



ESCOLA DE APERFEIÇOAMENTO DE OFICIAIS

CAP INT MILBIO FILIPI SINDRA BENGALY

**AQUISIÇÕES CENTRALIZADAS NO EXÉRCITO BRASILEIRO: O CASO DA
9ª BRIGADA DE INFANTARIA MOTORIZADA (ESCOLA).**

**Rio de Janeiro
2019**



ESCOLA DE APERFEIÇOAMENTO DE OFICIAIS

CAP INT MILBIO FILIPI SINDRA BENGALY

**AQUISIÇÕES CENTRALIZADAS NO EXÉRCITO BRASILEIRO: O CASO DA 9ª
BRIGADA DE INFANTARIA MOTORIZADA (ESCOLA).**

Trabalho acadêmico apresentado à
Escola de Aperfeiçoamento de Oficiais,
como requisito para a especialização
em Ciências Militares com ênfase em
Gestão Operacional.

**Rio de Janeiro
2019**



**MINISTÉRIO DA DEFESA
EXÉRCITO BRASILEIRO
DECEx - DESMIL
ESCOLA DE APERFEIÇOAMENTO DE OFICIAIS
(EsAO/1919)**

DIVISÃO DE ENSINO / SEÇÃO DE PÓS-GRADUAÇÃO

FOLHA DE APROVAÇÃO

Autor: **Cap Int MILBIO FILIPI SINDRA BENGALY**

Título: **AQUISIÇÕES CENTRALIZADAS NO EXÉRCITO BRASILEIRO: O CASO DA 9ª BRIGADA DE INFANTARIA MOTORIZADA (ESCOLA).**

Trabalho Acadêmico, apresentado à Escola de Aperfeiçoamento de Oficiais, como requisito parcial para a obtenção da especialização em Ciências Militares, com ênfase em Gestão Operacional, pós-graduação universitária lato sensu.

APROVADO EM _____ / _____ / _____ CONCEITO: _____

BANCA EXAMINADORA

Membro	Menção Atribuída
CHARLES DAVIDSON SOARES BITENCOURT - Maj Cmt Curso e Presidente da Comissão	
WAGNER SANTANA DA COSTA - Maj 1º Membro	
JOÃO PAULO DE VASCONCELLOS ACIOLLI DA SILVA - Cap 2º Membro e Orientador	

MILBIO FILIPI SINDRA BENGALY – Cap
Aluno

AQUISIÇÕES CENTRALIZADAS NO EXÉRCITO BRASILEIRO: O CASO DA 9ª BRIGADA DE INFANTARIA MOTORIZADA (ESCOLA).

Milbio Filipi Sindra Bengaly*
João Paulo de Vasconcellos Accioli da Silva**

RESUMO

Este trabalho tem por objetivo realizar uma análise da centralização de compras desenvolvidas pelas Organizações Militares subordinadas à 9ª Brigada de Infantaria Motorizada (GUEs – 9ª Bda Inf Mtz), demonstrar o alinhamento deste método com a legislação vigente, traçar um comparativo dos dados relacionados às conseqüências da implantação deste processo, identificar as principais lições aprendidas e comparar com as atividades semelhantes desenvolvidas por outras Organizações Militares do Exército Brasileiro, buscando identificar e propor oportunidades para melhoria no processo de aquisição. Esta pesquisa surgiu da intenção de verificar a vantagem advinda do processo de centralização de compras para a administração pública face às dificuldades enfrentadas para implementar e desenvolver este tipo de trabalho.

Palavras-chave: Centralização de compras. Compras compartilhadas. Estratégia de compras. Licitação. Racionalização. Eficácia.

ABSTRACT

This work intends to analyze the centralization of purchases by the Military Organizations subordinated to the 9th Motorized Infantry Brigade (GUEs - 9th Bda Inf Mtz), to demonstrate the alignment of this method with the current legislation, to trace a parallel between I have related data and the consequences of this process implementation, identify the main lessons learned and to compare with similar activities developed by other Military Organizations of the Brazilian Army, seeking to identify and propose opportunities improvement in the acquisition process. This research has arisen from the intention to verify advantages of the centralization process of purchases for public administration in the face of the difficulties to implement and develop this type of work.

Keywords: Centralization of purchases. Shared shopping. Purchasing strategy. Bidding. Rationalization. Efficiency.

* Capitão do Serviço de Intendência. Bacharel em Ciências Militares pela Academia Militar das Agulhas Negras (AMAN) em 2009.

** Capitão do Serviço de Intendência. Bacharel em Ciências Militares pela Academia Militar das Agulhas Negras (AMAN) em 2005. Pós-graduado em Ciências Militares pela Escola de Aperfeiçoamento de Oficiais (EsAO) em 2014.

1 INTRODUÇÃO

O cenário de escândalos de corrupção e uso indiscriminado de recursos públicos repercute na cobrança da população sobre políticas que busquem maior eficiência e eficácia na gestão do orçamento do Governo Federal. Como resposta, o Poder Público vem adotando medidas que melhorem a gestão dos gastos públicos.

O alinhamento do potencial econômico do Governo Federal com políticas estratégicas para a execução do orçamento tem sido o objetivo para alcançar a melhoria na aplicação dos recursos públicos. Um dos resultados dessa procura é o incentivo pela centralização das aquisições pelos diversos órgãos governamentais.

O Exército Brasileiro está organizado em aproximadamente de 650 Organizações Militares (OM), dessas, 412 são enquadradas como Unidades Gestoras (UG), conforme último levantamento informado pela Diretoria de Gestão Orçamentária do Órgão. Essas UG são as responsáveis por gerir o orçamento da União destinado ao Exército.

Podemos entender o processo de centralização como o ajuntamento de necessidades de compras de diversas Unidades Gestoras em um único processo licitatório, reduzindo o volume de processos gerados pela administração, desonerando os agentes envolvidos, atingindo os objetivos de racionalização administrativa, economia de escala, padronização de bens e serviços, entre outros.

Consoante com o abordado acima, o Exército Brasileiro, através da Secretaria de Economia e Finanças do Exército (SEF), fomentou a temática ao orientar, através da Portaria nº 01-SEF, de 27 de janeiro de 2014, a implementação da sistemática de centralização de compras no Exército Brasileiro, estimulando a realização de licitações centralizadas dentro das Regiões Militares e Guarnições existentes em todo território nacional.

1.1 PROBLEMA

Diante da tendência de utilização da sistemática de compras centralizadas, orientada pela Portaria nº 01-SEF, as diversas Organizações Militares (OM) do Exército iniciaram a organização dos trabalhos de coordenação para atender a demanda inovadora.

A possibilidade de centralização de compras de diversas Unidades Gestoras gira nos materiais e serviços que são comuns a todas participantes dos processos licitatórios.

O parágrafo único do art. 1º da Lei nº 10.520/02, que institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, a modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, dispõe:

...consideram-se bens e serviços comuns, para os fins e efeitos deste artigo, aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado.

O caput do art. 1º do mesmo instrumento legal regula que:

Art. 1º Para aquisição de bens e serviços comuns, poderá ser adotada a licitação na modalidade de pregão, que será regida por esta Lei.

O pregão eletrônico pode ser realizado dentro de dois sistemas, o Sistema de Preços Praticados e o Sistema de Registro de Preços (SRP). Este último, regulado pelo Decreto nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013, permite que a licitação seja conduzida por uma Unidade Gestora Gerenciadora com a participação de outras Unidades Gestoras Participantes (UGP), o que possibilita a realização das compras centralizadas.

Além disso, gera uma Ata de Registro de Preços, com validade de até doze meses, dando garantia a todos os participantes do preço de compra dentro de sua vigência.

A implantação deste novo modelo é acompanhada de uma série de mudanças na rotina administrativa das Unidades Gestoras (UG) envolvidas. Nesse contexto se destaca o alinhamento entre o cronograma de descentralização dos recursos previstos e o planejamento de execução das licitações, sendo imperioso que as UG cumpram os prazos de realização das licitações sob sua responsabilidade para que as demais participantes consigam empenhar os recursos recebidos.

Outra grande mudança que implica diretamente na administração militar é a alocação de meios e pessoal qualificado para atender às exigências deste modelo. O andamento dos processos licitatórios decorrentes das licitações centralizadas ocorre concomitante aos demais processos administrativos da Organização Militar. O envolvimento dos agentes da administração nesses processos não pode interferir no cumprimento dos prazos estabelecidos para a realização das licitações, sob o risco de prejudicar a execução do orçamento de todas as UG participantes.

Diante do exposto, e levando em consideração a ocorrência de compras centralizadas no âmbito do Exército Brasileiro, surge o seguinte questionamento: quais os reflexos da centralização de aquisições no âmbito da 1ª RM?

1.2 OBJETIVOS

O objetivo geral deste trabalho é identificar as principais conseqüências da implantação da sistemática de aquisições centralizadas no âmbito da 1ª RM.

A 1ª Região Militar, atualmente, centraliza apenas o processo de aquisição de gêneros alimentícios das Organizações Militares subordinadas, que resulta em apenas um processo licitatório anual, restringindo o estudo apenas a um objeto, impedindo a obtenção de um resultado mais amplo e esclarecedor proposto por este estudo.

Dentro da estrutura da 1ª Região Militar, destacam-se duas Grandes Unidades, a Brigada de Infantaria Pára-quedista e a 9ª Brigada de Infantaria Motorizada. Na primeira, apenas o Comando da Brigada de Infantaria Pára-quedista possui autonomia administrativa, sendo ele o responsável por organizar e executar todo processo licitatório para atender às demandas das Organizações Militares subordinadas. Na segunda, as Unidades Gestoras subordinadas, em sua maioria, possuem autonomia administrativa, sendo as responsáveis por gerir os recursos públicos a elas destinados e executar seus processos licitatórios, exigindo maior coordenação e descentralização dos trabalhos em UG diferentes.

Alinhado com o objetivo geral do estudo a ser apresentado, a 9ª Brigada de Infantaria Motorizada se torna a amostra ideal para a análise a ser desenvolvida na 1ª Região Militar, sendo formulados os seguintes objetivos específicos:

- a) Apresentar a dinâmica da sistemática de aquisições centralizadas nas Organizações Militares do Grupamento de Unidades Escola - 9ª Brigada de Infantaria Motorizada (GUEs - 9ª Bda Inf Mtz);
- b) Comparar dados relacionados às conseqüências da implantação da sistemática de aquisições centralizadas do Grupamento de Unidades Escola - 9ª Brigada de Infantaria Motorizada (GUEs - 9ª Bda Inf Mtz); e
- c) Identificar as principais lições aprendidas com a implantação da sistemática de compras centralizadas pelos Grupos de Coordenação e Acompanhamento das Licitações e Contratos (GCALC).

1.3 JUSTIFICATIVAS E CONTRIBUIÇÕES

O cenário nacional, permeado por escândalos diários de corrupção, desvios de verbas públicas, mau uso do orçamento atribuído aos órgãos públicos, entre outros, corrobora para o destaque do tema racionalização dos gastos públicos em todas as esferas do governo.

Uma das formas de auferir a racionalização dos gastos públicos é a gestão eficiente e eficaz das compras públicas, representada pelos diversos processos de aquisições de materiais e equipamentos e contratações de serviços.

Dentro dos processos de aquisições realizados pelo Governo Federal, um dos métodos utilizados para aperfeiçoar a busca racionalização dos gastos públicos é a centralização das aquisições, consolidando num único processo licitatório a necessidade de diversas Unidades Gestoras, tendo ganho expressivo em economia de escala, padronização de bens e serviços, redução de meios e pessoal envolvidos, entre outros.

O Exército Brasileiro, como instituição que visa à manutenção de sua credibilidade perante a população, avulta a melhoria contínua da gestão dos recursos públicos recebidos, buscando sua correta aplicação.

Só no exercício financeiro 2018 foram empenhados R\$ 44.988.727.983,19 pelo Comando do Exército, conforme fonte disponível no Portal da Transparência do Governo Federal.

A temática de centralização das aquisições é complexa e requer uma mudança de rotina administrativa e capacitação de pessoal. O assunto apontado neste projeto busca analisar o processo de centralização de aquisições no Grupamento de Unidades Escola – 9ª Brigada de Infantaria Motorizada, podendo identificar as vantagens e consequências desse processo para a Administração Pública Federal.

Pelo exposto, o tema abordado neste Projeto procura contribuir com o aperfeiçoamento da gestão dos recursos públicos geridos pelo Exército Brasileiro, na tentativa de analisar um processo implementado e executado pelas UG subordinadas a 9ª Bda Inf Mtz, além de oferecer possíveis oportunidades de melhoria, na busca pela manutenção da credibilidade da Instituição.

A ausência de pesquisas publicadas que abordam o mesmo problema com o escopo elencado demonstra o caráter inusitado da pesquisa.

2 METODOLOGIA

A metodologia de pesquisa utilizada neste trabalho, quanto à sua abordagem, será qualitativa, aprofundando as questões específicas da centralização de aquisições no âmbito do Grupamento de Unidades Escola – 9ª Brigada de Infantaria Motorizada, no período de 2014 a 2015.

Em relação aos objetivos, a pesquisa é exploratória, realizando o levantamento bibliográfico e documental, através de consulta ao relatório consolidado sobre Grupos de Coordenação e Acompanhamento das Licitações e Contratos (GCALC), elaborado pela Diretoria de Gestão Orçamentária (DGO), sendo este o principal documento que viabiliza atingir os objetivos que norteiam este artigo.

Considerando os procedimentos adotados, este trabalho realizará um estudo de caso, analisando as informações do processo de centralização de compras implantadas no universo do Grupamento de Unidades Escola – 9ª Brigada de Infantaria Motorizada.

2.1 REVISÃO DE LITERATURA

A revisão da literatura teve como objetivo apresentar o arcabouço teórico consolidado acerca da temática das compras públicas centralizadas. Para tal, buscou-se artigos e obras relacionadas ao tema em bases de dados disponíveis na internet e em bibliotecas digitais. Paralelamente, foi realizado um levantamento documental, através de pesquisas nos sítios do TCU, CGU e AGU, afim de explorar orientações e normas relacionadas ao assunto de forma complementar a revisão bibliográfica encontrada.

O rito diário de denúncias e corrupção imposta aos brasileiros, envolvendo as contratações celebradas nos mais variados órgãos públicos, trás à sociedade o questionamento sobre o método de compras e contratações realizadas pelo poder público. Diante da pressão, o primeiro questionamento surge sobre a fragilidade das leis que regulam o assunto, ocasionando o surgimento de regulamentação complementar, burocratizando ainda mais os processos de aquisição e contratação.

Difícil é, neste cenário, partir para a pesquisa sobre como tornar o método mais eficaz, menos burocrático, deliberando sobre a forma como a lei tem sido aplicada. É possível uma contratação ineficaz que cumpra todos os requisitos legais.

Linear ao raciocínio apontado, Squeff (2014) defende que o uso articulado e estratégico do potencial econômico do Estado, além de cumprir o papel principal das

aquisições e contratações para o atendimento às diversas necessidades do Governo, pode alcançar outros objetivos associados ao desenvolvimento, como vemos:

[...] se o objetivo dos processos de aquisição e contratação do governo é o provimento de serviços e bens necessários ao seu funcionamento, não se deve perder de foco a oportunidade para o aperfeiçoamento da ação governamental que daí decorre. Ao se tornar um cliente mais inteligente, incrementando as condições de demanda, o governo simultaneamente pode passar a ofertar serviços públicos melhores à sociedade. (SQUEFF, 2014, p. 52)

Conforme Steele e Courte (1996), a função de compras é considerada uma das áreas mais importantes dentro da estrutura organizacional de uma instituição. Ressalta ainda que o modelo organizacional empregado nessa área exerce efeito direto sobre o desempenho das atividades.

No estudo pelo modelo a ser empregado nas compras de uma organização, Baily et al. (2000) conceituou três possibilidades básicas de alternativas para execução das compras:

- a) Descentralização total: cada unidade de compra realiza o processo de forma independente;
- b) Centralização total: uma única unidade centraliza o processo de compra de todas as demais; e
- c) Uma combinação das duas: as compras são divididas entre as unidades da instituição explorando suas capacidades.

Para o autor, a combinação das duas é a melhor opção, pois busca alcançar as vantagens de cada uma das formas quando empregadas de maneira independente, afastando suas desvantagens.

Alinhado com este conceito de centralização de compras, o Governo Federal criou, através do Decreto 8.189/2014, a Central de Compras e Contratações, com as seguintes atribuições, de acordo com o Decreto 8.391/2015:

22. As atribuições da Central de Compras e Contratações, estabelecidas originalmente no Decreto 8.189/2014, foram alteradas pelo Decreto 8.391, de 16/1/2015, passando a vigorar com a seguinte redação:

Art. 13. À Central de Compras e Contratações compete, no âmbito do Poder Executivo federal:

I - desenvolver, propor e implementar modelos, mecanismos, processos e procedimentos para aquisição e contratação centralizadas de bens e serviços de uso em comum pelos órgãos e entidades;

II - planejar, coordenar, controlar e operacionalizar ações que visem à implementação de estratégias e soluções relativas às licitações, aquisições e contratações de bens e serviços de uso em comum; (Redação dada pelo Decreto nº 8.391, de 2015)

III - planejar, coordenar, supervisionar e executar atividades para realização de procedimentos licitatórios e de contratação direta, relativos a bens e serviços de uso em comum; (Redação dada pelo Decreto nº 8.391, de 2015)

IV - planejar e executar procedimentos licitatórios e de contratação direta necessários ao desenvolvimento de suas atividades finalísticas; (Redação dada pelo Decreto nº 8.391, de 2015)

V - firmar e gerenciar as atas de registros de preço relativas a licitações, aquisições e contratações de bens e serviços de uso em comum; (Redação dada pelo Decreto nº 8.391, de 2015)

VI - firmar e gerenciar os contratos relativos a licitações, aquisições e contratações de bens e serviços de uso em comum; (Redação dada pelo Decreto nº 8.391, de 2015)

VII - orientar os órgãos e entidades na formalização e na gestão dos contratos referentes a bens e serviços de uso em comum; e (Redação dada pelo Decreto nº 8.391, de 2015)

VIII - expedir normas sobre aquisições e contratações centralizadas de bens e serviços de uso em comum, observadas as normas da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. (Redação dada pelo Decreto nº 8.391, de 2015)

§ 1º As licitações para aquisição e contratação de bens e serviços de uso em comum pelos órgãos da administração direta do Poder Executivo serão efetuadas prioritariamente por intermédio da Central de Compras e Contratações do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

§ 2º Será facultativa a participação das entidades da administração indireta do Poder Executivo federal nos procedimentos de licitação e de contratação direta realizados pela Central de Compras e Contratações.

§ 3º Ato do Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão definirá os bens e serviços de uso comum cuja licitação ou procedimentos de contratação direta serão atribuídos exclusivamente à Central de Compras e Contratações do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

§ 4º A centralização das licitações e da instrução dos processos de aquisição e contratação direta será implantada de forma gradual.

Pelo vultu dos processos gerenciados pela Central de Compras do Governo Federal, o Tribunal de Contas da União, através do Despacho de 08/06/2016 do Exmo. Ministro Benjamim Zymler, realizou o acompanhamento no Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. O objetivo do acompanhamento pode ser identificado no texto do Acórdão TCU Nº 2348/2017 - Plenário (Processo TC-017.778/2016-6):

2.2. Objetivo e escopo

3. A presente fiscalização teve por objetivo acompanhar a condução das contratações centralizadas realizadas por meio da Central de Compras do Ministério do Planejamento, nos aspectos estratégicos de compras (planejamento e inteligência), sustentabilidade e desenvolvimento nacional, riscos e oportunidades, legalidade, legitimidade e economicidade.

4. Para fins deste trabalho, adotou-se o entendimento de que a centralização de aquisições e contratações de interesse do Governo Federal

constitui um processo composto pelas etapas de planejamento, execução da licitação e a contratação e gerenciamento da solução adquirida.

Na ocasião, o relator orientou o Órgão a adotar o modelo que, segundo Baily et al. (2000), é considerada a mais adequada, a combinação da centralização total com a descentralização total, distribuindo a atribuição da compra centralizada dentro da afinidade de cada Órgão, alertando para as desvantagens do modelo de centralização total, conforme outro trecho do Acórdão TCU Nº 2348/2017 - Plenário (Processo TC-017.778/2016-6):

1. É certo também que alguns modelos de licitação/contratação feitas e repetidas pela Central de Compras já se encontram relativamente estabilizadas e demandam praticamente trabalho de atualização de parâmetros e pequenas correções no planejamento.
2. Não obstante, a Central de Compras vem acumulando igualmente ambas as tarefas: realizar as novas licitações e repetir as já realizadas e cujos contratos estão a vencer.
3. Esse modelo de gestão levará, certamente, à necessidade de crescimento da estrutura da Central de Compras, levando, conseqüentemente, à perda ou diminuição de características que atualmente lhe assegura agilidade e desenvoltura.
4. Conquanto essa possa ser uma das opções da gestão de compras da Administração, talvez fosse interessante que a Seges estudasse as várias alternativas para a evolução das compras governamentais, considerando, por exemplo, a alternativa de compartilhar e descentralizar modelos de compras já desenvolvidos e testados pela Central de Compras para outras estruturas de órgãos parceiros que pudessem realizar as licitações e compartilhar seus resultados com o restante da Administração.
5. Assim, por exemplo, a contratação do agenciamento de passagens aéreas para toda a Administração poderia ser executada pelo Ministério do Turismo, com apoio técnico da Central de Compras.
6. A licitação para o serviço de transporte de servidores, após ser desenvolvido e testado pela Central de Compras, poderia, por exemplo, ser realizada pelo Ministério dos Transportes ou pelo Ministério do Planejamento, com apoio técnico da Central de Compras.
7. Modelos compartilhados de compras semelhantes já existem em algumas unidades da federação e há anos vêm sendo preconizados por órgãos e especialistas internacionais (in **Collaborative Procurement**, Constructing Excellence in the built environment, UK 2009; Key findings from “**Collaborative Procurement** (2009)” in Risk-Based Approach to Auditing Public Procurement, Berlin 2014).
8. A vantagem de um modelo semelhante de compras compartilhada seria o de ocupar setores especializados em compras, já existentes na Administração, criar nichos de especialização em determinados objetos, facilitando a padronização desses objetos, e manter a estrutura ágil da atual Central de Compras, garantindo-lhe as condições para manter-se à frente do desenvolvimento de novos modelos de aquisições e contratações compartilhadas.
9. Certamente a adoção de modelo semelhante na esfera federal demandaria uma série de adaptações normativas.

O Exército Brasileiro, através da Secretaria de Economia e Finanças (SEF), ao aprovar a Portaria nº 01-SEF, de 27 de janeiro de 2014, regulou também a questão das aquisições centralizadas no âmbito do Exército, orientando a criação dos Grupos de Coordenação e Acompanhamento das Licitações e Contratos (GCALC). O modelo adotado, conforme a definição de Baily et al. (2000), foi a combinação da centralização total com a descentralização total, julgada a melhor opção pelo autor e corroborado pelo Tribunal de Contas da União, já exposto acima. Segue abaixo:

Art. 12. O SRP, no âmbito do Exército, obedecerá ao planejamento dos órgãos setoriais e seus órgãos técnicos normativos quanto aos procedimentos para aquisição dos bens e serviços peculiares aos sistemas sob sua responsabilidade, o qual regulará se as licitações e respectivas compras serão realizadas centralizadamente pelo próprio órgão, ou por alguma UG vocacionada em âmbito regional ou diretamente pelas UG interessadas.

§ 1º As aquisições de bens e serviços comuns a diversas OM deverão ser realizadas no âmbito das guarnições sob a coordenação do seu respectivo comandante da guarnição.

§ 2º Poderá ser constituído, a critério do comandante da guarnição, um grupo de coordenação e acompanhamento das licitações e contratos (GCALC), formado pelos fiscais administrativos das UG.

§ 3º Na Guarnição de Brasília, o SRP será realizado para as UG com instalações sediadas no Quartel-General do Exército, sob a coordenação de um GCALC chefiado pela Base Administrativa do Quartel-General do Exército (B Adm QGEx). As demais UG da Guarnição de Brasília executarão o SRP, mediante a coordenação de um GCALC chefiado pelo Cmt 11ª RM.

§ 4º As UG poderão realizar suas próprias licitações de bens e serviços comuns caso julguem que sua realização individual seja mais vantajosa para a Administração do que sua participação no SRP.

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

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

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

III - fiscalizar os andamentos de cada processo;

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

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

§ 1º Os GCALC, quando julgarem pertinente, poderão convocar os fiscais de contrato, os técnicos responsáveis pela elaboração das requisições e/ou os editais de licitação, a fim de assessorar na elaboração e execução do processo licitatório, por parte das UGG.

§ 2º Caberá aos GCALC sugerir um calendário geral com os prazos para a execução dos procedimentos licitatórios e a previsão dos períodos para a entrada em vigor das ARP, a fim de orientar e facilitar os processos administrativos, por parte das UGG, com oportunidade.

2.2 COLETA DE DADOS

Dando prosseguimento na busca de conteúdo para fundamentar o trabalho ora desenvolvido, a pesquisa utilizou como meio para coleta de dados a análise de conteúdo.

2.2.1 Levantamento Documental

A centralização de compras no âmbito da 9ª Brigada de Infantaria Motorizada engloba 9 (nove) Unidades Gestoras participantes, são elas: Comando da 9ª Brigada de Infantaria Motorizada (Escola) (UASG 160295); 1º Batalhão de Infantaria Motorizado (Escola) (UASG 160254); 2º Batalhão de Infantaria Motorizado (Escola) (UASG 160267); 57º Batalhão de Infantaria Motorizado (Escola) (UASG 160279); 15º Regimento de Cavalaria Mecanizada (Escola) (UASG 160255); 1º Batalhão de Engenharia de Combate (Escola) (UASG 160252); 25º Batalhão Logístico (Escola) (UASG 160274); 31º Grupo de Artilharia de Campanha (Escola) (UASG 160277); e Batalhão Escola de Comunicações (UASG 160251).

Para alcançar os objetivos propostos por esta pesquisa, há necessidade de analisar os processos licitatórios desde o início dos trabalhos de coordenação até a o término da vigência das Atas de Registro de Preços oriundas dos respectivos pregões eletrônicos.

A centralização de compras no âmbito do GUEs - 9ª Bda Inf Mtz iniciou no final do exercício financeiro 2012 para empregar os recursos recebidos ao longo do exercício 2013. Devido ao caráter pioneiro da atividade e a falta de experiência dos agentes da administração nesse tipo de atividade, os trabalhos foram realizados parcialmente pelas UG envolvidas, restando poucas informações úteis a presente pesquisa, inviabilizando uma análise detalhada.

O período mais recente que atende ao requisito de processos concluídos coincide com os certames elaborados para atender as demandas dos Jogos Olímpicos de 2016. Devido a peculiaridade da atividade que as Organizações Militares foram empregadas e o aumento significativo do aporte de recursos financeiros para atender necessidade específicas, as licitações realizadas não refletem as necessidades rotineiras da administração, desvirtuando o objetivo da presente pesquisa.

Assim, o período selecionado para análise dos dados compreende as atividades iniciadas no exercício financeiro 2014 para execução dos créditos descentralizados ao longo do exercício financeiro 2015.

O levantamento documental está dividido por fontes de dados, balizadas pela pesquisa no Portal de Compras do Governo Federal, levantamento de documentos de coordenação da 9ª Bda Inf Mtz, relatório consolidado sobre Grupos de Coordenação e Acompanhamento das Licitações e Contratos (GCALC), elaborado pela Diretoria de Gestão Orçamentária (DGO), e processos semelhantes desenvolvidos por outras Organizações Militares.

O levantamento dos documentos de coordenação das atividades propicia analisar o método adotado pela 9ª Bda Inf Mtz, o comprometimento dos participantes no cumprimento das metas estabelecidas, identificando os aspectos positivos negativos e as oportunidades de melhoria do planejamento.

Os dados obtidos no Portal de Compras do Governo Federal possibilitam a análise das informações relativas aos pregões eletrônicos executados, extraindo informações que auxiliam na conclusão sobre a eficiência e eficácia dos processos. Numeração de pregão, data de divulgação da Intenção de Registro de Preços, data de abertura das propostas, data de homologação, valor estimado da licitação, valor homologado, quantidade de itens relacionados, quantidade de itens homologados e a quantidade de UG participantes oferecem esse panorama.

Diante do novo modelo de compras proposto para as Unidades Gestoras (UG) do Exército Brasileiro, a Secretaria de Economia e Finanças (SEF), através da Diretoria de Gestão Orçamentária (DGO), elaborou um relatório consolidado sobre as atividades executadas pelos Grupos de Coordenação e Acompanhamento das Licitações e Contratos (GCALC), consolidando as informações obtidas pelas Inspetorias de Contabilidade e Finanças do Exército (ICFEx) em relação às UG vinculadas. Esse documento, elaborado em 04 de agosto de 2017, aponta a organização dos GCALC à época, os principais ganhos operacionais e organizacionais mensurados, os ganhos operacionais e organizacionais apontados pelos GCALC já existentes (não mensurados), lições aprendidas, as boas práticas observadas, as principais dificuldades encontradas, as oportunidades de melhoria e, finalizando, a avaliação sintética dos Chefes de ICFEx quanto à viabilidade de execução, resultados alcançados e potencial de ganhos futuros. Assim, o estudo do referido documento permite aperfeiçoar o método aplicado pela 9ª Bda Inf Mtz.

Outra linha de pesquisa documental visa a obtenção de documentos de coordenação de atividades semelhantes incrementadas por outras Organizações Militares, que oportuniza traçar um paralelo com as atividades da Brigada em estudo, propondo a implantação de medidas de coordenação que buscam o aprimoramento do processo.

3 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Os resultados obtidos serão apresentados seguindo uma seqüência iniciada com a apresentação dos documentos de coordenação das atividades, permitindo o entendimento sobre a seqüência dos trabalhos propostos para serem executados, os prazos estabelecidos e os objetivos a serem alcançadas. Após, serão abordados os dados obtidos no Portal de Compras do Governo Federal, que possibilita a interpretação numérica dos resultados obtidos nos processos licitatórios, permitindo explorar a eficiência e a eficácia dos pregões.

No prosseguimento, serão abordadas as principais lições aprendidas com a implantação da sistemática de compras centralizadas pelos Grupos de Coordenação e Acompanhamento das Licitações e Contratos (GCALC), elaborado pela Diretoria de Gestão Orçamentária (DGO), que contribui com as informações voltadas para os aspectos positivos, negativos e oportunidades de melhorias. Finalizando, será apresentado modelo semelhante aplicado por outras Organizações Militares que permitirá traçar um paralelo entre os métodos utilizados e apontar inovações úteis a 9ª Bda Inf Mtz.

3.1 COORDENAÇÃO DAS ATIVIDADES

Conforme já abordado, para análise do processo de centralização de compras desenvolvido pelas Organizações Militares subordinadas a 9ª Bda Inf Mtz, foi selecionada a atividade que iniciou no exercício financeiro 2014 para aplicação dos créditos orçamentários recebidos no exercício financeiro 2015, pelos motivos já apontados.

As atividades de coordenação dos trabalhos são atribuídas ao Comando da 9ª Brigada de Infantaria Motorizada (Escola), encarregada de elencar os principais objetos a serem licitados, considerando a obrigatoriedade de serem comuns a todos os envolvidos e necessários para o cumprimento das atividades administrativas e operacionais das Organizações Militares.

Determinado os objetos dos pregões a serem licitados, faz as distribuições para as Unidades Gestoras envolvidas, buscando, dentro das possibilidades, conciliarem o objeto com as especialidades e peculiaridades das Organizações Militares.

O método utilizado pela 9ª Bda Inf Mtz, segundo Baily et al. (2000), é considerado o mais adequado, a combinação da centralização total com a

descentralização total, distribuindo a atribuição da compra centralizada dentro da afinidade de cada Órgão, evitando as desvantagens da Centralização Total e da Descentralização Total.

Essa forma também foi defendida pelo TCU, através do TC 017.778/2016-6, que aponta “A vantagem de um modelo semelhante de compras compartilhada seria o de ocupar setores especializados em compras, já existentes na Administração, criar nichos de especialização em determinados objetos, facilitando a padronização desses objetos”.

Pela análise das orientações emanadas no art. 12º da Portaria nº 01-SEF, de 27 de janeiro de 2014, que prevê “O SRP, no âmbito do Exército, obedecerá ao planejamento dos órgãos setoriais e seus órgãos técnicos normativos quanto aos procedimentos para aquisição dos bens e serviços peculiares aos sistemas sob sua responsabilidade, o qual regulará se as licitações e respectivas compras serão realizadas centralizadamente pelo próprio órgão, ou por alguma UG vocacionada em âmbito regional ou diretamente pelas UG interessadas”, é possível a compreensão que a organização dos trabalhos da 9ª Bda Inf Mtz está alinhada com as diretrizes legais.

A busca por documentos oficiais que regularam a produção dos trabalhos desenvolvidos pelas Unidades Gestoras, como Documentos Internos do Exército e Ordens de Serviço, não obteve resultado. As atividades foram desenvolvidas com base na criação de um grupo de trabalho, composto pelos Chefes das Seções de Aquisição, Licitação e Contrato (SALC) e pregoeiros da UG participantes, realizando reuniões de coordenação na sede da 9ª Bda Inf Mtz e envio de mensagens pelo correio eletrônico funcional das SALC envolvidas.

Apesar de não ser uma fonte formal para o direcionamento da pesquisa realizada, os dados obtidos puderam ser ratificados pelas informações disponíveis no Portal de Compras do Governo Federal, servindo de meio auxiliar para este trabalho.

O trabalho iniciado em outubro de 2014 contou com a participação de todas as 9 (nove) Unidades Gestoras da 9ª Bda Inf Mtz, sendo atribuída a seguinte distribuição de pregões a serem realizados:

Organização Militar	UASG	Objeto Licitado
Comando do Grupamento de Unidades Escola - 9ª Brigada de Infantaria Motorizada (GUEs – 9º Bda Inf Mtz)	160295	Material permanente de copa e cozinha
		Material de consumo de copa e cozinha
1º Batalhão de Infantaria Motorizado (Escola)	160254	Material de expediente
2º Batalhão de Infantaria Motorizado (Escola)	160267	Material de limpeza
57º Batalhão de Infantaria Motorizado (Escola)	160279	Material elétrico
15º Regimento de Cavalaria Mecanizado	160265	Serviço de Buffet
		Locação de banheiro químico
Batalhão Escola de Comunicações	160251	Material de GLO
		Material para instrução
25º Batalhão Logístico (Escola)	160274	Material para manutenção de viaturas
		Serviço de manutenção de viaturas
31º Grupo de Artilharia de Campanha	160277	Material permanente de informática
		Material de consumo de informática
1º Batalhão de Engenharia de Combate	160252	Material para manutenção de bens móveis
		Ferramentas

QUADRO 1: Quadro de distribuição de pregões

Fonte: O autor

Do exposto, foram elencados 15 (quinze) objetos de pregões para serem licitados, distribuídos pelas 9 (nove) Unidades Gestoras participantes.

Outro conteúdo importante para balizarem a pesquisa foram os prazos impostos pelo GUEs – 9º Bda Inf Mtz:

- 10 de novembro de 2014: reunião de coordenação e prazo final para consolidar a relação de itens dos pregões eletrônicos;
- 30 de novembro de 2014: prazo final para publicação das Intenções de

Registro de Preços (IRP) no Comprasnet;

- 20 de dezembro de 2014: prazo para as IRP estarem encerradas;

-21 a 31 de dezembro de 2014: realização de ajustes finais e consolidação dos editais; e

- 05 de janeiro de 2015: prazo para remessa dos processos para a CJU/RJ.

Da análise dos prazos impostos para a execução das atividades, nota-se que do início das atividades de coordenação até a remessa do processo para análise jurídica na CJU/RJ, foi concedido o prazo aproximado de 75 dias.

Nesse período, pelo planejamento, as Unidades Gestoras deveriam, de forma resumida, elaborar a relação de itens do pregão, definindo a especificação técnica de cada material ou serviço, realizar a pesquisa de mercado conforme a legislação vigente a época, cadastrar a IRP no Comprasnet, a Unidade Gestora Gerenciadora (UGG) divulgar a IRP, as Unidades Gestoras Participantes (UGP) cadastrar suas manifestações de participação na IRP, a UGG confirmar a participação de todas UGP na IRP, as UGP enviar a documentação exigida para UGG, a UGG analisar a documentação recebida, montar o Edital e o Termo de Referência do pregão eletrônico e encaminhar para análise jurídica.

Considerando que o período de outubro a dezembro de cada ano coincide com o encerramento do exercício financeiro, ocasião que exige esforço intenso dos agentes da administração, sendo vedada a concessão de férias para militares e servidores civis envolvidos, é perceptível que os responsáveis pela montagem do processo não teriam tempo disponível para dedicar-se de forma exclusiva para o projeto conduzido pelo GUEs – 9º Bda Inf Mtz, inviabilizando o cumprimento dos prazos impostos.

3.2 ANÁLISE DOS PREGÕES

Dando prosseguimento na pesquisa, com o objetivo de apresentar um panorama do andamento dos processos licitatórios previstos para serem executados, foram consultados os dados disponíveis no Portal de Compras do Governo Federal, apresentando o seguinte resultados:

OM	UASG	Objeto Licitado	Pregão	Situação
(GUEs – 9º Bda Inf Mtz)	160295	Material permanente de copa e cozinha	02/2015	Abandonado
		Material de consumo de copa e cozinha	03/2015	Homologado
1º BI Mtz (Es)	160254	Material de expediente	X	Não realizado
2º BI Mtz (Es)	160267	Material de limpeza	X	Não realizado
57º BI Mtz (Es)	160279	Material elétrico	03/2015	Homologado
15º RC Mec (Es)	160265	Serviço de Buffet	09/2014	Homologado
		Locação de banheiro químico	10/2014	Homologado
B EsCom	160251	Material de GLO	01/2015	Homologado
		Material para instrução		
25º B Log (Es)	160274	Material para manutenção de viaturas	06/2015	Homologado
		Serviço de manutenção de viaturas	05/2015	Homologado
31º GAC	160277	Material permanente de informática	X	Não realizado
		Material de consumo de informática	X	Não realizado
1º Batalhão de Engenharia de Combate	160252	Material para manutenção de bens móveis	01/2015	Homologado
		Ferramentas		

QUADRO 2: Quadro de acompanhamento dos pregões

Fonte: Portal de Compras do Governo Federal

Deve ser esclarecido que as UG 160251 e 160252 agruparam os dois objetos de compra em apenas um processo licitatório. A análise do Quadro 2 permite apurar que das 15 (quinze) propostas de pregão apresentadas na reunião de coordenação apenas 10 (dez) foram homologadas, isto é, permitiram a aquisição dos materiais e serviços requeridos pela administração. Assim, apenas 67% dos pregões propostos foram concluídos.

Dos pregões homologados temos os seguintes dados:

UASG	Pregão	Abertura	Homologação	UGP
160295	03/2015	22/02/16	26/02/16	7
160279	03/2015	02/07/15	27/07/15	8
160265	09/2014	21/07/15	13/08/15	7
	10/2014	02/07/15	16/07/15	7
160251	01/2015	22/10/15	28/04/16	7
160274	06/2015	11/05/16	29/06/16	8
	05/2015	17/08/15	24/09/15	8
160252	01/2015	18/06/15	07/08/15	7

QUADRO 3: Quadro de acompanhamento dos pregões – abertura x homologação x quantidade de participantes.

Fonte: Portal de Compras do Governo Federal

O objetivo proposto pelo projeto desenvolvido em 2014 era obter capacidade para a aplicação dos recursos financeiro descentralizados em 2015. Para verificar se um processo licitatório alcançou a finalidade citada, deve ser considerado aqueles pregões eletrônicos que tiveram suas Atas homologadas dentro do exercício financeiro 2015, gerando capacidade de empenho dos créditos descentralizados.

Desta forma podemos afirmar que o pregão nº 03/2015 da UASG 160295, o pregão nº 01/2015 da UASG 160251 e o pregão 06/2015 da UASG 160274 não obtiveram o resultado desejado. Assim, dos 8 (oito) processos licitatórios concluídos, apenas 5 (cinco) atenderam o objetivo de gerar capacidade de empenho no exercício 2015, representando 62,5% dos processos concluídos.

Ao considerar como base as 15 (quinze) propostas de pregões iniciais, indicados na reunião de coordenação inicial, pode afirmar que apenas 33,33 % dos processos alcançaram o objetivo proposto.

Ainda no Quadro 3, ao analisar a quantidade de Unidades Gestoras Participantes nos processos homologados, apura-se que dos 8 (oito) pregões realizados, em apenas 3 (três) pode ser constatado a participação de todas as UG envolvidas nos trabalhos de centralização do GUEs – 9º Bda Inf Mtz. Nas 5 (cinco) restantes, uma UG, de forma alternada, deixou de manifestar interesse na IRP, não

tendo os benefícios e direitos de Unidade Gestora Participante dos pregões.

Outra análise pode ser feita através dos dados disponíveis no Portal de Compras do Governo Federal para identificar o valor estimado da licitação, aquele obtido através da pesquisa de mercado elaborada pela administração e utilizado como parâmetro para licitar dentro dos valores previstos da dotação orçamentária do Órgão, o valor total a Ata do pregão, compreendendo o somatório dos resultados finais do certame, a quantidade de itens previstos no Termo de Referência, compreendendo a necessidade inicial da OM, e a quantidade de itens adjudicados e homologados, sendo os materiais e serviços realmente disponíveis para serem adquiridos.

UASG	Pregão	Valor Estimado	Valor Homologado	Nº itens inicial	Nº itens homologados
160279	03/2015	R\$ 11.396.191,77	R\$ 2.867.898,96	164	164
160265	09/2014	R\$ 2.722.280,00	R\$ 1.463.231,50	14	14
	10/2014	R\$ 87.150,00	R\$ 66.134,00	3	3
160274	05/2015	R\$ 27.986.508,36	R\$ 12.900.519,18	398	398
160252	01/2015	R\$ 3.800.001,54	R\$ 2.448.144,43	301	301
Total		R\$ 45.992.131,67	R\$ 19.745.928,07	-	-

QUADRO 4: Quadro de acompanhamento dos pregões – valor estimado x valor homologado / nº de itens inicial x nº de itens homologados.

Fonte: Portal de Compras do Governo Federal

Dos dados apresentados no Quadro 4, é nítida a diferença de valores estimados e homologados, representando a economia aos cofres públicos, onde nota-se a redução de 57,07% no valor a ser adquirido o produto. Outra informação positiva é a quantidade de itens homologados ser igual a quantidade inicial planejada, não havendo incidência de itens desertos nas referidas licitações, fato que representaria perda na capacidade de aquisição das OM.

3.3 RELATÓRIO CONSOLIDADO SOBRE GCALC

A Secretaria de Economia e Finanças do Exército, buscando apurar os resultados e as potencialidades das centralizações de compras realizadas pelas Unidades Gestoras (UG) do Exército Brasileiro, por intermédio da Diretoria de Gestão Orçamentária (DGO), elaborou em 04 de agosto de 2017, um relatório consolidado sobre GCALC com dados extraídos dos relatórios apresentados pelas

Inspetorias de Contabilidade e Finanças do Exército (ICFEx). O Exército Brasileiro conta com 12 (doze) ICFEx distribuídas em todo território nacional, encarregadas da realização da contabilidade analítica e do desenvolvimento das atividades de auditoria e fiscalização nas Unidades Gestoras vinculadas.

O relatório apresentado consolidou as informações obtidas até 14 de julho de 2017, incluindo o escopo do período em análise na presente pesquisa, englobando os processos realizados nos anos 2014 e 2015. O referido documento aponta em seu conteúdo a organização dos GCALC, os principais ganhos operacionais e organizacionais mensurados, os ganhos operacionais e organizacionais não mensurados, as lições aprendidas, as boas práticas observadas pelos GCALC existentes à época, as principais dificuldades encontradas, as oportunidades de melhoria, uma avaliação sintética dos Chefes das ICFEx quanto à viabilidade de execução, resultados alcançados e potencial de ganhos futuros, encerrando com a conclusão. Apontaremos o conteúdo do relatório abordando os aspectos mais relevantes para a presente pesquisa.

No período pesquisado, quanto a organização dos GCALC, as ICFEx identificaram o potencial de constituição de 50 GCALC pelas diversas UG mas apenas 28 GCALC estavam em andamento, restando um potencial ocioso de 44% da capacidade do Exército. Foi observado que das 412 UG, apenas 216 estavam envolvidas nos processos dos GCALC, representando 52,43% do total de UG vinculadas ao Exército Brasileiro. Destaca que no âmbito da 1º ICFEx, a qual o GUEs – 9º Bda Inf Mtz e suas Organizações Militares subordinadas estão vinculadas, não foi contabilizada a existência de GCALC, demonstrando que o processo desenvolvido pela Brigada não foi reconhecido pela ICFEx.

Na abordagem dos principais ganhos operacionais e organizacionais mensurados, foram planejados pelas UG a realização de 795 pregões dos quais 422 estavam em andamento, representando 53,1% do total, e 303 haviam sido homologados, representando 38,1% do montante planejado. Foi identificado que 1.837 pregões deixaram de ser realizados, trazendo uma economia processual de aproximadamente R\$ 27.555.000,00. A economia advinda dos processos realizados contabilizou o total aproximado de R\$ 1.437.208.000,00.

Dos ganhos operacionais e organizacionais não mensurados apontados pela

DGO, podemos destacar a redução dos preços contratados e custos financeiros envolvidos na contratação, maior transparência nos certames, economia de escala, redução do número de adesão às Ata de Registro de Preços (caronas), racionalização dos meios em pessoal, material e serviços, economia de tempo, maior especialização das equipes, diminuição do quantitativo de licitações realizadas, maior troca de experiências entre as UG e a melhoria na qualidade dos processos licitatórios.

No trecho do relatório que trata das lições aprendidas pelas Unidades Gestoras que participaram dos processos dos GCALC, podemos destacar que houve o aumento do controle dos pregões no âmbito das Guarnições envolvidas, o aperfeiçoamento dos profissionais no gerenciamento da Ata de Registro de Preços, a comunicação constante entre as UG participantes e o trabalho em equipe, aplicando o esforço conjunto, a necessidade de resposta das UG participantes às solicitações de demanda, mesmo que negativamente, para o controle da UG gerenciadora, a obrigatoriedade de clareza na descrição e necessidade dos itens a serem adquiridos, levando-se a uma maior padronização e a necessidade da participação dos OD nas reuniões dos GCALC, diferente do que preconiza a Portaria nº 01-SEF, de 27 de janeiro de 2014, que apresenta somente o Fiscal Administrativo como constituintes dos Grupos

Entre as boas práticas observadas pelos GCALC analisados, a Diretoria de Gestão Orçamentária apontou, entre outros, a distribuição equitativa das missões de elaboração dos editais e processos licitatórios, levando-se em consideração o grau de complexidade de cada certame, o estabelecimento de calendário para conclusão dos certames, evitando-se solução de continuidade, a utilização dos meios de tecnologia da informação (TI) para troca de mensagens rápidas, como a utilização do Zimbra, e a criação de grupos nos aplicativos *WhatsApp* e *EBChat*, a realização de reuniões quinzenais, com local de reunião itinerante, ocorrendo nas SALC das OM do GCALC, com atas geradas e enviadas aos integrantes, com a previsão da próxima reunião, a confecção, para a reunião do GCALC, de uma tabela de acompanhamento da situação referente aos prazos e andamento dos processos licitatórios, a utilização e compartilhamento de processos mais atualizados e já corrigidos pela CJU e a disponibilização, na Intranet, de informações sobre o GCALC, legislações, participantes, apresentações, atas, pautas das reuniões.

As principais dificuldades encontradas pelas UG analisadas no relatório foram, entre outras, o aumento do tempo da licitação, advindo principalmente da necessidade de consolidação das informações das UG participantes, os planejamentos ineficazes, as demandas e quantitativos exagerados de itens a serem adquiridos, a falta de padronização dos processos, o descumprimento de prazos estabelecidos, o desconhecimento da legislação pelos agentes da administração envolvidos, a carência de pessoal especializado e capacitado para a execução dos processos, as dificuldades relacionadas às pesquisas de preços, as especificações incompletas e/ou errôneas e informações não fidedignas, a falta de comunicação entre as OM envolvidas, a baixa sensibilização quanto à importância do GCALC pelos tomadores de decisão das OM participantes, a dificuldade da UG gerenciadoras em dirimir dúvidas aos fornecedores sobre itens incluídos pelas UG participantes, o conflito no estabelecimento de prioridades, considerando as peculiaridades das UG participantes e o descompasso entre quantidades licitadas e quantidades empenhadas, gerando frustração e aumento de incertezas para futuras licitações por parte do fornecedor.

Como oportunidade de melhoria, o relatório cita a maior eficácia nas pesquisas de preços, retratando de forma fidedigna os valores praticados no mercado, o cumprimento dos prazos estabelecidos pelos agentes envolvidos, a melhoria nos planejamentos, o aumento de itens a serem licitados, permitindo a maior variedade de produtos a serem adquiridos, atendendo as necessidades das diversas OM, melhores parâmetros para definição dos quantitativos a licitar, buscando aproximá-lo da quantidade a ser adquirida, o aumento da capacitação e atualização dos agentes da administração, o aumento do quantitativo de pessoal nas SALC, maior frequência nas reuniões para ajustes, com objetividade e informações atualizadas e o aprimoramento das especificações dos objetos das licitações.

Confrontando os dados obtidos do relatório elaborado pela DGO, já citados acima, com as informações do processo de centralização de compras coordenado pelo GUEs – 9º Bda Inf Mtz, objeto desta pesquisa, podemos traçar um paralelo com medidas já adotadas pela Brigada e outras que podem ser implementadas, visando a otimização dos processos e o ganho de eficiência e eficácia na administração dos recursos.

No modelo adotado pela Brigada, há registro de participação apenas dos chefes de SALC nas reuniões de coordenação das atividades, afastando os tomadores de decisão das OM, cabe ressaltar o Fiscal Administrativo e o Ordenador de Despesas, das prioridades e prazos estabelecidos pelos coordenadores. Estas, muitas vezes, confrontam com as necessidades administrativas da OM participante, fato que prejudica a priorização dos trabalhos desencadeados pela SALC e a conseqüente perda dos prazos estabelecidos pela Brigada.

Outro ponto que merece destaque é a possibilidade de reduzir o intervalo das reuniões de coordenação, resultando com a elaboração de relatórios constantes de acompanhamento e verificação de metas e prazos, disponibilizando estas informações na intranet das OM envolvidas. A conduta abordada permitiria a maior interação entre os agentes e evitaria a perda dos prazos estabelecidos, mantendo a solução de continuidade dos processos licitatórios.

Finalizando, percebem-se, talvez como fator central, que diante da evolução constante da legislação que permeia o processo licitatório na Administração Pública Federal, tornam-se necessários os investimentos na capacitação dos agentes da administração envolvidos nos variados processos de compras e contratações de serviços das OM.

É incomum nas organizações militares de corpo de tropa, como o caso das OM subordinadas ao GUEs – 9º Bda Inf Mtz, o aporte de recursos orçamentários para a capacitação dos militares e servidores civis envolvidos com os processos licitatórios, exigindo a condução de licitações complexas sem a experiência mínima necessária para a atividade, ocasionando constantes atrasos com interposição de recursos pelas empresas licitantes e o cometimento de possíveis impropriedades e irregularidades da administração da OM, prejudicando, no caso de licitações centralizadas, todas as Organizações Militares envolvidas.

3.4 PRORASAM

Instituído pela Portaria nº 193-EME, de 23 de novembro de 2012, o Programa de Racionalização Administrativa da Guarnição de Santa Maria (PRORASAM) buscava a racionalização administrativa por intermédio de uma análise e melhoria dos processos de apoio administrativo que ocorriam nas OM da Guarnição de Santa Maria, objetivando minimizar a utilização de militares combatentes em tarefas administrativas, fator que prejudica o preparo e o emprego das suas OM

operacionais.

O Programa também serviu como piloto na gestão de guarnições de grande vulto, sendo objeto de estudo pelo Estado-Maior do Exército (EME), tendo este a obrigatoriedade de manter uma base de conhecimento e lições aprendidas a serem replicadas em guarnições com características semelhantes às da guarnição de Santa Maria.

O Gerente do Programa foi o Comandante da 3ª Divisão de Exército, que estabeleceu o Grupo de Elaboração, Gerenciamento e Acompanhamento do Programa (GEGAP). A primeira fase do Programa tinha o objetivo de estudar os processos considerados mais relevantes para as OM da Guarnição de Santa Maria, sendo estes mapeados e avaliados, discutidos diretamente com os Órgãos de Direção Setorial (ODS) responsáveis pela eliminação de “gargalos”, bem como as modificações necessárias, visando a sua assimilação pelo consequente modelo de gestão.

Nas fases seguintes os objetivos foram a busca por novos modelos de gestão para os processos elencados na 1ª fase e, posteriormente, sua validação e implantação na estrutura da Guarnição.

Segundo Ceia (2018), na área de licitações e contratos, o objetivo inicial do Programa era a criação de uma seção única que aportaria todo encargo de gerir os processos licitatórios para toda Guarnição. Tal fato esbarrou na necessidade de perda de autonomia administrativa por parte das OM envolvidas, havendo o repasse de todo crédito orçamentário para uma única UG. Assim, o receio de perda de poder de decisão dos comandantes de OM para aplicação dos recursos afastou tal solução.

Após sucessivos ajustes, o modelo adotado foi a criação de uma Seção de Licitação de Guarnição, dividida em Subseção de Administração e Apoio Técnico (S Seç Adm Ap Tec), responsável por estudos e projetos, de logística e sistemas, de pessoal e fiscalização e de relacionamento com as OM da Gu, uma Subseção de Licitações, encarregada das sanções administrativas, pesquisa de preços e células de licitações com grupos de materiais e serviços definidos, e uma Subseção Jurídica, vinculada ao organograma como assessoramento (BRASIL, 2016a). Assim, a divisão de tarefas permitiu a especialização dos agentes da administração responsáveis pela execução dos trabalhos.

A sistemática de compras adotada na Guarnição de Santa Maria se resume na disponibilização de uma lista de itens padrão pela Seção de Licitações de Guarnição, onde todas as OM envolvidas inserem suas necessidades através do SIASG, tornando-as Unidades Gestoras Participantes (UGP) do processo licitatório. As atribuições da fase interna, incluindo a pesquisa de preços e a elaboração do Termo de Referência, e da fase externa, com a realização do certame licitatório, são de responsabilidades da Seção de Licitações de Guarnição.

Após a homologação da licitação, as Unidades Gestoras Participantes se encarregam apenas de empenhar os créditos disponíveis, desonerando a administração das OM de toda elaboração do processo licitatório.

Assim, a redução da carga de trabalho nas SALC das OM participantes permitiu que parte dos seus efetivos passassem a compor a Seção de Licitações da Guarnição, mobiliando com efetivo especializado e capacitado.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Finalmente, após os dados analisados nesse estudo, torna-se imperioso afirmar que a busca do GUEs – 9º Bda Inf Mtz em centralizar as licitações das Organizações Militares Diretamente Subordinadas está alicerçada nos Objetivos Estratégicos do Exército Brasileiro e nos ditames legais vigentes para a Administração Pública Federal.

Conclui-se que o método utilizado pela Brigada para o período analisado nesta pesquisa não atendeu os objetivos propostos em sua plenitude ao considerar que apenas 33,33% das licitações planejadas foram executadas no prazo proposto, gerando capacidade de aquisição de produtos no exercício financeiro 2015.

Após o estudo sobre o método aplicado pelo GUEs – 9º Bda Inf Mtz e as informações contidas no Relatório Consolidado sobre GCALC, elaborado pela Diretoria de Gestão Orçamentária, é possível traçar algumas sugestões para os trabalhos desenvolvidos pelas OM envolvidas, visando a melhoria dos trabalhos de coordenação e execução dos processos licitatórios.

Uma possível oportunidade de melhoria para o processo, buscando manter a sistemática de centralização das licitações nas OM que possuem maior aptidão para o objeto licitado, como estudado nesta pesquisa, seria a ampliação do planejamento e coordenação das atividades. A maior coordenação entre os envolvidos, com a participação dos agentes decisores das OM, como o Ordenador de Despesas e o Fiscal Administrativo, além dos chefes das SALC, beneficiaria a conscientização das OM e o entendimento sobre a importância dos trabalhos realizados, facilitando o planejamento e a priorização das atividades atinentes à centralização de compras.

Necessitando de maior coordenação e envolvimento das Organizações Militares envolvidas, a tentativa de adequar o modelo adotado na Guarnição de Santa Maria à realidade das OM subordinadas ao GUEs – 9º Bda Inf Mtz seria outra solução.

A proposta estaria baseada na formação de uma Seção de Licitações do GUEs – 9º Bda Inf Mtz, composta por militares oriundos das diversas OM subordinadas, possuidores de experiência na área de licitações, que seriam encarregados de elaborarem os processos licitatórios para toda Brigada e

coordenarem a participação de todas OM subordinadas em todas as licitações. Vencendo a barreira inicial de agrupar a mão de obra necessária, o trabalho de coordenação e o cumprimento de prazos seriam facilitados pela unidade de comando existente em apenas uma seção.

Necessário aos dois modelos apontados nos parágrafos anteriores está o investimento em capacitação de pessoal, custeando cursos e estágios na área de licitações, ampliando o cabedal de conhecimento dos envolvidos e evitando o atraso e o insucesso dos certames por falhas dos agentes da administração. Acrescenta-se ainda a utilização ampla de Tecnologia da Informação para fins de ampla divulgação dos trabalhos realizados, bem como as medidas de coordenação e estabelecimento de prazos a serem seguidos.

Desta forma, as dificuldades enfrentadas pelos militares e servidores civis responsáveis pela execução das atividades aqui analisadas devem servir como aprendizado para as futuras rotinas administrativas do GUEs – 9º Bda Inf Mtz, buscando soluções tangíveis para as características desta Brigada operacional do Exército Brasileiro, alinhada à criação de um potencial GCALC para a melhoria da gestão dos recursos públicos a ela destinada.

REFERÊNCIAS

BAILY, Peter. FARMER, David. JESSOP, David. JONES, Davis. Compras: princípios e administração. São Paulo: Atlas, 2000.

BRASIL, **Decreto nº 7.892 de 23 de janeiro de 2013**. Regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. 2013.

_____. **Decreto nº 8.189 de 21 de janeiro de 2014**. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e remaneja cargos em comissão e funções comissionadas técnicas. 2014.

_____. Exército. 3ª Divisão de Exército. **Adoção e Implantação do Novo Modelo de Gestão dos Processos Administrativos da 1ª Fase do PRORASAM**. Santa Maria, RS, 2013.

_____. Exército. 3ª Divisão de Exército. **Normas para Funcionamento da Seção de Aquisições, Licitações e Contratos da Guarnição de Santa Maria – (SALC Gu SM) no Ano de 2015**. Santa Maria, RS, 2015b.

_____. Exército. 3ª Divisão de Exército. **Normas para Funcionamento da Seção de Aquisições, Licitações e Contratos da Guarnição de Santa Maria – (SALC Gu SM) no Ano de 2016**. Santa Maria, RS, 2016a.

_____. Exército. Comando do Exército. **Plano Estratégico do Exército (PEEx) 2016-2019**. Brasília, DF, 2014.

_____. Exército. Estado Maior do Exército. **Processo de Transformação do Exército**. 2010.

_____. Exército. **Portaria nº 193-EME, de 23 de novembro de 2012**. Diretriz para a Implantação da 1ª Fase do Programa de Racionalização Administrativa da Guarnição de Santa Maria. **Boletim do Exército**, Brasília, DF, n. 48, p. 65-69, 30 de novembro de 2012.

_____. Exército. **Portaria nº 1.507, de 15 de dezembro de 2014**. Aprova o Plano Estratégico do Exército 2016-2019, integrante da Sistemática de Planejamento Estratégico do Exército e dá outras providências. **Boletim do Exército**, Brasília, DF, nº 51/2014, 19 de dezembro de 2014.

_____. Exército. Secretaria de Economia e Finanças. **Portaria nº 01-SEF, de 27 de janeiro de 2014**. Brasília, DF, 2014.

_____. Exército. Secretaria de Economia e Finanças. **Relatório Consolidado sobre GCALC**. Disponível em: <<http://www.dgo.eb.mil.br/index.php/pt-br/boas-praticas/89-boas-praticas/292-gcalc>>. Acesso em 23 de agosto 2019.

_____. **Lei nº 10.520 de 17 de julho de 2002.** Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10520.htm>. Acesso em 15 de maio de 2019.

_____. Tribunal de Contas da União - TCU. **Acórdão nº 2348/2017 - Plenário.** Disponível em: <www.tcu.gov.br>. Acesso em: 15 de maio de 2019.

CEIA, Vinicius Maia. **O processo de aquisições no Exército Brasileiro, o caso da Guarnição de Santa Maria.** Artigo. Escola de Formação Complementar do Exército. Bahia, 2018.

COSTA, Luiz Gustavo da. **A racionalização como vetor para a melhoria da administração no Exército Brasileiro.** Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Escola de Formação Complementar do Exército / Centro Universitário do Sul de Minas – UNISMG como requisito parcial para a obtenção do Grau Especialização de Gestão em Administração Pública. Bahia, 2019.

ESQUIA, Jean Pier de Vasconcellos. **RELATÓRIO DE ASSESSORIA NA ÁREA DE LOGÍSTICA DE SUPRIMENTOS DA 3ª DIVISÃO DE EXÉRCITO – SANTA MARIA/RS.** 15 fev 2016.

PORTAL DA TRANSPARÊNCIA DO GOVERNO FEDERAL. Disponível em: <<http://www.transparencia.gov.br>>. Acessado em: 15 de maio de 2019.

PORTAL DE COMPRAS DO GOVERNO FEDERAL. Disponível em: <<https://www.comprasgovernamentais.gov.br>>. Acessado em: 15 de maio de 2019.

SQUEF, Flávia de Holanda Schmidt. **O poder de compras governamental como instrumento de desenvolvimento tecnológico: análise do caso brasileiro.** Texto para discussão/Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Rio de Janeiro: Ipea, 2014.

STEELE, P.; COURT, B. Profitable Purchasing Strategies. USA: McGraw Hill, 1996.