

idp

idp

MESTRADO PROFISSIONAL

EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

**FATORES CRÍTICOS DE SUCESSO E IMPACTOS INERENTES
AO PROCESSO DE AQUISIÇÕES DO COMANDO LOGÍSTICO
(COLOG) DO EXÉRCITO BRASILEIRO**

MÁRCIO ROCHA CRUZ

Brasília-DF, 2023

MÁRCIO ROCHA CRUZ

**FATORES CRÍTICOS DE SUCESSO E IMPACTOS
INERENTES AO PROCESSO DE AQUISIÇÕES DO
COMANDO LOGÍSTICO (COLOG) DO EXÉRCITO
BRASILEIRO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós Graduação em Administração Pública, do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre.

Orientador

Professor Doutor Felipe Lopes da Cruz

Brasília-DF 2023

MÁRCIO ROCHA CRUZ

FATORES CRÍTICOS DE SUCESSO E IMPACTOS INERENTES AO PROCESSO DE AQUISIÇÕES DO COMANDO LOGÍSTICO (COLOG) DO EXÉRCITO BRASILEIRO

Dissertação apresentada ao Programa de Pós Graduação em Administração Pública, do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre.

Aprovado em 31 / 07 / 2023

Banca Examinadora

Prof. Dr. Felipe Lopes da Cruz (IDP) - Orientador

Prof. Dr. Fernando Boarato Meneguim (IDP)

Profa. Dr. Marcel Stanlei Monteiro (UCB)

C957f Cruz, Márcio Rocha
Fatores críticos de sucesso e impactos inerentes ao processo de aquisições do comando logístico (COLOG) do exército brasileiro / Márcio Rocha Cruz. – Brasília: IDP, 2024.

58 p.
Inclui bibliografia.

Trabalho de Conclusão de Curso (Dissertação) – Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP, Curso de Mestrado Profissional em Administração Pública, Brasília, 2023.
Orientador: Prof. Dr. Felipe Lopes da Cruz.

1. Exército brasileiro – processos de aquisição. 2. Contratos Públicos - legislação. 3. Sistema logístico terrestre. I. Título.

CDD 353

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Ministro Moreira Alves
Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa

RESUMO

Esta pesquisa intitulada Fatores críticos de sucesso e impactos inerentes ao processo de aquisições do comando logístico (Colog) do exército brasileiro teve como problema desta pesquisa baseia-se na seguinte pergunta: Como otimizar os fatores críticos de sucesso relacionados ao processo de aquisição do Exército Brasileiro podem ser organizados para eliminar vícios de concepção contratual, cujas implicações se manifestam no prazo, na ampla concorrência e na eficiência de gastos públicos? Assim, foi utilizado a Metodologia do tipo Estudo de Caso para que fosse possível coletar dados que subsidiassem a resposta do problema acima. Como resultado, pode-se destacar que as fragilidades mapeadas se relacionam a falhas no gerenciamento dos gestores de contratos à burocracia advinda da legislação vigente, à morosidade da análise de material, e que aprimoramentos assumiriam linhas de ação relacionadas à profissionalização de gestores contratuais e à criação de equipes de trabalho em caráter permanente dotada de especialistas por classe de material e com notório conhecimento sobre o processo de aquisição e de pagamento, colaborando com a redução do processo de pagamento e permitindo maior concorrência entre as empresas.

Palavras-chaves: Aquisição; Sistema Logístico Terrestre; Gestores de Contratos; Contratos Públicos.

ABSTRACT

This research entitled Critical success factors and impacts inherent to the acquisition process of the Brazilian army's logistics command (Colog) had as a problem of this research is based on the following question: How to optimize the critical success factors related to the acquisition process of the Brazilian Army Can they be organized to eliminate flaws in the contractual conception, whose implications manifest themselves in terms of deadlines, broad competition and the efficiency of public spending? Thus, the Case Study Methodology was used so that it was possible to collect data that would support the answer to the above problem. As a result, it can be highlighted that the fragilities mapped are related to flaws in the management of contract managers, the bureaucracy arising from current legislation, the slowness of material analysis, and that improvements would assume lines of action related to the professionalization of contract managers and the creation of permanent work teams, equipped with specialists for each type of material and with notorious knowledge of the acquisition and payment process, collaborating with the reduction of the payment process and allowing greater competition between companies.

Keywords: Acquisition; Land Logistics System; Contract Managers; Public Contracts.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	9
1.1	Problema de Pesquisa	11
1.2	Execução dos Objetivos	12
1.2.1	Objetivo Geral	12
1.3	Justificativa	12
2	REFERENCIAL TEÓRICO	15
2.1.	Administração Pública – Competência, Organização e Estrutura	15
2.2.	Princípios Constitucionais que Regem a Administração Pública	16
2.3.	Compras Governamentais	17
2.3.1.	OBJETIVOS DA AQUISIÇÃO	18
2.3.2.	SISTEMA DE COMPRAS	18
2.3.3.	POLÍTICAS DE INOVAÇÃO NAS COMPRAS PÚBLICAS	19
2.3.4.	O PAPEL INSTITUCIONAL E REGULATÓRIO DAS COMPRAS PÚBLICAS	20
2.3.5.	LIMITAÇÃO DE COMPETIÇÃO NO ÂMBITO DAS COMPRAS PÚBLICAS	20
2.3.6.	ARCABOUÇO INSTITUCIONAL BRASILEIRO DE COMPRAS PÚBLICAS	21
3	METODOLOGIA	24
3.1.	Natureza e Abordagem da Pesquisa	24
3.1.1.	REGISTRO EM ARQUIVOS – SISTEMA DE GESTÃO E CONTROLE	25
3.1.2.	ENTREVISTA EM PROFUNDIDADE	26
3.1.3.	LEVANTAMENTO (QUESTIONÁRIOS)	27
3.2.	Hipóteses do Estudo	27
3.3.	Coleta e Análise de Dados	27
3.3.1.	REGISTROS EM ARQUIVOS	27
3.3.2.	DETALHAMENTO E ANÁLISE DOS CONTRATOS CELEBRADOS	33
3.3.3.	LEVANTAMENTO (QUESTIONÁRIOS) COM GESTORES DE EMPRESAS FORNECEDORAS	35
3.3.4.	ENTREVISTAS EM PROFUNDIDADE	37
4	CONCLUSÃO	42
	Referências	46
	ANEXOS	48



1

INTRODUÇÃO

A administração pública, representada pelo conjunto de órgãos, serviços e agentes do Estado que se organizam para atender a sociedade, vale-se de uma série de mecanismos que colaboram para a execução prática de ações de atendimento, proteção, segurança e manutenção da ordem pública em resposta às demandas da população, cujo cerne vincula-se às contratações por meio de processos licitatórios – procedimento por meio do qual a Administração Pública realiza compras, contrata serviços, obras de engenharia e realiza alienações com foco na maximização do bem-estar social.

Com base nisso, o núcleo dessa pesquisa consiste em realizar uma análise sobre o processo de aquisição pública no âmbito do Comando Logístico do Exército Brasileiro – COLOG como uma forma de apresentar características e informações que representem a realidade dos contratos celebrados pela Administração Federal, de modo que, à luz das leis e da literatura sobre Administração Pública Gerencial, possa-se compor uma apreciação crítica desse processo.

Assim, cabe destacar que tais obtenções ocorrem por meio de contratações que visam garantir a aquisição de itens de suprimento como: razão operacional (classe I), material de intendência (classe II), combustíveis, óleos e lubrificantes (classe III), munição e armamento (classe V) e aquisição e modernização de viaturas blindadas, não blindadas e aeronaves (classe IX), cujos valores contratuais desses itens performam cerca de 1,8 bilhão de reais por ano e representa cerca de 50% do orçamento destinado a todo o Exército, quando desconsiderados os custos com folha de pagamento.

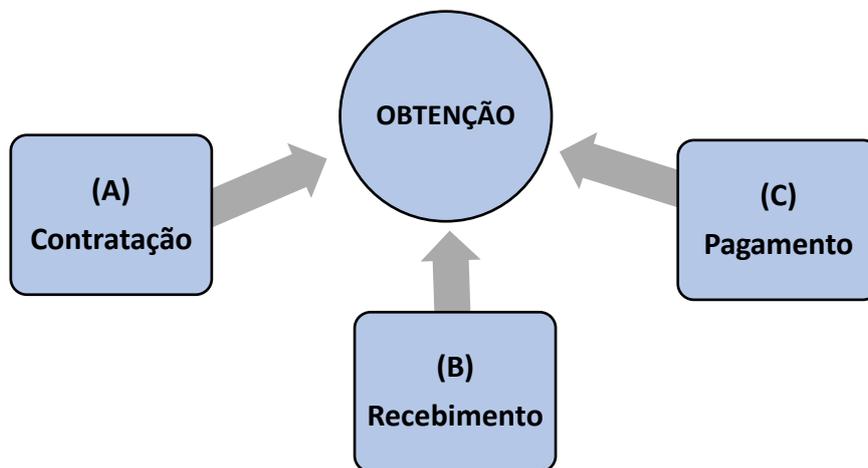
Em 2008, a fim de dotar o Sistema Logístico Militar Terrestre (SLMT) do Brasil de um órgão central capaz de, em melhores condições, cumprir a missão de orientar e coordenar o apoio logístico ao preparo e emprego da Força Terrestre, prevendo e provendo, no campo das funções logísticas de suprimento, manutenção e transporte, os recursos necessários ao Exército e às necessidades de mobilização dessas funções, além da coordenação das atividades de fiscalização de produtos controlados pelo Exército e de remonta e veterinária, o

Departamento Logístico foi transformado em Comando Logístico (COLOG). Este Órgão de Direção Setorial (ODS) do Exército Brasileiro e suas Organizações Militares Diretamente Subordinadas (OMDS), gere anualmente recursos na casa dos bilhões e realiza até a presente data suas obtenções por meio de contratações com fulcro na Lei 8666/93, que preconiza em seu artigo 40, inciso XIV, que prazo para pagamento dos objetos contratados não seja superior a 30 dias a contar do adimplemento das parcelas.

Assim, a despeito de o COLOG empreender esforços em todo o processo de aquisição – planejamento da contratação; recebimento de materiais/serviços; e o efetivo pagamento a fornecedores – alguns fatos tem chamado atenção dos agentes públicos vinculados à aquisição, como: o pouco interesse de novas empresas nos certames; o não cumprimento do cronograma por parte das empresas contratadas; e o não pagamento efetivo dos materiais/serviços obtido dentro do prazo de 30 dias conforme consta da Lei 8666/93.

Com isso, é oportuno destacar que nessa contextualização o processo de aquisição em destaque tem a seguinte estrutura:

Figura 1 – Estrutura do processo de aquisição



Fonte: Elaboração própria. 2023

Em que cada etapa da aquisição pode ser dividida em outras três:

- a) Contratação: Planejamento da Contratação; Processo Licitatório; e Celebração contratual;
- b) Recebimento de Materiais/serviços: Recebimento provisório; Análises e testes laboratoriais; e Recebimento definitivo; e
- c) Pagamento: Análise documental; Liquidação; Pagamento.

Assim, dessas etapas decorrem os fatores críticos de sucesso relacionados ao processo de aquisição que, em comunhão com a literatura sobre administração gerencial buscam atender princípios como transparência, eficiência, economicidade e a efetividade dos atos públicos e versam sobre a construção e desenvolvimento das atividades de uma organização, seja ela pública ou privada, a saber:

- a) Profissionais capacitados e adaptados;
- b) Relação transparente com as empresas;
- c) Processos de trabalho bem definidos;
- d) Seleção criteriosa de fornecedores;
- e) Aprimoramento das linhas de controles internos; e
- f) Excelência na elaboração dos contratos e na gestão contratual.

Dessa forma, o presente trabalho versa sobre a realização de uma análise qualitativa e quantitativa do atual processo de aquisição do Exército Brasileiro que permita construir considerações a bem de sua modernização, controle e transparência, considerando os efeitos produzidos para a administração pública, para fornecedores e gestores públicos da Força Terrestre.

1.1 Problema De Pesquisa

Com base na contextualização acima, o problema desta pesquisa baseia-se na seguinte pergunta: **Como otimizar os fatores críticos de sucesso relacionados ao processo de aquisição do Exército Brasileiro eliminando vícios de concepção e implicações no prazo, na ampla concorrência e na eficiência de gastos.**

1.2 Execução dos Objetivos

1.2.1 Objetivo Geral

Analisar o processo de aquisição do COLOG do Exército Brasileiro, a fim de identificar etapas, fragilidades, impactos e oportunidades de aprimoramento, notadamente sobre vícios de concepção e implicações no prazo, na ampla concorrência e na eficiência de gastos.

1.3.2. Objetivos Específicos

- * Compreender o processo de Aquisição do COLOG e sua logística no território brasileiro, identificando os fatores críticos de sucesso relacionados às diferentes fases.

- * Apresentar dados que caracterizem os prazos de recebimento, análises, liquidação e pagamento efetivados no âmbito das Obtenções do COLOG, comparando-os com os prazos previstos em lei.

- * Aplicar estatísticas descritivas aos dados coletados que explicitem e caracterizem o processo de aquisição do COLOG;

- * Realizar entrevista com gestores dos principais contratos do COLOG, de modo a registrar sua opinião especializada sobre o processo em análise;

- * Realizar entrevista com os representantes de dois tipos de empresas: uma de grande porte; e outra de pequeno porte, para registrar suas percepções sobre o processo; e

- * Realizar uma apreciação crítica sobre o processo analisado à luz da literatura sobre Administração Pública Gerencial e das Leis que amparam as atividades de aquisição da Força Terrestre.

1.3 Justificativa

A presente pesquisa se justificativa pelo potencial de explicitar as fragilidades e os vícios dos processos de contratação por parte dos entes da administração pública federal, sinalizando reais

oportunidades de melhoria e de correção de vícios, promovendo o aprimoramento dos processos de aquisição, gestão e controle à luz da legislação vigente e da literatura que trata da administração pública gerencial, contribuindo para o aumento da efetividade da máquina pública.

Além disso, cabe destacar o contexto no qual se insere o estudo, tendo em vista o que as contratações que são desenvolvidas pelo COLOG envolvem altos volumes de recursos e, portanto, a eficácia do processo pode potencializar a execução orçamentária, bem como a eficiência de gastos na administração pública.

Dessa forma a contribuição desta pesquisa para a literatura versa sobre a explicitação de evidências que, vinculadas à literatura e às leis, contribuam com a promoção da qualidade relacionada a processos de aquisição, fortalecendo as relações entre empresas privadas e o setor público na construção de uma sociedade melhor e transparente.



?

2

REFERENCIAL TEÓRICO**2.1 Administração Pública – Competência, Organização e Estrutura**

Segundo Paludo (2013), em regra, os artigos da Constituição Federal de 1988 tratam da organização político administrativa do Estado e sobre suas competências comuns, privativas e concorrentes, da União, dos Estados, Distrito Federal e Municípios. No que concerne à repartição de competências, o autor explica que o Brasil adotou o princípio da predominância do interesse: para a União, as competências de interesse nacional/geral; para os Estados-membros, as competências regionais; e para os Municípios, as competências de caráter local.

Quanto à sua organização burocrática, a administração pública é o organismo político-administrativo que ocupa um território determinado, é dirigido por governo próprio e se constitui pessoa jurídica de Direito Público internacionalmente reconhecida. Quanto a estrutura da administração pública, Paludo (2013) explica que o Estado é composto por entidades estatais; pelo Governo e Administração; e pelo sistema constitucional-legal, o qual regula a população nos limites de um território e lhe concede o monopólio e a legitimidade do uso da força. Dessa forma, sua estruturação pode ser assim apresentada:

- * Estrutura política: os três níveis (União, Estados-membros, Municípios e Distrito Federal);
- * Os três poderes: Executivo, Legislativo e Judiciário;
- * Estrutura geográfica: Estados, Municípios e Distrito Federal;
- * Estrutura administrativa: Governo e Administração; e
- * Estrutura jurídica: sistema constitucional-legal.



2.2 Princípios Constitucionais que Regem a Administração Pública

Conforme Paludo (2013), a base constitucional trata de temas como a organização dos poderes e da Administração Pública de modo a disciplinar, entre outras atividades, o exercício da atividade econômica pelo Estado; a descentralização de competências; a descentralização de recursos nas áreas de Educação, Saúde e Assistência Social. Com o advento da Constituição de 1988, a Administração Pública estabeleceu princípios constitucionais que servem de critério fundamental para condicionar as estruturas do Estado. Segundo o autor, esses princípios são inter-relacionados e aplicados sem a perda de harmonia e de coerência, de modo que sua racionalidade e congruência sejam preservadas, os quais constam abaixo:

* Princípio da Legalidade: é um princípio basilar do Estado Democrático de Direito. Por esse princípio, a Administração Pública, em toda sua atividade, prende-se aos mandamentos da lei, deles não podendo se afastar, sob pena de o ato ser declarado inválido e o seu autor ser responsabilizado pelos danos ou prejuízos causados. Assim, toda ação estatal deve ser regulada por lei, caso contrário, será injurídica e expõe-se à anulação.

* Princípio da Impessoalidade: a impessoalidade é norma jurídica de obediência obrigatória em toda a Administração Pública e abrange todo os poderes.

* Princípio da moralidade: trata-se da moralidade administrativa. É a partir dela que o Estado define o desempenho da função administrativa, segundo uma ordem ética acordada com os valores sociais prevaletentes e voltada à realização dos seus fins. Assim, os agentes públicos são obrigados a respeitar o princípio da moralidade, sob pena de incorrer em ato de improbidade, sujeito às penalidades de lei.

* Princípio da Publicidade: indica que os atos administrativos normativos e judiciais devem ser publicados para produzirem efeitos externos. Sua divulgação constitui requisito de eficácia e moralidade do ato administrativo, ressalvadas as hipóteses de sigilo previstas na Constituição. Por fim, esse princípio consagra o dever administrativo de manter a transparência em seus comportamentos.

* O princípio da eficiência: versa sobre o direcionamento da atividade e dos serviços públicos à efetividade do bem comum, cujas características de imparcialidade, neutralidade, transparência e eficácia encontram-se ligadas ao conceito formal de eficiência e à adoção de critérios legais e morais necessários para a melhor utilização dos recursos públicos e para a garantia de maior rentabilidade social.

2.3 COMPRAS GOVERNAMENTAIS

Conforme Ribeiro e Inácio Junior (2019), o processo de compras Governamentais pode ser decomposto em três fases:

- a) A decisão de quando e quais bens ou serviços devem ser comprados, o que se traduz na realização do planejamento do processo como um todo, face as necessidades verificadas;
- b) A elaboração de um contrato para a aquisição de bens e/ou serviços que envolve, de forma nomeada, a escolha de quem será o parceiro de contratação e a definição das condições em que os produtos ou serviços devem ser prestados; e
- c) O processo de administração do contrato para garantir um desempenho eficaz.

Os autores Ribeiro et al. (2017) apud Ribeiro e Inácio Junior (2019), tecem comentários sobre a política de compras governamentais, como forma de expressar a ideia de que, paralelamente à compra, existe uma política de Estado que atribui metas e objetivos a serem cumpridos num prazo determinado para, por exemplo, evitar fraudes, promover desenvolvimento da indústria local e a geração de empregos. Para finalizar, os autores explicam que a política de compras governamentais também está sujeita a regras relacionadas a procedimentos, escopo, valores, instituições e itens cobertos. Com respeito à importância política de compras governamentais, Ribeiro e Inácio Junior (2019) afirmam que a magnitude do mercado público e seu potencial econômico relacionado às compras de bens e serviços realizadas pelo setor público de um país impõem desafios para evitar problemas decorrentes dessas aquisições – por exemplo, desperdício, corrupção etc.

2.3.1 Objetivos Da Aquisição

Em relação aos objetivos associados à aquisição, Ribeiro e Inácio Junior (2019) informam haver esforços por parte dos quadros nacionais para fortalecer a integridade, a transparência e a eficiência das aquisições feitas pelo Estado, cuja figura dos *policymakers* e demais profissionais do setor público que atuam nessa seara buscam desenvolver estruturas e processos mais flexíveis, sem perder de vista a importância da responsabilização e da *accountability*. Além disso, esses agentes procuram:

- a. Limitar a possibilidade de fraudes e má gestão;
- b. Aumentar a eficiência econômica;
- c. Satisfazer as exigências políticas referentes à participação de empresas pertencentes a grupos selecionados (minorias, micro e pequenas empresas etc.);
- d. Aumentar a concorrência e a transparência; e
- e. Aplicar as melhores práticas, considerando as regras estabelecidas nos dispositivos legais que regem essa política.

Os autores destacam que os desafios dos agentes envolvidos com a política de compras governamentais têm sido marcados por restrições orçamentárias governamentais, ocasionando na adoção de mecanismos que permitam aquisições de bens e serviços a preços compatíveis com o erário público, que Segundo Thai (2001) apud Ribeiro e Inácio Junior (2019), coloca a administração dentro de um mecanismo eficaz que permita que as entidades de gastem com responsabilidade. Por fim, Ribeiro e Inácio Junior (2019) exemplificam que uma forma de tornar os contratos públicos mais eficientes, econômicos e ágeis ocorre por meio da utilização de processo licitatório por meio de sistemas eletrônicos de compras governamentais.

2.3.2 SISTEMA DE COMPRAS

Ribeiro e Inácio Junior (2019) explicam que um sistema de compras possui dois grupos de objetivos:

- a. objetivos associados à aquisição; e

- b. objetivos não associados à aquisição em si.

Quanto aos objetivos associados à aquisição, os autores consideram a inclusão de atributos sobre qualidade, prazo de entrega e custo (mais do que apenas o preço), de forma a minimizar os riscos comerciais, financeiros e técnicos, maximizando a concorrência e mantendo a integridade do processo.

Quanto aos objetivos não associados à aquisição em si, os autores consideram a inclusão de objetivos econômicos, de proteção ambiental, compras ecológicas, metas sociais e metas de relações internacionais.

2.3.3 Políticas De Inovação Nas Compras Públicas

Leão (2019) explica que as políticas de inovação podem ser classificadas em dois tipos: oferta e demanda. No primeiro caso, constam as ferramentas que dão suporte ao setor empresarial no desenvolvimento e na comercialização de processos, produtos e serviços. Constam ainda na oferta, por exemplo, os incentivos fiscais e as linhas de crédito para apoiar as operações empresariais. No caso da demanda, as políticas de inovação e os sinais de mercado fazem com que as empresas calibrem seus planos de negócios e suas estratégias de atuação para atender as demandas impostas pelo mercado.

Assim, o autor explica que é nessa situação que a compra pública ganha espaço. Pois pode ser criado um mercado para inovações através de “padrões técnicos e/ou regulatórios inseridos no certame ou criando critérios de preferência para produtos e/ou empresas inovadores” (LEÃO, 2019, p. 18), cujos padrões e preferências podem atender a necessidades concretas que desafiam o país em matérias diversas, como energia, meio ambiente e saúde pública, defesa, e facilitar a comercialização de tecnologias em estágio embrionário ou, ainda, estimular o surgimento de novos mercados, produtos ou processos produtivos. Com isso, o autor afirma que, uma vez que a empresa elabora uma estratégia para seu negócio e utiliza os sinais de mercado e a interpretação de alguma atividade inovadora, ela encontra nesses instrumentos o fomento necessário à sua decisão.

2.3.4 O Papel Institucional E Regulatório Das Compras Públicas

Sousa e Oliveira (2010) apud Squeff (2014), argumentam que a pesar do potencial do uso do poder de compras governamental, quando comparado com o mero provimento de bens e serviços ao Estado, é essencial ressaltar que o escopo institucional e regulatório, comumente pesado, pode subsidiar e incentivar a cultura de que o preço é critério base acima de qualquer outro para o sistema de compras.

Dessa forma, a autora Squeff (2014) explica que a consequência dessa centralidade do preço é a “tendência a escolher produtos testados e considerados confiáveis e baratos, em detrimento de produtos inovadores, além de motivar os compradores a agirem em conformidade com experiências passadas” (SQUEFF, 2014, p. 18), e que isso contribui para as compras públicas sejam entendidas como uma tarefa administrativa comum, distante da ideia de compras estratégicas, associadas a desenvolvimento etc.

Por fim, a autora explica que um aspecto a ser analisado está ligado à possibilidade de atuação conjunta entre os órgãos – situação em que os compradores reuniriam recursos para ter contratos maiores, ou mais harmonizados, com padrões mais flexíveis e com menos exigências, de modo a explorar seu poder de compra. Por outro lado, gerar-se-ia a constituição de arranjos no governo para solucionar problemas relacionados aos processos de compra de cada órgão, culminando numa relação de ganhos mútuos entre as partes.

2.3.5 Limitação De Competição No Âmbito Das Compras Públicas

Squeff (2014) explica que no Brasil, as análises realizadas ao longo dos anos ilustram e evidenciam as limitações que se inserem no caminho para que o governo seja capaz de obter qualidade não contratável, derivando disso três tipos de incentivos:

a. Pré-contratuais: referem-se prioritariamente a estratégias de limitação da competição, que poderiam levar licitantes a cortar a qualidade para reduzir custos, mas que acabam sendo absorvidas por margens de lucros mais altas.

b. Dentro do contrato: neste caso, os dispositivos puniriam o contratado que tiver reduzido qualidade com suspensão de contrato ou multas, baseadas em aferições de satisfação dos usuários. Outra estratégia apontada pelo autor para este caso seria trabalhar com mais de um fornecedor (o chamado dual sourcing, ou multisourcing) e alocar maior parte do fornecimento a quem provê mais qualidade não contratável. As desvantagens destas estratégias são, além da possibilidade de solução de continuidade, a perda de economias de escala e aumento dos custos de transação (monitoramento), além da elevação dos prêmios de risco embutidos nos lances em face do aumento da incerteza sobre a duração do contrato ou de seu montante.

c. Pós-contratuais: finalmente, neste grupo, encontra-se a promessa, ou a maior probabilidade, de renovação de contrato ou de favorecimento à empresa com bom desempenho em próximas licitações. Autores indicam que o favorecimento em novas licitações é largamente utilizado nas compras privadas, mas nas compras públicas ainda varia entre países por motivos legislativos. Ainda assim, é crescente o interesse dos compradores públicos no desempenho passado e cita vários exemplos de países em que tal estratégia encontra-se em curso, como nas diretrizes de compras da Europa, dos Estados Unidos, da Austrália e do Banco Mundial, que premiam o bom desempenho passado.

2.3.6 Arcabouço Institucional Brasileiro De Compras Públicas

Para Fiuza e Medeiros (2013), associadamente à Constituição Federal que estabelece os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, a Lei 8.666/93 busca: garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e que a licitação deve ser “processada e julgada em estrita conformidade com os princípios já 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” (art. 3º, redação dada pela Lei 12.349/2010).

Quanto à Lei 12.462/2011, O regime Diferenciado de Contratações (RDC) dispõe em seu art. 1º, os seguintes objetivos:

I. Ampliar a eficiência nas contratações públicas e a competitividade entre os licitantes;

II. Promover a troca de experiências e tecnologias em busca da melhor relação entre custos e benefícios para o setor público;

III. Incentivar a inovação tecnológica; e

IV. Assegurar tratamento isonômico entre os licitantes e a seleção da proposta mais vantajosa para a administração pública.

V. Por fim, o autor conclui que a busca por uma maior eficiência, inovação, competição e melhor relação custo-benefício para o setor público brasileiro foi negligenciada por legislações anteriores que não possuíam qualquer vínculo com eficiência no processo produtivo dos órgãos públicos nem com o bem-estar do cidadão.

.



3

3.1 Natureza e Abordagem da Pesquisa

Segundo Yin (2005), a metodologia do tipo Estudo de Caso tem natureza aplicada e é caracterizada por permitir realizar investigações que preservam as características holísticas e significativas dos acontecimentos da vida real, como, por exemplo, ciclos de vida individuais, processos organizacionais e administrativos, relações internacionais, maturação de setores econômicos entre outros.

Dessa forma, o autor define que o estudo de caso é a estratégia a ser escolhida para examinar acontecimentos contemporâneos, inclusive por contar muitas das técnicas utilizadas em pesquisas históricas, mas que acrescenta duas fontes de evidências que usualmente não são incluídas no repertório de um historiador: a) a observação direta dos acontecimentos que estão sendo estudados; e b) a realização de entrevistas com pessoas envolvidas nesses processos.

Quanto à aquisição de qualidade na análise dos dados e informações catalogadas pelos instrumentos de coleta do método, o autor destaca quatro etapas a serem seguidas:

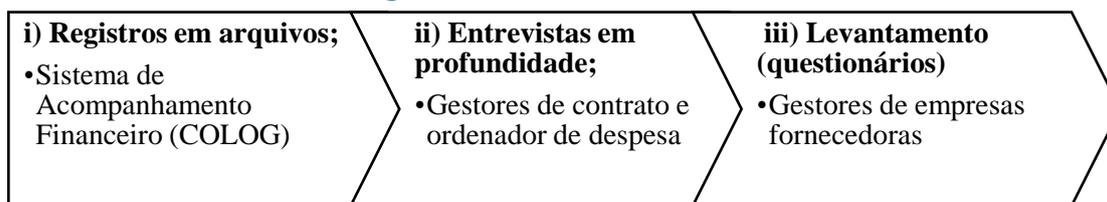
- Toda a análise deve se basear em evidências. Assim ela não ficará vulnerável às hipóteses desenvolvidas/ construídas para demonstrá-la;
- A análise deve abranger todas as principais interpretações concorrentes – caso exista alguma interpretação alternativa para alguma descoberta;
- A análise deve dedicar-se aos aspectos significativos do estudo de caso, assim a análise ficará menos vulnerável à possibilidade de a questão principal estar sendo evitada por causa de descobertas possivelmente negativas;
- Deve-se utilizar de conhecimento prévio de especialistas no estudo de caso proposto e também demonstrar conhecimento sobre o estudo em análise.

Ao concluir, o autor afirma que o poder diferenciador do estudo de caso é a sua capacidade de lidar com uma ampla variedade de evidências – documentos, artefatos, entrevistas e observações – a bem da pesquisa proposta.

Trata-se, portanto, de uma pesquisa abalçada no estudo de caso como método de pesquisa, que busca analisar um fenômeno por meio de diferentes procedimentos para coleta de dados durante um determinado período.

Assim, considerando a proposta apresentada por Yin (2005) como estratégia metodológica, a presente pesquisa se utiliza de três fontes de evidência: i) registros em arquivos; ii) entrevistas em profundidade; e iii) levantamentos (questionários).

Figura 02: Fontes de evidência



Fonte: Elaboração própria

Dessa forma, foram realizadas entrevistas com agentes participantes do processo em análise, bem como a explicitação de dados que caracterizam seu funcionamento e o uso da literatura para subsidiar a construção de uma apreciação crítica..

3.1.1 Registro Em Arquivos – Sistema De Gestão E Controle

Os dados de gestão e controle foram catalogados a partir do Sistema de Acompanhamento Financeiro do COLOG, do qual foram mapeadas as seguintes informações:

- Quantidade de contratos vigentes;
- Volume contratado (R\$);

- Quantidade de fornecedores;
- Prazo médio de pagamento das entregas;
- Mensuração dos percentuais de execução contratual;
- Perfil das empresas contratadas.

Formalmente, os instrumentos a serem utilizados para a coleta dos dados acima serão possibilitados por meio do acesso ao:

- Sistema de Acompanhamento Financeiro;
- Painel de Acompanhamento e Controle Contratual;
- Acervo documental do COLOG.
- SIAFI

Essa catalogação, sistematização e organização de informações foram realizadas com base em Yin (2005), que explica que o estudo de caso lida com evidências advindas de documentos e de artefatos relacionados ao foco da pesquisa. E que, essas coletas e desdobramentos podem ser complementados por meio de entrevistas e/ou questionário com as partes envolvidas.

3.1.2 Entrevista Em Profundidade

Segundo Tozoni-Reis (2009), a entrevista semiestruturada é responsável por lembrar o autor dos principais pontos a serem considerados durante sua fala com os agentes envolvidos no processo, seguindo assim uma sequência livre, cuja condução se dê num clima espontâneo.

Dessa forma, o roteiro semiestruturado de entrevista será aplicado aos Gestores dos principais contratos do COLOG e ao Ordenador de Despesa do COEx e abordará os seguintes tópicos: tempo de atuação na área, tipos de aquisições, percepção acerca do cumprimento de prazos previstos em edital, visão geral acerca do

processo, pontos críticos e oportunidades de aprimoramento, conforme apresentado no ANEXO A..

3.1.3 LEVANTAMENTO (QUESTIONÁRIOS)

O questionário foi aplicado a dois tipos de representantes de empresas de grande e pequenos que possuem contratos ativos com o COLOG e buscam obter a percepção destes fornecedores quanto à clareza das necessidades apresentadas no edital, quanto à viabilidade e a adequabilidade dos prazos de entrega e de pagamento, quanto aos processos de entrega de materiais, quanto à influência de fatores externos e quanto à legislação. O referido questionário, bem como o roteiro semiestruturado da entrevista, constam dos anexos deste trabalho.

3.2 Hipóteses do Estudo

Considerando a área de interesse desta pesquisa e seus desdobramentos estruturais (objetivos, justificativa e problema), as hipóteses a serem consideradas são as seguintes: a) a existência de vícios na concepção do processo de aquisição, especialmente a partir da fase de recebimento do material contratado, que restringe a competição entre as empresas; e b) o trâmite documental que enseja a liquidação e pagamento das despesas preconizadas pela Lei 8.666/93 é complexa e burocrática, inclusive pelas dimensões geográficas das unidades beneficiadas pelos contratos públicos.

3.3 COLETA E ANÁLISE DE DADOS

3.3.1 Registros Em Arquivos

Quanto aos dados que constam dos arquivos do Sistema de Gestão e Controle do COLOG, cabe destacar que sua catalogação, sistematização e organização teve início em 2020, resultado disso a existência de uma base de dados com um pouco mais de três anos, cuja modelagem desenvolvida recebeu atualizações e aprimoramento desde então. Dito isso, seguem os dados coletados em 22 de junho de 2023:

a) Quantidade de contratos vigentes:

O COLOG possui 153 contratos vigentes – dados de junho de 2023.

b) Volume contratado (R\$):

O valor total contratado é de R\$ 9,34 bilhões de reais.

c) Quantidade de fornecedores:

Hoje o COLOG conta com 69 fornecedores vinculados aos 153 contratos existentes/ em vigor.

d) Prazo médio de pagamento das entregas:

A sistemática de liquidação e pagamento do COLOG tem a premissa de contar o prazo a partir da assinatura do Termo Circunstanciado (TRD), por meio da tabela 1, abaixo: Assim, Serão apresentados por ano e por etapas de liquidação e pagamento, cujo prazo formal é contado a partir da emissão do termo circunstanciado (TRD) que comprova o recebimento do material/serviço conforme tabela abaixo:

Tabela 1 – Prazo médio de Pagamentos do COLOG					
ANO	Prazo Fora do COLOG	Prazo pra Liquidação	Prazo pra Pagamento	Prazo total de pagamentos	Valores por ano
2020	16,6 dias	8,5 dias	9,2 dias	34,3 dias	1 Bi
2021	14,6 dias	3,9 dias	15,2 dias	33,7 dias	961,6 Mi
2022	16,6 dias	4,8 dias	13,8 dias	35,2 dias	1,3 Bi
2023	11,3 dias	5,7 dias	8,5 dias	25,5 dias	337 Mi

Após a retirada dos dados do Sistema de Gestão e Controle do COLOG, que constam da tabela 1, e de posse das notas explicativas para cada ano observado, ficou caracterizado o aperfeiçoamento do processo de pagamento, tanto pela melhoria percebida com a redução dos prazos, quanto pela maturidade, automação e informatização dos processos por meio de Portarias, Normas de Governança e Cadernos de Orientação, bem como pela criação de painéis de controles e guarda documental que produz aprendizagem organizacional e colabora com a gestão do conhecimento no âmbito do COLOG.

Assim, foi observada a seguinte característica nesse processo: os termos circunstanciados (TRD) uma vez confeccionados, datados e assinados iniciam a contagem do prazo de pagamento, mas sua

recepção no COLOG não é imediata. Isso explica a medição dos prazos da tabela 1, em que as etapas de liquidar e pagar consomem, em média para cada ano, o total de 17,7; 19,1; 18,6; e 14,2 dias respectivamente; e que a diferença entre essas médias e o total registrado refere-se ao trâmite desses Termos circunstanciados entre os órgãos provedores e depósitos de suprimentos recebedores dos materiais contratos e as suas Diretorias.

Por fim, ao analisar a dispersão dos pagamentos ao longo dos anos em estudo, pode-se verificar que sazonalidades, mudanças nas carteiras de gestão contratual interna, o término da vigência contratual e a demora do repasse no numerário para o efetivo pagamento impactam o processo de pagamento ao produzir *outliers* na amostra que fazem com seja ultrapassado o prazo pagamento previsto de 30 dias previstos pela Lei 8.666/93 – a qual regula os contratos em análise.

Disso, a sistematização e tramitação a partir da assinatura dos TRD pode ser melhor apresentada por meio dos gráficos abaixo, em que :

Verde: o TRD está assinado e de posse do órgão provedor e/ou Depósito de suprimento, que o envia para a Diretoria responsável;

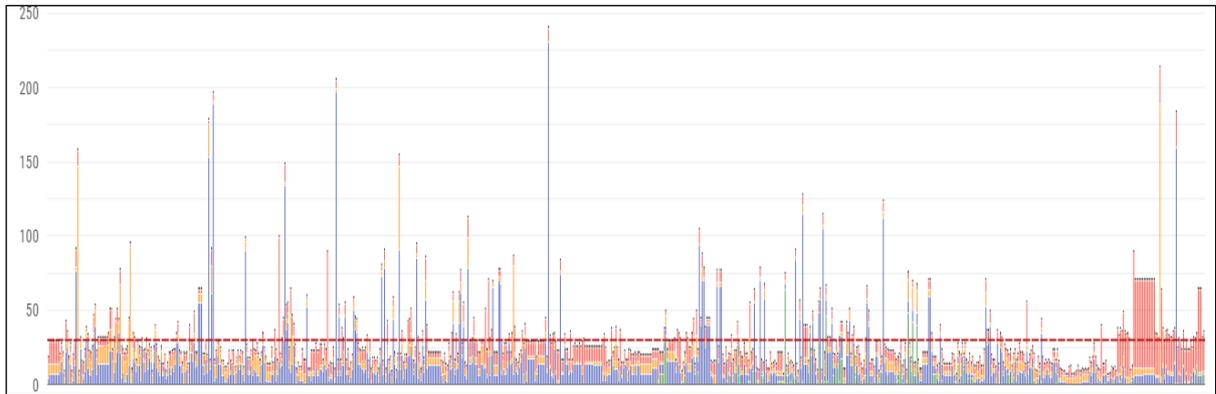
Azul: o TRD está na Diretoria, e o gestor verificará a conformidade documental e o enviará para o COLOG;

Amarelo: o TRD está no COLOG e será analisado, processado e liquidado.

Vermelho: Trata-se do prazo de recebimento do numerário para pagamento da liquidação.

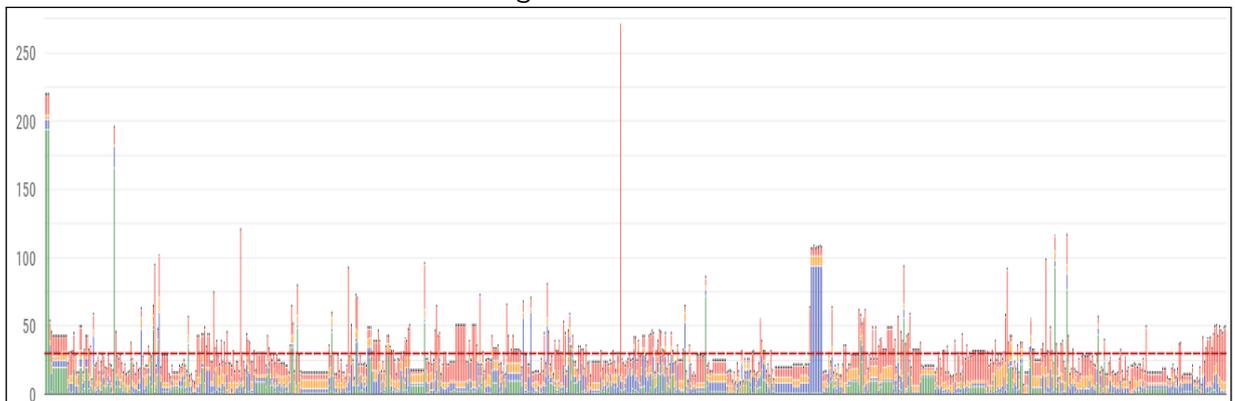
Por fim, vale destacar que a Portaria nº123, de 08 de agosto de 2022, do COLOG, prevê prazos para cada uma dessas etapas: 5 dias; 6 dias; 7 dias; e 8 dias respectivamente, e o 30º dia está representado por essa linha vermelha tracejada.

Gráfico 1 – Pagamentos do Exercício de 2020



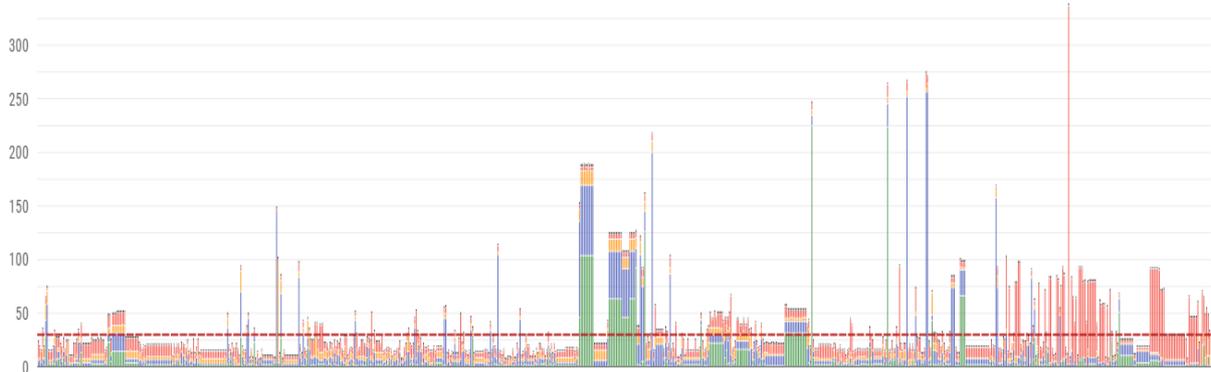
Fonte: Business Intelligence do COLOG

Gráfico 2 – Pagamentos do Exercício de 2021



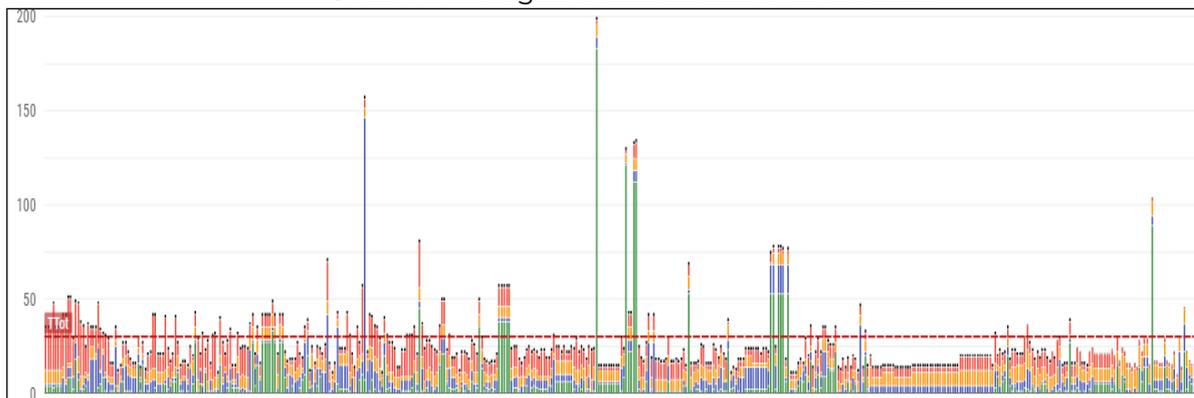
Fonte: Business Intelligence do COLOG

Gráfico 3 – Pagamentos do Exercício de 2022



Fonte: Business Intelligence do COLOG

Gráfico 4 – Pagamentos do Exercício de 2023



Fonte: Business Intelligence do COLOG

De forma geral, é visível a melhoria dos indicadores a cada exercício, no sentido de a maior parte dos contratos se acomodarem dentro dos prazos estabelecidos para cada etapa até o efetivo pagamento.

e) Mensuração dos percentuais de execução contratual:

Em relação às execuções contratuais em curso, a tabela 2 apresenta as informações dos contratos que ainda não atingiram 100% de suas execuções, uma vez que, até que o contrato seja encerrado, ele figurará “vigente” mesmo tendo produzido os efeitos legais previstos, e que da mesma forma não figurarão nessa tabela os contratos que estão em alteração contratual por estarem sob análise jurídica. Isso reduzirá a população para 98 observações, e para melhor análise, as execuções serão obtidas por ano.

Tabela 2 – Mensuração percentual dos contratos vigentes		
Ano do Contrato	Total de contratos por ano	% execução contratual (média)
2009	1	78%
2016	1	33%
2019	4	49%
2020	3	17%
2021	20	48%
2022	54	27%
2023	15	0,00%

Fonte: Business Intelligence do COLOG

Ao considerarmos que a maior concentração de contratos vigentes está vinculada aos anos de 2021 e 2022, o período compreendido entre os respectivos anos passou a ser o recorte temporal a ser estudado, o que reduz a população da pesquisa para 74 observações conforme apresentado a seguir:

Ano 2021:

- Há 8 contratos com zero execução;
- Há 9 contratos com execução superior a 70%;
- Há 3 contratos com execução entre 12% e 35%.

Ano 2022:

- Há 32 contratos com zero execução;
- Há 9 contratos com execução superior a 70%;
- Há 5 contratos com execução entre 40% e 69%;
- Há 8 contratos com execução inferior a 40%.

f) Perfil das empresas contratadas.

O perfil das empresas, cujos contratos enquadram-se dentro do recorte temporal de 2021 e 2022 e com execução superior a 70% figurarão nesta seção, representando o total de 18 contratos – 9 contratos de 2021; e 9 contratos de 2022. Desse rol pode-se caracterizar o perfil das empresas contratadas com base nas informações do Sistema de Acompanhamento Financeiro e do SIAFI em dois tipos de Empresas:

- Empresas de Grande Porte; e
- Empresas de Pequeno Porte.

Esses tipos foram mapeados por meio de duas informações: a) enquadramento funcional (valores contratuais realizados); e b) a natureza jurídica (se Ltda, S/A, MEI), das empresas.

Assim, sobre esses 18 contratos será retirada uma amostra de 7 contratos que representa 10% da amostra populacional relacionada aos 74 contratos vigentes celebrados em 2021 e 2022 com execução superior a 70%, os quais representam as classes II e IX e serão objeto de análise da próxima seção. Cabe destacar que as demais Classes (I, III e V) referem-se, respectivamente, a processos fora da gestão do COLOG (Classe I); a itens de Defesa e Segurança Nacional, como, armamento e munições, cuja publicidade de dados não foi autorizado; e os combustíveis (Classe V) que por serem pagos antecipadamente não configuram objeto de interesse desta pesquisa.

3.3.2 Detalhamento E Análise Dos Contratos Celebrados

Tabela 3 - Contrato nº 011/2021 – Textil MN Com de Tec e Confecções Ltda					
Despacho	Entrega do Material	Data do TRD	Pagamento	Prazo de Pagamento	Total do processo
			Coex		
107/2022	12/08/2021	10/02/2022	17/03/2022	35 dias	217 dias
071/2022	15/03/2021	03/02/2022	11/03/2022	36 dias	361 dias
986/2021	10/02/2021	28/09/2021	11/10/2021	13 dias	243 dias
952/2021	10/03/2021	22/09/2021	29/09/2021	7 dias	203 dias
Prazo médio:				22,7 dias	256 dias

Fonte: Business Intelligence do COLOG

Tabela 4 - Contrato nº 108/2021 – Rafael Indústria e Confecções Ltda					
Despacho	Entrega do Material	Data do TRD	Pagamento	Prazo de Pagamento	Total do processo
			Coex		
0761/2021	11/01/2021	16/07/2021	30/07/2021	14 dias	200 dias
0729/2021	08/02/2021	05/07/2021	22/07/2021	17 dias	164 dias
0491/2021	01/03/2021	19/08/2021	06/09/2021	18 dias	189 dias
0487/2021	28/05/2021	18/10/2021	09/11/2021	22 dias	165 dias
Prazo médio:				17 dias	179 dias

Fonte: Business Intelligence do COLOG

Tabela 5 - Contrato nº 055/2022 – Lotus Comércio Ltda

Despacho	Entrega do Material	Data do TRD	Pagamento Coex	Prazo de Pagamento	Total do processo
0510/2023	28/02/2023	07/06/2023	22/06/2023	15 dias	114 dias
0441/2023	08/02/2023	15/05/2023	15/05/2023	18 dias	96 dias
0413/2023	09/02/2023	10/05/2023	26/05/2023	16 dias	106 dias
0439/2023	09/02/2023	12/05/2023	02/06/2023	21 dias	113 dias
Prazo médio:				17 dias	107 dias

Fonte: Business Intelligence do COLOG

Tabela 6 - Contrato nº 047/2021 – Arbji Comércio de Eletr e Comp Eireli

Despacho	Entrega do Material	Data do TRD	Pagamento Coex	Prazo de Pagamento	Total do processo
0480/2023	01/08/2022	17/05/2023	15/06/2023	29 dias	318 dias
0184/2023	16/08/2022	16/02/2023	06/04/2023	49 dias	233 dias
0141/2023	02/08/2022	17/02/2023	29/03/2023	40 dias	239 dias
005/2023	26/07/2022	23/12/2022	10/02/2023	49 dias	199 dias
Prazo médio:				41 dias	247 dias

Fonte: Business Intelligence do COLOG

Tabela 7 - Contrato nº 121/2022 – Freedom Motors Ltda

Despacho	Entrega do Material	Data do TRD	Pagamento Coex	Prazo de Pagamento	Total do processo
0160/2023	24/01/2023	28/01/2023	14/04/2023	76 dias	80 dias
0137/2023	10/02/2023	17/02/2023	14/04/2023	56 dias	63 dias
Prazo médio:				66 dias	71 dias

Fonte: Business Intelligence do COLOG

Tabela 8 - Contrato nº 098/2022 – Foco Automóveis Eireli

Despacho	Entrega do Material	Data do TRD	Pagamento Coex	Prazo de Pagamento	Total do processo
0479/2023	24/03/2023	25/04/2023	15/06/2023	51 dias	83 dias
0405/2023	17/04/2023	27/04/2023	23/05/2023	26 dias	37 dias
Prazo médio:				38 dias	60 dias

Fonte: Business Intelligence do COLOG

Tabela 9 - Contrato nº 087/2022 – Foco Automóveis Eireli

Despacho	Entrega do Material	Data do TRD	Pagamento Coex	Prazo de Pagamento	Total do processo
0454/2023	09/02/2023	17/02/2023	02/06/2023	105 dias	113 dias
0400/2023	30/03/2023	03/05/2023	23/05/2023	20 dias	75 dias
0305/2023	09/02/2023	17/02/2023	05/05/2023	77 dias	85 dias
Prazo médio:				67 dias	91 dias

Fonte: Business Intelligence do COLOG

Em relação aos contratos celebrados, a amostra acima caracterizou a existência de dois tipos de prazo:

- O prazo de pagamento a partir da assinatura do Termo Circunstanciado; e
- O prazo total do processo a contar da entrega do material no destino.

Disso, podem-se realizar as seguintes análises: a) a de que as entregas que se enquadram dentro dos 30 dias previstos de pagamento, possuem um processo total de 180 dias em média (conforme tabelas 3 a 5); b) as que não se enquadram dentro dos 30 dias de pagamento possuem um processo de entrega inferior a 100 dias em média (conforme tabelas 7, 8 e 9); e c) que cumprir ou não o prazo de pagamento de 30 dias não tem implicação direta no prazo total do processo como um todo, uma vez que a rotina de receber, conferir e expedir o termo circunstanciado varia de acordo com o objeto contrato. Um exemplo disso, é a tabela 6 que consta um pagamento realizado em 29 dias, e seu respectivo processo durou 318 dias, assim como o da tabela 3 que consta um pagamento realizado em 7, e seu processo total durou 203 dias.

3.3.3 Levantamento (Questionários) Com Gestores De Empresas Fornecedoras

Abaixo, segue um extrato com as informações aplicadas aos representantes das empresas que possuem contratos ativos com o COLOG:

Questões de 1 a 3:

* 100% dos respondentes (empresas de grande e pequeno porte) afirmam ter ciência das necessidades da força terrestre e, da mesma forma, todos tem ciência de que o Cronograma disposto nos editais tem sua entrega por “lotes” e que isso é uma exigência com a qual é possível a empresa trabalhar e cumprir. Por fim, 100% dos respondentes avaliam que processo de aquisição do COLOG é transparente e claro quanto às suas exigências.

Questões de 4 a 6:

* A respeito da entrega dos materiais em seus destinos, 75% dos respondentes (empresas de pequeno e grande porte) afirmaram que a entrega é complexa e burocrática, e 25% afirmam que ela é simples e com baixo nível de burocracia; e que 100% dessas empresas avaliam que o prazo de entrega exigido pelo Exército é adequado quanto ao seu cumprimento, não tecendo comentários sobre aspectos que colaboram ou prejudicam com as exigências das entregas.

Questões de 7 a 10:

- 100% das empresas concordam que centralizar as entregas seria uma estratégia que melhoraria a condição de sua operação, decorrendo disso a Redução de custos com transportes (mão de obra, frota), Redução do tempo de entrega, a Redução dos custos com ICMS.

- Assim, os respondentes mencionaram que na ocasião de atrasos no cronograma, os atrasos variam assim: 25% até 30 dias; 25% de 31 a 45 dias; 25% de 61 a 90 dias; e 25% superior a 90 dias.

- 100% das empresas conhecem o prazo previsto em Lei e avaliam que esses 30 dias é adequado, quando considerada a sua operação produtiva e logística.

Questões de 11 a 12:

* 75% das empresas afirmaram que a administração pública realiza os pagamentos devidos dentro do prazo de 30 dias, e que as demais empresas (25%) informam que os motivos para o não pagamento dentro do prazo referem-se a a) Problemas na gestão entre as Diretorias – Depósitos/ órgãos provedores e o COEx; b) ainda que empenhados, alegam falta de numerário; e c) Outros: correção de notas fiscais.

Questões de 13 a 15:

* Exposto isso (questões 11 e 12), 50% das empresas afirmam que recebem os pagamentos dos bens e materiais num prazo médio entre 31 e 45 dias após a entrega; 25% em até 30 dias após a entrega; e 25% entre 46 e 60 dias após a entrega;

* Sobre esses prazos, 50% das empresas afirmam existir espaço para tratar desse assunto com a Administração pública, por meio do Gestor do Contrato; 75% avaliam que a formação dos preços praticados nos produtos sofre influência do prazo em que efetivamente os pagamentos são realizados pela administração Pública, e que os 25% que afirmaram não sofrer dessa influência justificam pelo fato de a empresa ser multinacional de grande porte com atuação em todos os continentes, e disso decorre flexibilidade de prazos e valorização do trabalho desempenhado junto ao EB.

3.3.4 Entrevistas em Profundidade

Abaixo, segue o resultado da aplicação da entrevista semiestruturada com os gestores dos contratos existentes no COLOG:

- **Fase Objetiva:**
 - 50% dos entrevistados possuem mais de quatro anos de experiência na gestão contratual, enquanto que 32% possuem experiência entre 2 a 4 anos, e apenas 18% até 1 ano na gestão;
 - Os tipos de aquisições gerenciadas por esses gestores são: Material de Intendência (60%); e Viaturas (40%);
 - Quanto ao cronograma de entregas, 66% afirmaram que as Empresas Cumprem 50-75% do cronograma; 17% cumprem 25-50%; e 17% cumprem 100%;
 - Na opinião dos Gestores, o prazo de pagamento é cumprido por parte do Exército da seguinte forma: 66% afirma que o prazo é cumprido entre 50-75%; e 34% afirmam que o prazo é cumprido sempre;
- **Fase Subjetiva:**
 - O processo de aquisição do COLOG é considerado muito bom, mas carente de ajustes pontuais. Além disso, ele se baseia na Lei e é demorado. Por outro lado, existe a opinião de que o processo de definição do objeto não é bem elaborado, o que culminou em demandas judiciais. Esse processo, devido a atualizações das legislações e recomendações da Secretaria de Economia e Finanças e outros órgãos normativos, é burocrático e lento. Na opinião do Ordenador de Despesas, o Processo excessivamente extenso,

principalmente nas aquisições que possuem fase de análise laboratorial do material recebido.

- Quanto às etapas relacionadas ao processo de aquisição, os gestores informaram conhecer parcialmente as etapas e que, em alguns casos, tiveram conhecimento ao atuarem na função. Como etapa crítica, a resposta é a de que a fase mais crítica é a de inspeção visual e laudos laboratoriais, a realização de pesquisas de mercado, a etapa de prorrogação dos contratos, a fase de Pregão, da análise de material ou parecer técnico e do Estudo Técnico Preliminar, e por fim a etapa crítica relaciona-se à coordenação realizadas pelo COEx para a análise da documentação na fase interna do processo de aquisição. Na opinião do OD, a fase de recebimento do material/serviço é a mais crítica.

- Quanto ao recebimento dos materiais, os gestores sinalizaram que o processo de aquisição é extenso, que os Órgãos Provedores precisam ser treinados para a realização dessa atividade, que a natureza contratual faz com que planejamento não possa ser cumprido sem que haja prorrogação contratual, que a depender do tipo de material a entrega ocorre de forma organizada, porém o controle patrimonial é demorado. Assim, uma vez recebidos, a opinião do OD é a de que o processo apresenta gargalos que contribuem para o pagamento fora do prazo de 30 dias, previsto em contrato e em lei. Vale destacar que os lotes de entrega são divididos em sublotes com destinos diversos, por exemplo, em Belém, Manaus, Curitiba, Porto Alegre etc, espalhados pelos estados da Federação, e que somente após a entrega do último lote é que a Diretoria Gestora daquele material sorteia a unidade que vai ceder a amostra para análise. Até que isso ocorra, toda a carga, que passou apenas por uma conferência quantitativa, fica armazenada aguardando novo procedimento que só vai acontecer após o resultado contido do laudo do exame laboratorial. Naturalmente essa sistemática exige tempo.

- Quanto à realização do pagamento, gerado pela entrega definitiva dos materiais, os gestores sinalizaram conhecer os trâmites do processo de pagamento, contudo consideram, na maioria dos casos, inadequados, ainda mais quando o efetivo pagamento depende da disponibilidade de numerário e que devido a entrega do material ocorrer por lote, a empresa pode passar por um período de até 105 dias entre prova e contra prova de análise do material, para fins de emissão de autorização do Termo de Recebimento Definitivo e pagamento. Na

opinião do OD, o material é recebido e apropriado pelo órgão provedor que, em seguida, emite o termo de recebimento definitivo e envia para o Gestor/Fiscal de contrato e, posteriormente, remete ao COEx para liquidação e pagamento. Cabe destacar que o simples envio da documentação comprobatória que culmina na liquidação e pagamento às vezes demora a ser enviada. Isso estoura o prazo legal de 30 dias previsto na Lei 8.666/93 e ocorre sem qualquer explicação. Esse prazo se dilata mais ainda quando, além da demora, são verificadas pendências no processo, como correções de Notas Fiscais, Ausência de Nota de Lançamento de Sistema e/ou demora do repasse do numerário.

- Ainda sobre o pagamento das empresas, os comentários dos gestores são os de que o pagamento é realizado dentro do prazo previsto em lei e que em raros casos o atraso se deve a falta de descentralização do numerário por parte Governo Federal. Mas, que há empresas que reclamam da demora, uma vez que sua expectativa é a de receber o mais rápido possível. A mensuração pode ser melhor acompanhada pelos gestores depois da implantação do sistemas de controle do Coex, já que antes apenas reagíamos quando da reclamação das empresas. Formalmente, o OD avalia que a partir do recebimento definitivo do bem/serviço, o pagamento ocorre em média em 26 dias, dentro do prazo de 30 dias previsto em Lei.

- Por fim, os gestores destacaram que o fluxo de recebimento garante e salvaguarda a Administração e a usuário, mas que a confecção dos Termos de Referência e os Editais poderiam ser aprimorados; que a disponibilização organizada das informações contratuais pelo sistema de controle interno “painel BI” contribui com a gestão, e que seria desejável sua união com outras informações sobre o andamento das aquisições e pagamentos do COLOG. A existência de capacitação para o trabalho de gestão e fiscalização contratual, e que embora a etapa de análise de material seja demorada, o processo de prorrogação das entregas é algo a ser melhorado. Por fim, uma alternativa mencionada pelos gestores é a possibilidade de o pagamento ser antecipado, otimizando a fase interna do processo, seguido de um estudo que melhore o processo e mantenha clara a documentação obrigatória de pagamento. Na opinião do OD, o pagamento realizado pela Divisão de Contabilidade e Finanças (DCF) dá transparência ostensiva do trâmite processual dos pagamentos por meio de ferramentas de TI, cabendo melhorias relacionadas à

conscientização dos atores que participam desse processo, especialmente sobre o cumprimento dos prazos legais.

3.4 Resultados

Com base nos dados advindos da aplicação metodológica, as linhas que direcionam os resultados desta pesquisa versam sobre o seguinte:

- Que o processo de contratação é grande e burocrático, e que depois de celebrado formalmente o contrato, a conclusão do processo de entrega por parte das empresas tem variados prazos, dos quais se configurou o seguinte: em alguns casos o pagamento ocorre dentro de 30 dias a contar da emissão do TRD, em outros não. Mas em todos eles o processo de entregar o material e aguardar a confecção do TRD, que inicia o trâmite de pagamento é superior a 100 dias em média, chegando até 318 dias devido à sistemática logística adotada pelo EB e pela demora não justificada do encaminhamento da documentação para pagamento.

- Que os gestores possuem pelo menos um ano de experiência na função, e que parte deles possuem mais de 4 anos. No caso deste trabalho, os contratos geridos se referem a Material de Intendência e Viaturas. Quanto ao pagamento, eles informam que cumprem os prazos legais numa proporção de 50-75%. E que fatores como análise laboratoriais e falta de numerário atrasam o fluxo de pagamento. Corroborando com essa afirmação, o OD ratifica que os pagamentos ocorrem em média com 26 dias da assinatura do TRD.

Quanto às empresas, elas conhecem as necessidades do EB, as características do funcionamento das entregas, e sobre isso avaliam ter condições de atender as demandas. Ainda assim, avaliam que na prática a entrega é um processo complexo e burocrático e que centralizá-las seria uma saída estratégica com implicações positivas. E sobre isso, ou outra demanda semelhante, a maioria informa não ter essa abertura para conversa junto aos gestores da administração pública. E que o sistema de controle interno “Painel BI” colaborou com a gestão dos contatos.



4

4

CONCLUSÃO

Em resposta ao objetivo desta pesquisa, a análise realizada com base nos dados e informações e no recorte temporal possibilitou concluir que o processo de aquisição do Comando Logístico do Exército Brasileiro é demorado, especialmente quanto à homologação dos itens do Pregão, e tal característica se estende ao processo de recebimento dos materiais, o qual foi considerado pelas empresas como “complexo e burocrático”. Assim, as fragilidades mapeadas se relacionam a falhas no gerenciamento dos gestores de contratos que perpassam o conhecimento parcial do processo de aquisição, a burocracia advinda da legislação vigente, a morosidade da análise de material e dos pareceres técnicos e o próprio processo de pagamento que configura a fase interna da aquisição por ser dotada de “preciosismo e burocracia quanto à conformidade documental”. Nesse sentido, outra falha foi verificada com a pesquisa e ela se refere aos contratos celebrados, cuja execução, para alguns casos, ainda não foi iniciada e para outros ainda estão com representatividade muito baixa. Os frutos desse tipo de evidência expõe uma possível falta de controle sobre os processos e ausência de ferramentas que exijam das empresas o cumprimento do contrato firmado, cuja expectativa de provimento das atividades ficará frustrada.

Com base nisso e de forma ampla, os dois principais impactos mapeados são o de que o processo de recebimento é demasiado extenso e tem implicações com uma gestão precária que passou a ter catalogado, organizado e monitorado dados e informações a partir da construção e disponibilização do Painel BI aos gestores em 2020; e com o encarecimento dos materiais contratados em função da logística adotada pelo EB e em função cumprimento parcial ou nulo do contrato por parte de empresas. Assim, quanto ao gestor, dentre outros atributos, falta-lhe capacitação e ferramentas de trabalho: ele “recebe a fiscalização do contrato sem ser capacitado”, e que o Painel BI lhe “permitiu acompanhar o TRD e reagir quando do apontamento feito pelo COEx” – organização militar responsável por autuar a documentação, liquidar e pagar os materiais –; sobre o encarecimento dos materiais, as empresas foram unânimes em afirmar que “se as entregas fossem centralizadas, isso melhoraria a operacionalização das

empresas e reduziria os custos operacionais”, especialmente quanto à transportes, mão de obra, economia de tempo e de impostos. Contudo, uma vez frustrada a expectativa de recebimento por inexecução total ou parcial das empresas, o EB corre o risco de contratar a qualquer custo para suprir as tropas e demais atividades, o que realimenta e impacta a formação de preços associadamente ao longo prazo que o processo percorre.

Assim, algumas respostas cabíveis aos problemas e falhas mencionadas acima se referem a linhas de ação relacionadas a: profissionalização de gestores contratuais por meio de capacitações, estudos de caso e formação de equipes para a função de gestão; b) a criação de um itinerário que dotasse essas equipes de especialistas por classe de material e com notório conhecimento sobre o processo de aquisição e de pagamento por um tempo certo; c) que esse tipo de trabalho tivesse caráter permanente e menos sensível a rotatividades e transferências. Tudo isso, colaboraria com a redução do processo de pagamento, com o acompanhamento tempestivo da execução contratual e permitiria maior concorrência entre as empresas dada a transparência, os níveis de controle e a gestão empregada no processo licitatório desde o seu início, garantindo às aquisições no âmbito do Sistema Logístico Militar Terrestre a eficiência, efetividade e economicidade em seus gastos e a construção de um modelo que servirá de benchmark para a administração pública.

Por fim, a literatura que trata da administração gerencial e os normativos internos, bem como a Lei 8.666/93 que rege os contratos analisados versam sobre legalidade, eficiência, economicidade, desburocratização e formalização documental – atributos necessários à continuidade e à operacionalização das rotinas administrativas do Exército Brasileiro, cuja apreciação crítica relacionada ao atual processo de aquisição é a de que todo ele vincula-se a esses atributos num esforço constante na busca da excelência operacional, o que em outras palavras ratifica as hipóteses elencadas nesta pesquisa sobre vícios no processo de aquisição e a existência de burocracia quanto à realização dos pagamentos, respondendo conseqüentemente o problema de pesquisa sobre formas de otimizar o processo de aquisição, respeitando prazos legais e fomentando a ampla concorrência e eficiência dos gastos por meio de mudanças, inclusive sistemática logística adotada pelo EB que, no lugar de realizar pagamentos centralizados por lotes nacionais de entregas, poderia realizá-los por Região Militar, conforme comentários do OD.

Com a realização desta pesquisa, a recomendação para estudos futuros versam sobre a inclusão dos contratos celebrados com execução nula e parcial, além da investigação sobre o status do processo de aquisição do Comando Logístico, com ênfase na consolidação dos mecanismos de controle, aprimoramento do processo e profissionalização da função do Gestor de contratos. Cabe ainda, considerar a inclusão de mais classes de suprimentos e a investigação maciça dos contratos vigentes – fato que não ocorreu nesta pesquisa em função do sigilo de alguns contratos, da existência de processos administrativos em curso e da gestão externa de contratos, como os de itens de alimentação, cuja informação não é ostensiva



REFERÊNCIAS

REFERÊNCIAS



REFERÊNCIAS

FIUZA, Eduardo Pedral Sampaio; MEDEIROS, Bernardo Abreu de. **A reforma da Lei 8.666/93 e do arcabouço legal de compras públicas no Brasil: contribuições do Ipea à Consulta Pública do Senado**. Nota Técnica. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília : Rio de Janeiro : Ipea, 2013

LEÃO, Rafael. **Possibilidades de Uso das Compras Públicas Para Alavancar a Inovação Entre Empresas Fornecedoras**. Radar n° 60– Tecnologia, Produção e Comércio Exterior. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília : Rio de Janeiro: Ipea, 2019.

PALUDO, Augustinho. **Administração Pública**. 3° Ed. Rio de Janeiro, 2013.

RIBEIRO, Cássio Garcia; INÁCIO JR, Edmundo. **O mercado de Compras Governamentais Brasileiro (2006-2017): mensuração e análise**. Texto para discussão n° 2476. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília : Rio de Janeiro : Ipea, 2019.

SQUEF, Flávia de Holanda Schmidt. **O Poder de Compras Governamental como Instrumento de Desenvolvimento Tecnológico: Análise do Caso Brasileiro**. Texto para discussão n° 1922. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: Rio de Janeiro: Ipea, 2014.

TOZONI-REIS, Marília Freitas de Campos. **Metodologia da Pesquisa**. Campinas. 2° Ed. 2009.

YIN, Robert K. Estudo de Caso: **Planejamento e Métodos**. 3° ed. Porto Alegre: Bookman, 2005

ANEXOS

ANEXOS



ANEXOS

Anexo A – Roteiro da entrevista semiestruturada para gestores de contratos e OD.

Gestores de contratos

1) Há quanto tempo o senhor trabalha com Gestão contratual:

até 1 ano

de 1 anos a 2 anos

de 2 a 4 anos

> 4 anos

2) Considerando esse tempo, com quais são as aquisições que frequentemente o senhor mais trabalha?

Material de Subsistência (alimentação)

Combustíveis e lubrificantes

Armamento e Munições

Material de intendência (fardamento, roupa de cama etc)

Outros:

3) Em relação às empresas, elas conseguem cumprir com o cronograma de entregas previsto em edital dentro da vigência contratual?

Sim, elas cumprem todo o cronograma de entregas

Sim, mas cumprem 50-75% do cronograma de entregas

() Sim, mas cumprem 25-50% do cronograma de entregas

() Não, elas não cumprem o cronograma de entregas

4) Em relação ao Exército, o senhor considera que o prazo de pagamento previsto no contrato é cumprido?

() Sim, o prazo de pagamento sempre é cumprido

() O prazo é cumprido em 50-75% das entregas

() O prazo é cumprido em 25-50% das entregas

() Não, o prazo de pagamento raramente é cumprido

5) Com base em sua atividade de Gestão, responda-me como o senhor enxerga o processo de aquisição do COLOG?

6) Em seguida, o senhor conhece as etapas relacionadas aos processos de aquisição dos contratos sob sua gestão, e saberia informar qual/quais delas é a mais crítica?

7) Sobre o processo de recebimento dos materiais oriundos do(s) contrato(s) que o Senhor exerce a função de gestor, quais são suas considerações?

8) Depois da entrega por parte das empresas, como ocorrem os trâmites para que o pagamento ocorra? O senhor considera que esses procedimentos são adequados?

9) O senhor conseguiria mensurar o prazo médio que esses pagamentos ocorrem e comentar se o prazo está de acordo com as expectativas das empresas?

10) Quais os pontos do processo como um todo que o Senhor considera positivo e quais os que o senhor julgaria passíveis de melhoria?

Ordenador de Despesas

1) Há quanto tempo o senhor trabalha como Ordenador de Despesas?

- até 1 ano
- de 1 anos a 2 anos
- de 2 a 3 anos
- > 3 anos

2) Considerando esse tempo, com quais são as aquisições que frequentemente o senhor mais trabalha?

- Material de Subsistência (alimentação)
- Combustíveis e lubrificantes
- Armamento e Munições
- Fardamento em geral
- Outros:

3) Em relação às empresas, elas conseguem cumprir com o cronograma de entregas previsto em edital dentro da vigência contratual?

- Sim, elas cumprem todo o cronograma de entregas
- Sim, mas cumprem 50-75% do cronograma de entregas
- Sim, mas cumprem 25-50% do cronograma de entregas
- Não, elas não cumprem o cronograma de entregas

4) Em relação ao Exército, o senhor considera que o prazo

de pagamento previsto no contrato é cumprido?

- () Sim, o prazo de pagamento sempre é cumprido
- () O prazo é cumprido em 50-75% das entregas
- () O prazo é cumprido em 25-50% das entregas
- () Não, o prazo de pagamento raramente é cumprido

5) Com base em sua atividade de Gestão, responda-me como o senhor enxerga o processo de aquisição do COLOG?

6) Em seguida, o senhor conhece as etapas relacionadas aos contratos celebrados pelo COLOG, dessas quais é a etapa mais crítica?

7) Sobre o processo de recebimento dos materiais oriundos do(s) contrato(s) que o Senhor tem a responsabilidade de liquidar e pagar, quais são suas considerações sobre esse processo?

8) Sob sua perspectiva de gestão, depois de recebidas as aquisições contratadas pelas diretorias nos diversos órgãos Provedores, como ocorrem o trâmite para que o pagamento ocorra?

9) Conseguiria mensurar o prazo médio que esses pagamentos ocorrem e comentar se o prazo está de acordo com as expectativas das empresas e da Lei?

10) Quais os pontos do processo de pagamento que o Senhor considera positivo e quais os que o senhor julgaria passíveis de melhoria?

Anexo B – Roteiro do questionário objetivo para as empresas.

Empresas – pequenas e grande porte

1) Na sua opinião, o processo de aquisição é claro quanto às necessidades da força terrestre?

Sim

Não

2) Quanto ao Cronograma disposto nos editais, cuja previsão de entregas ocorre por “lotes de entrega”, isso é uma exigência com a qual é possível a empresa trabalhar e cumprir?

Sim

Não

3) Com base nas questões 1 e 2, o senhor avalia que o processo de aquisição do COLOG é transparente e claro quanto às suas exigências?

Sim

Não

4) Uma vez celebrado o contrato com a Administração Pública, o senhor avalia a entrega dos materiais em seus destinos é complexo e burocrático ou simples e com baixo nível de burocracia?

complexo e burocrático

simples e com baixo nível de burocracia

5) Sobre a temática das entregas referentes às aquisições realizadas pela Administração Pública, o senhor avalia que o prazo exigido pelo Exército é adequado?

Sim

Não

6) Sobre a condição das entregas previstas em edital, existe algum aspecto que colabora com seu cumprimento?

Sim

Não

Mencione-os aqui:_____

6.1) Sobre a condição das entregas previstas em edital, existe algum aspecto que prejudica seu cumprimento?

Sim

Não

Mencione-os aqui:_____

7) Em se tratando das entregas, o senhor avalia que centraliza-las seria uma estratégia que melhoraria a condição de sua operação?

Sim

Não

7.1) Se a resposta foi “sim”, em quais aspectos? Assinale-os.

Redução de custos com transportes (mão de obra, frota)

Redução do tempo de entrega;

Redução dos custos com ICMS;

outros: _____

8) Quando, por algum motivo, ocorrem atrasos nas entregas mencionadas acima, sua organização costuma realiza-las com até quantos dias depois do prazo previsto?

de até 30 dias

de 31 a 45 dias

de 46 a 60 dias

de 61 a 90 dias

superior a 90 dias

9) O senhor, gestor de empresa, sabe qual é o prazo previsto em Lei para que os pagamentos sejam realizados?

Sim

Não

10) O Senhor considera esse prazo previsto em Lei (de 30 dias a contar do adimplemento das parcelas) adequado, quando considerada a sua operação produtiva e logística?

Sim

Não

11) Com base na resposta dada à questão acima, a administração pública realiza os pagamentos devidos dentro desse prazo?

Sim

Não

12) Se a resposta for “não”, a quais motivos, na sua opinião, deve-se esse fato:

Atraso no envio das notas fiscais para o QG do Exército por parte das Organizações Militares que recebem os materiais/serviços

Burocracia com os Laboratórios de Análises

Problemas na gestão entre as Diretorias – Depósitos/

órgãos provedores e o COEx;

() Outros:

13) O senhor avalia que sua empresa efetivamente recebe os pagamentos dos bens e materiais num prazo médio de quantos dias após a realização das entregas?

() até 30 dias após a entrega

() entre 31 e 45 dias após a entrega

() entre 46 e 60 dias após a entrega

() entre 61 e 90 dias após a entrega

() entre 91 e 120 dias após a entrega

() outro:_____

14) Sobre o prazo médio mencionado acima, existe espaço para tratar desse assunto com a Administração pública, por meio do Gestor do Contrato?

() Sim

() Não

15) Com base nos questionamentos acima, especialmente da questão 09 em diante, o senhor avalia que a formação dos preços praticados nos produtos sofre influência do prazo em que efetivamente os pagamentos são realizados pela administração Pública:



() Sim

() Não





idn

Bo
pro
cit
ref
Nos
são

idp

A ESCOLHA QUE
TRANSFORMA
O SEU CONHECIMENTO