



EXÉRCITO BRASILEIRO  
ESCOLA DE FORMAÇÃO COMPLEMENTAR DO EXÉRCITO  
Curso de Gestão e Assessoramento de Estado-Maior - CGAEM



Ten Cel Art ALLAN DIAS MERCÊS

**A APLICAÇÃO DA METODOLOGIA DE ANÁLISE E SOLUÇÃO DE PROBLEMAS  
NO CASO DE INEXECUÇÃO CONTRATUAL DE FORNECEDORES COM UMA  
ORGANIZAÇÃO MILITAR DO EXÉRCITO BRASILEIRO**

Salvador  
2020

**Ten Cel Art Allan Dias Mercês**

**A APLICAÇÃO DA METODOLOGIA DE ANÁLISE E SOLUÇÃO DE PROBLEMAS  
NO CASO DE INEXECUÇÃO CONTRATUAL DE FORNECEDORES COM UMA  
ORGANIZAÇÃO MILITAR DO EXÉRCITO BRASILEIRO**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Escola de Formação Complementar do Exército / Centro Universitário do Sul de Minas – UNIS-MG como requisito parcial para a obtenção do Grau Especialização de Gestão em Administração Pública.

**Orientador: Prof. Dr. Fabricio Pelloso Piurcosky**

**Salvador  
2020**

**Ten Cel Art ALLAN DIAS MERCÊS**

**A APLICAÇÃO DA METODOLOGIA DE ANÁLISE E SOLUÇÃO DE PROBLEMAS  
NO CASO DE INEXECUÇÃO CONTRATUAL DE FORNECEDORES COM UMA  
ORGANIZAÇÃO MILITAR DO EXÉRCITO BRASILEIRO**

TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO  
APRESENTADO À ESCOLA DE  
FORMAÇÃO COMPLEMENTAR DO  
EXÉRCITO / CENTRO UNIVERSITÁRIO DO  
SUL DE MINAS – UNIS-MG COMO  
REQUISITO PARCIAL PARA A OBTENÇÃO  
DO GRAU ESPECIALIZAÇÃO DE GESTÃO  
EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.

Aprovado em

COMISSÃO DE AVALIAÇÃO

---

Prof. Dr. Fabricio Pelloso Piurcosky - Presidente  
UNIS

---

Profa. Ma. Leticia Veiga Vasques – Membro 1  
UNIS

---

Prof. Dr. Pedro dos Santos Portugal Júnior – Membro 2  
UNIS

# A APLICAÇÃO DA METODOLOGIA DE ANÁLISE E SOLUÇÃO DE PROBLEMAS NO CASO DE INEXECUÇÃO CONTRATUAL DE FORNECEDORES COM UMA ORGANIZAÇÃO MILITAR DO EXÉRCITO BRASILEIRO

Allan Dias Mercês<sup>1</sup>

## RESUMO

Este trabalho trata sobre a aplicação da Metodologia de Análise e Solução de Problemas - MASP, no caso de inexecução contratual de fornecedores, com uma Organização Militar. Tal abordagem é devida ao fato da ocorrência usual de inadimplemento contratual por parte dos fornecedores, vindo a causar prejuízos à administração militar. O objetivo deste estudo é apresentar alternativas que minimizem perdas de recursos causados por problemas durante a execução de contratos por fornecedores. Este propósito será alcançado através da utilização da MASP na situação-problema, além da realização de pesquisas do tipo aplicada, exploratória, bibliográfica, documental e qualitativa. A metodologia foi aplicada no quartel do 29º Grupo de Artilharia de Campanha Autopropulsado (29º GAC AP) – Grupo HUMAITÁ, localizado na cidade de Cruz Alta – RS. O estudo demonstrou a ocorrência contumaz de problemas com fornecedores, por motivos diversos, que impediram a liquidação de recursos no exercício financeiro vigente. A MASP identificou, através da utilização de ferramentas de qualidade, os atrasos de fornecedores, produtos entregues com defeito, serviços mal realizados e outros como as principais causas de inexecução contratual. Por fim, a MASP traçou o plano de ação com diversos procedimentos para bloquear o problema.

**Palavras-chave:** MASP. Inexecução contratual. Inadimplemento contratual.

## ABSTRACT

This work deals with the application of the Analysis and Troubleshooting Methodology, in the case of non-execution of contractual suppliers, with a Military Organization. Such an approach is due to the fact that the usual occurrence of contractual default by suppliers, causing losses to the military administration. The aim of this study is to present alternatives that minimize resource losses caused by problems during the execution of contracts by suppliers. This purpose will be achieved through the use of the Analysis and Troubleshooting Methodology in the problem situation, in addition to conducting applied, exploratory, bibliographic, documentary and qualitative research. The methodology was applied at the barracks of the 29º Grupo de Artilharia de Campanha Autopropulsado (29º GAC AP) – Grupo HUMAITÁ, located in the city of Cruz Alta - RS. The study demonstrated the frequent occurrence of problems with suppliers, for some reasons, which prevented the settlement of resources in the current financial year. The Analysis and Troubleshooting Methodology identified, through the use of quality tools, supplier delays, defective products, poorly performed services and others as the main causes of contractual non-performance. Finally, the Analysis and Troubleshooting Methodology outlined the action plan with several procedures to block the problem.

**Keywords:** Analysis and Troubleshooting Methodology. Contractual non-performance. Contractual default.

<sup>1</sup> Ten Cel de Artilharia da turma de 1999. Especialização em Pós-graduação em Aperfeiçoamento em Conhecimentos Militares na Escola de Aperfeiçoamento de Oficiais. Pós-graduando em Gestão em Administração Pública.

# **A APLICAÇÃO DA METODOLOGIA DE ANÁLISE E SOLUÇÃO DE PROBLEMAS NO CASO DE INEXEÇÃO CONTRATUAL DE FORNECEDORES COM UMA ORGANIZAÇÃO MILITAR DO EXÉRCITO BRASILEIRO**

## **1 INTRODUÇÃO**

A administração pública, nos dias atuais, está cada vez mais dinâmica e evolui, dia a dia, para se desburocratizar e se tornar mais gerencial e eficiente. Os processos, que são regidos por leis e regulamentos diversos, têm mudado o foco da sua execução propriamente dita para a efetividade de resultados. Nesse sentido, a administração em uma Organização Militar do Exército Brasileiro deve seguir essa tendência, considerando suas próprias peculiaridades.

O formato de administração gerencial, no entanto, não substitui, por completo, seu antecessor burocrático e os processos administrativos ainda são fundamentais para contratantes e contratados. Assim, para preservar o interesse da administração pública como um todo, a busca pela prevenção contra práticas passíveis de prejudicar a administração militar deve ser adotada e a metodologia de Análise e Solução de Problemas pode ser de grande valia.

Este trabalho aborda a aplicação da ferramenta de Análise e Solução de Problemas – MASP – no caso de inexecução contratual de fornecedores, com uma Organização Militar do Exército Brasileiro. Como o problema de inexecução contratual de fornecedores, em uma Organização Militar do Exército Brasileiro, pode ser solucionado, utilizando-se a MASP? A metodologia pode sistematizar o processo de identificação, priorização, análise e solução do problema apresentado visando promover a melhoria desejada para a Unidade Militar.

Tal abordagem é devida ao fato de que a inexecução contratual, por parte de fornecedores, ocorre com relativa frequência e pode vir a causar a necessidade da realização de processos administrativos, a ocorrência de Restos a Pagar e impactos nos recursos destinados à instituição. Esse fato está relacionado ao complexo processo de compras ou contratação de serviços na administração pública, podendo gerar dúvidas por envolver diversas legislações e estar sujeito a um ordenamento jurídico e administrativo que carece de grande atenção. Este trabalho é relevante para os militares do Exército Brasileiro que trabalham na administração de suas Organizações Militares, principalmente na parte de aquisição de bens, na contratação de serviços e com contratos. Para o pesquisador, a pesquisa é importante pois aprofunda, sobremaneira, o conhecimento no assunto, favorecendo seu trabalho na fiscalização administrativa na Unidade em que serve.

É importante ressaltar, também, a contribuição do trabalho para a sociedade atual, que exige cada vez mais a gestão com qualidade, eficiência e eficácia dos escassos recursos públicos.

O objetivo deste estudo é apresentar alternativas que minimizem perdas de recursos causados por problemas durante a execução de contratos por fornecedores.

Este propósito será atingido através de uma pesquisa aplicada, exploratória, bibliográfica, documental e qualitativa.

## 2 A METODOLOGIA DE ANÁLISE E SOLUÇÃO DE PROBLEMAS - MASP

A MASP é baseada no Ciclo PDCA, contudo este método é utilizado para manter e melhorar resultados de um processo já estabilizado, com metas atingidas e aceitáveis. Segundo Faria (2019), “também conhecido como Ciclo de Deming, o PDCA é uma das primeiras ferramentas de gestão da qualidade (ou ferramentas gerenciais) e permite o controle do processo.”

Em contrapartida, quando o processo apresenta problemas que precisam ser resolvidos, utiliza-se o Método para Análise e Solução de Problemas – MASP (MENEZES, 2013).

### 2.1 AS FASES DA MASP

A Metodologia de Análise e Solução de Problemas – MASP é um procedimento que, através de uma sequência lógica de análise e solução, pode conduzir a uma resposta mais satisfatória de uma situação-problema. O processo é dividido em etapas, sendo possível, ao longo das mesmas, identificar os erros, os problemas a serem tratados e suas prováveis causas.

A MASP tem os seguintes objetivos (MENEZES, 2013): adoção de uma mesma linguagem facilitando e estimulando a comunicação e a troca de experiência entre grupos de melhoria; organização e otimização dos esforços e recursos através de uma atuação conduzida por um planejamento e análise bem esquematizados e direcionada sobre os pontos prioritários para o alcance de melhorias significativas e, por fim, o estímulo e orientação para pensar, analisar e avaliar os problemas de uma forma mais estruturada.

Ainda segundo Menezes (2013), o processo completo da MASP possui oito etapas (baseadas no Ciclo PDCA), que são: identificação do problema, observação, análise, plano de ação, ação, verificação, padronização e conclusão (figura 1). Cada uma dessas etapas possui um objetivo claramente definido e tarefas a serem executadas. Para isso, podem ser utilizadas diversas ferramentas, dentre as quais podemos citar a Folha de Verificação, o *Brainstorming*, o Histograma, o Diagrama de Pareto, o Diagrama de Ishikawa, o Diagrama de Dispersão/Correlação, os Gráficos e Cartas de Controle, a Matriz GUT, os Cinco Porquês, o 5W2H e o Fluxograma.

Na 1ª fase, a de identificação, é feita a definição clara do problema e observada sua importância. De acordo com Menezes (2013), o problema escolhido deve ser o mais importante, baseado nas informações disponíveis. Além disso, deve-se buscar todos os dados do histórico do problema e ressaltar a importância de sua solução, destacando suas vantagens e fixando metas. Ainda nesta fase deve-se nomear as equipes ou responsáveis para o trabalho, estipulando limites e datas para a solução do problema. Podem ser utilizadas as ferramentas Diagrama de Pareto ou o Gráfico de Tendência / Gráfico de Controle.

Já a fase de observação, Menezes (2013) afirma que visa investigar aspectos específicos do problema, porém com uma visão ampla e de várias perspectivas. É feito o levantamento de dados para detalhar o problema, sendo também necessário vê-lo no próprio local onde ocorre. Nessa fase, as ferramentas Fluxograma de Processo, Estratificação e Folha de Verificação são as mais indicadas.

Figura 1 – O Ciclo PDCA / MASP e suas fases

PDCA	Fluxograma	Fase	Objetivo
P	1	Identificação do Problema	Definir claramente o problema Reconhecer sua importância
	2	Observação	Investigar as características específicas do problema com uma visão ampla e sob vários pontos de vista
	3	Análise	Descobrir as causas fundamentais
	4	Plano de Ação	Elaborar um plano para bloquear as causas fundamentais
D	5	Ação	Bloquear as causas fundamentais
C	6	Verificação	Verificar se o bloqueio foi efetivo
	?	(Bloqueio foi efetivo?)	
A	7	Padronização	Prevenir contra a reincidência do problema
	8	Conclusão	Recapitular todo o processo de solução do problema para trabalho futuro

Fonte: (MENEZES, 2013, p. 11).

A fase da análise é aquela, conforme Menezes (2013), em que há a busca pela descoberta das causas principais mais prováveis do problema, passando a se chamar de hipóteses. Assim como na fase da observação, a busca das principais causas do problema também devem ser realizadas no local onde o mesmo ocorre, de forma que se tenham informações extras. Após isso, é feita a análise das hipóteses de forma que se confirme se estas são realmente as causas do problema. Na fase da análise podem ser utilizadas diversas ferramentas, dentre as quais podemos citar o *Brainstorming*, o Histograma, o Diagrama de Ishikawa, o Diagrama de Dispersão/Correlação, a Matriz GUT e os Cinco Porquês.

A fase seguinte é a do plano de ação, que visa impedir a ocorrência do problema anulando suas principais causas. Menezes (2013) diz que são definidas ações atentando que estas ajam sobre as causas do problema e sobre seus efeitos colaterais. O plano de ação deve conter, ainda, um cronograma, um orçamento e as metas para a solução do problema. A principal ferramenta utilizada nessa etapa da metodologia é a 5W2H.

A fase da ação é aquela em que se executam os planos de ação com o intuito de bloquear as causas fundamentais do problema (MENEZES, 2013). Há, nesta etapa, a possibilidade da necessidade de treinamento e capacitação dos executores para agirem de acordo com o plano de ação traçado. É importante, também, que se registrem os resultados das ações executadas para que sejam utilizadas na fase de verificação

Após executadas as ações determinadas pelo plano de ação, a fase da verificação tem o objetivo de verificar se o bloqueio foi efetivo e certificar-se que o problema não ocorrerá novamente (MENEZES, 2013). Assim, são observados os dados de antes e depois das ações para que se compare essas informações. É fundamental ressaltar que, se for verificado que as ações tomadas não surtiram o efeito esperado, deve-se voltar para a fase de observação. Na fase da verificação podem ser utilizadas as ferramentas Diagrama de Pareto, Gráfico de Tendência / Gráfico de Controle e Histograma.

Na penúltima fase da MASP, Menezes (2013) diz que são adotadas medidas preventivas para que o problema não volte a aparecer. A fase da padronização revisa as antigas formas de proceder e verifica a necessidade de se estabelecer novas

formas. Assim, todos os envolvidos no processo devem ser comunicados sobre novos procedimentos, sendo treinados para que atuem de acordo com o novo padrão. Ainda assim é necessária a realização de inspeções periódicas para avaliar se os procedimentos novos estão sendo cumpridos. Pode ser utilizada, nessa fase, a ferramenta 5W2H.

Por fim, a fase de conclusão da MASP realiza a recapitulação de todo o processo de solução do problema, de forma que as informações possam ser utilizadas em outras situações no futuro (MENEZES, 2013). Nessa etapa é feita uma reflexão sobre a ocorrência de outros problemas e uma avaliação, questionando a ocorrência de atrasos ou folgas no cronograma. Além disso, também são verificados aspectos relacionados ao grupo, como a forma de participação de seus integrantes, se sua escolha foi adequada, se as reuniões foram produtivas, se a distribuição das tarefas foi apropriadamente estruturada e se o grupo utilizou todas as técnicas determinadas. A fase da conclusão, então, faz uma avaliação dos itens pendentes, organizando-se para uma futura aplicação da metodologia novamente.

Será abordado, a seguir, como podem ser utilizadas algumas das ferramentas da Metodologia de Análise e Solução de Problemas.

## 2.2 AS FERRAMENTAS UTILIZADAS NA MASP

A MASP, durante o seu processo, pode utilizar várias ferramentas relacionadas ao controle de qualidade, as quais possuem características bem peculiares. Apesar da grande variedade de ferramentas disponíveis, não é necessário utilizar todas elas para aplicar a metodologia. Aspectos como tipo de informação tratada, problema analisado e até a preferência do aplicador da metodologia podem contribuir para a escolha de determinada ferramenta. Assim, para tornar este trabalho mais objetivo, serão aplicadas apenas as ferramentas gráfico, Folha de Verificação, *Brainstorming* e 5W2H para o problema apresentado neste artigo.

O gráfico é uma representação geométrica de um conjunto de dados usada para facilitar a compreensão das informações apresentadas nesse conjunto. Gráficos ajudam a identificar padrões, verificar resultados e comparar medidas de forma ágil. Além disso, eles podem ser usados de diversas formas e em diferentes áreas do conhecimento (SILVA, 2019). Os gráficos são valiosas ferramentas para o acompanhamento de uma atividade ao longo de determinado tempo, tendo em vista a forma clara de como as informações são apresentadas.

Já a Folha de Verificação consiste em um formulário que possibilite a coleta de dados relacionados, sendo utilizada quando for necessária a coleta de dados baseados em observações amostrais com o objetivo de definir um modelo (BARROS e BONAFINI, 2014). Assim, na sua confecção, deve-se atentar para se estabelecer o evento que será estudado, definir o período de coleta dos dados, construir um formulário claro e fácil e coletar dados consistentes e honestos.

Quanto a ferramenta *Brainstorming*, é uma técnica na qual são realizados exercícios mentais com a finalidade de resolver problemas específicos. Popularizado pelo publicitário e escritor Alex Faickney Osborn, o termo no Brasil também é conhecido como “tempestade de ideias”. Tal técnica vem sendo considerada a espinha dorsal em muitas áreas, como a publicidade, o marketing, a Gestão de Processos, bem como todas as ramificações da engenharia. De acordo com Seleme (2012), o formato do

*Brainstorming* considera três fases distintas, onde a “primeira é aquela em que as ideias são geradas, a segunda é destinada à realização dos esclarecimentos relativos aos processos, e a terceira presta-se à avaliação das ideias propostas”.

Por fim, a última ferramenta abordada neste artigo será a 5W2H. Essa técnica permite identificar tarefas e ações para que, segundo Menezes (2013), através de cinco perguntas simples, possam conduzir à realização de um trabalho. As referidas perguntas vêm da língua inglesa e dão origem ao nome da ferramenta, sendo elas: *what* (o que deve ser feito?), *who* (quem deverá realizar?), *when* (quando deverá ser realizado?), *why* (por quê?), *where* (onde será realizado?), *how much* (quanto custará?) e *how* (como será realizado?).

No capítulo seguinte será abordada a relação entre a administração pública e militar, os estágios da despesa e o contrato com o fornecedor na realização de compras e a contratação de serviços em uma Organização Militar do Exército Brasileiro.

### **3 A AQUISIÇÃO DE BENS E SERVIÇOS EM UMA ORGANIZAÇÃO MILITAR**

Desde o ano de 1998, através da Emenda Constitucional nº 18, os militares não são mais considerados servidores públicos. No entanto, as Forças Armadas, para cumprir sua missão constitucional, estão submetidas às normas afetas ao ato administrativo que regem a administração pública. Assim, os agentes militares, durante o exercício de seu cargo na administração militar, farão uso de atos administrativos semelhantes aos servidores públicos, atentando ainda para as normas e regulamentos específicos das Forças Armadas, especialmente em relação ao processo de compras ou contratação de serviços.

Os atos administrativos, de acordo com Filho (2014), são “a exteriorização da vontade dos agentes da Administração Pública ou de seus delegatários, nessa condição, que, sob regime de direito público, vise à produção de efeitos jurídicos, com o fim de atender ao interesse público”. Consonante com essa ideia, o nº 10 do Art. 2º do Regulamento de Administração do Exército (RAE)-(R3) define o ato administrativo como ordem geral, praticada por um agente visando a boa marcha da administração.

Uma Organização Militar, assim como qualquer outro órgão público, para alcançar seus objetivos, deve adquirir bens ou contratar serviços de acordo com os seguintes instrumentos normativos: inciso XXI, artigo 37 da Constituição Federal; Lei nº 8.666-Lei de Licitações e Contratos Administrativos, de 21 de junho de 1993 e alterações e Lei nº 10.520 - Lei do Pregão, de 17 de julho de 2002 e decretos de regulamentação. De uma maneira geral, as compras de materiais e contratações de serviços ocorrem por meio de uma licitação pública. Caso esse processo não ocorra, a Lei nº 8.666/93, em seus Art. 24 e 25, disciplina os casos de dispensa, dispensabilidade e inexigibilidade de licitação.

Após definido um dos processos formais para viabilizar a aquisição de um bem ou contratação de um serviço, o passo seguinte é a realização do empenho, que também caracteriza o 1º estágio da despesa. Conforme o Art. 58 da Lei no 4.320/64, “o empenho da despesa é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição”.

Independente do tipo de licitação (menor preço, menor técnica, preço e técnica e maior lance e oferta), de sua modalidade (concorrência, tomada de preços, concurso, convite, leilão e pregão), ou mesmo nos casos de dispensa, dispensabilidade e inexigibilidade de licitação, o contrato administrativo decorrente dos processos elencados é quem definirá diversos aspectos relacionados à compra ou realização do serviço, tais como objeto, direitos, obrigações, responsabilidades das partes e peculiaridades da execução do objeto (Brasil, 2010, p. 669).

Para isso, o parágrafo único, Art. 2º da Lei nº 8.666/93 define contrato como “todo e qualquer ajuste entre órgãos ou entidades da Administração Pública e particulares, em que haja um acordo de vontades para a formação de vínculo e a estipulação de obrigações recíprocas, seja qual for a denominação utilizada”. Ainda sobre o assunto, o Art. 62, da Lei nº 8.666/93 diz o seguinte:

Art. 62 O instrumento de contrato é obrigatório nos casos de concorrência e de tomada de preços, bem como nas dispensas e inexigibilidades cujos preços estejam compreendidos nos limites destas duas modalidades de licitação, e facultativo nos demais em que a Administração puder substituí-lo por outros instrumentos hábeis, tais como carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução de serviço (BRASIL, 2019, p. 37).

Assim, após o devido processo formal de compra/realização do serviço, determinado o contrato que normatiza as obrigações entre as partes e emitido o empenho, o fornecedor deverá realizar a entrega do bem ou o serviço conforme acertado. No que se refere à figura do fornecedor, o Portal de Compras do Governo Federal diz que:

É considerado fornecedor toda pessoa física ou jurídica, pública ou privada, nacional ou estrangeira, bem como os entes despersonalizados, que desenvolvam atividades de produção, montagem, transformação, beneficiamento, acondicionamento, renovação ou recondicionamento, criação, construção, importação, exportação, distribuição ou comercialização de produtos ou prestação de serviços (bancos, segurados, corretoras, etc.). Isto é todo aquele que de alguma forma interfere no produto ou serviço assumido sua participação e responsabilidade pelo que fez (BRASIL, 2019).

Após receber o material comprado ou o serviço ser realizado, ocorre o 2º estágio da despesa. O Art. 63 da Lei nº 4.320 diz que “a liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito”. Findo o processo de liquidação e estando de acordo com os parágrafos 1º e 2º do mesmo artigo, que tratam sobre aspectos a serem observados na liquidação, o Ordenador de Despesas - militar com o cargo de direção das atividades de administração orçamentária e financeira e que, normalmente, também é o Comandante da Organização Militar<sup>2</sup> - determina o pagamento da despesa, encerrando o ciclo de compras e/ou contratação de serviços considerado. Na próxima seção serão explicados aspectos relacionados ao exercício financeiro e as

<sup>2</sup>A Portaria Nº 744, de 29 de julho de 2020, aprovou as Normas para Delegação de Competência da Função de Ordenador de Despesas no Âmbito do Exército Brasileiro (EB10-N-08.006).

consequências da inexecução contratual de fornecedores para a administração de uma Organização Militar e para os próprios fornecedores.

#### **4 A INEXECUÇÃO CONTRATUAL DE FORNECEDORES**

Os recursos repassados às Organizações Militares são descentralizados dentro do chamado exercício financeiro, que é o período definido para fins de segregação e organização dos registros relativos à arrecadação de receitas, à execução de despesas e aos atos gerais de administração financeira e patrimonial da administração pública. O exercício financeiro tem duração de doze meses e coincide com o ano civil, conforme disposto no Art. 34 da Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964.

Assim, se por qualquer motivo, como no caso de inexecução contratual, uma despesa não for paga no exercício financeiro que ela pertence, o Art. 36 da Lei nº 4.320 diz que “consideram-se Restos a Pagar as despesas empenhadas mas não pagas até o dia 31 de dezembro distinguindo-se as processadas das não processadas”.

Segundo Lunelli (2009), entende-se por Restos a Pagar de Despesas Processadas aqueles cujo empenho foi entregue ao credor, que por sua vez já forneceu o material, prestou o serviço ou executou a obra, e a despesa foi considerada liquidada, estando apta ao pagamento. Nesta fase a despesa processou-se até a liquidação e em termos orçamentários foi considerada realizada, faltando apenas a entrega dos recursos através do pagamento.

Os Restos a Pagar não processados (RPNP), ainda segundo o autor, são aqueles cujo empenho foi legalmente emitido, mas depende ainda da fase de liquidação, isto é, o empenho fora emitido, porém o objeto adquirido ainda não foi entregue e depende de algum fator para suaregular liquidação; do ponto de vista do sistema orçamentário de escrituração contábil, a despesa não está devidamente processada.

A não observância de qualquer uma das cláusulas contratuais definidas no Art. 55 da Lei 8.666 pode impedir que ocorra os estágios subsequentes ao do empenho da despesa, ou seja, a liquidação e o pagamento. Com isso, os recursos empenhados e não liquidados, após certo tempo, retornarão aos cofres públicos, deixando a Organização Militar de usufruir dos mesmos. O referido artigo diz que são cláusulas necessárias em todo contrato as que estabeleçam:

- I - o objeto e seus elementos característicos;
- II - o regime de execução ou a forma de fornecimento;
- III - o preço e as condições de pagamento, os critérios, data-base e periodicidade do reajustamento de preços, os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento;
- IV - os prazos de início de etapas de execução, de conclusão, de entrega, de observação e de recebimento definitivo, conforme o caso;
- V - o crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica;
- VI - as garantias oferecidas para assegurar sua plena execução, quando exigidas;
- VII - os direitos e as responsabilidades das partes, as penalidades cabíveis e os valores das multas;

- VIII - os casos de rescisão;
- IX - o reconhecimento dos direitos da Administração, em caso de rescisão administrativa prevista no art. 77 desta Lei;
- X - as condições de importação, a data e a taxa de câmbio para conversão, quando for o caso;
- XI - a vinculação ao edital de licitação ou ao termo que a dispensou ou a inexigiu, ao convite e à proposta do licitante vencedor;
- XII - a legislação aplicável à execução do contrato e especialmente aos casos omissos;
- XIII - a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições de habilitação e qualificação exigidas na licitação.

Conforme o Art. 77 da Lei 8.666, a inexecução total ou parcial do contrato enseja a sua rescisão, com as consequências contratuais e as previstas em lei ou regulamento. O Art. 87 da mesma lei ainda completa que pela inexecução total ou parcial do contrato a Administração poderá, garantida a prévia defesa, aplicar ao contratado as sanções de advertência, multa, suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração, por prazo não superior a 2 (dois) anos e declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública. Essas sanções são aplicáveis mediante abertura de processo administrativo.

O Art. 2º da Lei 9.784, de 29 de janeiro de 1999, diz que “a Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência”. Assim, tendo em vista evitar prejuízos à administração e atender aos princípios citados, a inexecução contratual poderá ser motivo para abertura de processo administrativo contra o fornecedor. Novo (2019) diz que:

“O processo administrativo é garantia fundamental do cidadão em relação à administração pública num Estado democrático de direito. Processo administrativo é a sequência de atividades da Administração, interligadas entre si, que visa a alcançar determinado efeito final previsto em lei. Trata-se do modo como a Administração Pública toma suas decisões, seja por iniciativa de um particular, seja por iniciativa própria.”

Ainda referente ao Art. 2º da Lei 9.784, em seu parágrafo único, encontra-se previsto textualmente a observância pela administração dos princípios do contraditório e da ampla defesa. Desta forma, a administração pública não poderá proceder contra alguém, atingindo seus interesses e direitos sem oferecer-lhe contraditório e ampla defesa, o que é garantido no processo administrativo contra fornecedores por inexecução contratual.

Antes de apresentarmos os resultados obtidos após aplicação da metodologia MASP, no caso de inexecução contratual de fornecedores, a próxima seção tratará sobre o material utilizado nesta pesquisa e o método empregado.

## 5 MATERIAL E MÉTODO

A instituição alvo de análise foi o 29º Grupo de Artilharia de Campanha Autopropulsado (29º GAC AP) – Grupo HUMAITÁ, localizado na cidade de Cruz Alta – RS, que é subordinado à Artilharia Divisionária da 3ª Divisão de Exército. A Organização Militar tem autonomia administrativa e seu Ordenador de Despesas é o Comandante. É uma Unidade operacional do Exército com três subunidades e possui, além das seções administrativas típicas de um quartel tradicional, uma seção de pagamento de inativos e pensionistas e de fiscalização de produtos controlados.

Participaram das atividades realizadas neste trabalho, conduzidas pelo Fiscal Administrativo, militares integrantes das seções do Almojarifado, Aprovisionamento, Saúde, Manutenção e Seção de Aquisição, Licitações e Contratos. Essas seções são as que participam diretamente dos processos de compras ou contratações de serviços para a Organização Militar.

Foram utilizadas informações financeiras extraídas do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI) e do Sistema de Acompanhamento da Gestão (SAG), do Exército Brasileiro.

Foi utilizado o método de Análise e Solução de Problemas – MASP (MENEZES, 2013), que é baseado no Ciclo PDCA, para estudar a questão da inexecução contratual por fornecedores na Organização Militar destacada. De acordo com Faria (2019), o PDCA foi elaborado na década de 20 por Walter A. Shewart, mas foi William Edward Deming quem disseminou seu uso no mundo, passando a ser conhecido como “Ciclo Deming”.

Durante o processo, foram utilizadas as seguintes ferramentas de qualidade: gráfico, Folha de Verificação, *Brainstorming* e 5W1H. Neste caso, não foi considerado o custo para as ações, suprimindo uma letra “H”, referente à pergunta na língua inglesa “*how much?*”, diferenciando da tradicional ferramenta 5W2H. O fator custo foi desconsiderado tendo em vista que não foram observados gastos durante a aplicação da metodologia. A bibliografia acerca das ferramentas de qualidade é rica, com opções que se destinam a várias finalidades. Para este trabalho foram utilizados como referência diversos autores como Silva, Barros, Bonafini, Seleme e Menezes.

A MASP possibilitou o descobrimento de alternativas capazes de minimizar perdas de recursos causados por problemas de inexecução contratual por fornecedores. Assim, a pesquisa, quanto à sua finalidade, de caráter aplicada. Houve a busca pela descoberta de hipóteses para a solução do problema através de sua observação, de reuniões, entrevistas com os participantes do estudo e de dados bibliográficos. Desta forma, quanto aos objetivos, é classificada como exploratória e de natureza qualitativa.

Por fim, foram consultados materiais publicados ostensivamente e documentos internos da instituição Exército Brasileiro, classificando a pesquisa, quanto ao seu procedimento e local de realização, como bibliográfica e documental, com fonte de dados primários e em campo.

## 6 RESULTADO E DISCUSSÃO

Para prevenir a ocorrência do problema de inexecução contratual de fornecedores, neste capítulo veremos o resultado da aplicação da Metodologia de Análise e Solução de Problemas no caso em questão.

### 6.1 A APLICAÇÃO DA MASP NO CASO DE INEXECUÇÃO CONTRATUAL DE FORNECEDORES

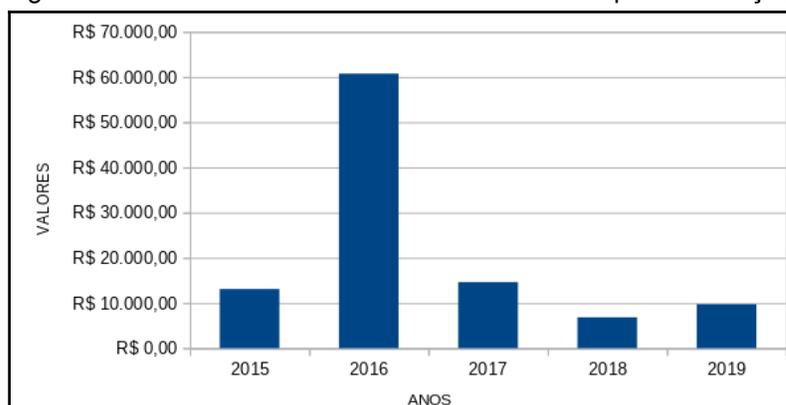
O Capítulo 2.1 AS FASES DA MASP aborda diversos conceitos sobre as 8 (oito) fases do processo. Nas seções seguintes veremos cada uma delas aplicadas na situação-problema em estudo.

#### 6.1.1 Identificação do problema

Devido a problemas de inexecução contratual por fornecedores, verificou-se que, de 2018 para 2019, despesas no valor de R\$ 61.549,08 não foram liquidadas no seu respectivo exercício financeiro, causando transtornos para a administração da Organização Militar e tornando-se Restos a Pagar não processados.

Na figura 2, o gráfico nos mostra os recursos que se tornaram Restos a Pagar não processados que foram cancelados pelo mesmo problema, em um período de aproximadamente cinco anos.

Figura 2 – Gráfico de valores cancelados de RPNP por inexecução contratual.



Fonte: SIAFI 2015-2019

Assim, entre os anos de 2015 e setembro de 2019, quase R\$ 105.000,00 deixaram de ser utilizados diretamente na Organização Militar, seja para a aquisição de materiais de consumo ou para a realização de serviços.

#### 6.1.2 Observação

Foram investigados diversos aspectos relacionados ao problema e tratados em reuniões com os militares responsáveis por seções que participam de processos de compras/contratação de serviços na Organização Militar. São eles: o Encarregado do

Setor de Material (Almoxarifado), o Chefe da Seção de Aquisições, Licitações e Contratos, o Encarregado do Setor de Aprovisionamento, o Chefe da Seção de Saúde e o Oficial de Manutenção. Assim, através da ferramenta Folha de Verificação (figura 3), foi possível determinar as principais ocorrências relacionadas ao problema, assim como sua frequência.

Figura 3 – Folha de Verificação de problemas com fornecedores

FOLHA DE VERIFICAÇÃO			
PROBLEMAS COM FORNECEDORES QUE NÃO PERMITIRAM A LIQUIDAÇÃO DE DESPESA CONFORME CONTRATO			
OCORRÊNCIA/ANOS	2018	2019	Total
Atraso do fornecedor	19	36	55
Descumprimento parcial de algum aspecto do contrato	4	-	4
Fornecedor não foi contatado pela OM	3	2	5
Fornecedor alega que bem/serviço ficou mais caro após licitação	1	4	5
Fornecedor não responde ao contato da OM	-	4	4
Fornecedor faliu/não trabalha mais com o produto/não realiza mais o serviço	1	3	4
Produto entregue com defeito ou serviço mal executado	3	11	14
Produto entregue errado	1	1	2
Problema com a nota fiscal após entrega do material/prestação do serviço	1	1	2
Total	33	62	95

Fonte: o autor.

No caso em questão, foi observado que, no período compreendido entre o ano de 2018 e setembro de 2019, 57% dos problemas estão relacionados a atrasos cometidos pelo fornecedor, ou seja, mais da metade, e que as quatro situações mais recorrentes relacionadas a inexecução contratual de fornecedores é responsável por mais de 83% da ocorrência do problema.

Assim, tem-se o ranqueamento dos fatores que favorecem a ocorrência de inexecução contratual: atraso do fornecedor – 57,89%, produto entregue com defeito ou serviço mal executado - 14,74%, fornecedor alega que bem ou serviço ficou mais caro após licitação – 5,26%, fornecedor não foi contatado pela OM – 5,26%, descumprimento parcial de algum aspecto específico do contrato – 4,21%, fornecedor não responde ao contato da OM – 4,21%, fornecedor faliu, não trabalha mais com o produto ou não realiza mais o serviço – 4,21%, produto entregue errado – 2,11% e a ocorrência de problemas com a nota fiscal após entrega do material ou prestação do serviço – 2,11%.

### 6.1.3 Análise

Na fase da análise, houve a busca das causas fundamentais do problema. Foi utilizada a ferramenta *Brainstorming* (figura 4), com a participação, mais uma vez, dos chefes de seção envolvidos no processo de compra/contratação de serviço na Organização Militar, acompanhado de seus auxiliares por eles escolhidos.

Figura 4 – “brainstorming”

Problema: INEXECUÇÃO CONTRATUAL DO FORNECEDOR		
Ordem	OCORRÊNCIA	
1	Atraso do fornecedor	
	- SEDE DO FORNECEDOR MUITO LONGE.	CAUSAS
	- FALTA DO MATERIAL EM ESTOQUE DO FORNECEDOR.	
	- FALTA DE CONTROLE DO FORNECEDOR DOS EMPENHOS.	
2	Produto entregue com defeito ou serviço mal executado	
	- TRANSPORTE EM MÁS CONDIÇÕES PELA TRANSPORTADORA.	CAUSAS
	- TERCEIRIZAÇÃO DA ENTREGA.	
	- FALHA NA FABRICAÇÃO DO MATERIAL.	
3	Fornecedor alega que bem/serviço ficou mais caro após licitação	
	- VARIAÇÃO REAL DO PREÇO DE MERCADO DA MERCADORIA.	CAUSAS
	- EMISSÃO DE EMPENHO MUITO TEMPO APÓS PREGÃO REALIZADO.	
4	Fornecedor não foi contatado pela OM	
	- FALTA DE CONTROLE DA SEÇÃO RESPONSÁVEL.	CAUSA
5	Descumprimento parcial de algum aspecto ESPECÍFICO do contrato	
	- ENTREGA DE MATERIAL DIFERENTE DO CONTRATADO.	CAUSAS
	- NÃO ENTREGA TODA A MERCADORIA COMPRADA.	
6	Fornecedor não responde ao contato da OM	
	- FORNECEDOR COM CADASTRO DESATUALIZADO NO SICAF.	CAUSAS
	- EMPRESA NÃO TEM A ESTRUTURA NECESSÁRIA PARA ENTREGAR O MAT / REALIZAR O SV. EMPRESA EVITA O CONTATO.	
	- FALTA DE ACESSO A TIC DO FORNECEDOR.	

Fonte: o autor.

Inicialmente, analisando os dados colhidos na fase da observação, é possível constatar que seis ocorrências relacionadas ao problema são responsáveis por mais de 91% dos casos de inexecução contratual de fornecedores. Além disso, o pequeno percentual de aproximadamente 9% restante está relacionado a motivos que não dependem dos agentes da administração, ou seja, são totalmente alheios às suas ações. Assim, ocorrências como falência do fornecedor, o fornecedor não trabalhar mais com o produto/serviço contratado, erro na entrega do produto e problemas com a nota fiscal não fizeram parte do plano de ação, passo seguinte a ser realizado após a análise do problema.

Foram formados pequenos grupos, definidos naturalmente pelas seções administrativas, e explicado como ocorreria a atividade. Foi solicitado que cada grupo levantasse ideias, em um tempo de dez minutos, das causas mais prováveis, ou hipóteses, para as ocorrências relacionadas ao problema principal. Foram utilizadas como base as ocorrências da Folha de Verificação, levantadas na fase da observação e apresentada aos participantes.

As ideias foram registradas em local visível a todos e foram eliminadas aquelas que estavam duplicadas ou fora do propósito delimitado para a atividade. Por fim, foram selecionadas as ideias mais adequadas e por ordem de relevância, com o consenso dos participantes.

Após a atividade, foi constatado que atrasos do fornecedor, seja na entrega de produtos comprados ou na realização de serviços, ocorreram pela existência, por vezes, de grandes distâncias entre a sede do fornecedor e a Organização Militar. Em segundo lugar foi levantado que a falta de estoques do fornecedor, ou seja, a inexistência de materiais para pronta entrega foi a responsável pelos atrasos. Por último, foi elencada como causa a falta de controle do fornecedor dos empenhos realizados com o mesmo.

A segunda ocorrência analisada foi o fato de um produto comprado ser entregue com defeito ou um serviço contratado ser mal realizado. Para o caso de produtos defeituosos entregues, surgiram como causas fundamentais o transporte de baixa qualidade, sendo muitas vezes terceirizado, e a falha na fabricação do produto. No que se refere a serviços mal executados, foi verificada a má qualificação do pessoal contratado pelo fornecedor como causa.

A terceira ocorrência analisada trata do encarecimento do produto / serviço, segundo o fornecedor, após o processo licitatório ter sido concluído. Quanto a isso, foi confirmado pelas equipes que de fato, por vezes, a variação de preços pode acontecer vindo até a causar prejuízos ao fornecedor, caso este honre com o contrato. Outro fato relacionado ao assunto é a emissão do empenho muito tempo após realizada a licitação, que acaba por coincidir no mesmo caso da variação de preços, como comentado.

A quarta ocorrência que mais contribui à inexecução contratual por fornecedores é causada por um problema interno da OM. O fato do fornecedor não ser contatado pela administração, após o empenho ser realizado, demonstra falta de controle de militares relacionados ao processo.

Quanto à quinta ocorrência analisada pelo *Brainstorming*, o descumprimento parcial de algum aspecto específico do contrato, foi levantada como causas a entrega de material diferente do contratado e a entrega parcial, ao invés da total, da mercadoria comprada.

Por último, a sexta ocorrência analisada aponta para o problema do fornecedor simplesmente não atender às tentativas de contato da OM após a realização do empenho. Isso está ligado, segundo os envolvidos no processo, pelo fato do cadastro do fornecedor no Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores (SICAF) estar desatualizado. Segundo o Portal de Compras do Governo Federal, SICAF é o sistema que viabiliza o cadastramento de fornecedores para os órgãos e as entidades da Administração Pública e que, uma vez inscrito, o fornecedor estará cadastrado perante qualquer órgão/entidade que utiliza o SIASG (Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais). Assim, sem o contato do fornecedor, não se consegue tratar com o mesmo sobre o empenho realizado.

Ainda sobre a ocorrência do fornecedor em não responder às tentativas de contato da OM, foi verificado, também, que muitas vezes este vence o processo licitatório mas não está preparado ou não tem a estrutura necessária para cumprir com as obrigações contratuais. Para encerrar as causas fundamentais da sexta ocorrência analisada pelo *Brainstorming*, foi verificada a deficiência de fornecedores de gêneros alimentícios em utilizar meios de comunicação muito comuns atualmente, como *e-mail* e telefones. Para pequenos produtores rurais da agricultura familiar, as tecnologias de informação e comunicação (TIC) ainda podem não estar acessíveis, por vezes, em suas longínquas propriedades rurais no interior do estado.

#### **6.1.4 Elaboração do plano de ação e ação**

Após definidas as causas fundamentais do problema, foi traçado o plano de ação, conforme figura 5, utilizando a ferramenta 5W1H para bloquear o problema.

Para a fase da ação, foi observado que não há a necessidade de treinamentos específicos dos militares envolvidos no processo, tendo em vista que as ações se

caracterizaram em correções de atitudes e procedimentos pontuais, de simples implantação e que dependem apenas de disciplina, atenção dos agentes da administração na execução de suas tarefas e a adoção de procedimentos determinados no plano de ação.

Figura 5 – Plano de ação

PLANO DE AÇÃO					
O quê?	Quem?	Quando?	Onde?	Por quê?	Como?
Verificar (antes de empenhar) se fornecedor tem capacidade para entregar produto / realizar Sv. Cobrar entrega / realização do Mat./Sv (após empenho). Verificar reputação do fornecedor com órgãos que já negociaram com ele.	Seç que fez a requisição da compra / Sv.	Antes e depois de empenhar.	Almox, Rancho ou Seç de Mnt do Gp.	Para evitar atraso do fornecedor.	Telefone, e-mail e/ ou visita ao fornecedor.
Verificar como será feito o frete ou Sv. Se for possível, contatar outro órgão que já negociou com o fornecedor.	Seç que fez a requisição da compra / Sv.	Antes de empenhar.	Almox, Rancho ou Seç de Mnt do Gp.	Para evitar que produto seja entregue com defeito ou Sv. seja mal executado.	Telefone, e-mail e/ ou visita ao fornecedor.
Verificar com fornecedor se houve grande variação do preço do produto / Sv. em relação à época em que foi licitado.	Seç que fez a requisição da compra / Sv.	Antes de empenhar.	Almox, Rancho ou Seç de Mnt do Gp.	Para evitar alegação do fornecedor de que bem/Sv. ficou mais caro após licitação.	Telefone, e-mail e/ ou visita ao fornecedor.
Realizar imediatamente o contato com o fornecedor.	Seç que fez a requisição da compra / Sv e Seç interessada pelo Mat. / Sv.	Imediatamente após empenhar e de acordo com prazo do contrato com fornecedor.	Almox, Rancho ou Seç de Mnt do Gp e na Seç interessada pelo Mat. / Sv.	Para OM não deixar de contatar fornecedor.	Telefone, e-mail e/ ou visita ao fornecedor.
Confirmar com fornecedor o que deve ser entregue / realizado.	Seç que fez a requisição da compra / Sv.	Imediatamente após empenhar.	Almox, Rancho ou Seç de Mnt do Gp.	Para evitar descumprimento parcial de algum aspecto do contrato.	Telefone, e-mail e/ ou visita ao fornecedor.
Verificar se fornecedor pode atender à necessidade da OM. Atualizar contatos do fornecedor no SICAF ou buscá-lo de outra forma.	Seç que fez a requisição da compra / Sv. O fornecedor (no caso de atualização dos dados no SICAF).	Antes de empenhar.	Almox, Rancho ou Seç de Mnt do Gp.	Para evitar que fornecedor deixe de responder às tentativas de contato da OM.	Telefone, e-mail, visita ao fornecedor e/ou contato através de órgão que já negociou com o mesmo.

Fonte: o autor.

Foi observado dois momentos bem característicos para se tomar as ações, sendo elas antes e depois de se realizar o empenho do recurso. Então as ações também podem ser distribuídas com essa classificação.

Antes de se realizar o empenho do recurso, seja ele na compra de mercadorias ou na realização de serviços, é necessário verificar, com o próprio fornecedor, se ele é capaz de realizar o que o contratante precisa, da mesma maneira que é desejável verificar sua reputação através de outros órgãos que, por ventura, já tenham negociado com o referido fornecedor. Também deve-se averiguar como será feita a entrega do material ou como será realizado o serviço. Outro ponto importante é saber se houve grande variação dos preços desde a época da realização da licitação e se os contatos do fornecedor estão atualizados. Caso algum desses pontos não satisfaça a administração, é interessante buscar novo fornecedor.

Após a realização do empenho, deve-se entrar em contato, o quanto antes, e cobrar do fornecedor, com tempestividade, a entrega do produto ou a realização do serviço de acordo com o contratado, ou seja, acompanhar o processo em tempo para a busca de soluções que sejam suficientes para evitar o problema de inexecução contratual.

### **6.1.5 Verificação, padronização e conclusão**

O tempo gasto em todo o ciclo de compras ou a contratação de serviços em uma Organização Militar, se considerarmos desde o seu início, até o pagamento pelo Ordenador de Despesas, pode variar entre dias, meses ou até extrapolar o próprio exercício financeiro daquele ano. Assim, tendo em vista a recente implantação, na Organização Militar considerada, dos planos de ação propostos neste artigo, seus efeitos precisam ser observados ao longo dos novos processos que serão realizados, o que não permite visualizar, de imediato, se o bloqueio do problema foi efetivo.

Cabe, ainda, destacar a importância desta fase, uma vez que não obtido o sucesso desejado, é necessário retornar à fase da observação.

Em contrapartida ao fato da não observação imediata dos resultados, foi possível realizar a padronização dos novos procedimentos propostos nos planos de ação. Os chefes de seção também foram orientados a realizar inspeções para verificar a execução da nova forma de atuar de seus integrantes, de maneira que os mesmos não deixem de praticar os novos procedimentos adotados.

Na fase de conclusão, foi recapitulado todo o processo de solução de problema e feita uma reflexão dos problemas remanescentes. Foi observado que os militares cumpriram rigorosamente os prazos dados nas tarefas relacionadas ao levantamento do histórico do problema e no preenchimento das Folhas de Verificação.

Quanto à participação dos grupos, os mesmos esforçaram-se para cumprir as atividades determinadas, como na realização do *Brainstorming*. Apesar da demonstração de boa vontade em contribuir com as atividades, tiveram dificuldades para o levantamento de dados do problema, especialmente de anos anteriores, o que era bastante relevante na fase de identificação.

A escolha dos grupos facilitou a aplicação da metodologia de análise e solução de problema, uma vez que eram os militares diretamente envolvidos no processo alvo de estudo e possuíam experiência em suas funções. As reuniões realizadas foram bastante produtivas, porém rápidas, tendo em vista que a instituição em estudo tem como atividade-fim operações militares. Por fim, foi observado que as tarefas propostas foram bem estruturadas e apropriadas para os agentes da administração envolvidos.

## **7 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Retomando a pergunta inicial de como o problema de inexecução contratual de fornecedores, em uma Organização Militar do Exército Brasileiro, pode ser solucionado, utilizando-se a MASP, foi possível identificar, inicialmente, que quantias consideráveis de recursos não foram liquidadas, tempestivamente, e de acordo com os contratos firmados com os respectivos fornecedores, na Organização Militar estudada.

Durante o processo constatou-se, utilizando-se ferramentas de qualidade, que 57,89% dos problemas de inexecução contratual eram relacionados ao atraso dos fornecedores, seja na entrega de materiais ou na realização de serviços. A análise do problema também verificou que, acompanhado dos atrasos, os seguintes fatores causaram 91,57% do inadimplemento contratual pelos fornecedores: produto entregue com defeito, serviço mal executado, variação do valor do bem/serviço após processo

licitatório, falha de contato entre a administração e o fornecedor e descumprimento de algum aspecto específico do contrato.

Aprofundando no problema, a MASP também identificou suas causas fundamentais, sendo elas: grandes distâncias entre a sede do fornecedor e a Organização Militar; falta de estoques do fornecedor; descontrole do fornecedor dos empenhos realizados consigo; transporte de baixa qualidade; falha na fabricação do produto; má qualificação de mão de obra executora do serviço; aumento dos preços de mercado de produto/serviço após processo licitatório; empenho realizado muito tempo após licitação; fornecedor não ser contatado, por erro, pela administração da OM, após o empenho; cadastro incorreto do fornecedor no SICAF; empresa evita responder contato da OM por falta de capacidade para cumprir contrato; fornecedor não tem acesso à tecnologia de informação e comunicação (TIC); entrega incompleta de material ou diferente do contratado.

Após traçado o plano de ação com o intuito de bloquear o problema, verificou-se que, em resumo, as ações estavam relacionadas ao contato entre contratante e contratado, antes e/ou após a realização do empenho, para checar se o fornecedor reúne as condições necessárias para atender as necessidades da administração. Cabe a ressalva de que muitas das ações para bloqueio do problema dependem da sinceridade do fornecedor em revelar suas reais capacidades. Outra maneira possível de se obter informações relativas aos fornecedores é através de contato com outras instituições que já tenham, porventura, negociado previamente com determinado fornecedor, sendo possível ter um histórico de transações comerciais anteriores.

Assim, a inexecução contratual, seja ela parcial ou total, conforme visto, traz diversos problemas para a administração, que vão desde a necessidade de realização de processos administrativos para aplicação de sanções, perda de recursos destinados à Organização Militar, até a possibilidade de, em se tornando Restos a Pagar não processados, impactar negativamente no orçamento do Exército. Dessa maneira, a aplicação do método de Análise e Solução de Problemas, no caso em questão, mostrou-se de extrema valia para otimizar a administração do 29º GAC AP – Grupo Humaitá.

Este trabalho requer um maior aprofundamento pois o processo de compra ou aquisição de serviços em uma Organização Militar do Exército Brasileiro é bastante trabalhoso, exigindo a participação de um grande número de agentes da administração e o conhecimento profundo de diversas legislações. Novos estudos podem ser feitos no sentido de tornar esses processos mais eficientes e eficazes através da aplicação do ciclo PDCA. Além disso, esta ferramenta de gestão também pode ser bem empregada no processo de aplicação de penalidade a fornecedores, por inadimplemento contratual.

## REFERÊNCIAS

BARROS, Elsimar; BONAFINI, Fernanda (Orgs). **Ferramentas da Qualidade**. São Paulo: Pearson Education do Brasil, 2014.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público - CNMP. **Manual do Ordenador de Despesas**. Disponível em:

<https://www.cnmp.mp.br/portal/institucional/comissoes/comissao-de-controle-administrativo-e-financeiro/atuacao/manual-do-ordenador-de-despesas/as-responsabilidades-do-ordenador-de-despesas>. Acesso em: 24 ago. 2019.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. 40.ed. Brasília: Centro de Documentação e Informação (CEDI), 2013. Disponível em: [http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes\\_Brasileiras/constituicao1988.html](http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao1988.html). Acesso em: 07 jul. 2019.

BRASIL. Portal de Compras Governo Federal. **Fornecedores?** Disponível em: <https://www.comprasgovernamentais.gov.br/index.php/fornecedores>. Acesso em: 31 ago. 2019.

BRASIL. Portal de Compras Governo Federal. **Você sabe o que é SICAF?** Disponível em: <https://www.comprasgovernamentais.gov.br/index.php/sicaf>. Acesso em: 15 set. 2019.

BRASIL. Presidência da República. **Lei Nº 10.520, de 17 de julho de 2002**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/l10520.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10520.htm). Acesso em: 07 jul. 2019.

BRASIL. Presidência da República. **Lei Nº 4.320, de 17 de março de 1964**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4320.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm). Acesso em: 01 jun. 2019.

BRASIL. Presidência da República. **Lei Nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm). Acesso em: 01 jun. 2019.

BRASIL. Presidência da República. **Lei Nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9784.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9784.htm). Acesso em: 01 jun. 2019.

BRASIL. Presidência da República. **Regulamento de Administração do Exército (RAE)-(R-3)**. Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/D98820.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D98820.htm). Acesso em: 06 jul. 2019.

BRASIL. Senado Federal. **Exercício Financeiro**. Disponível em:

<https://www12.senado.leg.br/orcamento/glossario/exercicio-financeiro>. Acesso em: 01 set. 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Licitações e contratos: orientações e jurisprudência do TCU**. 4ª ed. rev., atual. e ampl. 2010. TCU, Secretaria-Geral da Presidência: Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração e Publicações.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2014.

DEL-DUCCA, Adrílyls Mauro dos Santos; JÚNIOR, Walter dos Santos; PAULISTA, Paulo Henrique. **Método de Análise e Solução de Problemas: análise de casos.** Disponível em: <https://focem.abdi.com.br/static/files/downloads/auto/apostila-masp-pt-br.pdf>. Acesso em: 02 set.

DEZOLT, Ana Lúcia (Org.). **Compras Públicas Estaduais – Boas Práticas Brasileiras.** Brasília, 2016. Disponível em: <http://consad.org.br/wp-content/uploads/2016/06/Livro-Boas-praticas-de-compras-publicas-v-final-15.07.2016.pdf>. Acesso em: 01 jun. 2019.

FARIA, Caroline. **PDCA (Plan, do, check,action).** InfoEscola: Navegando e Aprendendo. Disponível em: [https://www.infoescola.com/administracao\\_/pdca-plan-do-check-action/](https://www.infoescola.com/administracao_/pdca-plan-do-check-action/). Acesso em: 14 set. 2019.

FLEURY, Felipe Blanco Garcia Guimarães. **As Infrações e Sanções Administrativas Aplicáveis a Licitações e Contratos (Leis 8.666/93, 10.520/02, 12.462/11 e Lei 12.846/13).** 2016. 182f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2016.

LUNELLI, Reinaldo Luiz. **Restos a Pagar.** Disponível em: <http://www.portaldecontabilidade.com.br/tematicas/restosapagar.htm>. Acesso em 01 set. 2019.

MENEZES, Felipe Moraes. **MASP – Metodologia de Análise e Solução de Problemas.** Porto Alegre, ABDI/PRODUTTARE, 2013. Disponível em: [http://www.abdi.com.br/Acao20Documento%20Legislacao/Apostila%20MASP\\_PO RTUGU%C3%8AS.pdf](http://www.abdi.com.br/Acao20Documento%20Legislacao/Apostila%20MASP_PO RTUGU%C3%8AS.pdf). Acesso em: 20 ago. 2019.

NOVO, Benigno Núñez. **Processo Administrativo.** 2018. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/70086/processo-administrativo>. Acesso em: 01 set. 2019.

PEREIRA, José Ricardo. **O Ciclo PDCA na prática, a experiência da Vara Federal e JEF Criminal Adjunto de Lajeado.** In: PENTEADO, Luiz Fernando Wowk; PONCIANO, Vera Lúcia Feil (org.). Curso modular de administração da justiça: planejamento estratégico. São Paulo: Conceito Editorial, 2012.

RAMOS, Rogério. **Brainstorming.** InfoEscola: Navegando e Aprendendo. Disponível em: [https://www.infoescola.com/administracao\\_/brainstorming/](https://www.infoescola.com/administracao_/brainstorming/). Acesso em: 24 ago. 2019.

SELEME, Robson. **Controle da Qualidade: as ferramentas essenciais.** Curitiba: Intersaberes, 2012.

SILVA, Luiz Paulo Moreira. **O que é gráfico?** Brasil Escola. Disponível em: <https://brasilecola.uol.com.br/o-que-e/matematica/o-que-e-grafico.htm>. Acesso em: 02 set. 2019.