



Campus Santana do Livramento
CURSO SUPERIOR DE TECNOLOGIA EM GESTÃO PÚBLICA
Trabalho de Curso

Planejamento prévio das licitações nas unidades do Exército Brasileiro

Autoria: Alisson da Rosa Severo

Orientador: Dr. Jeferson Luís Lopes Goularte

Resumo: O presente estudo teve o objetivo de realizar a análise do planejamento prévio das licitações nas unidades do Exército Brasileiro. No referencial teórico são desenvolvidos os temas processo de aquisição em órgãos públicos, princípios básicos da licitação, modalidades de licitação, fases do pregão eletrônico, planejamento nas organizações. A pesquisa foi caracterizada, quanto a natureza como aplicada, quanto aos objetivos exploratória e descritiva, quanto a abordagem qualitativa e quanto aos procedimentos estudo de caso. Em relação a técnica de coleta de dados, foi realizado entrevista com 15 servidores. Também, foram coletados dados documentais e observação nos processos e sistemas na unidade pesquisada. Toda coleta de dados foi realizada no mês de março de 2021. Utilizou-se a técnica de análise de dados interpretativa, que consistiu na interpretação e análise das respostas dos entrevistados, juntamente com a análise nos documentos e nas observações nos processos e sistemas. Os resultados obtidos demonstraram que os principais problemas decorridos da falta de planejamento prévio são: a falta de servidores com dedicação exclusiva para a atividade administrativa na área de licitação; carência de servidores capacitados para área de planejamento das licitações; ausência de capacitação dos servidores por parte da administração; entre outros. Concluiu-se, que a pesquisa contribui para pesquisadores que quiserem se aprofundar no tema, uma vez que, não foi observado muitos estudos voltados a etapa que antecede a fase interna do procedimento licitatório. Também, ficou estabelecido a necessidade de implementação de uma diretriz ou Procedimento Operacional Padrão para regulamentar a atividade que ocorre antes da etapa definida por lei.

Palavras-chave: Órgãos Públicos; Pregão Eletrônico; Compras Públicas.

Pre-planning of tenders in Brazilian Army units

Abstract: The present study had the objective to carry out the analysis of the previous planning of the tenders in the units of the Brazilian Army. In the theoretical framework, the themes of the procurement process in public agencies, basic tender principles, tender modalities, phases of the electronic trading, planning in organizations are developed. The survey was characterized as to the applied nature, as to the exploratory and descriptive objectives, as to the qualitative approach, and to the case study procedures. Regarding the data collection technique, an interview was conducted with 15 public servants. Also, documentary data and observation in the processes and systems in the researched facility were collected. All data collection was carried out in the month of March 2021. The data analysis technique used was interpretative study, which consisted of the interpretation and analysis of the respondents' responses, together

with the analysis in the documents and in the observations in the processes and systems. The results obtained showed that the main problems resulting from the lack of prior planning are: the lack of public servants with exclusive dedication to the administrative activity in the tender area; trained public servants for the area of tender planning; lack of training of the servants on the part of the administration; among others. It was concluded that the research contributes to researchers who want to go deeper into the theme, since, not many studies have been seen focused on the stage that precedes the internal phase of the tender procedure. Also, it was established the need to implement a guideline or Standard Operating Procedure to regulate the activity that occurs before the step defined by law.

Keywords: Public agencies; Electronic Auction; Public Purchases.

1 INTRODUÇÃO

As Forças Armadas do Brasil são constituídas pela Marinha, Exército e Aeronáutica, sendo elas instituições nacionais, permanentes e regulares, responsáveis por zelar constitucionalmente pela defesa da Pátria, pela garantia dos poderes constitucionais e pela garantia da lei e da ordem, nesse cenário, o Exército Brasileiro, tem como principal missão, contribuir para soberania nacional, salvaguardando os interesses nacionais e o bem-estar social, desempenhando diuturnamente, ações que visam cooperar com a parcela civil da sociedade, em prol do cumprimento das bases jurídicas, fazendo transparecer sua capacidade operacional, destacando-se em diversas operações em que é designado a operar, enaltecendo, assim, sua vertente “Braço Forte” representada no slogan da Força Terrestre.

Cabe ressaltar que as organizações militares em nada se diferem das organizações públicas. As Forças Armadas, sob a autoridade suprema do Presidente da República, têm suas organizações e atribuições estabelecidas pelo Poder Executivo, fato consumado pelo art. 142 da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988). O Exército Brasileiro, é parte integrante das Forças Armadas, portanto, integra o Poder Executivo. Esse, no âmbito da União, deve se submeter as regras impostas pela Lei nº 8.666/1993, a qual em seu art. 1º, estabelece normas gerais para licitações e contratos. Diante disso, é perceptível que o Exército Brasileiro é indiferente das organizações públicas civis quando o assunto é licitação, porquanto, da mesma maneira, o processo para as contratações é burocrático e moroso (NETO; SILVA; TEODORO; NERY, 2019).

Os agentes administrativos estão inseridos no ambiente operacional das organizações em que atuam, desempenhando atividades fins e também atividades de apoio, porém, de modo geral, todos estão alinhados com a principal visão da organização. Convém contextualizar, que o setor de planejamento das organizações está inserido nas atividades meio, cujo sua principal finalidade é elaborar o prévio planejamento das licitações. Essa área dará o subsídio necessário para que a organização desempenhe nas melhores condições, sua atividade fim.

Nesse sentido, é importante ressaltar a significativa parcela dos servidores para a correta utilização dos recursos públicos, que, observando as normas legais e infra legais, conduzem o trabalho planejado pelo comando da unidade, com o fim de atingir a eficiência, transparência e moralidade pública. Para elucidar o procedimento das aquisições públicas no Brasil, a Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), implementou a obrigatoriedade para licitar, a partir de então, as licitações públicas são regulamentadas por leis e decretos.

Com a finalidade de regulamentar a obrigatoriedade de licitar, imposta pela CF/88, foi promulgada a Lei nº 8.666/1993, que define normas gerais sobre licitações e contratos administrativos no âmbito dos poderes da União, Estados, Distrito Federal e Municípios. A lei

de licitações, como comumente é conhecida, definiu as tradicionais modalidades de licitação, e ainda, estabeleceu outros critérios relativos a contratações públicas.

Vislumbrando a transparência, eficiência e principalmente a celeridade nos processos licitatórios, foi promulgada a Lei nº 10.520/2002, que trouxe uma nova modalidade de licitação, denominada pregão, podendo ser usada na aquisição de bens e serviços classificados como comuns. Essa modalidade, tem como objetivo também, desburocratizar, agilizar e promover a economia do processo, que, devido a particularidade da inversão das fases, somente o licitante que venceu a fase de lances e teve sua proposta aceita, deverá encaminhar a documentação para posterior habilitação. Para regulamentar o pregão em sua forma presencial, foi publicado o Decreto nº 3.555/2000.

Ainda, regulamentando a Lei nº 10.520/2002, foi publicado o Decreto nº 5.450/2005, posteriormente revogado pelo Decreto nº 10.024, de 20 de setembro de 2019. Essa norma legal tratou de regulamentar o pregão na forma eletrônica, o qual tornou possível a realização de licitação, sem a necessidade da presença física do licitante, apenas por canal de comunicação através da internet, que pode ser acessado no Portal de Compras Governamentais, isso tudo ajudou a tornar o processo mais transparente e rápido (MELO 2020).

Atualmente, o pregão na sua forma eletrônica é a modalidade de licitação mais utilizada para aquisições no âmbito federal (MELO, 2020). Normalmente, essa modalidade é utilizada concomitantemente com o Sistema de Registro de Preços (SRP), que foi criado pela lei de licitações, e na sequência regulamentado pelo Decreto nº 7.892/2013. O SRP é um procedimento adotado para o registro formal de preços, na intenção de eventuais aquisições que possam surgir, sem gerar a obrigatoriedade na contratação.

Percebe-se uma evolução na legislação das contratações públicas, que proporciona um processo mais eficiente e econômico, como também, reduz a possibilidade de fraudes, contudo, o procedimento do pregão na forma eletrônica, proporciona maior controle e fiscalização por parte dos órgãos públicos e cidadãos, dado que, o acompanhamento pode ser realizado por simples acesso à internet (MELO, 2020).

Sabe-se, ainda, que o pregão divide-se em fase interna e externa, onde a interna diz respeito ao planejamento concreto do objeto da licitação e a externa a parte operacional. Contudo, o tema deste estudo refere-se ao planejamento prévio das licitações, ou seja, antes do início da fase interna, pois, as unidades do Exército Brasileiro, responsáveis pela condução dos processos licitatórios, devem anualmente, planejar suas necessidades alinhada a intenção do comando de suas unidades e partindo desse ponto, dar início ao procedimento licitatório. Uma licitação sem prévio planejamento pode gerar transtornos e ineficiência à máquina pública.

O presente estudo aborda a fase interna do procedimento de compras do Exército Brasileiro, mais especificamente sobre o planejamento prévio das licitações, respeitando os trâmites que seguem para a contratação efetiva prevista na lei de licitações, uma vez que, sem um planejamento prévio, uma licitação pode gerar transtornos e ineficiência para o ente público.

Outro aspecto é que, na maioria das vezes, a dificuldade nas contratações públicas não tem ligação com a parte financeira e orçamentária da unidade. Mas a ausência ou deficiência no planejamento prévio, acaba implicando dificuldades para o correto emprego dos recursos. Dessa forma, o estudo apresenta os fundamentos para responder o seguinte problema de pesquisa: como ocorre o planejamento prévio das licitações nas unidades do Exército Brasileiro?

De todo o exposto, o presente estudo tem como objetivo geral realizar a análise do planejamento prévio das licitações nas unidades do Exército Brasileiro. Tendo como objetivos específicos os seguintes: a) conhecer o processo de planejamento prévio das licitações; e b) analisar o processo de planejamento prévio das licitações.

Os tradicionais doutrinadores da área do Direito Administrativo como Di Pietro (2019), Meirelles (2016), Mello (2015), abordam o planejamento dentro da etapa interna do procedimento licitatório, porém, é importante compreender que existe uma fase do planejamento que é desenvolvida antes mesmo do início do procedimento, esta fase é pouco mencionada na doutrina tradicional, que de fato, foi o que despertou interesse para este estudo.

Assim fica evidente que existe uma real necessidade do desenvolvimento de um estudo que contemple a etapa anterior do procedimento, conhecendo o processo desenvolvido, bem como, desenvolver ferramentas para melhorar uma das principais etapas de um procedimento licitatório. Devido a regra ser aplicada de modo geral, o estudo poderá ser aplicado em qualquer organização pública que utilize o pregão como modalidade licitatória.

Por último, impende informar que este estudo está dividido em cinco seções. A primeira é esta introdução, seguida pelo referencial teórico onde estão abordados conceitos e definições acerca do tema. Na terceira seção, está descrito o procedimento metodológico adotado, técnica de coleta e análise de dados. Na continuação, é apresentada a análise dos resultados e, por fim, as considerações finais.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Nesta seção são desenvolvidos os temas, planejamento nas organizações; processo de aquisição em órgãos públicos; princípios básicos da licitação; modalidades de licitação; fases do pregão eletrônico.

2.1 Planejamento nas organizações

Antes de tudo, porém, deve-se conceituar planejamento, que em suma, é aplicado ao procedimento anterior a etapa inicial de qualquer procedimento administrativo, nessa temática busca-se os conceitos de autores que corroborem com o estudo.

Para Chiavenato e Sapiro (2003, p. 45), o planejamento deve estar inserido na administração das organizações tanto privadas quanto públicas; é por meio do planejamento que se define onde quer chegar, o que deve ser feito, quando deve ser feito e como fazer, em uma sequência de ações.

Corroborando com esse entendimento, Santos (2010, p.15), defende que o planejamento é um processo para definir objetivos e estabelecer o modo para alcançá-los, ainda, complementa que o planejamento corresponde ao estabelecimento de um conjunto de providências a serem tomadas pelos gestores para que o futuro seja diferente do passado, para isso, é necessário realizar os seguintes questionamentos: o que fazer, por que fazer, para quem fazer, como fazer e onde fazer.

Chiavenato (2004, p. 216), defende que o planejamento em todos os casos consiste na tomada de decisões antecipadas, defende ainda, que não basta simplesmente definir a previsão futura, o que importa, é se a decisão tomada irá surtir efeito e consequências positivas, ele enaltece a frase “trata-se de decidir agora o que fazer antes da ocorrência da ação necessária”.

Na visão de Maximiano (2004, p. 34), planejamento é tomar decisões que irão influenciar o futuro, ou decisões que serão colocadas em práticas algum tempo a diante, para tanto, o gestor necessita tomar decisões estratégicas visando o futuro de sua organização, mesmo assim, sabe-se que esse procedimento é muito complexo, pois, o futuro é incerto, diante disso, o planejamento provavelmente não será imutável.

Matias-Pereira (2012, p. 83), entende planejamento como uma prática essencial na Administração Pública, o autor afirma que o planejamento constitui-se em um processo, podendo ser visto como um conjunto de ações interligadas e complementares. Para ele, essa

ferramenta proporciona inúmeros benefícios, como elevação da eficiência, eficácia e efetividade na medida em que racionaliza as decisões, reduz os riscos e também aumenta as possibilidades de alcançar os objetivos. Ressalta-se, a necessidade de um planejamento prévio muito bem definido.

Segundo Oliveira (2017, p. 660), o planejamento público é a programação que tem propósito de selecionar objetivos, indicar meios e definir as metas que deverão ser implementadas pela atuação estatal. Ressalta que a administração deve previamente definir as prioridades, alinhadas ao interesse público, satisfazendo as vontades do Estado. Ainda, segundo o autor, o planejamento tem quatro princípios gerais: o da Contribuição aos objetivos, o da Precedência do planejamento, o da maior penetração e abrangência, e por último, o da maior eficiência, eficácia e efetividade. Destaca-se o princípio da Precedência do planejamento, pois, esse princípio corresponde à função administrativa que vem antes das demais, e a consequência disso, é que o planejamento assume a situação de maior importância no processo administrativo.

Para Severo e Corazza (2016, p. 5), o planejamento é a decisão sobre as prioridades e necessidades que afetam a vida. Ainda para os autores, o exercício da função pública requer formação permanente como condição para que o gestor incorpore as competências e valores próprios dessa função. Não é um dever do gestor, mas uma responsabilidade solidária.

Borges (2017, p. 673), afirma que o planejamento consiste em etapa de grande importância nos processos de contratações públicas, porquanto eventuais falhas nessa fase poderão ocasionar resultados inexitosos, ou, ainda, vultoso desperdício de dinheiro público. O autor afirma, também, que para prevenir a ocorrência de falhas e assegurar efetividade dos resultados nos processos de contratação pública, torna-se imprescindível o conhecimento, a informação, a adoção das regras e as melhores práticas na fase de planejamento, para obter o sucesso nas etapas posteriores.

Para Mendes (2012, p. 30), o processo de contratação pública deve ser integrado e com precisão, e estrutura o processo em três etapas distintas: fase interna que compreende o planejamento, a fase externa que seleciona a melhor proposta e a terceira faz alusão a execução contratual. Ainda, para o autor a fase interna destina-se a realizar o planejamento da contratação pública, assim reduzir os possíveis riscos e formalizar todas as condições do edital.

Mendes (2012, p. 30), destaca que existe uma nova visão de processo, cuja ideia diverge da tradicional, na nova visão o planejamento é a fase mais importante da contratação pública, pois, é nessa etapa que surgem os grandes problemas e dificuldades que serão enfrentados na execução futura do contrato. Destaca ainda que essa nova visão parte da certeza de que é o planejamento que condiciona todas as demais fases do processo de contratação pública, e determina ou não o sucesso da contratação.

Percebe-se, no entanto, que uma licitação sem planejamento prévio é o fracasso condenado da futura contratação pública, portanto, nota-se que esse é o principal elemento a ser considerado na fase interna da licitação. O objeto deste estudo tem como cerne o planejamento prévio das licitações, porquanto, entender a falha no planejamento prévio é fundamental quando se busca o êxito na contratação. Alinhado a tudo isso, extrai-se que o planejamento é a base para o correto dimensionamento do Termo de Referência ou Projeto Básico, previstos no inciso II, do art. 8º do Decreto nº 10.024/2019 e inciso I, do art. 7º da Lei nº 8.666/1993, respectivamente. Por outro lado, o Termo de Referência ou Projeto Básico elaborados servirão de base para elaboração do edital, conseqüentemente, esses deverão estar descritos de forma precisa e adequados em relação as necessidades da administração.

Cabe, no entanto, salientar o papel do Estudo Técnico Preliminar no decorrer do procedimento, esse é um elemento muito importante para elaboração do Termo de Referência ou Projeto Básico da contratação, pois, ele fornecerá os elementos necessários para o correto dimensionamento dos documentos que irão compor o processo administrativo. Apesar de ser

obrigatório apenas para contratação de serviços, o Decreto nº 10.024/2019, relatou a possibilidade de a administração elaborar o documento também, para aquisição de bens comuns, portanto, se o administrador utilizar dessa faculdade, certamente haverá um melhor planejamento na contratação futura que se pretende concretizar.

A Instrução Normativa SEGES/MPDG nº 05/2017, definiu os procedimentos iniciais para elaboração do planejamento da contratação, que deverão ser elaborados por uma equipe responsável, designada pela autoridade competente da unidade, de acordo com inciso III, do art. 21, esse procedimento foi descrito na norma como Formalização da Demanda. Em síntese, a referida IN resumiu os procedimentos à: solicitação da área requisitante, com as devidas justificativas; formação da equipe para condução do planejamento; elaboração dos estudos preliminares visando auferir qual é a melhor solução para atender à solicitação da área com base nas justificativas e nos estudos de soluções disponíveis no mercado; realização de gerenciamento de riscos que possam impactar na efetividade da contratação como um todo; e, por fim, a elaboração do Termo de Referência ou Projeto Básico (BRASIL, 2017).

2.2 Processo de aquisição em órgãos públicos

O Exército Brasileiro é instituição reconhecida pelas atividades que exerce, vislumbrando sempre o interesse da coletividade. Para o desempenho a contento de sua atividade fim, as áreas administrativas de cada unidade devem envidar esforços necessários para o correto funcionamento da máquina pública.

As organizações públicas zelam pela transparência no emprego dos recursos a elas destinados, devendo essas, prestarem contas à sociedade da forma que estes recursos serão empregados, buscando sempre a eficiência e eficácia na aplicabilidade dos mesmos (CASTRO, 2006). Para que seja possível efetuar contratações oriundas de licitações, é necessário, na visão de Meirelles (2016, p. 314), um processo formal que impõe a vinculação da licitação às prescrições legais que regem todos os seus atos e fases. Esse procedimento garante à administração, uma possibilidade de seleção de uma proposta mais vantajosa, cujo a seleção se dá através de competição entre pessoas físicas ou jurídicas.

Carvalho Filho (2017, p. 182), afirma que diferente da Constituição anterior, a Constituição vigente, inovou ao referir-se expressamente à licitação. O mesmo autor destaca, que foi o topo do ordenamento jurídico quem definiu a obrigatoriedade em licitar, estabelecendo no art. 37, XXI, que as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, para aquisição de bens, contratação de serviços e obras e de alienações nos órgãos públicos.

Nesse sentido, Mello (2015, p. 536 - 538) define que licitação é um certame que as entidades governamentais devem promover, no qual abrem disputa entre os interessados e com elas travar determinadas relações de conteúdo patrimonial, visando escolher a proposta mais vantajosa. O mesmo autor complementa conceituando que licitação é o procedimento administrativo pelo qual uma pessoa governamental, pretendendo alienar, adquirir ou locar bens, dentre outras possibilidades imposta pela lei de licitações, convoca interessados, a fim de selecionar a proposta que se revele mais conveniente para a administração.

Para Meirelles (2016, p. 306), licitação é o antecedente necessário do contrato administrativo. Meirelles complementa seu posicionamento, afirmando que a licitação não garante a vencedor nenhum o direito ao contrato, apenas gera uma mera expectativa de direito em contratação, entretanto, se a administração decidir celebrar o contrato, há de ser com o proponente vencedor.

Convém contextualizar, que a licitação tem como finalidade, 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 (BRASIL, 1993). Percebe-se, no entanto, a obrigatoriedade em licitar, a fim de garantir igualdade entre os interessados em fornecer à administração, bem como salvaguardar a administração de eventuais atos de irregularidades ou improbidades.

2.3 Princípios Básicos da Licitação

A lei de licitações definiu em um rol exemplificativo os basilares princípios da licitação, entretanto, Di Pietro (2019, p. 761), afirma que não há uniformidade entre os doutrinadores na indicação dos princípios informativos da licitação. Isso é, na visão da autora, uma ausência de homogeneidade na doutrina quando se trata dos princípios que regem o ordenamento jurídico das licitações. Ainda, a autora se posicionou afirmando que a própria licitação constitui um princípio a que se vincula à Administração Pública. Ela tratou como uma decorrência do princípio da indisponibilidade do interesse público, que constitui uma restrição à liberdade administrativa na escolha da contratante.

O entendimento de Alexandre e Deus (2017, p. 278), corrobora o entendimento de Di Pietro (2019), ele entende, que não há uniformidade de pensamento entre os autores no tocante ao elenco de princípios que regem o procedimento licitatório. Na verdade, a própria licitação se constitui em princípio a ser observado pela Administração, representando uma restrição à liberdade de escolha dos contratantes.

Mello (2015, p. 546), reproduziu o texto da lei de licitações, ressaltando o art. 3º, cuja norma dispõe, que os procedimentos licitatórios serão julgados na conformidade dos seguintes princípios: da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhe são correlatos.

Na visão dos autores, nota-se que além das normas e regras legais, a licitação é lastreada por princípios basilares, que tem o objetivo de orientar a decisão administrativa. O Quadro 01 apresenta os princípios licitatórios.

Quadro 01 – Princípios licitatórios

Princípios	Conceito	Autores/Ano
Princípio da Legalidade	O princípio da legalidade é talvez o princípio basilar de toda a atividade administrativa. Significa que o administrador não pode fazer prevalecer sua vontade pessoal, sua atuação tem que se cingir ao que a lei impõe. Esse princípio é o primeiro expresso no art. 37 da CF/88.	BARCHET, 2009; MELLO, 2015; CARVALHO FILHO, 2017.
Princípio da Moralidade e Impessoalidade	O princípio da Moralidade exige que o administrador seja norteado por conceitos éticos. Por outro lado, o princípio da Impessoalidade indica que a Administração deve dispensar o mesmo tratamento a todos os administrados que estejam na mesma situação jurídica. Sobretudo, a lei de licitações transmite a ideia de que a licitação deve ser pautada pela honestidade, boa-fé e ética, tanto por parte da Administração quanto por parte dos licitantes.	CARVALHO FILHO, 2017; MAZZA, 2018; DI PIETRO, 2019.
Princípio da Igualdade	O art. 5º da CF/88 fundamenta o princípio da igualdade, esse é lastreado no princípio da isonomia, o qual condiciona	MEIRELLES, 2016.

	a administração conceder tratamento idêntico a todos que se encontram no mesmo contexto jurídico.	
Princípio da Publicidade	Esse princípio garante que a administração torne público os atos praticados nas várias fases do procedimento, assegurando a todos a possibilidade de fiscalizar sua legalidade.	MELLO, 2015; DI PIETRO, 2019.
Princípio da Proibição Administrativa	Proibição Administrativa é mandamento constitucional, previsto no § 4º, art. 37, da lei de licitações, que pode conduzir a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário.	MEIRELLES, 2016; CARVALHO FILHO, 2017.
Princípio da Vinculação ao Instrumento Convocatório	O edital é a lei entre as partes, portanto, o princípio da vinculação, nada mais é que a obrigatoriedade dos participantes e administração seguirem as regras impostas no texto do edital.	DI PIETRO, 2019.
Princípio do Julgamento Objetivo	Julgamento objetivo é o que se baseia no critério indicado no edital, em tese, não pode haver qualquer discricionariedade na apreciação das propostas pela administração.	ALEXANDRINO, 2017.

Fonte: Elaborado pelo autor (2021).

2.4 Modalidades de Licitação

Para Oliveira (2017, p. 556), as modalidades de licitação referem-se aos procedimentos e formalidades que deverão ser observados pela Administração Pública em cada licitação, as quais estão citadas no art. 22 da Lei nº 8.666/1993, como “concorrência, tomada de preços, convite, concurso e leilão”. Outra modalidade existente, mas que não compõe o rol da lei de licitação, é o “pregão”, essa é regulamentada pela Lei nº 10.520/2002.

Na visão de Mello (2015, p. 580), o pregão pode ser entendido como a modalidade de licitação para aquisição de bens e serviços comuns qualquer que seja o valor estimado da contratação, em que a disputa pelo fornecimento é feita por meio de propostas e lances em sessão pública. Em suma, nota-se que a lei de licitações tratou apenas de cinco modalidades, as denominadas tradicionais, mais recente, surgiu o pregão, modalidade que permite maior celeridade no procedimento.

Para Marinela (2017, p. 449 - 450), inúmeras são as vantagens do pregão, entretanto, as regras inovadoras que a modalidade trouxe foi a inversão de fases de habilitação e classificação dos licitantes, permitindo que seja examinada somente a documentação do participante que tenha apresentado a melhor proposta. Ainda, a autora afirma que o pregão permite o uso das novas tecnologias eletrônicas, também a redução de custos e facilita a participação de maior número de competidores. O uso da tecnologia possibilita maior transparência e controle social, por meio da internet como veículo de divulgação e interação do processo licitatório.

O Pregão eletrônico em síntese possui duas fases, uma interna ou de planejamento, no qual são elaborados os procedimentos iniciais da licitação e outra fase externa a qual se concretiza após a divulgação do instrumento convocatório. Conforme Alexandre e Deus (2017, p. 291), a fase interna deverá conter no mínimo a justificativa da necessidade da contratação, definindo o objeto do certame, as exigências de habilitação consolidadas no edital e Termo de Referência, orçamento, designação da equipe de apoio e pregoeiro da licitação.

Para Carvalho Filho (2017, p. 220), a fase externa é constituída dos atos e atividades que contam com a participação da Administração e de terceiros. É nela que se consuma realmente o processo de escolha da melhor proposta e do futuro contratado. Ainda para o autor, a fase externa é compreendida pela convocação dos licitantes mediante aviso publicado na

imprensa oficial, sessão pública que ocorre entre o pregoeiro e os participantes da licitação, julgamento da proposta cuja finalidade é verificar se o objeto ofertado está de acordo com o edital, análise da documentação de habilitação logo após ter aceito a proposta, classificação final e recursos, e por último a adjudicação e homologação que ratificam o vencedor da licitação.

O pregão, portanto, é a modalidade utilizada como base no presente estudo. O Quadro 02 apresenta as fases do pregão eletrônico.

Quadro 02 – Fases do Pregão Eletrônico

Fase/Procedimento	Conceito	Autores/Ano
Fase interna ou Fase de Planejamento	O legislador se preocupou ao descrever a fase interna da licitação, elencando no art. 14 do Decreto nº 10.024/2019, os aspectos que compõem o planejamento da contratação. A fase interna compreende também a requisição do objeto; estimativa do valor do bem ou serviço pretendido; autorização da despesa (existência dos recursos orçamentários); designação do pregoeiro e equipe de apoio, e por último, a análise jurídica das minutas do instrumento convocatório e do contrato.	OLIVEIRA, 2017; BRASIL, 2019b.
Termo de Referência ou Projeto Básico	O Termo de Referência e o Projeto Básico são elementos indispensáveis no processo licitatório, que deverão conter todas informações essenciais à pretensa contratação. Os documentos representam um dos mais importantes do planejamento, uma vez que, representam as etapas anteriores do processo, ainda que essas sejam falhas.	BORGES, 2017.
Estudo Técnico Preliminar	A Lei nº 8.666/1993 como panorama geral, destaca que somente deverá ser elaborado os Estudos Técnicos Preliminares nos casos de contratação de obras ou serviços de engenharia. O art. 24 da Instrução Normativa SEGES/MPDG nº 05 de 25 de maio de 2017, definiu o conteúdo que deve conter no referido estudo, enaltecendo a importância de tal documento. O Decreto nº 10.024/2019 que regulamentou o pregão na forma eletrônica, trouxe a faculdade em utilizar o Estudo Técnico Preliminar quando a administração julgar necessário, atribuindo certa discricionariedade ao agente administrativo na leitura literária da norma. Ainda, o Decreto no art. 8º, diz que, o processo relativo ao pregão, na forma eletrônica, será instruído com no mínimo o Estudo Técnico Preliminar.	BRASIL, 2017; BRASIL, 2019b.
Gerenciamento de Risco	O Gerenciamento de Risco está disposto no art. 25 da Instrução Normativa SEGES/MPDG nº 05 de 25 de maio de 2017, o qual estipula que esse procedimento consiste na atividade de identificação dos principais riscos que possam comprometer a efetividade do Planejamento da Contratação. A norma, portanto, obriga que a administração avalie os riscos e mensure a probabilidade de ocorrência do impacto, consolidando tudo em um único documento que deve constar nos autos do processo.	BRASIL, 2017.
Edital	O edital é o instrumento pelo qual a Administração leva ao conhecimento público a abertura de licitação, fixa as condições de sua realização e convoca interessados para a apresentação de suas propostas. Esse está previsto no inciso I, art. 38, da Lei nº 8.666/1993.	BRASIL, 1993.

Designação do Pregoeiro e da equipe de apoio	A fase interna ainda compreende atividades referente ao pregoeiro e a equipe de apoio. A designação do pregoeiro e equipe de apoio é o ponto diferencial da norma, pois, a substituição da comissão permanente de licitação pelo pregoeiro, acertadamente gera menor dispêndio de recursos humanos, uma vez que, houve a alteração de um órgão colegiado, por um órgão único, que no caso é representado pela figura do pregoeiro.	CARVALHO FILHO, 2017.
Publicação do aviso do edital	O marco entre a fase interna e externa se concretiza pelo ato de publicação do edital na imprensa oficial. No caso do pregão eletrônico, a norma que regulamenta tal ato está disposta no art. 20, do Decreto nº 10.024/2019.	BRASIL, 2019b.

Fonte: Elaborado pelo autor (2021).

No entendimento dos autores e da legislação, fica evidente a necessidade de um planejamento bem estruturado. Os autores defenderam e definiram claramente, a importância que a administração deve conceder aquela que é considerada etapa mais importante do procedimento administrativo, a etapa que antecede todas demais, o planejamento.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Para atingir os objetivos, desenvolveu-se o estudo através de uma pesquisa quanto a natureza aplicada, quanto aos objetivos exploratória e descritiva, quanto a abordagem qualitativa, quanto aos procedimentos estudo de caso.

O estudo classifica-se como pesquisa aplicada, pois dessa forma, é possível gerar conhecimentos para aplicação dos resultados, contribuindo para os fins práticos, com o objetivo de buscar a solução imediata de um problema deparado na realidade (BARROS; LEHFELD, 2000; PRODANOV; FREITAS, 2013). A pesquisa exploratória é utilizada, normalmente, quando as informações sobre o assunto são vagas ou, ainda, quando há pouca teoria a disposição. A pesquisa descritiva, caracteriza um evento ou atividade por meio da descrição (HAIR JR. et al, 2005, p.17). Para explorar, descrever ou explicar eventos em um nível profundo de um estudo de caso é necessário a utilização de dados qualitativos (YIN, 2005, p.143). Acredita-se que a abordagem qualitativa permite a análise de uma variável de interferência precisa e não de interferência geral, considerando o contexto da mensagem e o ambiente externo ao indivíduo respondente (BARDIN, 2011, p. 21).

Como método foi utilizado o dedutivo, dado que, através desse método é possível compreender que a necessidade da explicação não reside nas premissas, mas na relação entre as premissas e a conclusão (LAKATOS, 2017, p.60). Assim, aplicando esse método e com o estudo de caso, é possível conhecer profundamente o universo de uma organização, suas características, peculiaridades e procedimentos, bem como, a possibilidade de compará-las. Assim, a pesquisa foi realizada nas unidades do Exército Brasileiro da 3ª Região Militar (3ªRM), para aplicação das entrevistas e pesquisa documental e observação no Grupo de Coordenação de Aquisições, Licitações e Contratos (GCALC), localizado em Santana do Livramento, Rio Grande do Sul.

As técnicas de coleta de dados foram a entrevista, a pesquisa documental e observação. As entrevistas foram realizadas com os servidores (Apêndice B) que atuam na etapa anterior ao processo licitatório nas unidades do Exército Brasileiro (Apêndice C), utilizando o critério de conveniência, e foram identificados como E1 a E15, mantendo o sigilo de seus nomes. As entrevistas tiveram um roteiro padronizado com perguntas fechadas e foram elaboradas com base no referencial teórico e foi dividido em dois eixos principais: I – Conhecer o Processo de Planejamento Prévio das Licitações e II- Análise do Processo de Planejamento Prévio das

Licitações (Apêndice A), e sua aplicação foi através de formulário criado na plataforma Google Forms, e divulgado em grupo de WhatsApp, no mês de março de 2021. Para Cervo, Bervian e Da Silva (2007, p. 16) a entrevista é utilizada para obter dados que não podem ser extraídos de registros históricos e em fontes documentais, mas podem ser fornecidos por pessoas.

A pesquisa documental foi realizada no Grupo de Coordenação de Aquisições, Licitações e Contratos (GCALC), onde foram coletados os documentos que demonstram os procedimentos da etapa anterior ao processo licitatório, bem como as diretrizes e normas internas do Exército Brasileiro (Apêndice D). Destaca-se que a pesquisa documental foi realizada com a devida autorização, conforme consta no DIEx nº 99 – SALC/Div Adm/B Adm, de 5 de outubro de 2020, (Anexo 1).

A observação foi realizada nos processos licitatórios da unidade pesquisada, elaborados no ano de 2020. Também foram observados o trabalho das comissões de licitações e equipes de apoio das licitações, publicadas em Boletim Interno da unidade pesquisada, bem como, observação no Sistema de Protocolo Eletrônico de Documentos (SPED), sistema em que tramita a comunicação oficial do Exército Brasileiro. Nesse sistema foi possível ter acesso aos documentos mencionados na pesquisa documental.

A técnica de análise de dados utilizada foi a análise interpretativa, que consistiu na interpretação e análise das respostas dos entrevistados, juntamente com a análise nos documentos do SPED e a observação dos processos licitatórios elaborados no ano de 2020, isso tudo foi possível, dado a representação qualitativa das entrevistas e dos documentos. Diante disso, buscou-se compreender a contribuição de um planejamento prévio para um procedimento licitatório. Para Bardin (2011, p. 14), a análise interpretativa, consiste na observação e análise da fala dos entrevistados, representando qualitativamente o conhecimento.

4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Nesta seção, são apresentados os dados coletados, analisando o ponto de vista de cada um dos entrevistados, comparando a visão desses, com a análise documental, com a observação realizada nos processos e nos sistemas, e com a fundamentação descrita pelos autores, buscando atingir os objetivos deste estudo.

4.1 Conhecer o Processo de Planejamento Prévio das Licitações

Inicialmente, fundamenta-se que o processo de planejamento prévio é fundamental na visão de Chiavenato (2003) e Oliveira (2017), os benefícios ocasionados por um planejamento bem elaborado são inúmeros, pode-se evidenciar a fala de alguns entrevistados que concordam com a necessidade de haver um planejamento devido esse processo promover algumas vantagens.

Quando questionados da importância do planejamento anterior a elaboração da licitação, o posicionamento dos entrevistados favorável a este procedimento foi unânime. A grande maioria justificou a necessidade de elaborar tal procedimento baseado no levantamento de necessidades da sua área de atuação, utilizando como base o histórico dos anos anteriores. Tudo isso fica evidente nas seguintes falas:

Um bom levantamento das necessidades gera menos transtornos no futuro. (E3).

[...] o levantamento da demanda bem executado evita diversos problemas, podendo citar a falta de produtos para a OM, e também uma falsa expectativa de receitas para o fornecedor (E4).

O planejamento anterior visa resguardar a vida vegetativa da organização, a necessidade de levantamento é imperativa. Não há como realizar compras de bens e

serviços sem um planejamento prévio e esperar que continuem em vigência ou mantendo a disponibilidade de bens na unidade (E5).

Quando o planejamento é executado os bens são utilizados de forma adequada e coerente com o meio em que serão utilizados. Um levantamento da demanda é necessário para que não se compre algo a mais ou a menos do que se precisa. Com um planejamento prévio também economizamos tempo e serviço de quem vai executar a licitação que vai fazer um processo mais exclusivo e direcionado para algo mais objetivo (E11).

[...] o levantamento da demanda serve como base para se entender a média de necessidades dos últimos anos em relação aquele objeto (E14).

Nota-se também, na visão dos entrevistados, que não basta somente o dimensionamento das quantidades ser baseado no histórico de consumo dos exercícios financeiros passados, esse planejamento deve ser realizado com exatidão, na forma que não prejudique o desempenho das atividades do órgão no futuro, isso corrobora com o entendimento de Maximiano (2004) e Santos (2010). Para mitigar esse eventual problema, alguns entrevistados justificaram seu ponto de vista conforme segue:

[...] evitar a solicitação excessiva ou insuficiente do setor requisitante (E10).

O planejamento anterior é imprescindível na minha opinião, somente através dele é que o trabalho será desenvolvido da melhor maneira possível, sem excessos e sem deixar de atender determinado Setor; e em minha área o levantamento da demanda é de suma importância, pois no trabalho com alimentação, se não for considerada a quantidade exata de determinado gênero alimentício o nosso Setor ficará desabastecido e não cumprirá a sua missão como deveria (E12).

[...] importante para que não falte nenhum produto essencial para a manutenção das atividades de cada área e também para que não haja gastos exacerbados sem necessidade (E15).

[...] essencial para a correta alocação dos recursos disponibilizados, fazendo o bom uso dos escassos recursos que são descentralizados para a UG. O levantamento da demanda tem sua importância no sentido de representar de forma mais fidedigna as necessidades da OM, tanto na forma qualitativa quanto quantitativa (E9).

O levantamento na minha seção visa evitar gastos desnecessários, e prever os gastos regulamentares que determinam a capacidade da organização em todos os sentidos, seja na instrução ou administração (E5).

Nesse ponto, salienta-se as falas dos entrevistados E5 e E9 que demonstraram uma preocupação além do dimensionamento das quantidades, eles destacaram a importância do planejamento quando o assunto é o impacto na parte financeira e orçamentária da unidade.

Contudo, nota-se após a análise de alguns documentos, que a unidade localizada em Santana do Livramento, RS, emvidou esforços para planejar as licitações ocorridas durante o exercício financeiro de 2020 e início de 2021, para tanto, a Seção de Aquisições Licitações e Contratos (SALC), daquela unidade, emitiu os documentos, D2, D5, D6, D7, D9, D18, D22, D24, D25, D26, D27 e D28, na intenção de promover o planejamento da unidade. Percebe-se o destacado esforço da seção para elaboração do planejamento, nesse ponto, cabe salientar o exposto nos documentos D7, D9, D18, D25 e D27, pois, nesses documentos, a SALC fez questão de enaltecer a importância do planejamento que antevem a fase interna do processo licitatório, dentre esses, o D9 e o D27 estabeleceram critérios a serem adotados pela unidade participante das licitações, determinando assim que a unidade gerenciadora e a participante da licitação iniciassem o levantamento de necessidades para os processos que iriam ocorrer. O Documento D28 estabeleceu prazos para serem cumpridos em cada processo licitatório, esses prazos foram definidos de acordo com a vigência dos processos atuais.

Os princípios licitatórios retratados no Quadro 1 deste artigo, foram citados pelos entrevistados E6, E8 e E14, para eles a condução do processo pautada nesses princípios é a

certeza do êxito final da licitação. Esse posicionamento corrobora com a visão de Carvalho Filho (2017), uma vez que, o autor afirma que são essas normas, mencionadas ou não na lei, que irão garantir a conduta do agente administrativo na tomada da sua decisão. Compactua também com esse entendimento, o estabelecido no documento D29, nesse documento o Comandante da unidade pesquisada, estabeleceu uma diretriz, citando que “[...] todos os procedimentos na esfera administrativa deverão ser pautados na legalidade e na transparência.” Isso demonstra a observância dos princípios por aquele que é o agente responsável por conduzir todos os trabalhos da administração naquela unidade pesquisada.

O processo de aquisição em órgãos públicos segue um processo formal. Meirelles (2016), define que esse é o procedimento que garante à administração a seleção da proposta mais vantajosa, por outro lado, faz parte desse processo formal o planejamento, que é definido como uma fase do processo licitatório. Alexandre e Deus (2017), define a documentação mínima que deverá conter nessa etapa, o complemento do seu entendimento deriva do Decreto nº 10.024/2019, dado que o legislador, apontou no art. 14, os aspectos a serem seguidos. Cabe, no entanto, analisar, que apesar de estar definido em instrumento legal, os documentos que devem compor a fase interna do processo licitatório, o planejamento que antecede essa etapa, é um ato administrativo discricionário, que as unidades podem definir rituais diferentes para atingir esse objetivo. Portanto, com vistas a identificar o procedimento adotado em cada unidade, foi questionado aos entrevistados qual o procedimento é adotado no seu órgão, na etapa que antecede a definida por lei, diante disso, os entrevistados se posicionaram.

Há anualmente um planejamento interno onde é debatido os processos e suas respectivas divisões, tanto entre as unidades componente do GCALC quanto a subdivisão dentro delas (E1).

É verificada a demanda do setor requisitante que deve ser diretamente alinhada com a intenção do comandante. Com isso, é feito um planejamento através do ETP e mapa de riscos para que seja visto a possibilidade de feitura do processo que irá sanar a demanda apresentada (E2).

O processo de planejamento para uma licitação específica é desenvolvido pelo setor requisitante. Nesse processo é levantada a necessidade baseado em histórico de consumo, necessidades futuras não contempladas nos exercícios anteriores, mas que serão adquiridas. Nessa etapa também é realizado o orçamento estimativo e o planejamento das necessidades específicas a serem exigidas no Termo de Referência, tais como forma de entrega, validade (E4).

[...] é verificado o planejamento estratégico da OM para determinado período, depois definidas as prioridades de serviços e aquisições para a OM, mais as definições previstas no GCALC (E8).

[...] quem dava as diretrizes de todas as aquisições da Unidade era o Ordenador de Despesas (OD), pois a competência para aplicar o crédito é exclusiva da OD. Nesse sentido, existia uma reunião de coordenação onde o OD tomava o conhecimento das necessidades dos diversos setores da Unidade e autorizava o início do processo licitatório onde cada setor demandante da despesa realizava a pesquisa de preços e todos os documentos formais necessários ao processo (estudos técnicos preliminares, TR/PB, partes requisitórias, formalização da demanda, etc) (E9).

[...] através de estudos técnicos preliminares pelo encarregado do setor de material, além do planejamento prévio com o fiscal adm, ch SALC e enc set mat das licitações que serão necessárias no decorrer do ano (E10).

[...] as necessidades são analisadas, e antes de entrar na fase interna, é feito um levantamento de necessidade e colocadas em ordem de prioridade (E11).

Nota-se, nas respostas dos entrevistados, o cumprimento de uma das fundamentais etapas do planejamento, a elaboração do Estudo Técnico Preliminar, o qual foi definido no art. 24 da IN SEGES/MPDG nº 05/2017. Na norma o legislador pontou minuciosamente as partes que devem compor o documento, portanto, ao referenciar essa etapa, vislumbramos, ainda que

o procedimento de planejamento prévio não esteja pautado em instrumento ou regra legal, os entrevistados demonstraram conhecimento e necessidade de realizar a elaboração do documento de forma ajustada, uma vez que, o documento elaborado fora da realidade do órgão, as consequências para o fracasso futuro da licitação seriam iminentes. Os entrevistados também salientaram a necessidade do processo conter também o Gerenciamento de Riscos, concomitantemente com o Estudo Técnico Preliminar, esse documento portanto, é peça fundamental no planejamento, pois nele é possível prever eventos supervenientes e com isso, mitigar riscos futuros. Nesse ponto, cabe trazer a análise dos documentos D12 e D13, esses documentos traduziram o descrito na Instrução Normativa SEGES/ME nº 40/2020, essa norma infra legal foi responsável por instituir os estudos técnicos preliminares na forma digital, contudo, a redação do D12, esclareceu que a aplicabilidade da norma é facultativa para as Unidades Gestoras do Comando do Exército, mantendo o posicionamento de que as unidades do Exército Brasileiro, devam aplicar se quiserem o instrumento de planejamento. O D13 retransmite a orientação, afirmando que caso a unidade gestora opte por não realizar o estudo na forma digital, esse deverá obrigatoriamente ser efetuado na sua forma tradicional. Vislumbra-se que de modo geral, o planejamento é executado de maneira controlada e descentralizada (E15), por outro lado, os entrevistados E7 e E13, julgaram essa etapa como sendo um procedimento meramente formal, apontando seus pontos de vista no trecho que segue:

[...] muito mais como missão do que como função (E7).

[...] de uma forma muito mal gerida. As OM requisitantes não entendem seu papel. Não há qualquer planejamento em A-1 nem mesmo no próprio exercício financeiro para qualquer compra (E13).

Percebe-se que o ponto de vista dos entrevistados E7 e E13 é exceção diante da amostra entrevistada. A legislação não estabelece o período ideal para o dimensionamento da necessidade, dado que o entendimento da Orientação Normativa AGU nº 39/2011, é a possibilidade da vigência do contrato ultrapassar o exercício financeiro, desde que as despesas referente à contratação sejam integralmente empenhadas até 31 de dezembro, para fins de inscrição em restos a pagar, diante dessa norma infra legal, cabe trazer o posicionamento dos entrevistados, na tentativa de demonstrar, na opinião de cada um, qual o momento ideal para realizar tal levantamento.

A Lei nº 4.320/1964, definiu no art. 34 que o exercício financeiro coincidirá com o ano civil, ou seja, iniciando em 1º de janeiro e encerrando em 31 de dezembro, baseado nesse período, os entrevistados E1, E2, E5, E6, E8, E9, E10 e E12, definiram como o melhor período para o dimensionamento do planejamento, o término/início do exercício financeiro, pois, na visão dos entrevistados esse é o período mais acertado para definição da vigência dos procedimentos licitatórios. Para elucidar esses pontos de vista, cabe mencionar o posicionamento de alguns dos entrevistados.

[...] antes do término do exercício financeiro é possível que se realize reuniões ou debates para um debuxo do que ocorrerá no ano seguinte (E1).

[...] a princípio no começo do ano, porém na minha opinião este levantamento deve ser feito a todo momento (E2).

Entre novembro e dezembro de A-1 (E8).

Início do Exercício Financeiro, sem esquecer de fazer o levantamento dos empenhos que foram inscritos em Restos a Pagar não processados, fruto do descontingenciamento de créditos orçamentários ao término do exercício financeiro (E9).

Deve-se ser realizado nos primeiros meses do ano (E12).

Em complemento ao entendimento dos entrevistados, os documentos D8 e D23 demonstraram que na unidade pesquisada, a determinação para elaboração do planejamento é realizada no início do exercício financeiro, mediante publicação em Boletim Interno da Unidade, designando os responsáveis pelo levantamento da demanda.

Por outro lado, os entrevistados E3, E4 e E15, sustentam o posicionamento que o levantamento de necessidades deve ocorrer sempre com antecedência mínima entre 4 e 6 meses, antes do encerramento da vigência da licitação atual, independente do período do exercício financeiro.

Em relação a aspectos financeiros e orçamentários, tratados pela IN nº 05/2017, no Estudo Técnico Preliminar, Quadro 2 deste artigo, os entrevistados E2, E3, E4 e E15, defenderam que o prejuízo orçamentário e financeiro que pode ocorrer devido à falta de planejamento, é a repetição do processo licitatório, pois, com a estimativa e orçamento mal elaborados, a frustração do certame é inevitável.

O entendimento dos entrevistados E1, E9, E11, E12 e E13 diz respeito aos prejuízos financeiros causados ao erário público, dado que, a justificativa dos entrevistados foi o desperdício dos recursos descentralizados as suas unidades, sem licitação vigente, originado pela falta de planejamento para realizar o certame, os recursos orçamentários não poderão ser empregados a contento, corroborando com o entendimento de Borges (2017), uma vez que, o autor menciona que devido a falhas no planejamento, poderão ocorrer resultados inexitosos, ou, ainda, vultoso desperdício de dinheiro público.

A análise dos documentos D14, D15, D16, D17, D19 e D20, não deixa dúvidas em relação a autorização de disponibilidade de recursos orçamentários para o início dos procedimentos licitatórios, esses documentos trataram de reproduzir as metas constantes no Projeto de Lei Orçamentária Anual e no Plano Plurianual. Eles determinaram então, que as unidades do Exército a partir daquele momento, poderiam dar início aos trabalhos, dado a previsão de recursos orçamentários garantida, destaca-se nesse ponto o trecho do D17, pois, nesse documento, fica evidente a preocupação para elaboração do planejamento das licitações, uma vez que, sem o planejamento, no entendimento do documento, haverá dispêndio de recursos de forma equivocada.

[...] esta ICFEx retoma as orientações expedidas por meio do DIEx nº 74-Ch/3ª ICFEx, de 5 AGO 20, o qual orienta sobre os procedimentos para a elaboração do Plano Anual de Contratações para o exercício de 2021, que passem pelo criterioso levantamento dos materiais/serviços a serem adquiridos por ocasião da elaboração dos processos licitatórios. Estas medidas visam a buscar efetividade no emprego dos recursos públicos (D17).

Para o entrevistado E5, o prejuízo não fica somente no exercício financeiro corrente, uma vez que, no final de ano sempre os Órgãos de Direção Setorial (ODS) descentralizam créditos adicionais para as unidades com capacidade de empenho imediato. Se esses não forem empregados, ou forem empregados em empresas sem compromisso, através de dispensa de licitação, no ano seguinte certamente será reduzido a descentralização dos créditos orçamentários devido o saldo estar inscrito em restos a pagar.

Quando questionados se no transcurso da fase interna é obedecido o planejamento prévio elaborado, todos entrevistados responderam que sim, apesar de algumas ressalvas que podem ocorrer durante o processo, devido a mudanças no planejamento, como por exemplo na visão do entrevistado E1, que cita que casos fortuitos acontecem. Todavia, ressalta-se o posicionamento do entrevistado E11, pois, além de concordar que o planejamento é seguido na fase interna, esse entrevistado complementa sua fala afirmando que o trabalho de planejamento não é atribuição da Seção de Aquisições, Licitações e Contratos, tal planejamento na visão do

entrevistado, deve ocorrer na seção requisitante. Cabe, no entanto, invocar o posicionamento do entrevistado E11.

[...] o planejamento prévio se mistura com a fase interna tendo em vista que os objetivos são parecidos, porém quem deve realizar o levantamento de necessidades é a seção requisitante, economizando, assim, o trabalho da SALC (E11).

Ao confrontar com o procedimento realizado no órgão pesquisado, percebeu-se nos documentos D2, D5, D6, D7, D9, D18, D22, D24, D25 D26 e D27, que o Grupo de Coordenação de Aquisições, Licitações e Contratos (GCALC) de Santana do Livramento, conduzido pela unidade pesquisada, adere o mesmo procedimento adotado na unidade do entrevistado E11, ficando a cargo da Seção de Aquisições, Licitações e Contratos (SALC) a elaboração do planejamento geral das licitações. O documento D28 reproduz a aprovação e retransmissão pelo Fiscal Administrativo da unidade pesquisada, do planejamento elaborado pelo GCALC, nota-se, portanto, a ausência das repartições requisitantes no processo de planejamento das licitações.

4.2 Análise do Processo de Planejamento Prévio das Licitações

Percebe-se que a regra geral, é que ocorra o planejamento para o êxito final do procedimento administrativo licitatório. Contudo, para que o planejamento nas condições ideais aconteça, é importante que os gestores priorizem algumas etapas, Mendes (2012) então conceitua que, diferente da ideia tradicional, o planejamento é a fase mais importante da contratação, e destaca ainda, que nessa etapa surgem os problemas e dificuldades.

Nota-se que o posicionamento do autor não é diferente dos entrevistados, pois, todos defendem que a administração deve dispensar atenção diferenciada para elaboração dessa etapa, no entanto, salientam dificuldades na condução desse procedimento. Nesse sentido, foram questionados os entrevistados sob seus pontos de vista, quais eram as dificuldades para elaboração desse planejamento, quanto a isso obteve-se vários posicionamentos, porém, o que mais se repetiu foi a ausência de capacitação dos servidores que atuam na área, porquanto, cabe apontar neste momento, que promover essa capacitação é uma obrigação da administração, sobretudo pautada à luz do parágrafo 3º, do inciso II, do art. 16, do Decreto nº 10.024/2019. O documento D29, corrobora com o entendimento legal, nesse documento o comandante da unidade pesquisada estabelece que “[...] devemos capacitar os agentes da Administração por meio de cursos realizados no IEFEx”, o mesmo documento complementa que no mês de abril deverá ocorrer um simpósio de administração com o intuito de capacitação do efetivo. Percebe-se que é uma obrigação legal a capacitação dos servidores, mas fica evidente que não é aplicado esse procedimento na fala de alguns entrevistados, cabe nesse momento remontar alguns trechos que apontam tais dificuldades.

[...] ter uma equipe qualificada e capacitada para tal provisão (E1).

As dificuldades são a total falta de conhecimento da legislação, falta de conhecimento dos meios de consulta como por exemplo o site da AGU, o próprio Comprasnet, painel de preços, etc. Falta de motivação pois geralmente é tudo para última hora e para ontem, ocasionando assim falta de empenho em fazer um processo bem elaborado e com total falta de planejamento (E3).

A principal dificuldade, sem dúvida, é falta de capacitação dos servidores que o desenvolvem (E4).

[...] interesse das seções requisitantes, capacitação dos agentes e falta de planejamento interno de cada setor demandante (E5).

Falta de capacitação dos militares que devem fazer as etapas anteriores ao processo licitatório; ausência de uma diretriz do Ordenador de Despesas para planejar as

compras anuais; falta de fiscalização e pontos de controle do Fiscal Adm acerca do andamento dos trabalhos prévios à licitação (E9).
[...] instrução dos responsáveis envolvidos (E15).

Observa-se no posicionamento dos entrevistados que a capacitação não é algo corriqueiro nas suas unidades, no entanto, ao realizar a pesquisa documental na unidade pesquisada, verificou-se pelo menos a presença de alguns documentos que abordam o referido tema, D30, D31 e D32, esses documentos trataram sobre capacitação de pregoeiros para unidade. Analisa-se, que no documento D31, foram disponibilizadas duas vagas para o estágio de formação de pregoeiros, ministrado pela unidade responsável pela capacitação, destinadas a atenderem a unidade pesquisada. Essa capacitação de apenas dois servidores, gera um impacto muito pequeno em um universo de aproximadamente 600 militares que a unidade possui, desses, quase um terço desempenham a atividade administrativa. Ligados diretamente à licitação, estão no mínimo 35 servidores. Constata-se, ainda, que a capacitação é somente fornecida para formação de pregoeiros, que de fato, irão trabalhar na fase externa do procedimento licitatório. Saliencia-se que talvez seja justo as duas vagas ofertadas, uma vez que, o maior número de servidores empregados está na fase interna do procedimento, contudo, a capacitação para esses militares ocorre somente se a unidade promover uma rotina de instrução, isso de fato ocorreu em junho de 2020, na unidade pesquisada, de acordo com o documento D35. Naquele mês, ocorreu o Simpósio de Administração, no qual foram abordados diversos aspectos voltados a área administrativa da unidade pesquisada, porém, esse evento abordou o planejamento da licitação em sentido geral, não proporcionando o destaque que o assunto merecia.

Contudo as dificuldades apresentadas não se limitam somente a qual foi citada anteriormente, além da ausência de capacitação, outro ponto abordado foi a falta de disponibilidade de recursos humanos destinados a desempenhar exclusivamente a função administrativa referente ao procedimento licitatório, as falas dos entrevistados E6, E8, E10, E11 e E12 evidenciam esse problema.

A maior dificuldade é o Órgão disponibilizar pessoal especificamente para a função de pregoeiro (E6).

[...] definição padronizada das funções de cada agente responsável pela atividade (E8).

[...] falta de prática, uso de modelos muito teóricos e quantidade adequada de pessoal para fazer o serviço (E10).

[...] a volatilidade de pessoal no Exército também é um ponto crítico, pois devido a demora de um processo de levantamento de necessidade e elaboração de um pregão, há a possibilidade de uma pessoa começar com um objetivo e, no final, ter outra pessoa para terminar. Ou seja, não será com o mesmo propósito do início (E11).

Principal dificuldade é fazer com que os Setores trabalhem em sintonia com o Setor de Aquisições e a falta de efetivo neste último ano dificulta muito o trabalho, pois neste caso são escalados militares dos Setores Requisitantes que muitas vezes não tem o conhecimento técnico e precisa conciliar essas atividades com as inerentes ao seu cargo (E12).

A fala do entrevistado E12, demonstra que é um conjunto de fatores que geram as dificuldades. O entrevistado E12 justificou que devido à ausência de pessoal específico para desempenhar as atividades, outros servidores são designados para desempenhar a função e a consequência disso é a ausência de conhecimento por parte dos recentemente designados.

Corroborando com o entendimento dos entrevistados, repara-se que é prática rotineira da unidade pesquisada, em cada licitação, solicitar disponibilidade e dedicação exclusiva do pregoeiro que irá conduzir o certame, isso fica evidente no documento D21. Nesse documento, o Chefe da Seção de Licitações é obrigado a solicitar a dispensa do militar das atividades inerente à vida castrense, dado que, a conduta do pregoeiro é pautada em norma legal, portanto,

a presença desse militar no transcurso da fase externa do procedimento licitatório, é indispensável.

A visão dos entrevistados E7, E13 e E14 demonstrou que o problema também é certa falta de comprometimento dos servidores arrolados no processo, isso demonstra que alguns servidores são descontentes com o cumprimento de suas atribuições, o entrevistado E7, reforça que essa frustração pode ser fruto da designação concedida em concomitância com a função que o agente administrativo já desempenha, onerando cada vez mais sua carga de trabalho.

Compreendendo o entendimento do E7, para mitigar esse problema, o órgão analisado emitiu o documento D22, apresentando uma possibilidade para reduzir os impactos causados aos diversos servidores envolvidos no processo. D22 diz que:

[...]percebe-se que o procedimento licitatório é extremamente complexo, moroso e robusto, diante disso, sem uma equipe consolidada e muito bem estruturada, a Seção de Aquisição Licitações e Contratos do 7º RC Mec, Unidade matriz do GCALC da guarnição de Santana do Livramento, RS, não tem condições de conduzir todos processos a contento [...] atualmente, o GCALC é composto por apenas dois pregoeiros, um militar da 2ª Bia AAAe e outro do 7º RC Mec, estes possuem a sua disposição as Equipes de Apoios às licitações, nomeadas em Boletim Interno, porém, essas equipes não possuem dedicação exclusiva aos trabalhos, que por conseguinte, ocasiona um prejuízo no andamento dos processos, dado que inúmeras vezes os pregoeiros, no exercício financeiro que se encerra, tiveram que avocar atribuições que não correspondem as suas responsabilidades, mas só o fizeram pelo benefício da coletividade [...] vislumbrando a celeridade dos processos licitatórios, bem como a conclusão dos mesmos no exercício seguinte, solicito a possibilidade que incremente o efetivo da SALC do 7º RC Mec (D22).

Notamos que o documento D22 solicitou a ampliação dos servidores à disposição do setor de licitações da unidade pesquisada, no mesmo sentido, percebemos que o pedido de ampliação foi reiterado no documento D24, naquela ocasião foi dito que:

[...] conforme pleito solicitado no DIEx nº 135-SALC/Div Adm/B Adm, de 16 de dezembro de 2020, em anexo, há duas possibilidades. Uma das possibilidades é o incremento do efetivo constante na SALC, de apenas 1 (um) pregoeiro, para 6 (seis) militares, que de certa forma centralizariam as atividades, desonerando os militares do Regimento. Esses, integrariam todas etapas do processo licitatório, dado as razões expostas naquele documento referenciado. Por outro lado, existe a possibilidade da delegação das atividades atinentes à fase interna do processo licitatório, que do ponto de vista técnico não é viável, haja vista que ocasiona o acúmulo de funções não prioritárias aos militares, como também, envolve muitas pessoas no procedimento, isso tudo, conseqüentemente, não proporciona devida celeridade no processo, que é tão cara para Administração (D24).

Outros problemas que são relacionados a falta de planejamento ou até pelo mesmo mal elaborado, são o insucesso do certame, itens desertos, sobrepreço dos itens, orçamentos fora da realidade, falha na definição do objeto, entre outros. O Quadro 2 deste artigo (Estudo Técnico Preliminar), traduz o texto do art. 24 da IN SEGES/MPDG nº 05/2017, esse instrumento legal relata os itens mínimos que devem conter no estudo preliminar, todavia, os problemas apontados pelos entrevistados demonstram a inobservância de alguns critérios legais, cabe nesse ponto destacar a resposta do entrevistado E11, que muito bem retratou a realidade enfrentada por vários órgãos públicos.

Um planejamento mal elaborado pode acarretar em um gasto indevido com bens inservíveis para o setor que comprar. Pode ocorrer o chamado "elefante branco" onde é comprado um bem que, por falta de planejamento, pode ser uma compra em que não tenho utilidade e fique inutilizado (E11).

No mesmo sentido, o entrevistado E9 apontou alguns graves problemas ocorridos em decorrência da falta de planejamento que são a “[...] perda de recursos orçamentários; irregularidades administrativas ao fazer atos ilegais para não perder o crédito; emprego do recurso sem atender as necessidades reais da Unidade” (E9).

O entrevistado E12 registrou o mesmo posicionamento do E11, porquanto, o E12 afirma que “[...] um dos problemas é a licitação de itens que não serão utilizados pela administração [...] a falta de um planejamento prévio pode deixar a administração carente de algum bem ou serviço necessário para o desempenho de suas atividades” (E12).

Ao analisar o documento D10, recebido pela unidade pesquisada, percebeu-se que o órgão de controle interno, ao qual a unidade pesquisada se vincula, já se posicionou outrora acerca da questão abordada pelos entrevistados no parágrafo anterior, o D10, na intenção de mitigar os problemas, transmitiu orientações para mensuração dos quantitativos para licitações SRP e também, orientou temas como por exemplo pesquisa de preços, esses dois pontos são cruciais para a confecção dos estudos preliminares nas condições ideais, segundo a norma que regulamenta o documento.

Por outro lado, quando questionados sobre as vantagens de ter um planejamento prévio elaborado, os entrevistados destacaram diversas vantagens, dentre elas, a mais citada foi a atenção ao princípio fundamental disposto no art. 37 da CF/88, o princípio da eficiência. Pautado nesse princípio, os entrevistados justificaram a otimização do emprego dos recursos públicos, juntamente com a redução de carga de trabalho ou até mesmo o retrabalho. Os entrevistados E1, E2, E3 e E5 relataram que a principal vantagem de se ter um planejamento prévio é poder realizar o emprego imediato do recurso quando este for descentralizado. Para os entrevistados E4, E11 e E12, as vantagens trazidas pelo prévio planejamento são a redução de processos licitatórios frustrados, como também, a redução do fracionamento da despesa que é vedado pelo art. 23, § 5º da Lei nº 8.666/1993.

Os demais entrevistados, pautaram-se nos princípios da economicidade e eficiência, dado o êxito garantido do procedimento licitatório, caso haja e seja seguido o planejamento prévio.

Sobre o questionamento de ser válido ou não dedicar tempo para o planejamento prévio, os entrevistados alegaram ser justo dedicar qualquer tempo para planejar as licitações, nem que esse tempo seja mínimo. Nessa questão, não houve divergências de pensamentos, no entanto, é importante evidenciar um aspecto abordado pelo entrevistado E1 que relatou a importância do planejamento ser realizado e com bastante tempo de antecedência, ele explica que imprevistos podem ocorrer e com uma planificação é mais fácil reduzir ou extinguir os impactos causados por imprevisíveis acontecimentos (E1). Em outra linha de pensamento, o entrevistado E4, explica que para elaborar um Sistema de Registro de Preços, inevitavelmente a unidade terá que se planejar, portanto, seguir um calendário prévio de licitações implica em um planejamento necessário que terá que ocorrer, isso tornará com toda certeza o processo mais eficiente.

Foi questionado também aos entrevistados, quais os impactos causados na sua área de atuação quando o planejamento não é elaborado, nesse ponto, Matias-Pereira (2010) defende que o planejamento é essencial na administração, dado as inúmeras vantagens que essa ferramenta proporciona. Alinhado a esse pensamento, os entrevistados E3, E5, E8 e E14, alegaram que a ausência desse processo prejudica de sobremaneira o desempenho das atividades, pois o risco de continuar com um processo sem planejamento é muito alto, esses pensamentos portanto, compactuam com a ideia de Matias-Pereira (2010), de tal forma que, uma das vantagens elencada pelo autor é a redução do risco, alinhado também ao que descreve o art.25 da Instrução Normativa SEGES/MPDG nº 05/2017. Na mesma linha de pensamento,

os entrevistados E2, E4, E10, E13 e E15, julgaram que a condução de um procedimento sem planejamento, torna o processo ineficiente, devido a solicitação de inclusão de itens quando já encerrada a fase interna, cancelamento de itens por descrição equivocada, desclassificações, retorno de fases e recursos ao final do certame. Tal percepção vai de encontro com a visão de Matias-Pereira (2010), o autor afirma que uma das principais causas em promover o planejamento é a elevação da eficiência, eficácia e efetividade.

Complementando o ponto de vista anterior, os documentos analisados D3 e D4, tratam sobre o Sistema de Planejamento e Gerenciamento de Contratações, previsto na Instrução Normativa SEGES/ME nº 1/2019, esses documentos trazem o entendimento que, as Forças Armadas não devem utilizar o sistema, baseado na interpretação do art. 18 da referida IN, ocorre que, o sistema está diretamente ligado ao Plano Anual de Contratações (PAC). Os documentos, no entanto, estabelecem que as Unidades Gestoras Responsáveis e as Unidades Gestoras Executoras, devem manter os mecanismos atualmente utilizados, negando a migração para o sistema estabelecido na Instrução Normativa.

Os princípios licitatórios, abordados no art. 3º da Lei nº 8.666/1993, bem como os expressos no art. 37 da CF/88, devem ser fielmente seguidos pelos agentes administrativos que atuam no processo, entretanto, para que isso ocorra, questionou-se aos entrevistados de que modo que esse objetivo possa ser plenamente atendido. Constatou-se, portanto, que para o fiel cumprimento dos princípios, basta, na visão dos entrevistados, ter pessoal qualificado para o desempenho das funções, ou se esse não for, a administração deverá promover a capacitação do servidor de maneira que seja possível o cumprimento dessas regras. A visão dos entrevistados E1, E2, E5, E9 e E12 representa essa necessidade.

Tais princípios serão atendidos quando se tem pessoas qualificadas, capacitas e com o espírito de buscar o interesse coletivo, visando a eficiência com recursos públicos (E1).

A equipe precisa ser qualificada, ter responsabilidade e comprometimento com a missão (E2).

[...] através da observação das legislações em vigor, capacitação de pessoal, com cursos e instruções e cronograma com base na real necessidade da organização (E5).

[...] capacitação e interesse de todos os agentes envolvidos no processo (E9).

Devem ser ministradas instruções sobre os princípios básicos para os envolvidos no planejamento prévio e o planejamento deve começar no mínimo 6 meses antes da licitação para que os trabalhos possam ser desenvolvidos da melhor maneira possível (E12).

Além da requisitada capacitação dos servidores, alguns entrevistados defenderam a ideia de que a área que conduzir o processo, deva possuir uma equipe que tenha servidores com dedicação exclusiva e competência para o desempenho das funções, no intuito de promover melhor aproveitamento dos recursos humanos, desonerando aqueles designados para desempenharem essa função em conjunto com a que já desempenham.

Também, os entrevistados foram questionados se existe a possibilidade de não cumprir os princípios caso o planejamento ocorra somente após a descentralização dos recursos orçamentários, nesse ponto, todos responderam que independente do período da descentralização do recurso, a conduta da administração deve ser pautada nos princípios e nas normas legais. Não existe a possibilidade do descumprimento dessas regras, na visão do entrevistado E9. Se for possível, a administração deverá solicitar ao órgão responsável pelo recurso uma prorrogação para aplicação do mesmo, para que assim a administração possa cumprir sua obrigação dentro da regra legal. Reproduz-se o trecho das respostas para elucidar o posicionamento.

Todos princípios devem ser respeitados independentemente do recurso chegar antes ou após o recebimento do capital. (E1).

Com calma, sem pressa, se for o caso, solicitar prorrogação de prazo ao ODS de competência do recurso para permanecer com o crédito na conta crédito disponível até o fechamento do processo licitatório. Em hipótese alguma poderá haver negligência quanto aos princípios e normas legais (E9).

Deve-se prezar pelo cumprimento dos princípios básicos de qualquer forma, mesmo que o crédito já tenha sido descentralizado, o planejamento deve ser realizado com observância dos princípios básicos mesmo que isso acarrete em um atraso na execução da licitação e no empenho do recurso orçamentário. Somente assim não haverá maiores prejuízos para a Administração (E12).

O entrevistado E4 ressalta que realizar uma licitação após a descentralização do recurso é quase impossível, devido ao prazo para o emprego do mesmo ser muito curto, isso para ele, reforça a ideia que deva haver um planejamento bem estruturado muito tempo antes da unidade receber a dotação orçamentária.

Outro aspecto a ser salientado, é a atualização do instrumento máximo de regramento administrativo do Exército, o Regulamento de Administração do Exército (RAE). O RAE como é conhecido, foi aprovado mediante o Decreto nº 98.820/1990. Ocorre que, nesse regulamento não consta as atribuições da Seção de Aquisições Licitações e Contratos (SALC), tampouco, menciona o Grupo de Coordenação e Acompanhamento de Licitações e Contratos (GCALC), portanto, pode-se afirmar que é um regramento um tanto quanto obsoleto quando o assunto é licitações, todavia, aparentemente, existe uma possibilidade de mudança, uma vez que, a diretriz do Secretário de Economia e Finanças do Exército para o biênio 2021-2022, documento D34, tem como um dos objetivos atualizar o RAE, como também, implementar uma portaria para normatizar o GCALC, isso poderia, de certa forma, reduzir alguns problemas como a dedicação exclusiva dos servidores para o desempenho das atividades, dado que, a simples existência de uma repartição em um regulamento, permitiria a designação exclusiva dos servidores para o desempenho dessas atividades.

Também, visando a otimização do processo, que antecede o início de um procedimento licitatório, ou seja, o planejamento prévio, é conveniente que seja elaborado um Procedimento Operacional Padrão (POP), na intenção de padronizar essas atividades realizadas, ainda que isso seja um ato discricionário da autoridade competente que conduzirá o certame. Esse procedimento, de certa forma, irá organizar o processo conduzido pelas unidades, orientando e até determinando, o momento ideal para dar início as atividades, como ainda, sugerindo algumas formas para melhorar a condução do procedimento.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esse estudo teve como objetivo geral realizar a análise do planejamento prévio das licitações nas unidades do Exército Brasileiro, assim foi possível conhecer e analisar o processo de planejamento prévio das licitações nas unidades pesquisadas, e conseqüentemente, responder o problema de pesquisa. Nessa análise, verificou-se que existem dificuldades caso a unidade não promova o prévio planejamento das licitações, observou-se, no decorrer da pesquisa, que as principais dificuldades foram, a falta de servidores capacitados para área de planejamento prévio envolvidos no processo, a falta de capacitação dos servidores por parte da administração, e ainda, a falta de servidores com dedicação exclusiva para compor as equipes que conduzirão os procedimentos de licitação nas unidades do Exército Brasileiro.

De início, percebeu-se, que o processo licitatório vem evoluindo com significativa frequência, a legislação que regulamenta o procedimento acompanha a atualidade, mesmo assim, possui alguns pontos com possibilidades de melhorias. Compreendeu-se, portanto, como

funciona a fase que antecede a regida por lei, em cada unidade pesquisada, entende-se então, que o procedimento adotado em cada unidade é muito similar, e mesmo não havendo regramento, é evidente que as unidades conduzem os procedimentos vislumbrando o êxito final do procedimento.

A pesquisa demonstrou a importância que o planejamento prévio causa nas atividades administrativas das unidades, nesse ponto, foram elencados diversos aspectos, e pode se extrair, que um dos problemas que origina a falta de planejamento, é a falta de capacitação dos poucos servidores que estão envolvidos no procedimento de licitação. Notou-se também, que o principal documento na fase interna do processo, é o Estudo Técnico Preliminar, com esse documento elaborado na forma que determina o regramento, a frustração da licitação no futuro, será significativamente reduzida. Percebeu-se, ainda, que as organizações militares, devem dispensar maior tempo para a atividade administrativa da unidade, pois, apesar de essa ser uma atividade meio, é a que permite o desempenho da atividade fim nas melhores condições. Nessa análise, é interessante que ocorra reuniões frequentes nos GCALCs, para definições e elaborações de procedimentos licitatórios, pois, certamente com o procedimento prévio elaborado tempestivamente e de maneira adequada, a aplicabilidade dos escassos recursos descentralizados as unidades, se tornaria mais fácil.

Espera-se que a pesquisa contribua para outros pesquisadores que quiserem se aprofundar no tema, haja vista que, não se vislumbrou muitos estudos atinentes a etapa que antecede a fase interna do procedimento licitatório. O procedimento adotado nessa fase é um ato discricionário, não estando definido em lei ou qualquer regulamento, portanto, seria interessante a definição de um Procedimento Operacional Padrão (POP), ou uma diretriz para essa etapa, no âmbito do Exército.

Como limitação da pesquisa, percebeu-se que a pesquisa documental poderia ter sido realizada em maior quantidade de organizações militares, porém, isso demandaria maior tempo e autorizações, essa limitação não permitiu a análise documental de uma parcela maior das unidades. A análise pautou-se no procedimento que é regra geral para todas unidades do Exército Brasileiro, portanto, via de regra, todas unidades poderão utilizar este estudo para aplicar na sua administração.

Por fim, como sugestões para estudos futuros, recomenda-se que sejam realizadas outras pesquisas com esse tema, porquanto, ampliando a amostra de unidades pesquisadas, como também, aumentar o número de entrevistados, dessa forma, será possível definir melhor a solução a ser adotada. É importante afirmar, que os procedimentos adotados nas unidades do Exército Brasileiro não se diferenciam de outras organizações públicas, portanto, este estudo também pode ser aplicado em organizações que não estejam compreendidas nas Forças Armadas. Nesse ponto, a amostra dos entrevistados poderá envolver agentes da administração de outras entidades.

REFERÊNCIAS

ALEXANDRE, R.; DEUS, J.; **Direito administrativo** – 3. ed. rev., atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense, 2017.

ALEXANDRINO, Marcelo. **Direito administrativo descomplicado**- 25. ed. rev. e atual. - Rio de Janeiro: Forense, 2017.

BARCHET, Gustavo Felkl. **Direito Administrativo**, Coleção OAB, Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011.

BORGES, Cyonil **Manual de Direito administrativo facilitado**: 2. ed. rev., ampl. e atual. - Salvador: Juspodivm, 2017.

BARROS, A. J. P.; LEHFELD, N. A. de S. **Fundamentos de metodologia**: um guia para a iniciação científica. 2. ed. São Paulo: Makron Books, 2000.

BRASIL, **Lei nº 4.320** de 17 de março de 1964, Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14320.htm. Acesso em 20 mar. 2021.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 05 de outubro de 1988. Brasília: Diário Oficial da União, 1988.

BRASIL. **Lei nº 8666**, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18666cons.htm. Acesso: em 19 nov. 2020.

BRASIL. **Decreto Lei nº 3.555**, de 8 de agosto de 2000. Aprova o Regulamento para a modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3555.htm. Acesso: em: 19 nov. 2020.

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

BRASIL. **Orientação Normativa AGU nº 39**, de 13 de dezembro de 2011. A vigência dos contratos regidos pelo art. 57, caput, da Lei 8.666, de 1993, pode ultrapassar o exercício financeiro em que celebrados, desde que as despesas a eles referentes sejam integralmente empenhadas até 31 de dezembro, permitindo-se, assim, sua inscrição em restos a pagar. Disponível em:

<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:advocacia.geral.uniao:orientacao.normativa:2011-12-13;39>. Acesso em: 27 mar 2021.

BRASIL. **Decreto Lei nº 7.892**, de 23 de janeiro de 2013. Regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/decreto/d7892.htm. Acesso em: 19 nov. 2020.

BRASIL. **Instrução Normativa SEGES/MPDG nº 5**, de 25 de maio de 2017. Dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional. Disponível em: https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/20239255/do1-2017-05-26-instrucao-normativa-n-5-de-26-de-maio-de-2017-20237783. Acesso em: 19 nov. 2020.

BRASIL. **Instrução Normativa SEGES/ME nº 1**, de 10 de janeiro de 2019a. Dispõe sobre Plano Anual de Contratações de bens, serviços, obras e soluções de tecnologia da informação e comunicações no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional e sobre o Sistema de Planejamento e Gerenciamento de Contratações. Disponível em: https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/59109742/do1e-2019-01-11-instrucao-normativa-n-1-de-10-de-janeiro-de-2019-59109733. Acesso em 27 mar. 2021.

BRASIL. **Decreto Lei nº 10.024**, de 20 de setembro de 2019b. Regulamenta o pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D10024.htm. Acesso em: 19 nov. 2020.

BRASIL. **Instrução Normativa SEGES/ME nº 40**, de 22 de maio de 2020. Dispõe sobre a elaboração dos Estudos Técnicos Preliminares - ETP - para a aquisição de bens e a contratação de serviços e obras, no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, e sobre o Sistema ETP digital. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/instrucao-normativa-n-40-de-22-de-maio-de-2020-258465807>. Acesso em 27 mar. 2021.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**: 31. ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo: Atlas, 2017.

CERVO, A. L.; BERVIAN, P. A.; DA SILVA, R.; **Metodologia científica**. 6 ed. São Paulo: Prentice Hall, 2007.

CHIAVENATO, I; SAPIRO, A. **Planejamento estratégico**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003.

CHIAVENATO, Idalberto, **Administração nos Novos Tempos**, São Paulo: Campus, 2004.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**: 32. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2019.

- HAIR JR at all. **Fundamentos de métodos de pesquisa em administração**. Porto Alegre: Bookman, 2005.
- LAKATOS, Eva Maria. **Metodologia científica**. 7. Rio de Janeiro, Atlas, 2017.
- MARINELA, Fernanda. **Direito administrativo**. 11. ed. – São Paulo: Saraiva, 2017.
- MATIAS-PEREIRA, J. **Manual de gestão pública contemporânea**. 3 ed. São Paulo: Editora Atlas S.A., 2010.
- MAXIMIANO, Antonio César Amaru, **Fundamentos de Administração**, São Paulo: Atlas, 2004.
- MAZZA, Alexandre. **Manual de direito administrativo**. 8. ed. – São Paulo: Saraiva Educação, 2018.
- MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 42. ed. *I atual*. até a Emenda Constitucional 90, de 15.9.2015.- São Paulo: Malheiros, 2016.
- MELO, Juliana Melissa Lucas Viela, **As Vantagens e Desvantagens do Pregão Eletrônico na Administração Pública**, 2020. Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-administrativo/as-vantagens-e-desvantagens-do-pregao-eletronico-na-administracao-publica/>. Acesso: 27 mar 2021.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira. **Curso de Direito Administrativo**: 32. Ed – atual até a Emenda Constitucional 84, de 21.12.2014 - São Paulo: Malheiros, 2015.
- MENDES, Renato Geraldo. **O Processo de Contratação Pública – Fases, Etapas e Atos**. 1ª ed. Curitiba: Zênite, 2012.
- OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de Direito Administrativo**. 5. ed. rev., atual. e ampl. — Rio de Janeiro: Forense, 2017.
- NETO, J.B.S; SILVA, A.P.S. da.; TEODORO, E.M.M, NERY, S.M, **Simpósio de Excelência em Gestão e Tecnologia XVII SEGeT**, Processos Licitatórios: Evolução e Burocracia, Faculdades Dom Bosco, 2019.
- PRODANOV, C. C.; FREITAS, E. C. de. **Metodologia do trabalho científico: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico**. 2. ed. Novo Hamburgo: Feevale, 2013.
- SANTOS, Aline dos Santos, **A importância do planejamento nas empresas de micro, e pequeno e médio portes**. Rio de Janeiro: Universidade Cândido Mendes, 2010.
- SEVERO, R.; CORAZZA, G., **Salão do Conhecimento – XXI Jornada de Pesquisa**, Gestão Pública nas Administrações Municipais: Um enfoque humanístico, Unijuí, 2016.
- YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 3 ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

ANEXO 1 – AUTORIZAÇÃO PARA DESENVOLVIMENTO DA PESQUISA

DIEx nº 99-SALC/Div Adm/B Adm

EB: 64677.006550/2020-14

Santana do Livramento, RS, 5 de outubro de 2020.

Do Aux SALC

Ao Sr Cmt Esqd C Ap

Assunto: Autorização para elaboração de Trabalho de Conclusão de Curso - TCC.

1. Senhor Tenente Coronel Marco André Menezes dos Santos, ao cumprimentá-lo venho por meio deste, solicitar autorização do comando do Sétimo Regimento de Cavalaria Mecanizado, para desenvolver o projeto de pesquisa do trabalho de conclusão de curso – TCC, com dados extraídos desta Organização Militar.

2. Informo que estou concluindo o curso de Gestão Pública na Universidade Federal do Pampa – UNIPAMPA, campus Santana do Livramento, diante disso, é requisito para conclusão, o desenvolvimento de pesquisa científica aplicada em área pública.

3. Tenho a pretensão de desenvolver o projeto na área de "planejamento das contratações públicas", pois, o tema é parte integrante da área em que atuo, e rotineiramente vislumbro no setor, aspectos que podem ser melhorados.

4. Por estar iniciando a disciplina de TCC, não possuo um trabalho prévio desenvolvido, no entanto, vou tentar transparecer em breves palavras, minha intenção na elaboração do projeto.

5. Convém antes contextualizar, que essa ideia surgiu da necessidade de eventuais mudanças nessa área da administração, porquanto, na condição de pregoeiro do Regimento, percebo que uma atenção diferenciada, de certa forma, melhoraria o processo das contratações, por conseguinte, geraria maior economicidade aos cofres públicos.

6. O rol de atribuições do pregoeiro está taxativamente expresso nos incisos, do art. 17, do Decreto nº 10.024 de 20 de setembro de 2019, aspectos que são relativos à etapa externa do procedimento licitatório. Entretanto, essa função está inteiramente ligada ao planejamento, dado que, a condução do processo administrativo pelo pregoeiro, com a fase interna deficiente ou mal elaborada, ocasiona prejuízos imensuráveis à administração.

7. Para elucidar a ideia, relato sinteticamente o tema, de tal forma que, o senhor possa entender minha intenção.

8. Sabe-se que as compras públicas devem ser precedidas de extenso planejamento, para isso, o órgão público responsável pela condução dos processos licitatórios, deverá

anualmente, planejar suas necessidades, alinhada a intenção do comando da Unidade, apresentando justificativa para cada contratação. Ocorre que, na minha posição, empiricamente, percebo que pode haver maior efetividade nesse processo. Uma licitação sem prévio planejamento, gera transtornos e ineficiência da máquina pública.

9. Sob a perspectiva pragmática, percebo que o maior problema nas aquisições do 7º RC Mec, não tem ligação com a parte financeira e orçamentária. Na maioria das vezes, a dificuldade para empregar o recurso da forma correta, decorre da eventual ausência de planejamento prévio. O trabalho de conclusão que será desenvolvido, tem como principal objetivo, identificar esta possível falha.

10. Diante do exposto, solicito ao senhor, a permissão para desenvolver a pesquisa no âmbito deste Regimento, extraindo os dados necessários e efetuando os questionamentos suficientes, para o correto dimensionamento do estudo.

11. Nesses termos, se pede a autorização para proceder com a pesquisa.

12. Por último, encaminho esta solicitação ao Cmt da SU que estou vinculado, obedecendo a escala hierárquica, e peço, respeitosamente, que faça o encaminhamento ao S Cmt do Regimento para análise prévia do pleito solicitado.

ALISSON DA ROSA SEVERO - 3º Sgt
Aux SALC

**"INTENDÊNCIA: SOLDADO DO ACANTO, UM SÉCULO DE EXCELÊNCIA NA
LOGÍSTICA MILITAR TERRESTRE**

APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTA

ROTEIRO DE ENTREVISTA

Este roteiro de entrevista tem como objetivo levantar dados para o estudo intitulado: “Planejamento prévio das licitações nas unidades do Exército Brasileiro”. O presente estudo tem a orientação do Prof. Jeferson Luís Lopes Goularte. O roteiro tem a finalidade de fornecer os dados necessários para consolidação do Trabalho de Conclusão de Curso de Gestão Pública da Universidade Federal do Pampa – UNIPAMPA. Ressalta-se que os dados aqui coletados são absolutamente sigilosos e não será divulgado quaisquer informações que levem à identificação dos informantes-chave.

O presente estudo tem como base o procedimento formal para elaboração de um Pregão Eletrônico com Sistema de Registro de Preços – SRP.

I – IDENTIFICAÇÃO SÓCIO-ECONÔMICA

Idade: _____ anos.

Sexo: a) Masculino b) Feminino

Função: _____

Quanto tempo na função: _____

A qual região pertence sua Organização Militar: _____

II – QUESTÕES TEMÁTICAS

1. Como ocorre o processo de planejamento geral das licitações anterior a fase interna do procedimento licitatório? De que forma esse trabalho é desenvolvido na Organização Militar?
2. Na sua percepção, o que pode ser mais eficiente, dedicar tempo para o planejamento geral das licitações ou aguardar a descentralização dos créditos orçamentários?
3. Na sua visão, quais problemas podem ocorrer em cada processo licitatório, devido a um planejamento prévio mal elaborado, ou pela falta do mesmo?
4. Na sua visão, qual a importância do planejamento anterior a elaboração da licitação? Qual a necessidade de realizar o levantamento da demanda para a contratação de bens e serviços de sua área de atuação?
5. Na sua percepção, quais as vantagens da elaboração de um planejamento anterior a licitação?
6. Sob seu ponto de vista, quais as dificuldades na elaboração de um planejamento anterior a licitação?
7. Na sua opinião, quais são os impactos na sua área de atuação sem o planejamento prévio, ou com o mesmo ineficiente? Destaque os impactos positivos e negativos.
8. Sob sua ótica, pode ocorrer prejuízos orçamentários e financeiros pela falta do planejamento prévio? Quais os prejuízos orçamentários e financeiros podem decorrer de um planejamento prévio ineficiente?
9. Na sua opinião, em que momento do ano deve-se fazer o levantamento das necessidades de bens e serviços da sua Organização Militar?
10. Na sua visão, o planejamento prévio quando elaborado é seguido no transcurso da fase interna do processo licitatório?
11. No seu ponto de vista, como cumprir os princípios básicos licitatórios na elaboração do planejamento prévio das licitações?
12. Como cumprir os princípios básicos, quando a elaboração do planejamento prévio ocorrer após a descentralização dos créditos orçamentários?

APÊNDICE B – CARACTERIZAÇÃO DOS ENTREVISTADOS

Entrevistados	Idade	Sexo	Função	Tempo na função	Região que pertence
E 1	22 anos	Masc	Militar	2 anos	6ª RM
E 2	27 anos	Masc	Chefe da SALC	3 meses	12ª RM
E 3	24 anos	Masc	Chefe da SALC	4 anos e 2 meses	7ª RM
E 4	31 anos	Masc	Aux SALC/Pregoeiro	9 anos	3ª RM
E 5	49 anos	Masc	Chefe da SALC	3 anos 2 meses	5ª RM
E 6	25 anos	Masc	Chefe da SALC	1 ano e 8 meses	4ª RM
E 7	42 anos	Masc	Almoxarife	1 ano	3ª RM
E 8	44 anos	Masc	Aux SALC/Pregoeiro	17 anos	1ª RM
E 9	32 anos	Masc	Tesouraria	7 anos	9ª RM
E 10	25 anos	Masc	Chefe da SALC	6 meses	10ª RM
E 11	24 anos	Masc	Ch Setor Aprovisionamento	1 ano	3ª RM
E 12	27 anos	Masc	Aux Setor Aprovisionamento	4 anos	2ª RM
E 13	33 anos	Masc	Chefe da SALC	1 ano e 6 meses	2ª RM
E 14	26 anos	Fem	Aux SALC/Empenhos	2 anos	5ª RM
E 15	26 anos	Masc	Aux SALC/Pregoeiro	3 meses	3ª RM

Fonte: Elaborado pelo autor (2021).

APÊNDICE C -DISTRIBUIÇÃO GEOGRÁFICA DAS REGIÕES MILITARES

Região Militar	Sede	Jurisdição (Unidades da Federação)
1ª RM	Rio de Janeiro	Rio de Janeiro e Espírito Santo
2ª RM	São Paulo	São Paulo
3ª RM	Porto Alegre	Rio Grande do Sul
4ª RM	Belo Horizonte	Minas Gerais
5ª RM	Curitiba	Paraná e Santa Catarina
6ª RM	Salvador	Bahia e Sergipe
7ª RM	Recife	Alagoas, Pernambuco, Paraíba e Rio Grande do Norte
8ª RM	Belém	Pará, Amapá, Maranhão
9ª RM	Campo Grande	Mato Grosso do Sul e Mato Grosso
10ª RM	Fortaleza	Ceará e Piauí
11ª RM	Brasília	Distrito Federal, Goiás e Tocantins
12ª RM	Manaus	Amazonas, Acre, Roraima e Rondônia

Fonte: Elaborado pelo autor, com base na Estrutura Organizacional do Exército Brasileiro (2021).

APÊNDICE D – RELAÇÃO DOS DOCUMENTOS ANÁLISADOS

Referência	Tipo do documento	Origem	Descrição
D1	ON AGU nº 39 de 13Dez11	AGU	Possibilidade da vigência dos contratos celebrados ultrapassar o exercício financeiro
D2	DIEx nº 91 de 19Nov19	SALC - 7º RC Mec	Previsão de processos licitatórios 2020
D3	DIEx nº 430 de 1ºNov18	SEF	Orientação – Sistema de Planejamento e Gerenciamento de Contratações
D4	DIEx nº 466 de 26Nov18	SEF	Orientação – Sistema de Planejamento e Gerenciamento de Contratações
D5	DIEx nº 93 de 4Dez19	SALC - 7º RC Mec	Designação Pregoeiro e Equipes de apoio
D6	DIEx nº 186 de 5Dez19	Cmt – 7º RC Mec	Designação Equipes de apoio – GCALC
D7	DIEx nº 96 de 13Dez19	SALC - 7º RC Mec	Levantamento de necessidades – pregão barbearia
D8	BI nº 2 de 3Jan20	7º RC Mec	Designação Pregoeiro e Equipes de apoio
D9	DIEx nº 5 de 20Jan20	SALC - 7º RC Mec	Necessidade UGP - GCALC
D10	DIEx nº 178 de 20Mar20	3ª ICFEx	Orientação pesquisa de preços e mensuração de quantitativos para SRP
D11	DIEx nº 39 de 26Maio20	Cmt – 7º RC Mec	Participação IRP – Aqs de Mat Saúde
D12	DIEx nº 540 de 8Ago20	SEF	Aplicabilidade da IN nº 40, de 22Maio20 – Estudo Técnico Preliminar digital
D13	DIEx nº 408 de 11Ago20	3ª ICFEx	Orientação – Estudos Técnicos Preliminares digital
D14	DIEx nº 532 de 1ºSet20	DGO	Previsão de Recursos Orçamentários – expectativa de crédito
D15	DIEx nº 996 de 3Set20	3ª Bda C Mec	Previsão de Recursos Orçamentários – expectativa de crédito (retransmissão)
D16	DIEx nº 484 de 4Set20	3ª ICFEx	Plano de descentralização de recursos
D17	DIEx nº 486 de 4Set20	3ª ICFEx	Orientação - Previsão Recursos Orçamentários
D18	DIEx nº 98 de 1ºOut20	SALC - 7º RC Mec	Planejamento e necessidades – Pregão Outsourcing impressão
D19	DIEx nº 1181 de 6Out20	3ª Bda C Mec	Orientações Processos Licitatórios 2021
D20	DIEx nº 1190 de 7Out20	3ª Bda C Mec	Orientações Processos Licitatórios 2021
D21	DIEx nº 104 de 3Nov20	SALC - 7º RC Mec	Disponibilidade do pregoeiro
D22	DIEx nº 135 de 16Dez20	SALC - 7º RC Mec	Previsão de processos licitatórios 2021
D23	BI nº 1 de 4Jan21	7º RC Mec	Designação da comissão de licitação
D24	DIEx nº 7 de 5Fev21	SALC - 7º RC Mec	Designação Pregoeiro e Equipes de apoio
D25	DIEx nº 12 de 24Fev21	SALC - 7º RC Mec	Levantamento das necessidades UGG e UGP
D26	DIEx nº 13 de 24Fev21	Fisc Adm - 7º RC Mec	Processos licitatórios – designação de responsáveis
D27	DIEx nº 15 de 24Fev21	Cmt – 7º RC Mec	Necessidade UGP - GCALC
D28	DIEx nº 16 de 26Fev21	Fisc Adm - 7º RC Mec	Processos licitatórios – designação de responsáveis
D29	BI nº 216 de 17Dez19	7º RC Mec	Diretriz do comandante
D30	DIEx nº 1 de 5Jan21	3ªCGCFEx	Divulgação do Estágio de Formação de Pregoeiros
D31	DIEx nº 117 de 19Fev21	3ªCGCFEx	Estágio de Formação de Pregoeiros – Determinação para inscrição
D32	DIEx nº 17 de 1ºMar21	SALC – 7ºRC Mec	Matrícula dos militares no Estágio de Formação de Pregoeiros
D33	Ordem de Serviço nº 03, de 5Maio20	Fisc Adm – 7ºRC Mec	Simpósio de Administração 2020
D34	Diretriz SEF 2021-2022	SEF	Diretriz do Secretário de Economia e Finanças - biênio 2021-2022

Fonte: Elaborado pelo autor (2021).