



INSTITUTO BRASILEIRO DE ENSINO, DESENVOLVIMENTO E PESQUISA
MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

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

Márcio Rocha Cruz¹

Felipe Lopes da Cruz²

Resumo

O objetivo deste artigo é o de analisar o processo de aquisição do COLOG do Exército Brasileiro, a fim de identificar etapas, fragilidades, impactos e oportunidades de aprimoramento, notadamente sobre vícios de concepção e implicações no prazo, na ampla concorrência e na eficiência de gastos. Para tanto, foi utilizada como estratégia de investigação o Estudo de Caso, envolvendo a abordagem de múltiplas fontes de evidência, tais como os registros em arquivos, as entrevistas em profundidade e o levantamento por meio de questionários para se possibilitar a triangulação e a convergência de dados. Como resultado, pode-se destacar que as fragilidades mapeadas se relacionam a: i) falhas no gerenciamento dos gestores de contratos; ii) à burocracia advinda da legislação vigente; iii) à morosidade da análise de material. Além disso, a pesquisa possibilitou a identificação de aprimoramentos relacionados à profissionalização de gestores contratuais e à criação de equipes de trabalho em caráter permanente dotada de especialistas por classe de material e com notório conhecimento sobre o processo de aquisição e de pagamento, colaborando com a redução do processo de pagamento e permitindo maior concorrência entre as empresas.

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

¹ Aluno do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP. Mestrado Profissional em Administração Pública. marciobolado@hotmail.com

² Professor do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP. Mestrado Profissional em Administração Pública. felipe.cruz@idp.edu.br

1. INTRODUÇÃO

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

Com base nisso, esta pesquisa teve como objetivo analisar o processo de aquisição do COLOG do Exército Brasileiro, a fim de identificar etapas, fragilidades, impactos e oportunidades de aprimoramento, notadamente sobre vícios de concepção e implicações no prazo, na ampla concorrência e na eficiência de gastos. Assim, foi realizada a análise do processo de aquisição pública no âmbito do Comando Logístico do Exército Brasileiro – COLOG

Cabe destacar que, no contexto dos esforços desenvolvidos pelo COLOG nos processos de aquisição – alguns fatos têm chamado atenção dos agentes públicos, tais como: o pouco interesse de novas empresas nos certames; o não cumprimento do cronograma por parte das empresas contratadas; e o não pagamento efetivo dos materiais/serviços obtido dentro do prazo de 30 dias conforme consta da Lei 8666/93.

As etapas da aquisição podem ser divididas em três ações: a) Contratação: o Planejamento da Contratação, o Processo Licitatório e a Celebração contratual; b) o Recebimento de Materiais/serviços: Recebimento provisório, Análises e testes laboratoriais e Recebimento definitivo; e c) Pagamento: Análise documental; Liquidação; Pagamento. Dessas etapas decorrem os fatores críticos de sucesso relacionados ao processo de aquisição que, em comunhão com a literatura sobre administração gerencial buscam atender princípios como transparência, eficiência, economicidade e a efetividade dos atos públicos e versam sobre a construção e desenvolvimento das atividades de uma organização, seja ela pública ou privada, a saber: a) Profissionais capacitados e adaptados; b) Relação transparente com as empresas; c) Processos de trabalho bem definidos; d) Seleção criteriosa de fornecedores; e) Aprimoramento das linhas de controles internos; e f) Excelência na elaboração dos contratos e na gestão contratual.

Exposto isso, o objetivo da pesquisa foi analisar o processo de aquisição do COLOG do Exército Brasileiro, a fim de identificar etapas, fragilidades, impactos e oportunidades de aprimoramento, notadamente sobre vícios de concepção e implicações no prazo, na ampla concorrência e na eficiência de gastos.

A justificativa para sua realização assenta-se no pelo potencial de explicitar as fragilidades e os vícios dos processos de contratação por parte dos entes da administração pública federal, sinalizando reais oportunidades de melhoria, de correção de vícios e da promoção do aprimoramento dos processos de aquisição à luz da legislação vigente e da literatura que trata da administração pública gerencial. O problema de pesquisa consiste da seguinte pergunta: Como otimizar os fatores críticos de sucesso relacionados ao processo de aquisição do Exército Brasileiro eliminando vícios de concepção e implicações no prazo, na ampla concorrência e na eficiência de gastos? Cujas hipóteses são a da existência de vícios na concepção do processo de aquisição, especialmente a partir da fase de recebimento do material contratado, e do trâmite documental que enseja a liquidação e pagamento das despesas preconizadas pela Lei 8.666/93 ser complexa e burocrática.

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

2. REFERENCIAL TEÓRICO

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

Quanto à sua organização burocrática, a administração pública é o organismo político-administrativo que ocupa um território determinado, é dirigido por governo próprio e se constitui pessoa jurídica de Direito Público internacionalmente reconhecida. Com o advento da Constituição de 1988, a Administração Pública estabeleceu princípios constitucionais que servem de critério fundamental para condicionar as estruturas do Estado. Segundo o autor, esses princípios são inter-relacionados e aplicados sem a perda de harmonia e de coerência, de modo que sua racionalidade e congruência sejam preservadas, quais sejam o Princípio da Legalidade, da Impessoalidade, da moralidade, da Publicidade e da eficiência.

Portanto, pode-se concluir que a eficiência da administração pública apresenta relação direta com adequação das compras governamentais. Nesse sentido, Ribeiro e Inácio Junior (2019), explicam que esse processo de aquisição pode ser decomposto em três fases:

- a) A decisão de quando e quais bens ou serviços devem ser comprados, o que se traduz na realização do planejamento do processo como um todo, face as

necessidades verificadas;

- b) A elaboração de um contrato para a aquisição de bens e/ou serviços que envolve, de forma nomeada, a escolha de quem será o parceiro de contratação e a definição das condições em que os produtos ou serviços devem ser prestados; e
- c) O processo de administração do contrato para garantir desempenho eficaz.

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

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

Os autores destacam, ainda, que os desafios dos agentes envolvidos com a política de compras governamentais têm sido marcados por restrições orçamentárias governamentais, ocasionando na adoção de mecanismos que permitam aquisições de bens e serviços a preços compatíveis com o erário público. Por fim, Ribeiro e Inácio Junior (2019) exemplificam que uma forma de tornar os contratos públicos mais eficientes, econômicos e ágeis ocorre por meio da utilização de processo licitatório por meio de sistemas eletrônicos de compras governamentais.

Por outro lado, os autores explicam que um sistema de compras possui dois grupos de objetivos:

- a. objetivos associados à aquisição; e
- b. objetivos não associados à aquisição em si.

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

Quanto aos objetivos não associados à aquisição em si, os autores consideram a inclusão de objetivos econômicos, de proteção ambiental, compras ecológicas, metas sociais e metas de relações internacionais. Sousa e Oliveira (2010), apud Squeff (2014), argumentam que apesar do potencial do uso do poder de compras governamental, quando comparado com o mero provimento de bens e serviços ao Estado, é essencial ressaltar que o escopo institucional e regulatório, comumente pesado, pode subsidiar e incentivar a cultura de que o preço é critério base acima de qualquer outro para o sistema de compras. Dessa forma, a autora Squeff (2014) explica que a consequência dessa centralidade do preço é a “tendência a escolher produtos testados e considerados confiáveis e baratos, em detrimento de produtos inovadores, além de motivar os compradores a agirem em conformidade com experiências passadas” (SQUEFF, 2014, p. 18), e que isso contribui para as compras públicas sejam entendidas como uma tarefa administrativa comum, distante da ideia de compras estratégicas, associadas a desenvolvimento etc.

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

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

- a. Pré-contratuais: referem-se prioritariamente a estratégias de limitação da competição, que poderiam levar licitantes a cortar a qualidade para reduzir custos, mas que acabam sendo absorvidas por margens de lucros mais altas.
- b. Dentro do contrato: neste caso, os dispositivos puniriam o contratado que tiver reduzido qualidade com suspensão de contrato ou multas, baseadas em aferições de satisfação dos usuários. Outra estratégia apontada pelo autor para este caso seria trabalhar com mais de um fornecedor (o chamado *dual sourcing*, ou *multisourcing*) e alocar maior parte do fornecimento a quem provê mais qualidade não contratável. As desvantagens destas estratégias são, além da possibilidade de solução de continuidade, a perda de economias de escala e aumento dos custos de transação (monitoramento), além da elevação dos prêmios de risco embutidos nos lances em face do aumento da incerteza sobre a duração do contrato ou de seu montante.
- c. Pós-contratuais: finalmente, neste grupo, encontra-se a promessa, ou a maior probabilidade, de renovação de contrato ou de favorecimento à empresa com bom

desempenho em próximas licitações. Autores indicam que o favorecimento em novas licitações é largamente utilizado nas compras privadas, mas nas compras públicas ainda varia entre países por motivos legislativos. Ainda assim, é crescente o interesse dos compradores públicos no desempenho passado e cita vários exemplos de países em que tal estratégia encontra-se em curso, como nas diretrizes de compras da Europa, dos Estados Unidos, da Austrália e do Banco Mundial, que premiam o bom desempenho passado.

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

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

- I. Ampliar a eficiência nas contratações públicas e a competitividade entre os licitantes;
- II. Promover a troca de experiências e tecnologias em busca da melhor relação entre custos e benefícios para o setor público;
- III. Incentivar a inovação tecnológica; e
- IV. Assegurar tratamento isonômico entre os licitantes e a seleção da proposta mais vantajosa para a administração pública.
- V. Por fim, o autor conclui que a busca por uma maior eficiência, inovação, competição e melhor relação custo-benefício para o setor público brasileiro foi negligenciada por legislações anteriores que não possuíam qualquer vínculo com eficiência no processo produtivo dos órgãos públicos nem com o bem-estar do cidadão.

Quanto à administração pública gerencial, sob a ótica estratégica e de estrutura para um Estado novo, Bresser-Pereira (1997) destaca que depois da eclosão do endividamento internacional na década de 80, o foco dos governos em todo o mundo limitou-se a realização de ajustes fiscais e reformas orientadas para o mercado, e que na década seguinte (1990), fossem mantidas ações anteriores, de modo que a ênfase passou a ser a reforma do Estado, em especial sua reforma administrativa como resposta à globalização que surgia.

Assim, o autor afirma que no Brasil, essa reforma ocorreu, inicialmente, com a criação da Secretaria da Administração Federal, no Ministério da Administração Federal e Reforma do

Estado, durante a gestão de Fernando Henrique Cardoso, que após seu estágio inicial tomado de críticas e de resistência passou a ser vista como necessidade crucial, não apenas interna, mas exigida também pelos investidores estrangeiros e pelas agências financeiras multilaterais. Assim, a emenda constitucional da reforma administrativa foi remetida ao Congresso Nacional em agosto de 1995, segundo para publicação pela Presidência da República do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, cuja proposta básica era a de transformar a administração pública brasileira, de burocrática em administração pública gerencial. Dessa forma, a reforma do Estado passou a ser uma questão ampla que previa, em sua estrutura considerações sobre a proteção do patrimônio público contra as ameaças de sua privatização, a proposição do Estado do Bem-Estar para garantir direitos sociais e o papel do Estado como promovedor de crescimento econômico. Além disso, no lugar do caráter patrimonialista e burocrático de gestão pública, a reforma vinculou-se ao surgimento de uma administração pública burocrática em que o Estado ampliou seu papel social e econômico.

Dessa maneira, o autor afirma que a administração pública gerencial ocorrida no Brasil, entre outros fatos, se assemelha a características existentes em processos neoliberais experimentados por outras administrações que tem em seu escopo os avanços vivenciados sobre a temática gerencialista ao longo do tempo. Tudo isso culminou no aperfeiçoamento da forma em que o Estado realiza sua prestação de contas aos cidadãos. Contudo, no Brasil, para que essa a administração pública gerencial ocorresse foram necessárias mudanças essenciais: a reforma política, que desse maior legitimidade aos governos; o ajuste fiscal, a privatização, a desregulamentação, para redução do tamanho do Estado e recuperação de sua saúde financeira; e uma reforma administrativa que, combinada com a financeira, dotasse o Estado de meios para alcançar a governança.

Faraco, Niwa e Vicentin (2016) tece comentários sobre o controle da Administração Pública, destacando os controles utilizados, os tipos e as reflexões sobre sua operacionalidade, em que o controle da legalidade deve ser entendido como o cumprimento das normas e dos preceitos da administração pertinentes ao ato controlado. Dessa forma, o controle constitui um valioso instrumento de governança pública que garante à sociedade acompanhar e fiscalizar os atos públicos, que de maneira reversa contribui com o aprimoramento da gestão e dos serviços públicos.

3. METODOLOGIA

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

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

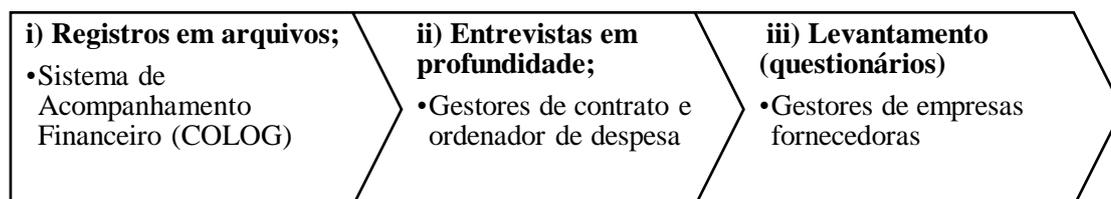
- Toda a análise deve se basear em evidências. Assim ela não ficará vulnerável às hipóteses desenvolvidas/ construídas para demonstrá-la;
- A análise deve abranger todas as principais interpretações concorrentes – caso exista alguma interpretação alternativa para alguma descoberta;
- A análise deve dedicar-se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

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

Assim, considerando a proposta apresentada por Yin (2005) como estratégia metodológica, a presente pesquisa se utiliza de três fontes de evidência:

- i) registros em arquivos;
- ii) entrevistas em profundidade; e
- iii) levantamentos (questionários).

Figura 01: Fontes de evidência



Fonte: Elaboração própria

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

Após a coleta e análise dos dados, estes foram cruzados por meio da triangulação das três fontes de evidências em busca de convergências que puderam garantir a identificação e a validade dos pontos críticos e das oportunidades de aprimoramento.

3.1 Coleta de Dados

3.1.1 Registros em arquivos

Quanto aos dados que constam dos arquivos do Sistema de Gestão e Controle do COLOG, cabe destacar que sua catalogação, sistematização e organização teve início em 2020. Considerando que a pesquisa foi realizada no primeiro semestre de 2023, pôde-se abordar uma base de dados que recebeu atualizações e incrementos no período de pouco mais de três anos. Dessa forma, seguem as sínteses dos dados coletados nos registros em arquivos no referido período:

a) Quantidade de contratos vigentes:

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

b) Volume contratado (R\$):

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

c) Quantidade de fornecedores:

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

d) Prazo médio de pagamento das entregas:

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

Tabela 1 – Prazo médio de Pagamentos do COLOG

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

Fonte: *Business Intelligence* do COLOG

Tabela 2 – Mensuração percentual dos contratos vigentes

Ano do Contrato	Total de contratos por ano	% execução contratual (média)
2009	1	78%

2016	1	33%
2019	4	49%
2020	3	17%
2021	20	48%
2022	54	27%
2023	15	0,00%

Fonte: *Business Intelligence* do COLOG

Ao considerarmos que a maior concentração de contratos vigentes está vinculada aos anos de 2021 e 2022, o período compreendido entre os respectivos anos passou a ser o recorte temporal a ser estudado, o que reduz a população da pesquisa para 74, dos quais ao selecionar apenas os contratos com execução superior a 70%, foram selecionados 18 contratos dos quais sete deles foram coletados como amostra para a realização da análise do processo de pagamento, abaixo:

Tabela 3 - Contrato nº 011/2021 – Textil MN Com de Tec e Confecções Ltda

Despacho	Entrega do Material	Data do TRD	Pagamento Coex	Prazo de Pagamento	Total do processo
107/2022	12/08/2021	10/02/2022	17/03/2022	35 dias	217 dias
071/2022	15/03/2021	03/02/2022	11/03/2022	36 dias	361 dias
986/2021	10/02/2021	28/09/2021	11/10/2021	13 dias	243 dias
952/2021	10/03/2021	22/09/2021	29/09/2021	7 dias	203 dias
Prazo médio:				22,7 dias	256 dias

Fonte: *Business Intelligence* do COLOG

Tabela 4 - Contrato nº 108/2021 – Rafael Indústria e Confecções Ltda

Despacho	Entrega do Material	Data do TRD	Pagamento Coex	Prazo de Pagamento	Total do processo
0761/2021	11/01/2021	16/07/2021	30/07/2021	14 dias	200 dias
0729/2021	08/02/2021	05/07/2021	22/07/2021	17 dias	164 dias
0491/2021	01/03/2021	19/08/2021	06/09/2021	18 dias	189 dias
0487/2021	28/05/2021	18/10/2021	09/11/2021	22 dias	165 dias
Prazo médio:				17 dias	179 dias

Fonte: *Business Intelligence* do COLOG

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

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

Prazo médio: 17 dias 107 dias

Fonte: *Business Intelligence* do COLOG

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

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

Fonte: *Business Intelligence* do COLOG

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

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

Fonte: *Business Intelligence* do COLOG

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

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

Fonte: *Business Intelligence* do COLOG

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

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

Fonte: *Business Intelligence* do COLOG

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

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

3.1.2 Levantamento (questionários) com gestores das empresas fornecedoras

O levantamento foi realizado por meio de questionário aplicado junto aos representantes das empresas que possuem contratos ativos com o COLOG com o objetivo de captar as percepções acerca do processo de aquisição, conforme resultados listados a seguir:

Questões de 1 a 3:

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

Questões de 4 a 6:

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

Questões de 7 a 10:

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

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

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

Questões de 11 a 12:

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

Questões de 13 a 15:

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

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

3.1.2 Entrevista em profundidade gestores das empresas fornecedoras

A aplicação da entrevista semiestruturada foi orientada aos gestores dos contratos existentes no COLOG com o propósito de se abordar a visão dos servidores da Instituição que são responsáveis por papéis relevantes nos processos a fim de confirmar ou refutar os achados obtidos por meio das demais fontes de evidência. Assim, seguem listadas as percepções advindas na fonte de evidência.

Fase Objetiva:

- 50% dos entrevistados possuem mais de quatro anos de experiência na gestão contratual, enquanto que 32% possuem experiência entre 2 a 4 anos, e apenas 18% até 1 ano na gestão;
- Os tipos de aquisições gerenciadas por esses gestores são: Material de Intendência (60%); e Viaturas (40%);
- Quanto ao cronograma de entregas, 66% afirmaram que as Empresas Cumprem 50-75% do cronograma; 17% cumprem 25-50%; e 17% cumprem 100%; e
- Na opinião dos Gestores, o prazo de pagamento é cumprido por parte do Exército da seguinte forma: 66% afirma que o prazo é cumprido entre 50-75%; e 34% afirmam que o prazo é cumprido sempre.

Fase Subjetiva:

- O processo de aquisição do COLOG é considerado muito bom, mas carente de ajustes pontuais. Além disso, ele se baseia na Lei e é demorado. Por outro lado, existe a opinião de que o processo de definição do objeto não é bem elaborado, o que culminou em demandas judiciais. Esse processo, devido a atualizações das legislações e recomendações da Secretaria de Economia e Finanças e outros órgãos normativos, é burocrático e lento. Na opinião do Ordenador de Despesas, o Processo excessivamente extenso, principalmente nas aquisições que possuem fase de análise laboratorial do material recebido;
- Quanto às etapas relacionadas ao processo de aquisição, os gestores informaram conhecer parcialmente as etapas e que, em alguns casos, tiveram conhecimento ao atuarem na função. Como etapa crítica, a resposta é a de que a fase mais crítica é a de inspeção visual e laudos laboratoriais, a realização de pesquisas de mercado, a etapa de prorrogação dos contratos, a fase de Pregão, da análise de material ou parecer técnico e do Estudo Técnico Preliminar, e por fim a etapa crítica relaciona-se à coordenação realizadas pelo COEx para a análise da documentação na fase interna do processo de aquisição. Na opinião do OD, a fase de recebimento do material/serviço é a mais crítica;
- Quanto ao recebimento dos materiais, os gestores sinalizaram que o processo de aquisição é extenso, que os Órgãos Provedores precisam ser treinados para a realização dessa atividade, que a natureza contratual faz com que planejamento não possa ser cumprido sem que haja prorrogação contratual, que a depender do tipo de material a entrega ocorre de forma organizada, porém o controle patrimonial é demorado. Assim, uma vez recebidos, a opinião do OD é a de que o processo apresenta gargalos que contribuem para o pagamento fora do prazo de 30 dias, previsto em contrato e em lei. Vale destacar que os lotes de entrega são divididos em sublotes com destinos diversos, por exemplo, em Belém, Manaus, Curitiba, Porto Alegre etc, espalhados pelos estados da Federação, e que somente após a entrega do último lote é que a Diretoria Gestora daquele material sorteia a unidade que vai ceder a amostra para análise. Até que isso ocorra, toda a carga, que passou apenas por uma conferência quantitativa, fica armazenada aguardando novo procedimento que só vai acontecer após o resultado contido do laudo do exame laboratorial. Naturalmente essa sistemática exige tempo;
- Quanto à realização do pagamento, gerado pela entrega definitiva dos materiais, os gestores sinalizaram conhecer os trâmites do processo de pagamento, contudo consideram, na maioria dos casos, inadequados, ainda mais quando o efetivo pagamento depende da disponibilidade de numerário e que devido a entrega do

material ocorrer por lote, a empresa pode passar por um período de até 105 dias entre prova e contra prova de análise do material, para fins de emissão de autorização do Termo de Recebimento Definitivo e pagamento. Na opinião do OD, o material é recebido e apropriado pelo órgão provedor que, em seguida, emite o termo de recebimento definitivo e envia para o Gestor/Fiscal de contrato e, posteriormente, remete ao COEx para liquidação e pagamento. Cabe destacar que o simples envio da documentação comprobatória que culmina na liquidação e pagamento às vezes demora a ser enviada. Isso estoura o prazo legal de 30 dias previsto na Lei 8.666/93 e ocorre sem qualquer explicação. Esse prazo se dilata mais ainda quando, além da demora, são verificadas pendências no processo, como correções de Notas Fiscais, Ausência de Nota de Lançamento de Sistema e/ou demora do repasse do numerário;

- Ainda sobre o pagamento das empresas, os comentários dos gestores são os de que o pagamento é realizado dentro do prazo previsto em lei e que em raros casos o atraso se deve à falta de descentralização do numerário por parte Governo Federal. Mas, que há empresas que reclamam da demora, uma vez que sua expectativa é a de receber o mais rápido possível. A mensuração pode ser melhor acompanhada pelos gestores depois da implantação do sistema de controle do Coex, já que antes apenas reagíamos quando da reclamação das empresas. Formalmente, o OD avalia que a partir do recebimento definitivo do bem/serviço, o pagamento ocorre em média em 26 dias, dentro do prazo de 30 dias previsto em Lei; e
- Por fim, os gestores destacaram que o fluxo de recebimento garante e salvaguarda a Administração e a usuário, mas que a confecção dos Termos de Referência e os Editais poderiam ser aprimorados; que a disponibilização organizada das informações contratuais pelo sistema de controle interno “painel BI” contribui com a gestão, e que seria desejável sua união com outras informações sobre o andamento das aquisições e pagamentos do COLOG. A existência de capacitação para o trabalho de gestão e fiscalização contratual, e que embora a etapa de análise de material seja demorada, o processo de prorrogação das entregas é algo a ser melhorado. Por fim, uma alternativa mencionada pelos gestores é a possibilidade de o pagamento ser antecipado, otimizando a fase interna do processo, seguido de um estudo que melhore o processo e mantenha clara a documentação obrigatória de pagamento. Na opinião do OD, o pagamento realizado pela Divisão de Contabilidade e Finanças (DCF) dá transparência ostensiva do trâmite processual dos pagamentos por meio de ferramentas de TI, cabendo melhorias relacionadas à conscientização dos atores que participam desse processo, especialmente sobre o cumprimento dos prazos legais.

4. ANÁLISE DE DADOS

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

- **Registro de Acompanhamento Financeiro:** o Total de contratos vigentes é de 153, no valor de R\$ 9,34 (nove bilhões e 34 milhões de reais). Os quais vinculam-se a 69 fornecedores. E que devido a um recorte metodológico, a amostra foi reduzida para 18 contratos, dos quais 38% foram analisados sob a ótica do prazo médio de pagamento e do prazo médio que o processo dura. Os resultados variaram: existem contratos que tem o prazo de 17 dias de pagamento e, respectivamente 179 dias de duração do processo; e existem processos de pagamento que são efetivados em 38 dias, cujo processo dura 60 dias.
- **Entrevista com Gestores de contrato/Ordenador de Despesas:** o processo de contratação é grande e burocrático, e que depois de celebrado formalmente o contrato, a conclusão do processo de entrega por parte das empresas tem variados prazos, dos quais se configurou o seguinte: em alguns casos o pagamento ocorre dentro de 30 dias a contar da emissão do TRD, em outros não. Mas em todos eles o processo de entregar o material e aguardar a confecção do TRD, que inicia o trâmite de pagamento é superior a 100 dias em média, chegando até 318 dias devido à sistemática logística adotada pelo EB e pela demora não justificada do encaminhamento da documentação para pagamento. Os gestores possuem pelo menos um ano de experiência na função, e que parte deles possuem mais de 4 anos. No caso deste trabalho, os contratos geridos se referem a Material de Intendência e Viaturas. Quanto ao pagamento, eles informam que cumprem os prazos legais numa proporção de 50-75%. E que fatores como análise laboratoriais e falta de numerário atrasam o fluxo de pagamento. Corroborando com essa afirmação, o OD ratifica que os pagamentos ocorrem em média com 26 dias da assinatura do TRD.
- **Questionário com Gestores das empresas fornecedoras:** quanto às empresas, elas conhecem as necessidades do EB, as características do funcionamento das entregas, e sobre isso avaliam ter condições de atender as demandas. Ainda assim, avaliam que na prática a entrega é um processo complexo e burocrático e que centralizá-las seria uma saída estratégica com implicações positivas. E sobre isso, ou outra demanda semelhante, a maioria informa não ter essa abertura para conversa junto aos gestores da administração pública. E que o sistema de controle interno “Painel BI” colaborou com a gestão dos contatos.

CONCLUSÃO

Em resposta ao objetivo desta pesquisa, a análise realizada com base nos dados e informações e no recorte temporal possibilitou concluir que o processo de aquisição do Comando Logístico do Exército Brasileiro apresenta questões ligadas à lentidão, especialmente no que se refere à fase de homologação dos itens do Pregão. Cabe destacar que tal característica se estende ao processo de recebimento dos materiais, o qual foi considerado pelas empresas como “complexo e burocrático”. Assim, de acordo com os achados, pode-se identificar que as fragilidades mapeadas se relacionam: i) à falhas no gerenciamento dos gestores de contratos que perpassam o conhecimento parcial do processo de aquisição; ii) à burocracia advinda da legislação vigente; iii) à morosidade da análise de material e dos pareceres técnicos; e iv) ao processo de pagamento que configura a fase interna da aquisição por ser dotada de “preciosismo e burocracia quanto à conformidade documental”.

Além disso, outra falha verificada pela pesquisa refere-se aos contratos celebrados, cuja execução, para alguns casos, ainda não foi iniciada e para outros ainda estão com representatividade muito baixa. Os frutos desse tipo de evidência expõem uma possível falta de controle sobre os processos e ausência de ferramentas que exijam das empresas o cumprimento do contrato firmado, cuja expectativa de provimento das atividades ficará frustrada.

Com base nisso e de forma ampla, os dois principais impactos mapeados são o de que o processo de recebimento é demasiado extenso e tem implicações com uma gestão precária que passou a ter catalogado, organizado e monitorado dados e informações a partir da construção e disponibilização do Painel BI aos gestores em 2020; e com o encarecimento dos materiais contratados em função da logística adotada pelo EB e em função cumprimento parcial ou nulo do contrato por parte de empresas. Assim, quanto ao gestor de contrato, dentre outros atributos, pôde-se identificar que, em temas específicos, há necessidade de capacitação e de ferramentas de trabalho:

No que se refere à percepção de encarecimento dos materiais, as empresas foram unânimes em afirmar que “se as entregas fossem centralizadas, isso melhoraria a operacionalização das empresas e reduziria os custos operacionais”, especialmente quanto a transportes, à mão de obra, à economia de tempo e de impostos. Contudo, uma vez frustrada a expectativa de recebimento por inexecução total ou parcial das empresas, o EB corre o risco de contratar a qualquer custo para suprir as tropas e demais atividades, o que realimenta e impacta a formação de preços associadamente ao longo prazo que o processo percorre.

Assim, algumas respostas cabíveis aos problemas e falhas mencionadas acima se referem a linhas de ação relacionadas a: a) profissionalização de gestores contratuais por meio de capacitações, estudos de caso e formação de equipes para a função de gestão; b) a criação de um itinerário que dotasse essas equipes de especialistas por classe de material e com notório conhecimento sobre o processo de aquisição e de pagamento por um tempo certo; c)

que esse tipo de trabalho tivesse caráter permanente e menos sensível a rotatividades e transferências. Tais ações têm potencial para potencializar a redução do processo de pagamento, com o acompanhamento tempestivo da execução contratual, permitindo a maior concorrência entre as empresas dada a transparência, os níveis de controle e a gestão empregada no processo licitatório desde o seu início, garantindo, ainda, às aquisições no âmbito do Sistema Logístico Militar Terrestre a eficiência, efetividade e economicidade em seus gastos e a construção de um modelo que servirá de benchmark para a administração pública.

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

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

REFERÊNCIAS

FARACO, Bruno Pereira; NIWA, Tiago Hideki; VICENTIN, Ivan Carlos. **Controle na Administração Pública**: in Gestão e Governança Pública – aspectos essenciais. Ed UTFPR, 2016.

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

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

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

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

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

PEREIRA-BRESSER, Luiz Carlos. **Estratégia e estrutura para um novo Estado**. Revista de Economia Política, vol. 17, nº 3 (67), pp. 343-357, julho-setembro/1997.

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

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