

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS E HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ADMINISTRATIVAS
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA**

**ADMINISTRAÇÃO FINANCEIRA MILITAR:
A ADEQUAÇÃO DA SEÇÃO DE AQUISIÇÕES,
LICITAÇÕES E CONTRATOS**

ARTIGO

Gustavo da Silveira Chagas

**Santa Maria, RS, Brasil
2016**

**ADMINISTRAÇÃO FINANCEIRA MILITAR:
AADEQUAÇÃO DA SEÇÃO DE AQUISIÇÕES,
LICITAÇÕES E CONTRATOS**

Gustavo da Silveira Chagas

Artigo apresentado ao Curso de Especialização em Gestão Pública do Programa Nacional de Formação em Administração Pública, da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM, RS), como requisito parcial para obtenção do grau de **Especialista em Gestão Pública**

Orientadora: Prof^ª Dr^ª Lúcia Rejane da Rosa Gama Madruga

**Santa Maria, RS, Brasil
2016**

**Universidade Federal de Santa Maria
Centro de Ciências Sociais e Humanas
Departamento de Ciências Administrativas
Curso de Especialização em Gestão Pública**

**A Comissão Examinadora, abaixo assinada,
aprova o Artigo de Especialização**

**ADMINISTRAÇÃO FINANCEIRA MILITAR: A ADEQUAÇÃO DA
SEÇÃO DE AQUISIÇÕES, LICITAÇÕES E CONTRATOS**

elaborado por
Gustavo da Silveira Chagas

Como requisito parcial para obtenção do grau de
Especialista em Gestão Pública

COMISSÃO EXAMINADORA:

Lúcia Rejane da Rosa Gama Madruga, Dra. (UFSM)
Orientadora

Lucas Veiga Ávila, Me. (UERGS)
Membro

Thiago Antonio Beuron, Me. (UNIPAMPA)
Membro

Santa Maria, RS, 11 de janeiro de 2016

RESUMO

Artigo de Especialização
Programa Nacional de Formação em Administração Pública
Universidade Federal de Santa Maria

ADMINISTRAÇÃO FINANCEIRA MILITAR: A ADEQUAÇÃO DA SEÇÃO DE AQUISIÇÕES, LICITAÇÕES E CONTRATOS

AUTOR: GUSTAVO DA SILVEIRA CHAGAS
ORIENTADORA: LÚCIA REJANE DA ROSA GAMA MADRUGA
Data e local de apresentação: Santa Maria, RS, 11 de janeiro de 2016

Este trabalho trata da estrutura do setor financeiro de unidades militares do Exército com autonomia administrativa, financeira e patrimonial. O Objetivo deste estudo foi analisar a departamentalização criada com o advento da Lei regulamentadora de licitações e contratos na administração pública. Com sua edição surgiu a necessidade de especialização dos agentes da administração responsáveis pelas licitações, fase muito importante no processo de realização da despesa pública. Assim criou-se uma repartição com tais atribuições. A situação problema a ser analisada verifica-se no modo como o setor financeiro das unidades militares está organizado na prática, pois verificou-se que essa departamentalização quase generalizada nas organizações militares e as atribuições de seus agentes ainda carece de uma previsão regulamentar. Para a sua realização utilizamos tanto da pesquisa bibliográfica como de observações e entrevistas em diversas unidades gestoras militares - unidade administrativa investida do poder de gerir recursos orçamentários e financeiros, próprios ou sob descentralização. Este trabalho buscou evidenciar a importância desses agentes no processo de realização da despesa pública. Tratamos de descrever a estrutura do setor financeiro de uma unidade do Exército à luz dos regulamentos ainda vigentes e compará-la com a prática adotada. Foi analisada a importância de uma previsão legal, garantidora de direitos e deveres ao servidor encarregado desta seção, para que se atendessem com lisura aos princípios da administração pública federal. Os resultados alcançados com este estudo fizeram-se sentir na estrita observância ao princípio da segregação de funções; necessidade de uniformização de procedimentos e melhor transparência dos atos e fatos administrativos, para uma devida fiscalização e controle social e, devido às peculiaridades da rotina militar, na necessidade de uma legislação una, para que assim seja evitado uma solução de continuidade nos afazeres da rotina financeira da unidade.

Palavras-chave: agentes da administração, seção de aquisições, legislação.

ABSTRACT

This paper is about the structure of financial sector of Army military units with administrative, financial and patrimonial autonomy. The objective of this study was to analyze the departmentalization created with the advent of the law governing procurement and contracts in public administration. With its edition arose the need of specialization to the administration agents responsible for procurement, very important phase in the process of realization of public spending. Therefor it was created a division with such assignments. The problem situation to be analyzed is to found in the way the financial sector of military units is organized in practice as it was found that almost everywhere departmentalization the military organizations and the duties of its agents still lacks a prediction regulatory. For their achievement we use both the literature as observations and interviews in various military management units - administrative unit invested with the power to manage budgetary and financial resources, own or under decentralization. This study aimed to highlight the importance of these actors in the process realization of public spending. We try to describe the structure of the financial sector a unit of the Army in the light of the regulations still in force and to compare it with the praxis adopted. It analyzed the importance of a legal provision, to provide rights and duties to the server responsible for the section, trying to follow the federal public administration principles. The results achieved in this study were that it was felt in strict adherence to the principle of segregation of duties; need for uniformity procedures and better transparency of administrative acts and facts, for a proper surveillance and social control and, due to the peculiarities of military routine, the need for a unified legislation, so that a solution of continuity is avoided in the affairs of financial routine of the unit.

Keywords: Administration agents. Acquisitions section. Law.

1 INTRODUÇÃO

Este trabalho tem foco no processo de realização da despesa nas unidades militares do Exército Brasileiro e o problema da norma vigente ainda não estar adaptada às novas rotinas dos setores financeiros, especialmente na estrutura desses setores dentro do ambiente sob administração militar, sobretudo na seção responsável pelas aquisições de bens e serviços: Seção de Aquisições, Licitações e Contratos (SALC). Também analisa a estrutura do departamento, suas atribuições, previsão legal, bem como prerrogativas de seus agentes.

O objetivo geral deste estudo foi estabelecido a partir da seguinte indagação: como ocorre o processo de compras nas Administrações Militares? Ao analisar essa situação problema foi estabelecido como objetivo geral a identificação dos procedimentos adotados nos processos de compras e contratações de serviços, em unidades militares do Estado do Rio Grande do Sul.

Além de constituir tema pouco abordado pela literatura, esse assunto possui um escopo de atuação limitada e com normatizações próprias dentro da administração pública federal, porém, toma vulto por integrar uma área fundamental no contexto do processo de realização da despesa pública. No entanto, observa-se uma carência de previsão legal na formalização dessa seção, pois embora essa departamentalização exista na prática, resente-se de uma expressa previsão no arcabouço legal referente às responsabilidades e prerrogativas dos agentes da administração que atuam nos processos licitatórios e contratuais.

Nesse contexto, destaca-se o agente administrativo responsável pela realização dos processos de aquisições e contratos, que não figura dentre os agentes executores da administração, tampouco no relatório de prestação de contas da unidade gestora. Supõe-se que tal fato ocorra devido à cronologia das normas legais envolvidas no tema em questão, talvez por se tratar de um instituto próprio do Direito Público, cuja existência esteja inscrita no âmbito da Administração Pública Militar, não sendo ainda muito estudada no meio acadêmico, pois “há a carência de pesquisas voltadas para as especificidades militares, tais como, relações entre estratégia e estrutura, especialização produtiva do seu capital humano, logística e operações” (SCHMITT et al., 2012).

Como consequência da criação da referida seção funcional, a qual baliza sua rotina sob a égide da lei que institui normas disciplinadoras para licitações e contratos da administração pública, a conhecida Lei Federal n. 8.666/93, necessário se fez com que seus servidores viessem a buscar uma contínua especialização. Além da citada lei, posteriormente muitas outras regulamentações e exigências legais se sobrevieram, exigindo dedicação quase que

exclusiva ao assunto por parte dos servidores envolvidos. No entanto, esses agentes não possuem a caracterização devida: não são agentes da administração do almoxarifado¹, ao mesmo tempo em que integram uma seção muito atuante, embora sem possuir regulamentação específica. Portanto, atuam sem a prerrogativa legal garantidora de direitos e deveres, assim como sem a devida responsabilização funcional.

Busca-se com este estudo acerca da adequação regulamentar na administração militar, oferecer subsídio para levar ao conhecimento das autoridades competentes um projeto que sirva de fonte elucidativa, para uma proposição futura em regulamentos e decretos sob o problema de como ocorre o processo de compras nas unidades gestoras militares e a identificação dos procedimentos adotados nesse processo.

Este trabalho encontra-se dividido em cinco seções, além desta introdução. A segunda seção explana um entendimento sobre o conceito de agentes executores diretos da administração militar e suas devidas prerrogativas perante os órgãos de controle interno e a necessidade que se criou de uma especialização dos agentes atuantes na seção, principalmente após a sanção da Lei n. 8.666/93 e suas constantes normas regulamentadoras. A terceira seção apresenta a metodologia da pesquisa, enquanto a quarta apresenta a análise da situação problema, seguida de um breve direcionamento para uma possível regulamentação da situação apresentada. Por fim, a quinta seção apresenta as considerações gerais após o referencial teórico e investigativo apresentado, são apresentadas as análises sobre o tema e as proposições decorrentes.

2 AGENTES DA ADMINISTRAÇÃO E SUAS PRERROGATIVAS

A tarefa da Administração pode ser resumida como:

A tarefa da administração é a de interpretar os objetivos propostos pela organização e transformá-los em ação organizacional por meio de planejamento, organização, direção e controle de todos os esforços realizados em todas as áreas e em todos os níveis da organização, a fim de alcançar tais objetivos de maneira mais adequada à situação. (CHIAVENATO, 1997, p. 12).

Administração Pública é conceituada em diferentes sentidos:

Em sentido formal, é o conjunto de órgãos instituídos para a 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

¹ A legislação vigente prevê o Almoxarife como agente responsável pelas aquisições e contratações de serviços.

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. (MEIRELLES, 2009, P. 65).

O Decreto-Lei n. 200, de 1967, em seu art. 4.º, apresenta a composição da Administração Pública Federal, a qual se divide em Direta, que se constitui dos serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios; e Indireta compreendendo as autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações públicas. Kohama (2006, p. 14) conceitua a administração direta, também chamada de centralizada, como “aquela que se encontra integrada e ligada, na estrutura organizacional, diretamente ao chefe do poder executivo”. O Exército é, portanto, parte componente da administração direta, pois é integrado e ligado na estrutura organizacional do Ministério da Defesa e, por conseguinte, ao Chefe do Poder Executivo. Esse mesmo Decreto-Lei faz apenas uma referência sobre administração militar no § 2.º do art. 15:

Com relação à Administração Militar, observar-se-á a finalidade precípua que deve regê-la, tendo em vista a destinação constitucional das Forças Armadas, sob a responsabilidade dos respectivos Ministros², que são os seus Comandantes Superiores. (BRASIL, 1967).

O já citado Decreto n. 98.820/90 (Regulamento de Administração do Exército), de agora em diante denominado apenas de “RAE”, dispõe em seus arts. 3.º e 5.º:

Art. 3.º A Administração do Exército é parte integrante da Administração Federal e a ela se subordina segundo normas legais.

[...]

Art. 5.º As atividades administrativas do Ministério do Exército³ obedecerão aos mesmos princípios previstos em lei para a Administração Federal e, ainda, a outros princípios particulares necessários ao atendimento de suas peculiaridades.

Parágrafo único. Publicações específicas, editadas pelo Ministério do Exército, **deverão proporcionar a permanente atualização** e o perfeito entendimento de todos os princípios acima aludidos. (Grifo nosso).

A expressão “deverão proporcionar a permanente atualização” serve de referência para que o presente trabalho seja realizado, com vista a adequação de uma situação deveras consolidada no ambiente dos setores financeiros de unidades gestoras militares.

Necessário se faz entender o conceito e a abrangência que o termo agente da administração significa na administração militar. Reportando-nos à legislação pertinente, o RAE (1990) caracteriza Agente da Administração como “todo agente que participa da

² Equivalentes aos comandantes de cada Força (Exército, Marinha e Aeronáutica), conforme a Lei Complementar n. 97, de 9 de junho de 1999.

³ Equivalente ao Comando do Exército.

administração do patrimônio público”; subdividindo-o, entre outras classificações, em agentes executores diretos, estes conceituados como: “agentes de coordenação e controle, exercendo também funções de assessoramento do Ordenador de Despesas [...]”. E por Ordenador de Despesas, “agente diretor no exercício da função específica da direção exclusiva das atividades de administração orçamentária e financeira [...]”.

Em legislação mais específica, chega-se ao Regulamento Interno e dos Serviços Gerais (RISG), aprovado pela Portaria do Comandante do Exército n. 816, de 19 de dezembro de 2003, que em seu art. 1.º explicita sua importância: “prescreve tudo quanto se relaciona com a vida interna e com os serviços gerais das unidades consideradas corpos de tropa, estabelecendo normas relativas às atribuições, às responsabilidades e ao exercício dos cargos e das funções de seus integrantes”. No caso em estudo são definidas mais especificamente as competências e atribuições dos agentes da administração como:

Os agentes da administração da unidade têm a competência e as atribuições prescritas no RAE e em outros regulamentos e instruções que estabeleçam normas para a Administração Militar [...]

§ 1.º Os agentes da administração são:

[...]

III - agentes executores diretos:

[...]

e) encarregado do setor de material (almojarife) – responsável pela execução das atividades de aquisição, alienação de material e de contratação de obras e serviços da UA, bem como pela administração do material a seu cargo, segundo a legislação em vigor. (RISG, Art. 52, grifo nosso).

Como este estudo baseia-se na seção que baliza sua rotina diária sob os preceitos da Lei Geral das Licitações, cabe lembrar sobre as sanções administrativas previstas para os agentes da administração:

Art. 82. Os agentes administrativos que praticarem atos em desacordo com os preceitos desta Lei ou visando a frustrar os objetivos da licitação sujeitam-se às sanções previstas nesta Lei e nos regulamentos próprios, sem prejuízo das responsabilidades civil e criminal que seu ato ensejar. (BRASIL, 1993).

Sem embargo disso, certo é que tão apenas pela circunstância regulamentar de uma seção recentemente criada, o tema já se revela bastante desafiador, merecendo uma devida análise, mesmo que para bem caracterizar e determinar a sua amplitude, assim como para analisar a utilidade do instituto em questão, não entrando no mérito da responsabilização administrativa, civil ou penal que possa vir a acarretar os agentes envolvidos em atos administrativos de improbidades ou irregularidades.

2.1 A questão da profissionalização pós Lei n. 8.666/93

Além de todo o conhecimento necessário para uma atuação ética, legal e transparente no processo de realização da despesa pública, o servidor deve ficar atento para as constantes atualizações que, ora ou outra, surgem: são notas técnicas, portarias e instruções gerais e reguladoras, dentre outras, que requerem uma constante atualização e reforço do aprendizado. Como bem exposto pela Secretaria de Economia e Finanças⁴:

A Administração Pública, assim como as demais áreas sociais, encontram-se em constante evolução doutrinária e tecnológica (SIAFI, SIASG, Portal da Transparência), e, nesse sentido, a sedimentação e o aprimoramento daqueles conhecimentos já consagrados, bem como a absorção das novas ideias e tendências, faz parte do constante e imperioso aprendizado que é exigido de todos os profissionais envolvidos na gestão de recursos públicos⁵.

Com o intuito de demonstrar o quão abrangente é o trabalho dos agentes da SALC serão definidos alguns dos principais conceitos acerca do tema. Para a execução da despesa pública são necessárias algumas etapas sequenciais, denominadas estágios da despesa. Kohama (2006, *apud* Manoel, 2010, p. 37) descreve quatro estágios da despesa pública: fixação, empenho, liquidação e pagamento:

a) A fixação da despesa ocorre em nível de planejamento governamental, não sendo objeto de detalhamento por não ser tratada em nível de Unidades Militares;

b) O próximo estágio, o empenho da receita, é definido, conforme o art. 58 da Lei n. 4.320/64, como “ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição”. Em consonância, Mota (2006, p. 110) descreve que “empenhar é garantir a um fornecedor de serviços e bens que a repartição pública tem autorização legal para realizar gastos, oferecendo como suporte para essas despesas um documento denominado de nota de empenho”. Neste estágio da despesa é que atua a SALC, objeto deste estudo;

c) A liquidação da despesa, conforme o art. 63 da Lei n. 4.320/64, consiste na “verificação do direito adquirido por base de títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito”. Dessa forma, percebe-se que o estágio da liquidação da despesa certifica por meio de documentos o dever do Estado perante os credores que prestaram serviços ou forneceram mercadorias; Esse estágio é de incumbência do almoxarifado; e

⁴ A Secretaria de Economia e Finanças (SEF) é um órgão de direção setorial do Exército que tem como premissa básica o compromisso da qualidade da gestão dos recursos orçamentários, financeiros e patrimoniais.

⁵ Extraído da página eletrônica da SEF. Disponível em: <<http://www.sef.eb.mil.br/sef/simposio-adm.html>>. Acesso em: 9 out. 2015.

d) O último estágio de execução da despesa orçamentária trata-se do pagamento. Para Silva (2004, *apud* Manoel, 2010, p. 38), o estágio do pagamento “é o ato pelo qual a Fazenda Pública satisfaz o credor e extingue a obrigação”. O art. 64 da Lei n. 4.320/64 menciona que “a ordem de pagamento é o despacho exarado por autoridade competente, determinando que a despesa seja paga”. Esse estágio é de incumbência da tesouraria.

2.1.1 As licitações: objeto de atuação da SALC

Para a manutenção das atividades em qualquer órgão público é necessária a compra de bens e a contratação de serviços, assim como no setor privado, contudo, para realizar tal atividade torna-se necessário seguir as regras definidas em legislação, pois o “princípio da legalidade [...] somente permite atuação pública nos casos autorizados em lei” (PALUDO, 2013, p. 46).

A importância do estudo da legislação por quem realiza as compras governamentais, é que ela regulamenta todo o processo pela Administração Direta e Indireta. Uma atenção aos seus preceitos é fato incondicional para que tudo ocorra dentro da legalidade. As compras públicas, geralmente, devem ser realizadas por um processo denominado licitação. A exigibilidade de licitação para aquisição de bens e serviços para a Administração Pública, exceto nos casos especificados em lei, está disposta no art. 37, inciso XXI da Constituição Federal:

Ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações. (BRASIL, 1988).

A Lei Federal n. 8.666, de 21 de junho de 1993 tem a função de regulamentar o artigo 37, inciso XXI da Constituição Federal, instituindo normas para as licitações e contratos da Administração Pública. A finalidade da licitação, conforme o art. 3.º é assim descrita:

[...] destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração 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).

O processo de licitação, eminentemente regido pela SALC, tem dois objetivos: realizar o negócio mais vantajoso para a Administração Pública e possibilitar a participação de todos quanto queiram disputá-la. Para Diógenes Gasparini (1992) “[...] por proposta mais vantajosa não se há de ter somente a de menor preço [...]. Destarte, pode-se definir a proposta mais vantajosa como a que melhor atenda aos interesses da entidade licitante”.

As licitações são divididas em diversas modalidades: concorrência, tomada de preços, convite, concurso, leilão, pregão e regime diferenciado de contratação. O pregão foi instituído somente em 2002 e o regime diferenciado de contratação em 2011. O art. 22 da Lei n. 8.666, §§ 1.º a 5.º dispõe o conceito das cinco primeiras modalidades de licitação:

a) Concorrência: é a modalidade entre quaisquer interessados que, na fase inicial de habilitação preliminar, comprovem possuir os requisitos mínimos de qualificação;

b) Tomada de preços: é a modalidade entre interessados devidamente cadastrados ou que atenderem a todas as condições exigidas para cadastramento;

c) Convite: é a modalidade entre interessados do ramo pertinente ao seu objeto, cadastrados ou não, escolhidos e convidados em número mínimo;

d) Concurso: é a modalidade entre quaisquer interessados para escolha de trabalho técnico, científico ou artístico; e

e) Leilão: é a modalidade entre quaisquer interessados para a venda de bens móveis inservíveis ou de produtos legalmente apreendidos ou penhorados, ou para a alienação de bens imóveis.

A Lei n. 10.520, de 17 de julho de 2002, não define a modalidade pregão, mas dispõe no artigo 1.º a sua adoção. Uma definição mais completa desta modalidade é dada por Di Pietro: “[...] é a modalidade de licitação para a aquisição de bens e serviços comuns, qualquer que seja o valor estimado da contratação, em que a disputa pelo fornecimento é feito por meio de propostas e lances em sessões públicas” (2006, p. 381). Contudo esta definição não abrange uma das principais inovações: o pregão eletrônico, que além de sua simplificação e menor tempo para a realização do procedimento licitatório, prevê a utilização de recursos da tecnologia de informação para sua realização.

O regime diferenciado de contratação, instituído somente em 2011 pela Lei 12.462, de 4 de agosto de 2011, é o procedimento aplicável exclusivamente às licitações e contratos somente para casos específicos por ela previsto.

As compras por meios eletrônicos também dependem de regulamentação para que possam ser realizadas pelo próprio governo federal e os demais entes. O desenvolvimento das compras eletrônicas no país deve levar em conta o aparato jurídico já estabelecido na área de

compras governamentais. No âmbito do governo federal, as compras eletrônicas foram criadas pela Medida Provisória n. 2.026, de 28 de julho de 2000.

O próprio Governo Federal foi um dos pioneiros da utilização da modalidade pregão eletrônico através da criação do Portal Federal na internet denominado Comprasnet, criado em 1998 para atingir o objetivo de avançar na melhoria das ações de logística governamental e, também pelas necessidades de se alcançar maior amplitude, divulgação e transparência às compras e contratações do governo federal. O sítio é mantido pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Atualmente o Comprasnet disponibiliza os editais e avisos de licitação do Governo Federal, tanto da Administração Direta quanto Indireta, e realiza o pregão eletrônico. Neste, qualquer fase pode ser consultado por qualquer interessado, possibilitando uma maior transparência legal e ampliando o controle social.

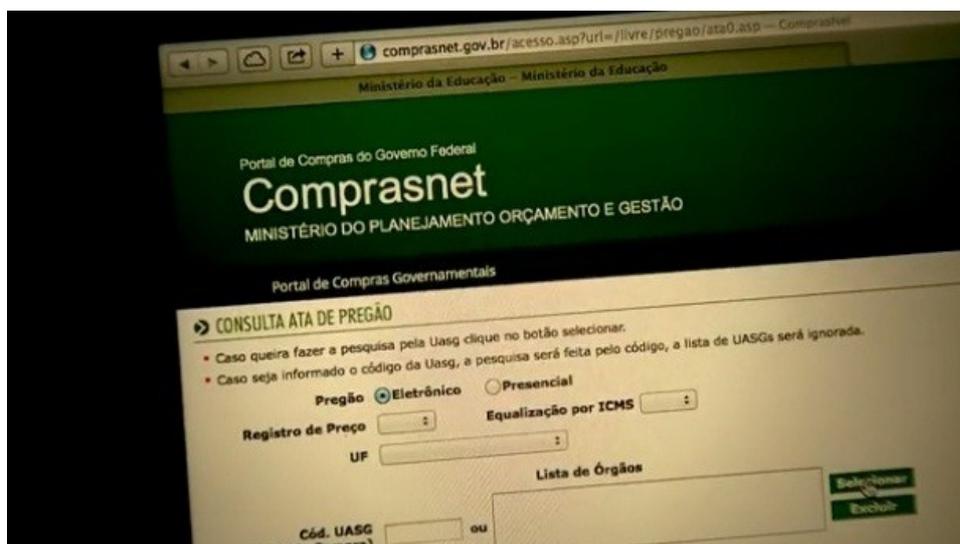


Figura 1: sítio na internet do Portal Comprasnet.

Fonte: COMPRASNET. Disponível em: <<http://www.comprasnet.gov.br>>. Acesso em: 14 nov. 2015.

Cotidianamente vemos notícias de fraudes em licitações públicas, demonstrando o quanto a sociedade e a imprensa podem fiscalizar os atos de despesa pública. Para Speck (2002, p. 51), a principal maneira de combater a corrupção em licitações “[...] é a existência de regulamentos que garantam a máxima abertura à participação de empresas e a maior visibilidade possível aos atos da administração [...]”. Mais uma vez está explícito o quanto é importante a atuação dos agentes da seção em estudo e necessária a sua capacitação técnico-profissional, além da devida regulamentação de sua atuação para permitir melhor transparência dos seus atos aos órgãos de controle.

2.1.2 As regulamentações: o dia a dia da SALC

A importância da área de compras governamentais é demonstrada pela quantidade de leis que a cercam para que respeitem os princípios da Administração Pública. Dentre todas as normativas subsequentes à Lei 8.666/93, apresentamos no quadro 1 algumas mais genéricas:

- Portaria Ministerial⁶ n. 305, de 24 mai. 1995 (IG 12-02): aprova as Instruções Gerais para a realização de licitações e contratos no Ministério do Exército;
- Decreto n. 3.555, de 08 ago. 2000: aprova o regulamento para a modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns;
- Instrução Normativa n. 01, de 06 abr. 2001, da Secretaria Federal de Controle Interno (órgão da Controladoria Geral da União): define diretrizes, princípios, conceitos e aprova normas técnicas para a atuação do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal;
- Lei n. 10.520, de 17 jul. 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;
- Decreto n. 5.450, de 31 mai. 2005: regulamenta o pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns;
- Decreto n. 5.504, de 05 ago. 2005: estabelece a exigência de utilização do pregão, preferencialmente na forma eletrônica, para entes públicos ou privados, nas contratações de bens e serviços comuns, realizadas em decorrência de transferências voluntárias de recursos públicos da União, decorrentes de convênios ou instrumentos congêneres, ou consórcios públicos;
- Lei 12.462, de 04 ago. 2011: institui o regime diferenciado de contratações públicas;
- Decreto n. 7.892, de 23 jan. 2013: regulamenta o Sistema de Registro de

⁶ A Lei Complementar n. 97, de 9 de junho de 1999, criou o Ministério da Defesa, retirando os status de Ministério das três Forças Armadas, e criando os Comandos de cada Força. Portanto toda referência ao Ministério do Exército, após a edição desta Lei passa a ser considerada como Comando do Exército. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp97.htm>. Acesso: em 05 set. 2015.

Preços previsto no art. 15 da Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993;

- Portaria n. 01-SEF (Secretaria de Economia e Finanças), de 27 jan. 2014: normatiza, no Exército, o Sistema de Registro de Preços; e
- Decreto n. 8.538, de 06 out. 2015: regulamenta o tratamento favorecido diferenciado e simplificado para as microempresas, empresas de pequeno porte e outros, nas contratações públicas de bens, serviços e obras no âmbito da administração pública federal.

Quadro 1: regulamentações da Lei n. 8.666/93.

Fontes: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/>;
<<http://www.cgu.gov.br/sobre/legislacao>> e
<<http://www.sgex.eb.mil.br/sistemas/be/boletins.php>>.

Todas essas regulamentações, e outras não menos importantes, surgidas após “Lei Geral das Licitações”, claramente demonstram o quanto o profissional que trabalha na Seção de Aquisições, Licitações e Contratos necessita manter-se constantemente em atualização, para bem fornecer subsídios ao seu Ordenador de Despesas nas questões tangentes a sua área.

As discussões e debates acerca deste tema analisam que as diversas leis e exigências para as compras dos entes públicos facilitam os vícios ao invés vez de evitá-los. Também seriam entraves para a Administração Pública, tornando o processo, assim, moroso e ineficiente. No entanto, com todos os dispositivos em torno da matéria, ainda existem brechas e imperfeições, possibilitando, assim, o surgimento de fraudes e burlas ao sistema, que tornam esse assunto merecedor de uma análise muito mais detalhada.

2.2 Ambientação e balizamento da legislação

Em face de a administração militar ser restrita a um ambiente formado por servidores membros das forças armadas, necessário se faz uma pequena abordagem referente à composição da estrutura administrativa e, mais especificamente, do setor financeiro de uma organização militar, donde existe a situação ímpar a ser analisada.

Este estudo está ambientado em unidades do Exército com autonomia administrativa, ou seja, em Unidades Administrativas (UA) do Exército. Paludo (2013, p. 279) conceitua Unidade Administrativa, como:

...toda unidade de atuação da Administração Pública, que elabora planejamento anual, é responsável pela execução de créditos orçamentários e sujeita-se à posterior prestação de contas junto aos órgãos de controle e perante a sociedade.

O Decreto n. 98.820, de 12 de janeiro de 1990, que aprova o Regulamento de Administração do Exército (RAE), no caput do artigo n. 11, conceitua Unidade Administrativa como “organização Militar estruturada para o exercício de administração própria, possuindo competência para gerir bens da União e de terceiros e à qual foi concedida autonomia ou semi-autonomia administrativa (BRASIL, 1990)”. O § 1.º do art. 11 do RAE, descreve o que deve ser entendido como uma Unidade Autônoma:

[...] é a que dispõe de organização e meios para exercer plena administração própria e tem competência para praticar todos os atos e fatos administrativos⁷ decorrentes da gestão de bens da União e de terceiros, bem como estudar, encaminhar, dar parecer e julgar direitos. (BRASIL, 1990).

Portanto, essas unidades administrativas com autonomia são também conhecidas como Unidades Gestoras por possuírem a prerrogativa de gerirem os créditos destinados a si pelo comando do Exército e aplicarem-nos conforme seus próprios critérios de prioridade e conveniência, tomando para si a responsabilidade pelo uso do dinheiro público. A Secretaria do Tesouro Nacional define Unidade Gestora como a “unidade orçamentária ou administrativa investida do poder de gerir recursos orçamentários e financeiros, próprios ou sob descentralização”⁸.

Neste artigo o termo Organização Militar (OM) refere-se a uma Unidade Autônoma do Exército, ou então, Unidade Administrativa, ou seja, o termo OM, se refere a uma Organização Militar com autonomia administrativa, financeira e patrimonial; uma unidade gestora dos recursos públicos a ela destinados e onde seus agentes executores, juntamente com o Ordenador de Despesas, prestam contas dos atos e fatos administrativos aos órgãos de instância superior e, em derradeiro, à sociedade como um todo, sendo sua prestação de contas disponibilizada, após auditoria, no sítio da internet do Tribunal de Contas da União.

A estrutura de departamentalização por processos será analisada nas organizações militares do Exército que estão gerindo os recursos públicos, dentro de todas as limitações e autorizações que a legislação interna permite, sem fugir às regras gerais balizadoras da administração pública na aquisição ou contratação de bens e serviços. Departamentalização por processos “destina-se a identificar áreas de trabalho em que

⁷ Atos administrativos são acontecimentos que ocorrem em uma entidade e não alteram de imediato o seu patrimônio, enquanto fatos administrativos são acontecimentos dos quais decorrem mudanças no patrimônio da entidade, sendo de interesse contábil.

⁸ Disponível em: <<http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/servicos/glossario>>. Acesso: em 10 set. 2015.

estão concentrados processos específicos ou atividades próprias de um macroprocesso organizacional” (BERGUE, 2010, p. 82).

A legislação vigente considera que o processo de aquisições deve ser feito pelo almoxarifado. Por sua vez, o Almoxarife, também denominado Encarregado do Setor de Material, é o agente executor direto da administração “responsável pela **execução das atividades de aquisição**, alienação de material e de **contratação de obras e serviços** da UA, bem como pela administração do material, a seu cargo, segundo a legislação em vigor” (RAE, Art. 35, grifo nosso). As atividades grifadas, na prática, são executadas pela Seção de Aquisições, Licitações e Contratos (SALC), cabendo ao almoxarifado apenas os trâmites para o recebimento das mercadorias e execução de serviços.

Em pesquisa realizada em um universo de 84 unidades militares com autonomia administrativa, revelou-se que em 75 destas já possuem uma SALC estruturada e em funcionamento; por assim dizer, independente. Ou seja, não sendo parte do almoxarifado, possuindo uma autonomia funcional em relação a esse. Claro que esta autonomia revela-se relativa, pois como bem interposto pelo Encarregado da Seção de Aquisições, Licitações e Contratos da 13ª Companhia de Comunicações Mecanizada, localizada em São Gabriel, RS, Pedro Alex Rodrigues Goulart⁹:

[...] o setor financeiro funciona como uma engrenagem exigindo estreita relação de procedimentos com todas as seções envolvidas: SALC, Almoxarifado, Tesouraria, Conformidade de Registros de Gestão e Fiscalização Administrativa. Mesmo com toda autonomia que cada sessão possui, elas funcionam de forma interdependente [...].

Articulando essa “relativa” autonomia, evidencia-se uma suposta irregularidade funcional do encarregado pela seção. Diante da rígida hierarquia funcional do Exército, ele é o militar responsável pelos procedimentos realizados desde o edital de abertura de um processo licitatório até a confecção de uma nota de empenho; ou, então, desde a abertura de edital de concorrência até as respectivas contratações. Por outro lado, há uma explícita responsabilidade imposta a ele, pois todos os servidores que trabalham na referida seção estão sob sua supervisão e subordinação funcional.

Em todos esses procedimentos peculiares e sensíveis da administração para com a utilização do dinheiro público, deve-se atentar para um regramento jurídico e administrativo extenso e em permanente modificação, pautado sob a regência precípua

⁹ Bacharel em Administração, Pós graduado em Administração Pública e militar de carreira do Exército.

processo de realização da despesa não devem participar, concomitantemente das comissões instituídas para licitar, receber e pagar. É oportuno destacar o Acórdão n. 2.829/2015-Plenário do Tribunal de Contas da União:

a segregação de funções é princípio básico de controle interno que consiste na separação de atribuições ou responsabilidades entre diferentes pessoas, especialmente as funções ou atividades-chave de formalização, autorização, execução, atesto/aprovação, registro e revisão, facultando a revisão por setores diferentes nas várias etapas do processo e impedindo que a mesma pessoa seja responsável por mais de uma atividade sensível ao mesmo tempo, sem o devido controle¹⁰. (2015).

Esse tema, por óbvio, constitui-se interessante alvo de estudo, pois sua efetiva caracterização, com o exame aprofundado já carece de uma devida regulamentação. No entanto, o interesse do presente estudo também se assenta no campo da segregação de funções, o qual se erige em um importante princípio já elencado na Constituição Federal, vinculando, assim, toda a Administração Pública, e por certo, a militar também.

Também cabe destacar que não configura assunto de estudo neste trabalho os detalhes acerca da rotina funcional dos componentes da SALC, mas tão-somente a estrutura dessa seção perante a organização do setor financeiro da OM, e as devidas responsabilidades e prerrogativas de atuação dos seus agentes perante a unidade gestora vinculada, observando os preceitos básicos da administração pública em especial, dentre os cinco basilares, a legalidade, a publicidade e a eficiência.

3 MÉTODO

Essa pesquisa, quanto aos objetivos é do tipo exploratória, pois “envolve levantamento bibliográfico e entrevistas com pessoas que tiveram experiências práticas com o problema pesquisado” (LEAL e SOUZA, 2006, p. 19).

Para este levantamento foram utilizados banco de dados bibliográfico e consultas na internet com Leis, Decretos e Portarias desde normatizações gerais da Administração Pública Federal até regulamentações específicas da administração financeira militar. Na busca pela compreensão de como se estrutura o setor financeiro de uma unidade gestora militar foram consultadas as seguintes legislações:

¹⁰ Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/juris/SvlHighLight?key=41434f5244414f2d4c454741444f2d313239313537&sort=RELEVANCIA&ordem=DESC&bases=ACORDAO-LEGADO;DECISAO-LEGADO;RELACAO-LEGADO;ACORDAO-RELACAO-EGADO;&highlight=&posicaoDocumento=0&numDocumento=1&totalDocumentos=1>>. Acesso em: 18 set. 2015.

- Decreto-Lei n. 200/1967 – Organização da Administração Federal;
- Decreto n. 98.820/1990 – Regulamento de Administração do Exército;
- Portaria n. 816/2003 (Exército) – Regulamento Interno e dos Serviços Gerais;
- Portaria n. 018/2013-SEF (Exército) – Normas para prestação de contas dos recursos utilizados pelas unidades gestoras do Exército Brasileiro;
- Orientações aos Agentes da Administração 2015-SEF (Exército).

Quadro 2: legislação referente a organização da Administração Militar.

Foram utilizadas as técnicas de observação, além de discussões ao longo do semestre com servidores experientes na área administrativa que atuam em seções do setor financeiro, e entrevistas com aplicações de roteiros compostos de perguntas acerca do tema em questão, além de pesquisas em várias unidades do Exército, com militares encarregados e outros agentes de seções do setor financeiro. Técnicas (de coleta) recomendadas para pesquisas qualitativas conforme Roesche (1999).

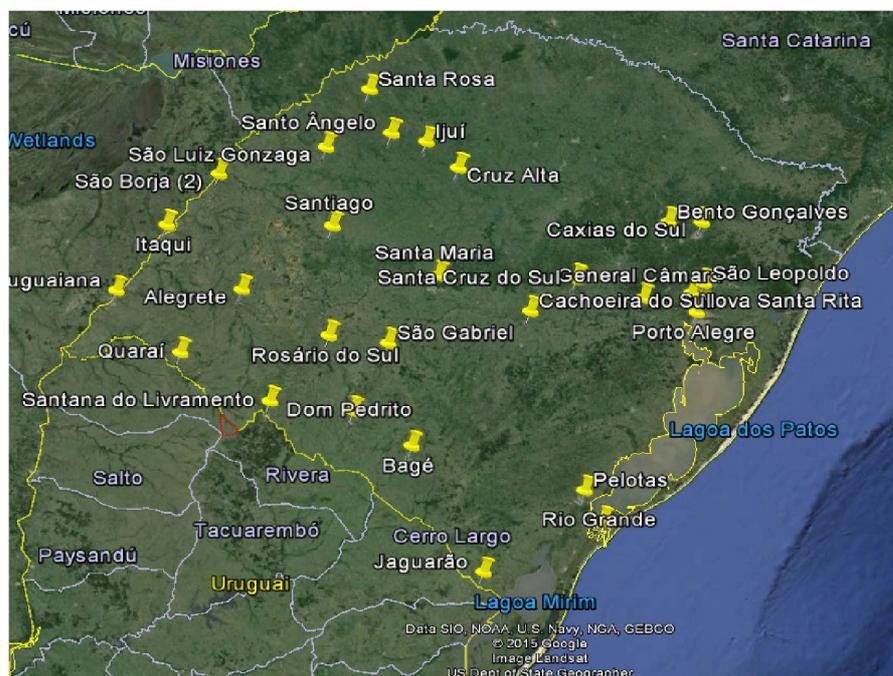


Figura 3: mapa do RS destacando as cidades onde foram aplicados os questionários. Fonte: *GOOGLE EARTH*. Disponível em <<https://www.google.com/intl/pt-BR/earth/download/thanks.html#os=win#usagestats=yes#updater=yes>>. Acesso em: 27 dez. 2015.

Os roteiros foram remetidos a servidores militares, durante o segundo semestre de 2015, que atuam nas SALC em 84 unidades militares do Exército, em praticamente todas as guarnições militares do Rio Grande do Sul, via correio eletrônico. Retornaram a este

pesquisador 124 roteiros com respostas e comentários que serviram de referência para a análise da situação problema deste artigo. As questões em pauta foram as seguintes:

- Esta OM possui autonomia administrativa e financeira?
- Esta OM possui SALC com autonomia funcional?
- Quem assina notas de empenho?
- Quem são os agentes que prestam contas no relatório mensal?
- Quantos anos de serviço militar o sr(a) possui?
- Qual sua formação universitária e militar?
- Qual o seu parecer sobre a não previsão legal da SALC?
- Qual o seu parecer sobre a autonomia funcional da SALC, prerrogativas e responsabilizações de seus agentes?

Quadro 3: Roteiro de questionamentos para as OMs pesquisadas.

Após coleta de informações foi realizada a técnica de análise descritiva do conteúdo, momento em que foram condensados objetivos, referencial teórico e dados coletados, conforme também recomendado por Roesche (1999).

Cabe frisar que os dados considerados para a análise, foram aqueles remetidos por servidores com, no mínimo, 15 anos de serviço público como militares de carreira do Exército, além de possuírem, também, formação universitária, alguns com pós-graduações, e cursos de aperfeiçoamento para militares de carreira, tanto os oficiais quanto os praças. Abaixo quadro resumo com apresentação do resultado das questões objetivas:

QUESTIONAMENTO	RESPOSTAS
Esta OM possui autonomia administrativa e financeira? (OMs pesquisadas = 84)	SIM: 75 NÃO: 9
O Esta OM possui SALC com autonomia funcional? (OMs pesquisadas = 84)	SIM: 75 NÃO: 9
Quem assina notas de empenho? (OMs autônomas = 75)	OD e Gestor Financeiro: 55 OD, Gestor Financeiro e Chefe da SALC: 75
Quem são os agentes que prestam contas no relatório mensal?	100% Agentes Executores Diretos da Administração conforme RISG
Quantos anos de serviço militar o sr(a) possui? (População: 124)	Todos com mais de 15 anos
Qual sua formação universitária? (População: 124) * AMAN considerada curso superior	- Somente Curso Superior: 71 - Pós Graduação: 53
Qual sua formação militar? (População: 124)	- Curso de Aperfeiçoamento de Oficiais: 19 - Curso de Aperfeiçoamento de Sargentos: 105

Quadro 4: Resultado do questionário aplicado nas OMs pesquisadas.

4. ANÁLISE DA SITUAÇÃO E ADEQUAÇÃO DA LEGISLAÇÃO

Tendo em vista que a administração é dinâmica e deve adaptar-se às novas exigências legais que vão surgindo, cabe aqui um breve conceito num sentido mais amplo, em nível constitucional, de Celso Ribeiro Bastos e Samantha Meyer-Pflug (2005, pp. 145/6, *apud* SARAI, Leandro, 2015) que defendem a alteração do sentido das normas constitucionais para adequá-las à realidade:

[...] a interpretação revela-se como um meio eficaz e moderno de alteração constitucional, sem que para tanto seja necessário levar-se a efeito qualquer espécie de alteração no texto da norma jurídica. A interpretação dá vida à letra morta da norma jurídica, conferindo dinamismo ao sistema normativo.

Como consequência dessa análise, uma interpretação “à letra morta da norma jurídica” cabe tecer crítica ao RISG por manter esta lacuna. Em 2003, quando aprovado o novo Regulamento, já transcorridos 10 anos da edição da Lei de Licitações, limitou-se ele a meramente copiar o RAE, no que confere a atribuições aos agentes da administração, ou seja, retroagindo em direção a uma regulamentação anterior a dita lei. Exceção feitas ao acréscimo do encarregado da conformidade de suporte documental, dentre os agentes executores diretos, demonstrando que a preocupação maior foi a de criar, no seio da organização, um agente da administração que auxiliasse o ordenador de despesas no controle interno dos atos e fatos administrativos.

Após isso, as únicas modificações que se observaram foram na conformidade diária e de suporte documental que foram extintas e se condensaram em uma, que passou a ser denominada Conformidade dos Registros de Gestão. Tal situação ocorreu para ajustar-se às orientações da Instrução Normativa n. 6, da Secretaria do Tesouro Nacional, de 31 de outubro de 2007.

Observa-se em regulamentos sobre o tema que orientações, muito bem acertadas, nos são enviadas pelas Inspetorias de Contabilidades e Finanças do Exército (ICFEx), unidades setoriais de contabilidade e de controle interno que prestam assistência, orientação e apoio técnico aos OD e demais agentes da administração das UG vinculadas), enquanto a norma legislativa permanece estática. O professor da Urcamp em São Gabriel, RS, José Larri de Freitas Pinto¹¹, encarregado da SALC do 6º Batalhão de Engenharia de Combate, observa que “as orientações servem como normas disciplinadoras de atuação, no entanto, um regramento

¹¹ Bacharel em Administração, Pós-Graduado em Gestão Empresarial e Gestão de RH, Mestre em Alta Direção de Empresas e militar de carreira do Exército.

adequado na legislação forneceria um amparo jurídico mais a contento perante as prerrogativas dos agentes executores da administração, frente a legalidade e responsabilização solidária e subsidiária no trato da despesa pública”.

A necessidade de especialização dos agentes públicos se faz sentir no próprio RAE, que no art. 27 é taxativo quando diz que “*o OD deve determinar que as compras, obras, serviços e alienações, sejam efetuadas com estrita observância da legislação pertinente*” (1990, grifo nosso).

Por certo que novas exigências de transparência e especialização dos agentes hoje se faz necessário muito mais que na época da edição do RAE. Tais adequações se fizeram sentir na criação do encarregado da conformidade e na busca por servidores militares que tenham conhecimentos e afinidades por assuntos mais específicos da administração, como estudantes ou já graduados da área. Cabe destacar que essas buscas e alocações de pessoal são pontuais, não sendo devidamente regulamentadas pela Instituição como uma todo.

5 CONSIDERAÇÕES GERAIS

A Administração Pública, em função de seus processos de trabalho, necessita adquirir bens e contratar obras e serviços de terceiros. Porém, não pode fazê-lo de forma aleatória, muito menos para atender interesses pessoais de agentes públicos. A legislação que permeia as rotinas de controle financeiro, orçamentário e patrimonial da administração militar prevê que as aquisições sejam executadas tendo como agente responsável o Almojarife, agente executor direto da unidade (RAE, 1990). Conforme já enfatizado, não existe ainda a previsão de um encarregado pela Seção de Aquisições, Licitações e Contratos.

Essa generalizada criação nas OM do Exército Brasileiro, de uma seção com uma especializada atividade administrativa (aquisições, licitações e contratos) sem a devida regulamentação e imposição de uma regulamentação geradora de direitos e prerrogativas aos seus agentes e, principalmente ao seu encarregado, chega a gerar certa estranheza àqueles que, eventualmente, queiram sobre esse tema se debruçar, porquanto se trata de uma seção com um papel muito sensível em todo o processo de realização da despesa pública, a despeito de já contar com algo em torno de dez anos de existência, com difusão na grande maioria das unidades do Exército com autonomia administrativa, financeira e patrimonial.

Este descompasso pode ter origem devido à cronologia da atual regulamentação, pelo fato de o Decreto Regulamentador da Administração Militar ser anterior à Lei de Licitações e

contratos da administração pública, a qual devido a sua especificidade, foi a responsável, no âmbito da administração militar, pela criação dessa seção. Esta, por sua vez, necessitou contar com servidores especializados nos assuntos evocados pela Lei 8.666/93.

Entende-se que esta área do setor financeiro necessita de uma regulamentação e previsão legal, devendo ser seu agente encarregado considerado como agente executor direto da administração, fazendo parte do rol de responsáveis da Unidade Gestora e chancelando, junto ao Ordenador de Despesas e demais agentes executores diretos da administração militar, o Relatório de Prestação de Contas, para que atenda aos princípios básicos da administração pública. O parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal enfatiza que:

prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária. (BRASIL, 1988).

Necessário, no entanto, realizar uma pequena indagação: não deveria a administração se adequar a legislação? Fato é que, como se pode observar até o momento, as novas obrigações, que ensejaram reajustes na metodologia de trabalho e na estruturação das seções administrativas do setor financeiro, são recentes, contrapondo-se às regulamentações mais antigas, mas ainda em vigor. Faz-se necessário admitir que ao se procurar regulamentar a rotina administrativa financeira e patrimonial, é analisado o momento em questão, não sendo visualizando com os conceitos e exigências que temos nos dias atuais, muito diferente de quando sua regulamentação. Por certo que me refiro ao RAE (1990), anterior a Lei de Licitações (1993), considerado a legislação maior da administração militar do Exército.

Nesse sentido, o Exército procura satisfazer as novas necessidades de atuação administrativa com orientações e determinações pelos escalões superiores, como, por exemplo, as proposições bem acertadas e atuais emitidas anualmente através do manual “Orientações aos Agentes da Administração”, editado pela Diretoria de Gestão Orçamentária, subordinada a Secretaria de Economia e Finanças, um órgão de direção setorial que responde diretamente ao comandante do Exército:

A reforma orçamentária, que passou a vigorar a partir do ano 2000, representou uma drástica mudança no planejamento e na execução orçamentária. Trata-se de uma verdadeira reforma gerencial, com ênfase nas responsabilidades dos agentes da administração pública e na rigorosa cobrança de resultados, aferidos em termos de benefícios para a sociedade. Assim sendo, os Agentes da Administração passaram a ser exigidos, em todos os níveis, na aplicação ainda mais racional e transparente dos recursos alocados para as suas gestões. [...] Cresce, portanto, o papel do Ordenador de Despesas e dos demais Agentes da Administração no gerenciamento dos recursos que lhe são disponibilizados pela sociedade. (SEF, 2015, p. 9).

Esse manual de orientações é conhecido, no seio militar, pelo jargão “Manual do OD” por ser considerado um guia sob os procedimentos de responsabilidades do setor financeiro, além de conferir um balizamento legal frente aos escalões superiores, na correta aplicação dos recursos públicos, conferindo aos agentes da administração uma certa tranquilidade no trato da matéria.

Podemos considerar a criação da SALC como um preenchimento de uma lacuna aberta com as inovações da Lei, neste caso, considerando que o RAE (1990) é anterior à Lei de Licitações (1993). Absolutamente **razoável** sua utilidade, constituindo-se em mérito administrativo do agente administrador, pois ao fazer uso dos critérios de oportunidade e conveniência, o gestor público pode ter seu ato considerado válido, apto a produzir efeito no mundo jurídico.

Aplica-se pois, esse princípio da razoabilidade, aos atos discricionários da Administração Pública, e também a militar, servindo-se-lhe como limite, e permitindo-se por meio dele auferir se a conduta do administrador público se coloca no plano do razoável. A razoabilidade apresenta-se como limite à atividade discricionária do agente público. Entendimento este como um princípio da administração pública, embora não se fez constar na lei magna pelos nossos legisladores, o princípio da razoabilidade pode ser considerado componente fundamental da legalidade dos atos administrativos.

O estudo aqui proposto buscou analisar a relação entre a legislação que regula a administração pública militar e a caracterização dos agentes que executam uma função relevante no processo de realização da despesa. Buscando entendimento de que o encarregado da SALC é peça chave para a administração, este trabalho procurou traçar a importância deste servidor no rol dos agentes executores diretos da administração e, assim, retirá-lo de uma posição de mero coadjuvante para agente com prerrogativas e responsabilidades funcionais definidas pela legislação.

O primeiro desafio foi quanto ao entendimento da legislação acerca do tema. Logo em seguida, buscou-se conceituar e caracterizar as prerrogativas dos agente executores diretos da administração, suas atribuições funcionais e a responsabilidade solidária junto ao Ordenador de Despesas que o encarregado da seção em estudo, deve possuir para total transparência dos atos administrativos e os controles da administração em todos os níveis: interno, externo, social, prévio, concomitante, subsequente, hierárquico, finalístico, etc.

Na sequência, este artigo procurou demonstrar a necessidade de se organizar o processo de compras que fez surgir um leque de normativas legais. Essa situação

provocou uma adaptação no seio da administração militar que, embora ainda não devidamente prevista, é imperiosa para o bom andamento da gestão. Assim, buscamos destacar a importância que as atividades de licitações e contratos possuem na administração pública e o que elas representam para a boa prestação de contas do Governo.

Conclui-se que o Exército Brasileiro, uma das Instituições de maior credibilidade junto à sociedade, encontra-se perfeitamente alinhado às normas que regem o assunto, pois o processo de realização da despesa vem sendo, de forma geral, executada de acordo com a legislação vigente. Faz-se necessário, apenas, que os gestores de recursos das OM tenham o devido cuidado quando da designação dos encarregados da SALC, de forma que não sejam alocados, nesse setor, pessoal sem a qualificação técnica adequada.

Ainda com relação à qualificação técnica do encarregado, recomenda-se que sejam feitos estudos no sentido de que, a exemplo da Conformidade Contábil, prevista no art. 3.º da IN n. 6/2007, o militar responsável venha a ser reconhecido no RISG como agente executor direto da administração. Essa recomendação justifica-se pelo fato de que o processo de realização de licitações e contratos é fundamental para o bom andamento da despesa pública e, portanto, requer conhecimento específico. Além disso, e corroborando com a já comentada autonomia relativa dos agentes executores diretos da administração, temos o que preconiza o § 2.º do art. 53 do RISG: *“os encarregados dos setores financeiro, de provisionamento e de material, sem prejuízo de mútua colaboração a bem do serviço, são independentes entre si, do ponto de vista de suas funções”*.

A importância do setor também se evidencia quando o próprio Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP), editado pelo Ministério da Fazenda, ratifica os mesmos princípios previstos desde 1993, pelo art. 3.º da Lei 8.666:

a licitação compreende um conjunto de procedimentos administrativos que objetivam adquirir materiais, contratar obras e serviços, alienar ou ceder bens a terceiros, em como fazer concessões de serviços públicos com as melhores condições para o Estado, observando os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório (vincula aos seus termos tanto os licitantes como a Administração que o expediu), do julgamento objetivo e de outros que lhe são correlatos. (2014, p. 94).

Observou-se que a Administração possui a capacidade discricionária de se utilizar dos vários mecanismos jurídicos e administrativos para a fiscalização e revisão de todas

suas atividades. Assim, dando respaldo para que princípios básicos, elencadas no caput do art. 37 da Constituição e no MCASP, sejam atendidos.

A qualidade do serviço tem sido analisada com base nas principais recomendações da ICFEx, nos seus relatórios de auditoria interna, na quantidade de militares com formação superior trabalhando em setores da administração, na possibilidade que o Exército fornece de aperfeiçoamento dos seus quadros em assuntos estratégicos. Um bom exemplo é o considerável número de militares realizando cursos de atualização nas Escolas de Administração Fazendária, da Receita Federal, buscando assim contribuir para uma melhor eficiência na gestão pública militar.

O objetivo geral deste trabalho, portanto, foi propor aprimoramentos no setor financeiro e na sua legislação regulamentadora. Espera-se que a situação aqui tratada e os resultados alcançados contribuam para o desenvolvimento de trabalhos empíricos sobre a estruturação do setor financeiro das unidades militares do Brasil.

Esses foram, por conseguinte, os propósitos deste artigo, o qual assentou-se numa abordagem metodológica de natureza bibliográfico documental, ou seja, com base nos ensinamentos absorvidos da doutrina, da legislação vigente, assim como em face do sistematizado sobre o tema no plano da atuação prática, porém sem prejuízo, mesmo que em menor proporção, de outras fontes de informação como entrevistas e questionários.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em 10 set. 2015.

_____. **Decreto n. 98.820, de 12 de janeiro de 1990**. Aprova o Regulamento de Administração do Exército (RAE)-(R3). Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 10 set. 2015.

_____. **Decreto-Lei n. 200, de 25 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 10 set. 2015.

_____. **Lei n. 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/L4320.htm> Acesso em: 12 nov. 2015.

_____. **Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666.cons.htm>. Acesso em: 2 out. 2015.

_____. **Lei Complementar n. 97, de 9 de junho de 1999**. Dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego da Forças Armadas. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 9 out. 2015.

_____. Secretaria do Tesouro Nacional. **Instrução Normativa n. 6, de 31 de outubro de 2007**. Disciplina os procedimentos relativos ao registro das Conformidades Contábil e de Registro de Gestão. Disponível em: <<http://portal3.tcu.gov.br>>. Acesso em: 8 nov. 2015.

BERGUE, Sandro Trescastro. **Comportamento Organizacional**. Florianópolis, 2010. Apostila da disciplina de Comportamento Organizacional da Universidade Federal de Santa Catarina.

CHIAVENATO, Idalberto. **Iniciação à Administração Geral**. São Paulo: McGraw-Hill, 1989.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 19. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

EXÉRCITO. Centro de Controle Interno do Exército. **Portaria n. 305, de 24 de maio de 1995**. Aprova as instruções gerais para a realização de licitações e contratos no ministério do Exército (hoje comando do Exército). Disponível em: <<http://www.cciex.eb.mil.br>>. Acesso em: 26 set. 2015.

_____. **Portaria n. 816, de 19 de dezembro de 2003**. Aprova o Regulamento Interno e dos Serviços Gerais - R-1 (RISG). Publicado em Separata ao Boletim do Exército n. 51/2003, de 19 dez. 2003. Disponível em: <<http://www.sgex.eb.mil.br>>. Acesso em: 10 out. 2015.

_____. Secretaria de Economia e Finanças. **Portaria n. 018-SEF**, de 20 de dezembro de 2013. Normas para prestação de contas dos recursos utilizados pelas unidades gestoras do Exército Brasileiro (EB90-N-08.002), 2. ed., 2013. Disponível em: <<http://www.cciex.eb.mil.br>>. Acesso em: 10 out. 2015.

_____. Secretaria de Economia e Finanças. Diretoria de Gestão Orçamentária. **Orientações aos Agentes da Administração – 2015**. Brasília, 2015. Disponível em: <<http://www.dgo.eb.mil.br>>. Acesso em: 6 nov. 2015.

GASPARINI, Diógenes, **Direito Administrativo**, 2. ed., São Paulo: Saraiva 1992.

KOHAMA, Heilio. **Contabilidade Pública: teoria e prática**. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

LEAL, Alzira E. Melo; SOUZA, Carlos Eduardo G. de. **Construindo o conhecimento pela pesquisa**. Santa Maria: Sociedade Vicente Pallotti, 2006.

MANOEL, Geovane Teixeira. **Portal da Transparência do Governo Federal: funcionalidades, limitações e potencialidades**. 2010. 105 f. Monografia (Graduação em Ciências Contábeis) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2010.

MANUAL DE CONTABILIDADE APLICADA AO SETOR PÚBLICO. **MCASP**. 6. ed. Brasília, 2014.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 35. ed. / atual. por Eurico de Andrade Azevedo, São Paulo: Malheiros, 2009.

MOTA, Francisco Glauber Lima. **Curso Básico de Contabilidade Pública**. 2. ed. Brasília: Cidade, 2006.

PALUDO, Augustinho. **Administração pública**. 3. ed., Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

SARAI, Leandro. Repensando o conceito de administração pública na busca da máxima efetividade de seus princípios constitucionais. *Revista Jus Navigandi*, Teresina, ano 16, n. 2.767, 28 jan. 2011. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/18370>>. Acesso em: 31 out. 2015.

SCHMITT, Valentina Gomes Haensel et al. Desvendando a administração em ambientes militares. **Revista das Ciências Militares**, Rio de Janeiro, n. 27, set/dez. 2012. Disponível em: <<http://www.eceme.ensino.eb.br/meiramattos/index.php/RMM/article/view/225>>. Acesso em: 7 set. 2015.

SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. **Glossário**. Brasília, 2015. Disponível em: <<https://www.tesouro.fazenda.gov.br>>. Acesso: em 31 out. 2015.

SPECK, Bruno Wilhelm. **Caminhos da Transparência**. In: BIBLIOTECA virtual sobre corrupção. CGU, 2002. Disponível em: <<https://bvc.cgu.gov.br>>. Acesso em: 30 out. 2015.

UFSM, UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA. **Estrutura e apresentação de monografias, dissertações e teses**. Santa Maria, 2012. 72 p.