

O PROCESSO DE CONTRATAÇÕES NO SETOR PÚBLICO: Um estudo em uma Organização Militar da fronteira oeste do Rio Grande do Sul

ANDRÉ LUÍS BAUMHARDT ZULIANI

FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DO PAMPA - UNIPAMPA (UNIPAMPA)
zuliani.int@gmail.com

MIKAELA DAIANE PRESTES FLORIANO

FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DO PAMPA - UNIPAMPA (UNIPAMPA)
mikaelapfloriano@gmail.com

ISABELA BRAGA DA MATTA

FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DO PAMPA - UNIPAMPA (UNIPAMPA)
isabelabragadamatta@gmail.com

LEONARDO ANTONIO PEREZ RISSOTTO

FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DO PAMPA - UNIPAMPA (UNIPAMPA)
leonardoapr@yahoo.com.br

MARIA EUGENIA VIERA GRAU

mau.viera.grau@gmail.com

Introdução

Uma das tarefas da Administração Pública é promover o funcionamento adequado das organizações que darão suporte a sociedade, sendo que os suprimentos necessários para a manutenção desses órgãos é adquirido de terceiros. Assim, vê-se a necessidade de programar o processo de compras de organizações públicas do país entendendo-se que o setor de compras dessas organizações tem por finalidade manter constantemente os suprimentos e insumos que atenderão os interesses e necessidades desses órgãos.

Problema de Pesquisa e Objetivo

O setor de compra em uma organização não implica somente na aquisição de novos bens ou serviços, mas também compõe a parte estratégica da instituição. A justificativa deste artigo está na análise do processo administrativo de compras de uma Organização Militar da fronteira oeste do Rio Grande do Sul, tendo como objetivo geral conhecer os processos de planejamento das contratações no Setor Público. Especificamente pretende-se: Identificar os processos de planejamento das contratações e as ferramentas utilizadas em tais processos.

Fundamentação Teórica

Para abordar-se o processo administrativo de compras da organização analisada, faz-se necessário esclarecer alguns conceitos importantes sobre a caracterização da gestão e ao processo de aquisições públicas. Desta maneira, torna-se evidente a relevância do entendimento sobre Administração Pública, planejamento, processos de compras e licitações, para que logo após seja realizado o estudo referente ao processo administrativo de compras da organização.

Metodologia

Esta pesquisa caracterizou-se com um estudo de caso com viés qualitativo desenvolvido em uma Organização Militar da fronteira oeste do Rio Grande do Sul. A população deste estudo foi composta por servidores públicos da Organização Militar. A amostra compôs-se por dois Oficiais, que chefiam o Setor de Material e a Seção de Aquisições, Licitações e Contratos, e por dois Sargentos, que atuam como auxiliares.

Análise dos Resultados

Verificou-se a necessidade de implementação de um programa de integração de pedidos de compra e de processos licitatórios. O Pregão Eletrônico foi identificado como o mecanismo predominante para as aquisições da organização. De forma geral, as contratações realizadas pela organização obedecem ao interesse público. Contudo, alguns entraves precisam ser superados para que o processo de compra seja mais eficiente.

Conclusão

As conclusões vindas deste estudo sugerem melhorias na comunicação entre os setores e a ampliação da oferta de cursos e palestras sobre orçamento público, licitações e contratos administrativos a todos os militares, independentemente da função que exerçam. Sugere-se ainda a elaboração de um manual que formalize os procedimentos para pedidos de aquisição de materiais e serviços e a elaboração de um calendário de compras, de forma a alinhar a emissão dos pedidos com as atividades da Unidade.

Referências Bibliográficas

BATISTA, Marco Antonio Cavalcanti; MALDONADO, José Manuel Santos de Varge. O papel do comprador no processo de compras em instituições públicas de ciência e tecnologia em saúde (C&T/S). In: Revista de Administração Pública – RAP. Rio de Janeiro 42 (4): 681-99, JUL/AGO, 2008. DIAS, Marco Aurélio P.. Administração de materiais: princípios, conceitos e gestão. São Paulo: Atlas, 2009. JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos 14 Ed. São Paulo: Dialética, 2010

O PROCESSO DE CONTRATAÇÕES NO SETOR PÚBLICO: Um estudo em uma Organização Militar da fronteira oeste do Rio Grande do Sul

1. Introdução

Uma das tarefas da Administração Pública é promover o funcionamento adequado das organizações que darão suporte à sociedade, sendo que os suprimentos necessários para a manutenção desses órgãos é adquirido de terceiros. Desta maneira, vê-se a necessidade de programar o processo de compras de organizações públicas do país, entendendo-se que o setor de compras destas organizações tem por finalidade manter constantemente os suprimentos e insumos que atenderão os interesses e necessidades desses órgãos. Fica evidenciado por Martins e Campos (2006 apud GOLIN; DELMONDES, 2010) que para o setor de compras manter um fluxo sistêmico de suas atividades, cada chefe de departamento deve ter o compromisso de planejar suas necessidades de materiais e insumos, mantendo informado o setor de aquisições, visando não prejudicar o bom andamento da organização como um todo.

O processo de projeção e compras de materiais corresponde a uma parte significativa dos gastos públicos anualmente, o que torna a cobrança sobre as aplicações feitas com o dinheiro público ainda maior por parte dos órgãos controladores. Isso nasce da preocupação com as despesas do Estado que são muitas vezes subsidiadas por todos os contribuintes de forma difusa, tornando maior o controle dos gastos públicos feito pela comunidade. Esta preocupação da sociedade com a administração financeira dos recursos públicos está diretamente ligada com a tributação cobrada pelo Governo e de qual maneira os recursos arrecadados serão aplicados e como estes gastos influenciarão na qualidade de vida dos cidadãos. Assim, forma-se um sistema de controle e acompanhamento dos gastos públicos, tanto pela sociedade quanto por órgãos específicos dentro da esfera do governo. As crescentes demandas do coletivo exigem que os gestores públicos administrem os recursos de forma eficiente e eficaz, o que exige ferramentas de planejamento dos gastos. Planejar é a função administrativa essencial que determina antecipadamente os objetivos a serem atingidos e o que deve ser feito para alcançá-los (CHIAVENATO, 2003). Portanto, o planejamento é um requisito fundamental para que a administração pública possa realizar as contratações de bens e serviços de forma satisfatória.

Com o intuito de evitar utilização ineficiente dos recursos públicos foi inserida no Brasil a legislação que conceitua a licitação como o procedimento para escolha das melhores propostas para contratações. Sobre isso, tem-se o conhecimento que este procedimento administrativo tem por objetivo garantir que todas as empresas interessadas na prestação de serviços ou oferecimento de bens possam encaminhar suas propostas e que a Administração

Pública possa selecionar a contratação de serviços, compra de bens, execução de obras, alienações e locações que atendam as necessidades da organização e que satisfaçam o interesse econômico-financeiro do país. Este procedimento torna-se evidente sobre a Lei 8.666, de 21 de Junho de 1993, que determina normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (BRASIL, 1993).

2. Problema de Pesquisa e Objetivo

Sabendo que o setor de compra de uma organização, sendo ela pública ou privada, não implica somente na aquisição de novos bens ou serviços, mas também compõe a parte estratégica da instituição, a justificativa deste artigo sintetiza-se na análise do processo administrativo de compras de uma Organização Militar (OM) situada na fronteira oeste do Rio Grande do Sul, onde se pretende que este estudo possa trazer benefícios à organização estudada e que a comunidade acadêmica possa conhecer sobre a importância dos processos de planejamento e contratação.

Somando a isso, nota-se efetiva a necessidade de pesquisas universitárias acerca do tema, tendo enfoque os processos que envolvem o planejamento de gastos públicos, dado que, estes dizem respeito a todos os cidadãos do país. Espera-se, portanto, que os resultados desta pesquisa possam contribuir no entendimento sobre os procedimentos de aquisições no setor público, por conseguinte, os benefícios que a eficiente gestão dos recursos financeiros do Estado trazem a população, esta pesquisa visa ainda contribuir com outros estudos já realizados sobre licitações e contratações públicas.

Este estudo tem como objetivo geral conhecer os processos de planejamento das contratações no Setor Público. Especificamente pretende: Identificar os processos de planejamento das contratações no setor público; e, por fim, descrever ferramentas utilizadas nos processos de contratações e compras no setor público.

Diante destas considerações, mostra-se necessário o entendimento específico sobre os métodos utilizados pelos servidores públicos nas contratações de produtos e serviços. Desse modo, busca-se através de um estudo de caso realizado em uma Organização Militar da fronteira oeste do Rio Grande do Sul responder a seguinte pergunta de pesquisa: Como se configuram os processos de planejamento das contratações no Setor Público?

3. Revisão Bibliográfica

3.1 Administração Pública

A Administração Pública é o ramo de atuação da administração nas três esferas do governo – federal, estadual e municipal – onde são estruturadas séries de regras e decisões para a coordenação de ações que alcançarão metas de atuação estatal nos diferentes níveis do governo. Neste sentido, fica evidenciado por Meirelles (2003) que a constante do governo, é a expressão política de comando, de iniciativa, de fixação de objetivos do Estado e de manutenção da ordem jurídica vigente.

Meirelles (2003, p.63) define Administração Pública como:

O conjunto de órgão instituídos para consecução dos objetivos do Governo; em sentido material, é o conjunto das funções necessárias aos serviços públicos em geral; em acepção operacional, é o desempenho perene e sistemático, legal e técnico, dos serviços próprios do Estado ou por ele assumidos em benefício da coletividade. Numa visão global, a Administração é, pois, todo o aparelhamento do Estado preordenado à realização de serviços, visando à satisfação das necessidades coletivas.

O objetivo da administração pública vem de encontro aos preceitos de bem comum da população, uma vez que a administração de bens e interesses devem atender de maneira satisfatória as necessidades da comunidade. Os princípios que norteiam a administração pública para alcançar tal objetivo, de acordo com o Art. 37 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, constituem-se em: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Assim, promovendo práticas públicas voltadas para o interesse coletivo, destacando o princípio de publicidade, que garante a divulgação dos atos, documentos e contratos que envolvem a administração pública para que sociedade e órgãos específicos possam ter conhecimento e controle dos feitos do Estado.

Assim sendo, tem-se que a administração pública, devido tamanha importância que possui para o andamento de todas as ações do país, deve almejar, através de seus planejamentos e diretrizes, uma gestão eficiente buscando repercussões positivas ao desenvolvimento social da comunidade brasileira e sustentar todas as demandas dos órgãos que promoverão o funcionamento adequado e darão suporte a sociedade.

3.2 O planejamento e processo de compras públicas

Compreende-se que planejamento é a base essencial para qualquer função dentro de uma organização, trata-se do ponto de partida para o controle eficiente e eficaz da administração. Planejar é a função administrativa essencial que determina antecipadamente os

objetivos a serem atingidos e o que deve ser feito para alcançá-los (CHIAVENATO, 2003). Desta forma, o processo de planejamento torna-se indispensável pelo governo, pois compreende a gestão dos recursos e atividades dos órgãos que darão continuidade aos processos de administração pública.

Neste sentido, fica estabelecido pelo Decreto-lei no 200/67 que as ações governamentais cumprirão o planejamento que vise promover o desenvolvimento econômico-social do país, norteando-se segundo planejamento anual e plurianual do Governo. Definido no art. 165 § 1o e §2o da Constituição Federal, o Plano Plurianual - PPA estabelece as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e programas de duração continuada; A Lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e as prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da Lei Orçamentária Anual – LOA.

O processo de aquisições de bens, materiais e serviços do setor público começa a ser estabelecido a partir da ideia de planejamento governamental, onde se estipula, dentre outras coisas, a aplicação e distribuição dos recursos financeiros públicos de forma a satisfazer as demandas dos cidadãos e pretensões do governo. Estes fatores designados no planejamento do Estado e conseqüentemente no procedimento de compras públicas, diz respeito ao empenho dos recursos financeiros, bem como onde e de que maneira estes recursos poderão ser dispendidos. Nesta perspectiva, Justen Filho (2010) estabelece como requisito prévio indispensável a qualquer contratação, que toda obra, serviço, ou aquisição deve ser precedida de uma atividade antecipatória onde se deve avaliar, de antemão, as necessidades da Administração Pública e determinar o meio que adotará para supri-las.

Sobre planejamento Justen Filho (2010, p. 176) ainda afirma que:

Trata-se da precisão técnico-científica, teórica e antecipatória do desenvolvimento de uma tarefa futura. São os serviços que, em diferentes áreas do conhecimento humano, têm por objetivo o desenvolvimento preliminar de ideias para verificar a viabilidade de sua operacionalização, definindo os procedimentos que deverão ser adotados para tanto e prevendo (ou não) os correspondentes custos (econômicos, financeiros, etc.).

O entendimento de planejamento vai de encontro aos procedimentos de compras, uma vez que os pressupostos sobre a utilização dos recursos financeiros pelos órgãos públicos estão contidos nos planos do governo. Assim, torna-se necessário o entendimento sobre compras e objetivo desta em instituições. Segundo Dias (2009), compras é parte essencial do departamento de materiais e suprimentos, onde visa suprir necessidades de materiais ou serviços. A finalidade de compra é aprovisionar os materiais, bens ou serviços necessários para a organização, com quantidades e qualidades corretas e preços compatíveis com o planejamento inicial da instituição.

O diferencial das aquisições no setor público, comparado as compras do setor privado, está na exigência de formalidade nos processos administrativos. Para Golin e Delmonds (2010), a administração pública tem uma exigência na formalidade nos processos licitatórios para a aquisição de bens ou serviços, enquanto que, para as organizações privadas existe uma informalidade, porém, o objetivo principal de ambas, contempla a mesma finalidade.

No Brasil a legislação conceitua a licitação como o procedimento para escolha das melhores propostas para contratações, tendo por objetivo garantir que todas as empresas interessadas na prestação de serviços ou oferecimento de bens possam encaminhar suas propostas e que a Administração Pública possa selecionar a contratação de serviços, compra de bens, execução de obras, alienações e locações que atendam as necessidades da organização e que satisfaçam o interesse econômico-financeiro do país. Este procedimento torna-se evidente sobre a Lei 8.666, de 21 de Junho de 1993, que determina normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (BRASIL, 1993).

Pode-se concluir, portanto, que as compras públicas devem executar os requisitos de eficiência, eficácia e efetividade para alcançar de forma positiva os resultados desejados. A aquisição pública, além de um processo, é uma função estratégica organizacional, que através das licitações suprirá as necessidades dos diversos departamentos da instituição de forma a comprar com qualidade e com os menores custos dentro do planejamento do Governo.

3.3 Licitações e suas modalidades

Conforme prescreve a Lei 8.666/93, que institui normas para licitações e contratos da Administração Pública, todo contrato administrativo deve ser precedido, como regra, de licitação (BRASIL, 1993). Licitação é o procedimento administrativo destinado a selecionar a proposta de contratação mais vantajosa para a administração, dentro de critérios predeterminados, assegurando-se a participação dos interessados e seu tratamento isonômico. Desta forma, os contratos administrativos firmados entre o Estado e terceiros obedecerão aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência determinados no art. 37, inc XXI da Constituição Federal de 1988 (JUSTEN FILHO, 2010).

O artigo 22 da Lei 8.666/93 relaciona cinco modalidades de licitação: concorrência, tomada de preços, convite, concurso, e leilão, além da modalidade de licitação denominada pregão, instituída pela Lei N° 10.520/02.

Para atender aos objetivos desta pesquisa, não serão consideradas as modalidades concurso e leilão. Estas são modalidades especiais, utilizadas apenas em casos específicos, como na escolha de trabalhos técnicos, científicos ou artísticos, mediante instituição de

premiação e nas vendas de bens inservíveis ou legalmente apreendidos. Deste modo, estas modalidades afastam ao objetivo de entender as ferramentas de compras que dispõem uma organização pública.

As modalidades de licitação diferenciam-se por variações de procedimentos nas suas fases, havendo distinções nas fases de divulgação, de proposição e de habilitação. O critério para escolha da modalidade é econômico. A lei 8.666 define uma modalidade licitação de acordo com o valor da contratação, embora seja possível uma contratação de pequeno vulto em modalidade superior ao valor cabível, tendo em vista a complexidade do objeto (JUSTENFILHO, 2010)

Os valores limites a cada modalidade estão previstos no Art. 23º da Lei 8.666:

- “I - para obras e serviços de engenharia:
 - a) convite - até R\$ 150.000,00 (cento e cinquenta mil reais);
 - b) tomada de preços - até R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais);
 - c) concorrência: acima de R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais);
- II - para compras e serviços não referidos no inciso anterior:
 - a) convite - até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais);
 - b) tomada de preços - até R\$ 650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil reais);
 - c) concorrência - acima de R\$ 650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil reais).

As modalidades de licitação diferem-se por alguns fatores. A concorrência é definida no artigo 22 da Lei 8.666/93 como “a modalidade de licitação entre quaisquer interessados que, na fase inicial de habilitação preliminar, comprovem possuir os requisitos mínimos de qualificação exigidos no edital para execução de seu objeto”.

Já no parágrafo segundo, o artigo 22 da Lei 8.666/93 conceitua tomada de preços como “a modalidade de licitação entre interessados devidamente cadastrados ou que atenderem a todas as condições exigidas para cadastramento até o terceiro dia anterior à data do recebimento das propostas, observada a necessária qualificação”.

Comparada às demais modalidades, o convite é a mais simplificada. Cabe à administração escolher no mínimo três interessados em participar do certame. Para tanto, deverá dar publicidade ao instrumento convocatório, para divulgação das características do material que deseja adquirir (GOLLIN;DELMONDES 2010). Para Justen Filho (2010), o convite é adequado nas situações em que o objeto da contratação é simples o suficiente para ser fornecido por qualquer profissional.

O pregão será utilizado na aquisição de bens e serviços comuns, quando efetuadas pelo sistema de registro de preços previsto no artigo 15º da Lei 8.666/93. Segundo Justen Filho (2010), o pregão pode ser considerado variação procedimental da concorrência. O mesmo autor afirma que o Sistema de Registro de Preços (SRP) é uma das mais úteis e interessantes alternativas de gestão de contratações colocada à disposição da Administração Pública, pois garante maior flexibilidade, redução de gastos e maior rapidez na contratação, tendo em vista

que o registro de preços se traduz num cadastro de fornecedores e produtos, possibilitando várias contratações distintas com o mesmo processo licitatório.

O Decreto 7.892/13, que regulamenta o SRP previsto no art. 15 da Lei 8.666/93, ainda abre a possibilidade de execução de uma licitação comum a diferentes Órgãos, por meio da operacionalização da Intenção para Registro de Preços (IRP), desde que manifestado o interesse de participar do registro de preços por aquele que será denominado Órgão Participante. Ainda, durante a vigência da Ata de Registro de Preços, qualquer órgão que não tenha participado do certame poderá utilizá-la, mediante autorização do órgão Gerenciador e desde que comprovada a vantagem (BRASIL, 2013). Estas duas situações comprovam a maior flexibilidade do pregão frente às demais modalidades.

Embora o processo licitatório prévio às contratações da Administração Pública seja uma regra, existem situações em que o mesmo é dispensável ou inexigível. Para Justen Filho (2010), a dispensa de licitação ocorre em situações específicas que, embora permitam a competição entre possíveis interessados, configura-se incompatível. Em uma relação de custos e benefícios, há casos em que a realização de processo licitatório pode ser mais onerosa para a Administração do que a contratação em si. Esses custos podem ser econômicos, de pessoal ou de tempo. O Art. 24 da Lei 8.666, prevê que a licitação é dispensável para contratações que se limitem a 10% do limite de valor previsto para modalidade “convite”.

Assim, permite-se a contratação direta de obras e serviços de engenharia em até R\$ 15.000,00 (quinze mil reais) e até R\$ 8.000,00 (oito mil reais) para bens e serviços comuns. Há casos mais específicos que dispensam a licitação, como nas contratações emergenciais e quando há ausência de potencialidade de benefícios decorrentes. Nesses casos, o processo licitatório frustraria os objetivos da Administração. Por tal razão são dispensáveis. Contudo, em todos estes casos, as contratações diretas devem ocorrer em conformidade com os princípios da administração pública previstos na Constituição Federal e não eximem os gestores de obter a proposta mais vantajosa para o Estado.

Já a licitação inexigível ocorre quando não há possibilidade de competição. Tais situações estão previstas no Art. 25 da Lei de Licitações. São casos em que a só há um fornecedor de determinado bem ou serviço, em que a contratação envolve profissionais do setor artístico consagrados pelo público e imprensa ou contratação de profissionais com notória especialização.

Os casos de dispensa e inexigibilidade de licitação envolvem um procedimento especial e simplificado para obtenção da proposta mais vantajosa (JUSTEN FILHO, 2010), tal qual prevê o Art. 26 da Lei 8.666/93.

4. Metodologia

4.1 Local da pesquisa

A presente pesquisa se desdobrou no Setor de Material ou Almoxarifado e na Seção de Aquisições, Licitações e Contratos (SALC), pertencentes à Organização Militar do Exército Brasileiro estudada.

Esta tem sua estrutura organizada por níveis hierárquicos, sendo que os mais altos escalões são o Comando, o Subcomando e o Estado Maior. Este último é dividido nas seguintes funções e departamentos: 1ª Seção – Pessoal, 2ª Seção – Inteligência, 3ª Seção – Instrução e Operações, 4ª Seção – Fiscalização Administrativa. A Fiscalização Administrativa, por sua vez, é a Seção à qual a SALC, o Setor de Material, o de Finanças e o de Aprovisionamento estão subordinados. Desta maneira, as seções utilizadas para a elaboração desta pesquisa, Setor de Material e SALC, são subfunções da Fiscalização Administrativa. De acordo com o Art. 35º do DECRETO Nº 98.820, DE 12 DE JANEIRO DE 1990, que aprova o Regulamento de Administração do Exército, o Setor de Material é o responsável pela execução das atividades de aquisição, alienação de material e de contratação de obras e serviços da Unidade, bem como pela administração do material a seu cargo, segundo a legislação em vigor. Posteriormente, estes Setores foram desdobrados, criando-se as SALC.

4.2 Caracterização da pesquisa

Este estudo tem a abordagem de viés qualitativo, pois analisa um fenômeno nas práticas administrativas do setor público. Trata-se de uma pesquisa descritiva exploratória, pois proporciona maior familiaridade entre o pesquisador e o fenômeno pesquisado, a pesquisa descritiva exige do investigador uma série de informações sobre o que deseja pesquisar. Esse tipo de estudo pretende descrever os fatos e fenômenos de determinada realidade (TRIVIÑOS, 1987).

A pesquisa está baseada em um estudo de caso, que tem como objeto de estudo o setor de compras da organização, sendo que a técnica estudo de caso, segundo Yin (2010) consiste na investigação de um fenômeno contemporâneo em profundidade e em seu contexto de vida real.

4.3 População e amostra

A população deste estudo foi composta por servidores públicos da organização. A amostra, por sua vez, compôs-se por membros dos setores que executam as contratações, ou seja, o Setor de Material – Almoxarifado e a Seção de Aquisições, Licitações e Contratos – SALC. Deste modo, a amostra foi constituída por dois Oficiais, que chefiam os setores, e por dois Sargentos, que atuam como auxiliares, sendo que dois destes militares pertencem ao

almoxarifado e os outros dois à SALC. Não foram entrevistados os cabos e soldados das seções, pois estes não têm a atribuição de realizar as compras. A amostra intencional foi adotada por ser a forma mais adequada para obtenção de dados de natureza qualitativa (GIL, 2002).

4.4 Técnica de coleta de dados

Este estudo utiliza dados primários e dados secundários. Sendo os dados secundários obtidos através de pesquisa documental e bibliográfica, onde serão abordados materiais já elaborados, como livros, artigos e documentos encontrados a cerca do tema.

A coleta de dados primários foi realizada por meio de entrevistas conduzidas por meio de perguntas semiestruturadas. Triviños (1987) afirma que a entrevista semiestruturada, para alguns tipos de pesquisa qualitativa, é um dos principais meios disponíveis para que o investigador realize a coleta de dados. Esta técnica utilizando entrevistas foi escolhida objetivando obter a percepção real do fenômeno e maior profundidade dos resultados. Segundo vários autores (TRIVIÑOS, 1987; YIN, 2001; LAKATOS; MARCONI, 2001), a entrevista é uma das mais importantes fontes de informação para um estudo de caso.

4.5 Técnica de Análise dos dados

Para a análise dos dados, por se tratar de uma pesquisa de cunho qualitativo, foi realizada com base na análise de conteúdos obtidos a partir das entrevistas. Após a análise, foi feita a interpretação dos dados, permitindo estabelecer uma interação entre os resultados obtidos de estudos realizados anteriormente.

5. Análise dos Dados

Após coleta de dados através das entrevistas realizadas com os servidores públicos responsáveis pelo setor de compras da organização, considerou-se pertinente analisar inicialmente a atuação desta seção. Verificou-se que o processo de contratação envolve duas seções, sendo o Setor de Material, ou Almojarifado e a Seção de Aquisições, Licitações e Contratos – SALC.

Desta maneira, pode-se verificar que o almojarifado é o setor responsável pela centralização dos pedidos dos diversos departamentos da OM, para então elaborar a requisição de compra, passá-la à apreciação do Fiscal Administrativo e do Ordenador de Despesas e encaminhá-la à SALC para a emissão da nota de empenho de acordo com a modalidade de licitação indicada. Além disso, os militares do almojarifado são os responsáveis pelo controle do material em estoque, bem como pelo recebimento dos bens e serviços contratados. Já os militares da SALC possuem como principais atribuições elaborar

processos licitatórios, controlar os contratos vigentes, bem como celebrar novos contratos, a fim de manter de forma constante os suprimentos e insumos que atenderão as atividades da OM. Este arranjo administrativo permite a segregação de função, de forma que o servidor que realiza a licitação não é o mesmo que recebe os bens contratados. Além disso, percebe-se que cabe ao Setor de Material o planejamento das aquisições de bens e contratações de serviços para a Unidade.

Constatou-se que os militares que participam do processo de compra são profundos conhecedores de suas atribuições e da legislação que rege o orçamento público e as licitações e contratos administrativos, pois seu treinamento inicia ainda nas escolas de formação, onde são apresentados todos os aspectos relevantes das funções que desempenharão. Com intuito de propagar o conhecimento acerca dos procedimentos estabelecidos pela legislação, que sofre alterações constantes, a OM oferta cursos de capacitação e palestras de reciclagem sobre o tema para os servidores militares que estão diretamente relacionados com o atendimento das solicitações de compras e procedimentos licitatórios.

Em relação à necessidade de iniciar o processo de requerimento de compras, os entrevistados afirmaram que as Organizações Militares possuem sistemas de controle de estoque de material que auxiliam a gestão e a frequência de compras da organização. Deste modo, ao atingir a quantidade mínima de estocagem de determinado artigo, deve-se iniciar o processo de compra. Com base nisto, pode-se distinguir as contratações realizadas pela OM onde se realizou este estudo em dois grupos.

O primeiro é composto pelos itens adquiridos periodicamente com a finalidade de repor o estoque, pelos serviços de manutenção preventiva e pelos demais casos em que se contrata o mesmo artigo, diferentes vezes. Para estes itens, o planejamento das compras segue as informações extraídas do sistema de informação utilizado no controle do estoque e pelos calendários de manutenção, com pouca interação de pessoal estranho ao almoxarifado. O segundo grupo é composto pelos bens e serviços que têm contratações com intervalos de tempo irregulares ou mesmo isoladas. Neste caso, os militares que não participam diretamente do processo de compra assumem papel importante, pois lhes cabe informar as necessidades tempestivamente e com o maior número de informações possíveis. Nestes aspectos, os entrevistados apontaram entraves que dificultam o andamento normal das atividades de compra, embora a maioria destes considerarem eficientes os procedimentos de contratação do setor público.

De acordo com os servidores entrevistados, o Pregão Eletrônico é o mecanismo predominante para as aquisições da OM, que utiliza largamente o sistema de registro de preços em suas contratações. A ata do pregão tem vigência de um ano e a administração tem a opção de contratar os bens licitados ou não. Sendo assim, o pregão é a modalidade que

garante flexibilidade às contratações da Organização (JUSTEN FILHO, 2010), uma vez que alterações nos planejamentos podem ser realizadas conforme transcorrem as atividades da OM. Necessidades que não haviam sido previstas são atendidas por meio da adesão às atas de registro de preços de outros órgãos, o que reforça a importância desta modalidade de licitação para a organização. Esta prática ainda reduz custos com as publicações do processo licitatório, e permite a otimização da estrutura administrativa do setor de licitações. Os respondentes confirmam os achados de Nunes et al (2007), reafirmando as diversas vantagens do pregão eletrônico como ferramenta que proporciona maior agilidade aos procedimentos administrativos do setor, simplificando o processo de compra, além de prover significativa economia de recursos.

Os entrevistados não mencionaram o uso das demais modalidades de licitação. Entretanto, a dispensa de licitação, utilizada dentro do limite estabelecido no Inciso II do Artigo 24 da Lei 8.666/93, foi mencionada como ferramenta para atender situações não previstas e/ou emergenciais, além das necessidades de compra informadas em períodos inoportunos.

Por tal razão, viu-se que os processos de planejamento das contratações na Organização Militar se alternam entre a eficiência e as ações repentinas, que de certa forma aproximam-se da informalidade típica das instituições privadas (GOLIN; DELMONDS, 2010). Há a concordância entre os integrantes do setor de compras de que o planejamento prévio é fundamental para a manutenção das atividades da organização, mas aparentemente, os militares de outros setores não partilham deste consenso, pois o planejamento ocorre, mas não em todos os casos. De acordo com um dos entrevistados, o planejamento das contratações deve iniciar com um ano de antecedência, tempo necessário para o cumprimento de todos os requisitos legais para a elaboração de uma licitação que consolide as carências apontadas pelos servidores da organização. Entretanto, os militares responsáveis pelas compras afirmam que, por ocasião do levantamento de necessidades, deixa-se de elencar características detalhadas sobre os bens ou serviços pretendidos. Com isso, por vezes a contratação ocorre e é recebido algo que não atende plenamente as necessidades. Outro problema citado pelos respondentes é que este planejamento prévio omite alguns itens e a informação só é retificada quando a necessidade do item pretendido é imediata. Esta falta de antecedência no levantamento das necessidades foi citada como fator prejudicial ao andamento normal das contratações, o que contraria os princípios de planejamento propostos por Justen Filho (2010).

Além disso, para que o sistema de compras opere de maneira adequada, faz-se necessário que demais servidores da organização firmem compromisso de atuar de maneira proativa visando à melhoria do sistema como um todo e, conseqüentemente, a maximização dos resultados esperados (BATISTA; MALDONADO, 2008). Com base nas respostas dos

entrevistados, constata-se que isto não ocorre da maneira adequada. As aquisições que se tornam emergenciais por conta da comunicação intempestiva ocorrem repetidas vezes, o que evidencia a necessidade de se estabelecer sistemas mais robustos de planejamento e a necessidade de maior envolvimento de terceiros no processo. Segundo um dos respondentes, o levantamento de necessidades passa pela apreciação do Fiscal Administrativo para então haver a consolidação dos dados no almoxarifado. Não foi esclarecido qual o posterior tratamento oferecido a estes dados no setor. Para Batista e Maldonado (2008, p. 698) a “definição de um modelo de gestão capaz de otimizar os processos e procedimentos relativos às compras realizadas, que as tornem mais claras e transparentes e de fácil verificação pelos agentes envolvidos” aproximam a organização do desenvolvimento eficiente. Sendo assim, os atuais procedimentos adotados na organização precisam ser aprimorados.

Ademais, existe o reconhecimento da necessidade de implementação de um programa de integração e centralização de pedidos de compra e de processos licitatórios, evitando-se assim a multiplicação de aquisições de valores irrisórios. Os respondentes assumem que tais contratações causam dificuldades nas entregas e prejuízos à Administração Pública. Sendo assim, é pertinente que este tipo de contratação seja evitado. De forma geral, as contratações da OM obedecem ao interesse público e atendem as necessidades da organização. Entretanto, existem necessidades de melhorias para tornar estes procedimentos mais eficientes.

6. Conclusão

Com base na análise dos dados das entrevistas realizadas com os servidores públicos militares e visita *in loco* na Organização Militar, tornou-se possível delinear o processo de compras da mesma. As informações adquiridas na Seção de Aquisições, Licitações e Contratos – SALC e no Almoxarifado contribuíram de forma efetiva para a visualização sistemática dos processos de planejamento das contratações na Administração Pública, assim, sendo correlacionado com o referencial exposto, alcançando com êxito os objetivos proposto por esta pesquisa.

Verificou-se que ao Almoxarifado e a Seção de Aquisições, Licitações e Contratos – SALC cumprem o papel de realizar aquisições de materiais e contratações de serviços, provendo os meios para a Organização Militar cumprir suas missões institucionais. Entretanto, alguns entraves precisam ser superados para que o processo de compra seja mais eficiente. A comunicação entre os setores deve ser aprimorada, de forma que no levantamento das necessidades sejam descritas de forma completa as características dos itens pretendidos. Essa comunicação deve ocorrer com um período de antecedência suficientemente longo para que se organize o processo licitatório, ou se faça a adesão à licitação de outro órgão, agrupando os pedidos de compra por natureza e minimizando a ocorrência de compras com

valores irrisórios.

O preparo intelectual dos responsáveis pelas aquisições e o conhecimento das normas que regem as compras públicas é fator determinante para que a OM cumpra suas atribuições com eficácia. Portanto, sugere-se ampliar a oferta de cursos e palestras sobre orçamento público, licitações e contratos administrativos a todos os militares, de forma que os preceitos e imposições legais e as dificuldades encontradas pelos agentes responsáveis pelas compras sejam de conhecimento de todos os servidores, independente da função que exerçam, para que desta forma, os óbices apontados pelos entrevistados possam ser superados.

Sugere-se ainda a elaboração de um manual que formalize os procedimentos para pedidos de aquisição de materiais e serviços e a elaboração de um calendário de compras, de forma a alinhar a emissão dos pedidos com as atividades da Unidade.

7. Referências Bibliográficas

BATISTA, Cavalcanti Antonio Marco; MALDONADO, José Manuel Santos de Varge. O papel do comprador no processo de compras em instituições públicas de ciência e tecnologia em saúde (C&T/S). **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 42 , n. 4, p. 681-699, jul/ago, 2008.

BRASIL, **Decreto nº 200, de 25 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre a organização da Administração Federal. Presidência da República – Casa Civil. Brasília – DF; Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil>>. Acesso em: 02 nov. 2015.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Presidência da República, Brasília-DF, 5 de out. de 1988. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm> Acesso em 14 nov. 2015.

_____. **DECRETO Nº 98.820, de 12 de janeiro 1990**. Aprova o Regulamento de Administração do Exército. Presidência da República. Brasília – DF; Disponível em: <http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/Viw_Identificacao/DEC%2098.820-1990?OpenDocument>. Acesso em: 17 de novembro de 2015.

_____. **Lei n 8.666, de 21 de julho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Presidência da República, Brasília, 21 de junho de 1993. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm>. Acesso em 14 de novembro de 2015.

_____. **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. Presidência da República, Brasília-DF, 17 de julho de 2002. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10520.htm>. Acesso em 13 de novembro de 2015.

_____. **Decreto nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013**. Regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei no 8.666, de 21 de junho de 1993. Presidência da República, Brasília-DF, 23 de janeiro de 2013. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/Decreto/D7892.htm>. Acesso em 13 nov. 2015.

CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à Teoria Geral da Administração**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003.

DIAS, Marco Aurélio P. **Administração de materiais: princípios, conceitos e gestão**. São Paulo: Atlas, 2009.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. Ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GOLIN, Ana Lucia Monteiro Maciel; DELMONDES, Roni Marcio Borges. **O Funcionamento do Departamento de Compras em uma Organização Militar**: Um estudo de caso na seção de aquisições, licitações e contratos do 17o Batalhão de Fronteira. Rio de Janeiro. Disponível em:<www.anpad.org.br/admin/pdf/apb32.pdf>. Acesso em: 30 de outubro de 2015.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos** 14 Ed. São Paulo: Dialética, 2010.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. de A. - **Fundamentos de metodologia científica**. São Paulo: Atlas, 2001.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 28. Ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

NUNES, Jacqueline; LUCENA, Rosivaldo de Lima; SILVA, Orlando Gomes da. Vantagens e desvantagens do pregão na gestão de compras no setor público: o caso da Funasa – PB. **Revista de Serviço Público**, Brasília, v. 58, n. 2, p. 227 – 243, abr/jun, 2007.

PALUDO, Augustinho Vicente; PROCOPIUCK, Mario. **Planejamento governamental: referencial teórico, conceitual e prático**. São Paulo: Atlas, 2001.

SALDANHA, Clezio. **Introdução a gestão pública**. São Paulo: Saraiva, 2006.

TRIVIÑOS, A. N. S.. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 1987.

YIN, Robert K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. Porto Alegre: Bookman, 2010.