significativamente a quantidade total de licitações, no ano de 2015 foram realizadas 190 (cento e noventa), já em 2018 foram realizadas 114 (cento e catorze), uma diminuição expressiva de 40% (quarenta por cento).

Como aponta o entrevistado, a unificação dos procedimentos em 01 (uma) UGG evita que outras 16 (dezesesseis) integrantes do Grupo tenham que realizar a licitação para o mesmo objeto.

Esses dados tornam-se ainda mais significativos ao se considerar a Nota Técnica nº 1081/2017 do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União que propôs mudanças para melhorar a eficiência nas compras governamentais²⁵.

Segundo a CGU, 85% dos órgãos federais são considerados deficitários nas compras por meio de pregão eletrônico, pois o custo administrativo de realização supera a economia proporcionada pela concorrência e obtida em relação ao preço de referência do edital.

Conseqüentemente, medidas que resultem em menos licitações, resultarão em menos dispêndio de recursos; aumenta também a especialização dos agentes da administração; permite a cada OM dedicar-se a determinado tipo de licitação e especializar-se, melhorando a cada ano e aumentando o poder de negociação.

Tabela 3 - Operacionalização dos certames

Q9) Qual o prazo médio para conclusão do processo licitatório descentralizado	Quantidade
45 dias	1
60 dias	9
75 dias	7
90 dias	0
120 dias	0

²⁵ BRASIL. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. Nota Técnica nº 1081/2017, DE 26 jun 2017. **Proposta de alteração dos limites das modalidades da Lei nº 8.666/93 e outras.** <<https://www.cgu.gov.br/noticias/2018/04/cgu-propoe-mudancas-para-melhorar-eficiencia-das-compras-governamentais>> Acesso em: 04 mai., 2019.

Q10) Qual o prazo médio para conclusão do processo licitatório centralizado	Quantidade
45 dias	0
60 dias	0
75 dias	0
90 dias	5
120 dias	12

Q11) Qual o efetivo de servidores civis / militares atuando no setor de compras	Quantidade
2 a 4	1
5 a 7	8
8 a 10	8
Acima de 10	0

Q12) Em média, quantas pessoas atuam em um processo de aquisição descentralizada	Quantidade
2 a 4	12
5 a 7	4
8 a 10	1
Acima de 10	0

Q13) Em média, quantas pessoas atuam em um processo de aquisição centralizada	Quantidade
2 a 4	2
5 a 7	15
8 a 10	0
Acima de 10	0

Fonte: O autor

Conforme análise das respostas ao questionário, o prazo médio para conclusão do processo licitatório centralizado ocorre em torno de 120 dias, o que corresponde em média ao dobro do tempo despendido para conclusão do procedimento em sua forma descentralizada.

Outrossim, a confecção das peças e procedimentos do certame demanda um maior número de pessoal envolvido. As comissões de licitação para cada certame contam com um efetivo que gira em torno de 2 a 4 membros, ao passo que em se tratando de um procedimento centralizado esse número sobe para 5 a 7.

Comparativamente, conforme a entrevista, a unificação dos procedimentos em 01 (uma) UGG, evita que o processo licitatório para o mesmo item, seja executado pelas outras 16 (dezesesseis) OMs, restando para estas entrarem como participantes, resultando em menos licitações e mais resultados.

Dessa forma, eliminam-se esforços duplicados entre os agentes da administração de unidades gestoras distintas, liberando militares para serem empregados nas atividades-fim de suas Organizações Militares.

A coordenação e acompanhamento das atividades supramencionadas cabe ao GCALC, que tem em seu responsável, dentre outras, a função de definir de forma consensual as licitações sob responsabilidade de cada OM, adotando como critérios: a afinidade, experiência e a estrutura de cada unidade em relação ao objeto licitado.

As OMs são cobradas ainda para fundamentar com bases consistentes, os quantitativos licitados, no intuito de evitar aquisições aleatórias e arbitrárias, pois quantidades superestimadas em registro de preços representam riscos relevantes, gerando falsa expectativa de lucro nos potenciais fornecedores e inibe a participação de fatia do mercado, que não tem capacidade disponível para honrar com o fornecimento.

O entrevistado menciona ainda que certamente a principal contribuição do GCALC tem sido a diminuição do número de “caronas” e dispensas de licitação. Isso ocorre em função de um planejamento centralizado das necessidades, evitando que ocorra desabastecimento.

6 Conclusão

Costuma-se classificar o setor de compras de uma organização pública como um departamento burocrático e dispendioso. No intuito de alterar esse cenário, ocorreram mudanças legislativas que implementaram a Administração Pública Gerencial na busca por um modelo de gestão eficiente.

Ao administrador público cabe entender o contexto e buscar atuar coerentemente com as necessidades institucionais. Para tanto, vislumbra-se que os institutos jurídicos devam estar em consonância com o interesse público.

O presente trabalho teve como objetivo central, analisar o modelo de licitações centralizadas posto em prática pelo exército brasileiro, e em que medida esta configuração possa contribuir para uma gestão efetiva da coisa pública.

Percebe-se com a presente análise que o modelo centralizado para aquisição de bens e contratação de serviços pode ser utilizado como mais uma ferramenta para propiciar o uso devido dos recursos públicos.

Com relação a celeridade, observa-se que a centralização demanda mais tempo para conclusão do processo que o procedimento tradicional, em contrapartida, para aqueles objetos licitados pelos demais órgãos não será mais necessário realização de processo próprio.

Com isso, tem-se um menor número de licitações e eliminação de esforços duplicados entre os agentes da administração de unidades gestoras distintas, em consequência haverá maior disponibilidade de pessoal para alocação nas atividades-fim de suas Organizações Militares.

Pode-se apontar ainda, uma maior especialização dos integrantes dos setores de compras, padronização de documentos e procedimentos além do maior poder de negociação da Administração junto ao mercado, aumentando a possibilidade de alcançar menores preços na obtenção de bens e serviços.

Há também, uma maior uniformidade nas contratações, principalmente quanto às especificações dos objetos, prazos, condições e valores disponíveis e registrados na Ata de Registro de Preços disponibilizada durante sua vigência.

Ocorre ainda uma gestão compartilhada entre órgão gerenciador e órgãos participantes, possibilitando uma maior facilitação do controle interno e externo, uma vez que a maior parte das informações sobre os processos está centralizada, diminuindo possibilidade de vícios contratuais e possíveis fraudes.

Em contrapartida, considerando possuir vantagens e desvantagens, não se pode afirmar ser possível e viável a utilização do modelo centralizado para todo e qualquer processo de aquisição.

A estrutura das atividades pode assumir configurações variáveis, envolvendo características de centralização e descentralização com arranjos intermediários beneficiando-se da sinergia de ambos, tendo em vista um modelo híbrido.

No âmbito do Exército Brasileiro, a atuação do GCALC tem contribuído para minorar a utilização da carona e da contratação direta por dispensa de licitação, resultado de um planejamento com estimativa de prazo para abertura e conclusão dos processos, consequentemente evitando desabastecimento.

Possibilitar um planejamento anual das aquisições sob a coordenação e acompanhamento do GCALC é fundamental para atribuição uniforme de encargos e responsabilidades das equipes dos setores de compras.

Por tudo exposto, tem-se no modelo centralizado de aquisições praticado pelo Exército Brasileiro, a diminuição dos custos operacionais ao se considerar o conjunto dos processos de todas as Organizações Militares integrantes do Grupo de Coordenação e Acompanhamento de Licitações e Contratos, resultado do compartilhamento de recursos, padronização, especialização e planejamento integrado.

Referências

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988. **Diário Oficial da União**. Brasília – DF, 5 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 07 abr., 2019;

BRASIL. Lei n. 8.666, de 21 de Junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília – DF, 22 jun. 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm>. Acesso em: 28 mar., 2019;

BRASIL. Decreto n. 3.555, de 08 de agosto de 2000. Aprova o Regulamento para a modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns. **Diário Oficial da União**, Brasília – DF, 9 ago. 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3555.htm> Acesso em: 20 abr., 2019;

BRASIL. Lei n. 10.520, de 17 de julho de 2002. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art.37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília – DF, 18 jul. 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10520.htm>. Acesso em: 27 fev., 2019;

BRASIL. Decreto n. 5.450, de 31 de maio de 2005. Regulamenta o pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília – DF, 1º jun. 2005. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/12349.htm>. Acesso em: 03 abr., 2019;

BRASIL. Lei n. 12.349, de 15 de Dezembro de 2010. Altera as Leis n. 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.958, de 20 de dezembro de 1994, e 10.973, de 2 de dezembro de 2004; e revoga o § 1º do art.2º da Lei n. 11.273, de 6 de fevereiro de 2006. **Diário Oficial da União**, Brasília – DF, 16 dez. 2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12349.htm> Acesso em: 06 mai., 2019;

BRASIL. Decreto n. 7.892, de 23 de janeiro de 2013. Regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. **Diário Oficial da União**, Brasília – DF, 23 jan. 2013. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/decreto/d7892.htm> Acesso em: 10 mai., 2019;

BRASIL. Exército Brasileiro. Secretaria de Economia e Finanças. Portaria nº 01 de 27 de janeiro de 2014. **Normatiza, no âmbito do Exército, o Sistema de Registro de Preços (SRP)**. Brasília-DF, 2014;

BRASIL. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. Nota Técnica nº 1081/2017, DE 26 jun 2017. **Proposta de alteração dos limites das modalidades da Lei nº 8.666/93 e outras**. <<https://www.cgu.gov.br/noticias/2018/04/cgu-propoe-mudancas-para-melhorar-eficiencia-das-compras-governamentais>> Acesso em: 04 mai., 2019;

BRASIL. Exército Brasileiro. Secretaria de Economia e Finanças. Portaria nº 15 de 19 de março de 2018. **Define as condições necessárias para concessão de autonomia às Organizações Militares**. Brasília-DF, 2018;

BRASIL. Decreto n. 9.412, de 18 de junho de 2018. Atualiza os valores das modalidades de licitação de que trata o art. 23 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. **Diário Oficial da União**, Brasília – DF, 19 jun. 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9412.htm> Acesso em: 28 abr., 2019;

BRASIL. Decreto n. 9.488, de 30 de agosto de 2018. Altera o Decreto nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013, que regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e o Decreto nº 7.579, de 11 de outubro de 2011, que dispõe sobre o Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação - SISIP, do Poder Executivo federal. **Diário Oficial da União**, Brasília – DF, 31 ago. 2018. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9488.htm> Acesso em: 05 mai., 2019;

BRASIL. Decreto n. 9.488, de 30 de agosto de 2018. Altera o Decreto nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013, que regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e o Decreto nº 7.579, de 11 de outubro de 2011, que dispõe sobre o Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação - SISIP, do Poder Executivo federal. **Diário Oficial da União**, Brasília – DF, 31 ago. 2018. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9488.htm> Acesso em: 05 mai., 2019;

BITTENCOURT, Sidney. **Pregão Eletrônico**. 3ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2010;

BRESSER-PEREIRA, Luiz C. **Reforma do Estado para a Cidadania**. 34ª ed. São Paulo: 1998;

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2015;

COSTA, A. L. Sistemas de Compras Privadas e Públicas no Brasil. **Revista de Administração**, outubro/dezembro, 2000;

DI PIETRO, Maria Sylvia Zannella. **Direito Administrativo**. 22ª ed. São Paulo: Atlas, 2009;

DI PIETRO, Maria Sylvia Zannella. **Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 1999;

FERNANDES, C. C. C.: **Abrangência, inserção e impacto transformador dos sistemas de compras eletrônicas na administração pública** – análise do Siasg/Comprasnet. Brasília: Revista do Serviço Público, 2005;

FERNANDES, Ciro Campos Christo. **A centralização das compras na administração federal: lições da história**. Brasília: VIII Congresso CONSAD de Gestão Pública, Painel 48/148, 2015;

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Licitação: centralização ou descentralização?** Correio Braziliense – Suplemento de Direito & Justiça. Brasília, 1999;

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Sistema de Registro de Preços e Pregão Presencial e Eletrônico**. 5ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2013;

GASPARINI, Diogenes. **Direito Administrativo**. São Paulo: Saraiva. 17ª ed. 2010;

GUIMARAES, Edgar; NIEBUHR, Joel de Menezes. **Registro de Preços: aspectos práticos e jurídicos**. 2ª ed. Belo Horizonte: Fórum 2013;

JUSTEN FILHO, M. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. 14ª ed. São Paulo: Dialética, 2010;

MADEIRA, José Maria Pinheiro. **Administração pública**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010;

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 29ª ed. São Paulo: Malheiros. 2004.

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

NIEBUHR, J. M. **Pregão Presencial e Eletrônico**. 2ª ed. Curitiba: Zênite, 2005;

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Licitações e Contratos Administrativos: Teoria e Prática**. São Paulo: Método, 2019;

TORRES, Ronny Charles Lopes de. **Leis de Licitações Públicas Comentadas**. 2ª ed. Salvador: Juspodivm, 2009.

APÊNDICE A – QUESTIONÁRIO

APLICADO A INTEGRANTES DOS SETORES DE COMPRAS DAS ORGANIZAÇÕES MILITARES DO GRANDE RECIFE

OM:

Nome:

Função:

1) Nível de Escolaridade:

- Médio
- Superior incompleto
- Superior
- Pós-graduação
- Outros

2) Área de Formação:

- Administração
- Ciências Contábeis
- Direito
- Economia
- Tecnologia da Informação
- Outros

3) Natureza do Cargo:

- Efetivo
- Temporário

4) Tempo de Efetivo Exercício na Função:

- Menos de 2 anos
- De 2 a 4 anos
- Acima de 4 anos

5) Quantas licitações foram realizadas por modalidade no ano de 2015?

- Concorrência: _____
- Tomada de Preços: _____
- Convite: _____
- Concurso: _____
- Leilão: _____
- Pregão: _____

6) Quantas licitações foram realizadas por modalidade no ano de 2018?

- Concorrência: _____
- Tomada de Preços: _____
- Convite: _____
- Concurso: _____
- Leilão: _____
- Pregão: _____

7) Quantas licitações Centralizadas / Descentralizadas no ano de 2015?

- Centralizadas: _____
- Descentralizadas: _____

8) Quantas licitações Centralizadas / Descentralizadas no ano de 2018?

- Centralizadas: _____
- Descentralizadas: _____

9) Qual o prazo médio para conclusão do processo licitatório descentralizado?

- () 45 dias
- () 60 dias
- () 75 dias
- () 90 dias
- () 120 dias
- () não sei

10) Qual o prazo médio para conclusão do processo licitatório centralizado?

- () 45 dias
- () 60 dias
- () 75 dias
- () 90 dias
- () 120 dias
- () não sei

11) Qual o efetivo de servidores civis / militares atuando no setor de compras?

- () 2 a 4
- () 5 a 7
- () 8 a 10
- () Acima de 10

12) Em média, quantas pessoas atuam em um processo de aquisição descentralizada?

- 2 a 4
- 5 a 7
- 8 a 10
- Acima de 10

13) Em média, quantas pessoas atuam em um processo de aquisição centralizada?

- 2 a 4
- 5 a 7
- 8 a 10
- Acima de 10

APÊNDICE B – TRANSCRIÇÃO DA ENTREVISTA

Este questionário destina-se a coleta de dados para o Trabalho de Conclusão do Curso de Direito, da Faculdade de Direito do Recife, do aluno Pablo Darlan Fraga Vasconcelos, com a finalidade de realizar um levantamento qualitativo para identificar e analisar as licitações centralizadas das Organizações Militares do Exército localizadas sob área de influência do Comando Militar do Nordeste.

O entrevistado é o Coronel R1 RODRIGUES, Chefe do Grupo de Coordenação e Acompanhamento de Licitações e Contratos do Comando da 7ª Região Militar.

1) Qual o principal objetivo do GCALC?

R - Coordenar licitações na modalidade pregão, na sua forma eletrônica, com a utilização do Sistema de registro de Preços, em proveito das OMs das Guarnições de Recife, Olinda e Jaboatão dos Guararapes.

2) Quais as atribuições do chefe do GCALC?

R - coordenar e acompanhar as atividades; dirimir dúvidas relativas aos certames centralizados; consolidar as informações prestadas pelas Unidades Gestoras Gerenciadores e manter as Unidades Gestoras Participantes informadas; definir de forma consensual as licitações sob responsabilidade de cada Organização Militar, adotando como critérios: a afinidade, experiência e a estrutura de cada unidade em relação ao objeto licitado; definir um calendário permanente de obrigações com prazos para execução das fases dos procedimentos licitatórios e a previsão dos períodos para a entrada em vigor das ARP a fim de orientar e facilitar os processos administrativos; e propor as devidas adaptações; melhorias nos procedimentos adotados; e aferir os benefícios das aquisições centralizadas quanto à economia, eficiência e efetividade.

3) Quais as práticas são consideradas essenciais para o sucesso do modelo de aquisições centralizadas, particularmente no âmbito do Exército Brasileiro?

R - sempre que possível utilizar o sistema de registro de preços e as compras compartilhadas, para reduzir os processos e otimizar os custos de aquisição; planejar as compras em partidas anuais que maximizem o ganho de escala e consigam preços menores nas licitações, além de reduzir o número de processos; e estimular a educação continuada e a capacitação constante dos pregoeiros e integrantes da equipe de apoio para instrumentá-los com ferramentas de negociação, orientando-os a participar de redes e fóruns de discussões sobre o tema.

4) Sabe-se que não há obrigatoriedade nas contratações de bens e serviços registrados, em um certame centralizado o que fica ainda mais difícil que as estimativas para os itens e quantidades licitadas sejam condizentes com a realidade, de que maneira pode-se minimizar esses problemas evitando ferir os princípios que regem os processos licitatórios?

R - a justificativa de consumo deve ser fundamentada em bases consistentes evitando que os quantitativos sejam definidos de forma aleatória e arbitrária, pois quantidades superestimadas em registro de preços representam riscos em dois aspectos relevantes: (i) gera falsa expectativa de lucro nos potenciais fornecedores que ofertam preços menores e reduzem a margem de lucro, ao passo que vislumbram um ganho de escala (aumento de GIRO), nessa conjuntura quando da efetiva execução do objeto às vezes, o fornecedor não cumpre o compromisso ou solicita a rescisão da ata de registro de preços para evitar prejuízos; (ii) inibir a participação de fatia do mercado que não tem capacidade disponível para honrar com o fornecimento, a exemplo das Micro e Pequenas Empresas, afetando negativamente a concorrência do certame.

5) Desde a implementação do GCALC é possível delinear a principal mudança ou contribuição do Grupo para os processos aquisitórios?

R - certamente a principal contribuição tem sido a diminuição do número de “caronas” e contratações diretas. Foram esses os principais objetivos da atuação do GCALC. Pregões bem feitos que com abrangência do maior número de itens

possível são determinantes. O cuidado de evitar a carona é responsabilidade de todos os agentes da administração envolvidos.

6) Quais as principais mudanças operacionais com a atuação do GCALC?

R - Unificação dos procedimentos em 01 (uma) UGG, uma vez que as outras 16 (dezesesseis) entrarão como participantes, resultando em menos licitações e mais resultados; aumenta também a especialização dos agentes da administração; permite a cada OM dedicar-se a determinado tipo de licitação e especializar-se, melhorando a cada ano e aumentando o poder de negociação.

7) Quais as preocupações com a qualificação do pessoal envolvido nas licitações?

R - essencial a permanência dos militares nas funções, pois a repetição leva à otimização dos procedimentos, padronização de bens, troca de experiências entre as unidades Gestoras desencadeando procedimentos que contribuem para a coesão entre os integrantes.

8) Quais as principais ganhos e/ou perdas financeiras com a atuação do GCALC?

R - Os maiores custos operacionais e de publicação estão centralizados em uma única UGG, por exemplo, nos custos com publicações para um determinado objeto, ao invés de cada OM realizar uma publicação descentralizadamente de abertura de processo licitatório em jornal de grande circulação que é o mais dispendioso, uma única UGG fará a publicação que atenderá ao objeto licitado para todas as OMs vinculadas ao Grupo.