

ESCOLA DE GUERRA NAVAL

CC(IM) JÚLIO CESAR FERREIRA ALVES

INICIATIVAS DE MELHORIAS DO GASTO PÚBLICO:

Um estudo da efetividade do processo de obtenção realizado pela MB na cidade do Rio

Grande - RS.

Rio de Janeiro

2014

CC(IM) JÚLIO CESAR FERREIRA ALVES

INICIATIVAS DE MELHORIAS DO GASTO PÚBLICO:

Um estudo da efetividade do processo de obtenção realizado pela MB na cidade do Rio

Grande - RS.

Monografia apresentada à Escola de Guerra Naval, como requisito parcial para a conclusão do Curso de Estado-Maior para Oficiais Superiores.

Orientador: CMG (RM1) José Henrique Sá Guimarães Cardoso

Rio de Janeiro  
Escola de Guerra Naval

2014

## RESUMO

As rápidas e profundas transformações ocorridas no mundo exigem capacidade de compreensão, de adaptabilidade e de decisões eficientes. A centralização da obtenção deixou de ser apenas uma decisão política. Passou a ser uma decisão estratégica das Organizações e, conseqüentemente, da Administração Pública. Mas a simples centralização da obtenção, a fim de cumprir as diversas normas existentes na Marinha do Brasil, não produzirá os resultados esperados, caso não venha acompanhada da criação de uma estrutura profissional para a sua gestão. Nesse sentido, o propósito deste estudo de caso é efetuar um estudo crítico da efetividade da estrutura centralizada de obtenção existente na cidade do Rio Grande, no Estado do Rio Grande do Sul, utilizando dados, a documentação normativa empregada pela Marinha do Brasil e o Centro de Intendência da Marinha em Rio Grande. Pretende-se, desta forma, compreender e incrementar a atual situação das Organizações Militares da Marinha do Brasil situadas na cidade do Rio Grande, com a apresentação de uma proposta para criação de uma nova estrutura de obtenção, a fim de otimizar os processos, bem como fortalecer o Controle Interno da Unidade Jurisdicionada – Comando do 5º Distrito Naval.

**Palavras-chave:** Efetividade; Administração Pública; centralização; obtenção; Centro de Intendência da Marinha em Rio Grande.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1	Despesas enquadradas no inciso II do art. 24 da Lei nº 8.666/1993.....	27
Gráfico 1	Quantidade de processos licitatórios e de afastamento numerados pelo CeIMRG.....	27

## LISTA DE TABELAS

1 -	Itens adjudicados nas licitações realizadas pelo CeIMRG no ano de 2013.....	43
2 -	Itens adjudicados de natureza predominantemente não comum nas licitações realizadas pelo CeIMRG no ano de 2013.....	46

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

4ªSB -	4ª Seção da Barra
ARP -	Ata de Registro de Preços
BONO -	Boletim de Ordens e Notícias
CeIM -	Centros de Intendência da Marinha
CeIMRG -	Centro de Intendência da Marinha em Rio Grande
CGCFN -	Comandante-Geral do Corpo de Fuzileiros Navais
CJU/RS -	Consultoria Jurídica da União no Estado do Rio Grande do Sul
Com5ºDN -	Comando do 5º Distrito Naval
ComGptPatNavS -	Comando do Grupamento de Patrulha Naval do Sul
Comprasnet -	Portal de compras do Governo Federal
DAdM -	Diretoria de Administração da Marinha
DelPAlegre -	Delegacia da Capitania dos Portos em Porto Alegre
DFM -	Diretoria de Finanças da Marinha
DOU -	Diário Oficial da União
ENRG -	Estação Naval do Rio Grande
GptFNRG -	Grupamento de Fuzileiros Navais do Rio Grande
LOA -	Lei Orçamentária Anual
MB -	Marinha do Brasil
NORDINAV -	Normas do Distrito Naval
OCE -	Organização Militar Centralizadora da Execução Financeira
OGU -	Orçamento Geral da União
OM -	Organização Militar
OMAp -	Organização Militar Apoiada

PAR -	Programa de Aplicação de Recursos
PB -	Projeto Básico
PE -	Pregão Eletrônico
RS -	Rio Grande do Sul
SGM -	Secretaria-Geral da Marinha
SIAFI	Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal
SRP -	Sistemática de Registro de Preços
TCU -	Tribunal de Contas da União
TR -	Termo de Referência
UG -	Unidade Gestora
UJ -	Unidade Jurisdicionada

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>8</b>
<b>2</b>	<b>AS TRANSFORMAÇÕES NO MUNDO.....</b>	<b>11</b>
	2.1 A Teoria da Contingência.....	11
	2.2 Eficácia, eficiência e efetividade.....	12
	2.3 A função Compras.....	14
	2.4 Administração Pública.....	15
	2.5 A função Compras na Administração Pública.....	15
<b>3</b>	<b>A CENTRALIZAÇÃO DA OBTENÇÃO.....</b>	<b>18</b>
	3.1 A efetividade da obtenção centralizada na Administração Pública.....	20
<b>4</b>	<b>A OBTENÇÃO NA MARINHA DO BRASIL.....</b>	<b>22</b>
	4.1 A obtenção centralizada na Marinha do Brasil.....	22
	4.2 O estudo de caso na cidade do Rio Grande – o surgimento do problema.	24
	4.3 O estudo do problema.....	26
	4.4 Dificuldades existentes.....	29
	4.5 Proposta de Linha de ação.....	31
	4.6 Resultados esperados.....	34
<b>5</b>	<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>38</b>
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>40</b>
	<b>APÊNDICE.....</b>	<b>43</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Desde o início da década de 1990, que foi marcada pela crescente aceleração inflacionária, a Marinha do Brasil (MB) otimizou os seus restritos recursos orçamentários, a fim de se equipar da melhor maneira possível, com o propósito de cumprir com eficiência a sua missão.

Porém, essa conjuntura desfavorável e a exigência da sociedade pela transparência nos gastos públicos levaram os agentes públicos a dispensarem uma maior atenção ao cumprimento rigoroso das diversas normas existentes, deixando para um plano secundário a melhoria da gestão.

Atualmente, porém, não se pode mais ignorar as questões relacionadas à eficácia e à eficiência no setor público, principalmente quando ambas estão subordinadas à efetividade. As mazelas sociais do país exigem da Administração Pública um nível de resultado muito superior ao que se tem hoje.

Assim sendo, considerando-se a necessidade de se equipar e montar a MB frente a orçamentos restritos, faz-se mister a inovação de procedimentos e ferramentas de gestão, de modo a otimizar a utilização dos recursos públicos. Nesse diapasão, a MB deverá se adaptar às alterações do ambiente, gerenciando de forma profissional os recursos recebidos, sejam eles financeiros ou humanos.

Logo, pautado na legislação em vigor e considerando-se que a sociedade tenha que ser a grande e única beneficiada da existência dos órgãos públicos, coube a seguinte pergunta: a atual estrutura de obtenção na cidade do Rio Grande, no Estado do Rio Grande do Sul (RS), está sendo efetiva para a MB?

Nesse âmbito, supôs-se que a criação de uma estrutura única, abrangente e complexa de obtenção da MB naquela cidade atenderia ao Princípio da Efetividade, principalmente em relação aos meios operativos lá sediados.

Face ao exposto, este trabalho tem o propósito de apresentar, ao Comando do 5º Distrito Naval (Com5ºDN), a proposta de uma nova estrutura de obtenção, a fim de otimizar os processos, bem como fortalecer o Controle Interno da Unidade Jurisdicionada (UJ) – Com5ºDN.

Desse modo, o presente trabalho elegeu alguns tópicos a serem abordados que intencionam suscitar a reflexão nesse sentido, permitindo que o planejamento, a execução e a avaliação das atividades de obtenção sejam pensadas para além do enquadramento nas normas legais.

O desenvolvimento iniciar-se-á com a fundamentação teórica, onde serão colocadas algumas das teorias a respeito da necessidade de adaptação das organizações às alterações do ambiente, bem como das definições de eficiência, eficácia e efetividade.

Em seguida, e ainda no desenvolvimento, realizar-se-á a conceituação de Administração Pública e da função de compras (posteriormente chamada de obtenção), abrangendo as vantagens de sua centralização.

Ato contínuo e encerrando o desenvolvimento, estudar-se-á a obtenção na MB e a atual estrutura de obtenção na cidade do Rio Grande.

Por fim, a conclusão do trabalho demonstrará que a MB deverá se adaptar às constantes alterações do ambiente, realizando uma profissionalização da gestão da obtenção na cidade do Rio Grande.

Este trabalho pode ser definido como metodológico, aplicado e intervencionista<sup>1</sup>, e teve como limitação da pesquisa a abordagem da efetividade apenas dos processos de obtenção realizados na cidade do Rio Grande, não sendo abordado o processo de obtenção de outras cidades.

Quanto à relevância, este trabalho possui enfoques social e acadêmico. E é neste enfoque que a relevância se torna maior, haja vista que observou-se o ineditismo do tema na MB.

Além disso, o trabalho pode ser classificado como uma pesquisa de campo, pois se baseou na experiência que está sendo aplicada na investigação e foi realizada exatamente no local onde foram observados os fenômenos estudados. Os dados, desenvolvidos de forma combinada (qualitativa e quantitativa), foram coletados a partir do Portal de Compras do Governo Federal (Comprasnet), e de pesquisa bibliográfica (livros e Internet). A pesquisa em campo foi efetuada pela observação simples, durante o período de dois anos. Foram privilegiadas fontes primárias e secundárias.

A metodologia escolhida para o trabalho apresentou as seguintes limitações:

- foram analisados apenas os processos licitatórios realizados na modalidade Pregão Eletrônico (PE), durante o ano de 2013; e
- foram analisados apenas os processos licitatórios realizados pelo Centro de Intendência da Marinha em Rio Grande (CeIMRG).

---

<sup>1</sup> Está associado aos caminhos, formas, maneiras e procedimentos utilizados para atingir determinado fim, tem a necessidade de resolver problemas que já existem na prática, e de forma imediata ou não, não se satisfaz apenas na explicação do que se está sendo estudado, mas pretende interferir de alguma forma na realidade, no dia a dia do seu objeto de pesquisa.

## **2 AS TRANSFORMAÇÕES NO MUNDO**

Segundo Jordão (2007), o mundo vem passando por grandes transformações. O tempo de uma grande transformação, antes da 1ª Guerra Mundial (1914-1918), que era de aproximadamente 30 anos, reduziu-se para cerca de 9 anos, após a 2ª Guerra Mundial (1939-1945). Esse período foi diminuindo, chegando a um ano e meio nos anos 80 e agora, em pleno século XXI, vive-se uma grande mudança em questão de semanas, horas, minutos e até mesmo segundos. Sendo assim, faz-se mister saber o quê, para quê e ainda como as Organizações devem mudar. Porém, não se pode esquecer que mudar e mudar para melhor são duas posições bem diferentes.

Jordão (2007) assevera, ainda, que as Organizações que querem vencer devem assumir riscos, querer romper com o passado e enfrentar mudanças árduas. Portanto, quem age sempre da mesma maneira, não muda. Ainda que essa mudança seja difícil, poderá ser necessária para revitalizar uma Organização a fim de trazer crescimento e uma maior produtividade a ela.

### **2.1 A Teoria da Contingência**

Chiavenato (2004) define a Teoria da Contingência como aquela que enfatiza a inexistência do absoluto nas Organizações ou na Teoria Administrativa. A abordagem contingencial ressalta a existência de uma relação funcional entre as condições do ambiente<sup>2</sup> e as técnicas administrativas apropriadas para o alcance eficaz dos objetivos da Organização.

---

<sup>2</sup>

De acordo com Hall (2004), é o conjunto de todos os fenômenos externos à população das Organizações em análise que a influenciam de forma real e/ou potencial.

Logo, as relações funcionais entre as condições ambientais e as práticas administrativas devem ser constantemente identificadas e especificadas.

Ainda segundo Chiavenato (2004, p.22), "as empresas bem sucedidas são aquelas que conseguem adaptar-se adequadamente às demandas ambientais." Portanto, as características das Organizações dependem das características do ambiente que estão inseridas. Nesse sentido, pode-se afirmar que o ambiente molda as Organizações.

Contrariamente, existem argumentos de que a influência sobre a Organização é ditada não pelo ambiente, mas apenas pelo que interessa diretamente a ela.

Conclui-se, então, que existem correntes que consideram o ambiente total imprescindível para a Organização, e correntes que consideram o ambiente de forma parcial. Independente das posições adotadas, é fato que o ambiente conduz a vida da Organização e, conseqüentemente, a sua efetividade.

## **2.2 Eficácia, Eficiência e Efetividade**

Preliminarmente, faz-se mister estabelecer a diferença entre eficácia, eficiência e efetividade. Em que pese a semelhança de definições, há uma pequena diferença entre eles, especialmente no campo da Administração.

De acordo com Piacentini (2009), a eficácia poder ser conceituada como a ação de atingir o objetivo proposto, cumprir, executar, operar, levar a cabo. É o poder de causar determinado efeito. Logo, eficaz, então, é o que realiza perfeitamente determinada tarefa ou função, que produz o resultado pretendido.

Já a eficiência é a qualidade de fazer com excelência, sem perdas ou desperdícios (de tempo, dinheiro ou energia). Eficiente é aquilo ou aquele que chega ao resultado, que

produz o seu efeito específico, mas com qualidade, com competência, com nenhum ou com o mínimo de erros. O eficiente ultrapassa o limite do eficaz.

E a efetividade, por sua vez, é a capacidade de funcionar normalmente, satisfatoriamente, porém tem mais a ver com a realidade, com o que é real e verdadeiro. O efetivo está realmente disponível, é incontestável, verificável, executável. No âmbito da Administração, a efetividade diz respeito às melhores práticas implementadas pela busca da produtividade, da qualidade e da velocidade.

A efetividade, entendida como princípio a ser seguido pela Administração, traduz-se como o impacto trazido pelo resultado obtido por suas decisões. Difere da eficácia, pois esta apenas indica se o objetivo programado foi atingido, enquanto aquela se preocupa em apontar se houve uma melhora na prestação do serviço, sendo traduzida pelo impacto causado pela ação adotada. Logo, efetividade é a soma da eficiência e da eficácia ao longo do tempo (ARAÚJO, 2004, p.1).

Corroborando com essa definição, Di Pietro (2013, p.83) define que “efetividade é o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros”. E essa efetividade traduz-se, na Administração, principalmente na qualidade das suas compras e contratações.

### **2.3 A função Compras**

De acordo com Viana (2002), a função Compras, por intermédio da obtenção de materiais ou contratação de serviços, oriundas das solicitações dos clientes, tem por objetivo satisfazer as necessidades da Organização, identificando no mercado as melhores condições comerciais e técnicas.

Para Martins *et al.* (2011, p.64), “o posicionamento atual da função Compras é bem diferente do modo tradicional como era tratada antigamente. Antes da 1ª Guerra Mundial (1914-1918), tinha papel essencialmente burocrático. Depois, já na década de 1970, devido principalmente à crise do petróleo, a oferta de várias matérias-primas começou a diminuir enquanto seus preços aumentavam vertiginosamente”. Portanto, saber o quê, quanto, quando e como comprar começou a assumir condição de imprescindibilidade, fazendo com que a função Compras ganhasse mais força e visibilidade dentro da Organização.

Martins *et al.* (2011, p.68) acrescenta, ainda, que “toda Organização, para o atingimento de seus objetivos, necessita de uma grande interação entre seus departamentos ou processos, da forma mais eficiente possível, a fim de que os esforços se somem”. Logo, percebe-se que a função Compras deverá possuir um estreito relacionamento com todos os setores de uma Organização, a fim de que os processos a serem conduzidos transcorram de maneira eficaz, econômica e viabilizada.

Por fim, conclui-se que as ações de Compras necessitam de uma especial atenção, um correto planejamento, uma eficiente padronização para facilitar a identificação, além da organização, controle e avaliação dos processos executados.

## **2.4 A Administração Pública**

Moreira Neto (2014) conceitua a Administração Pública como atividades preponderantemente executórias, definidas por lei como funções do Estado, gerindo recursos para a realização de objetivos voltados à satisfação de interesses especificamente definidos como públicos. Logo, a Administração Pública é a administração eficaz dos recursos públicos (oriundos, em grande parte, do recolhimento de impostos da população), fazendo com que estes se transformem de forma ética e legal em benefícios para toda a população, como educação, saúde, saneamento, lazer, esporte, obras etc.

Portanto, para a consecução dos seus objetivos, a Administração Pública deverá seguir os Princípios Constitucionais do art. 37 (Legalidade, Moralidade, Impessoalidade, Publicidade e Eficiência), a fim de que os atos praticados sejam legais e seguros. Se as empresas privadas devem efetuar compras da maneira mais ética, legal e eficaz possível, na Administração Pública esses cuidados deverão ser redobrados.

## **2.5 A função Compras na Administração Pública**

Preliminarmente, com o intuito de facilitar o entendimento do presente trabalho, a partir deste momento a função Compras será chamada de obtenção.

De acordo com Gonçalves (2013), na Administração Pública, a função obtenção, envolvendo-se nesse universo a compra de bens e insumos, bem como a contratação de serviços, diz respeito a todo o complexo que envolve o processo de planejamento da aquisição, licitação e julgamento das propostas de fornecimento de materiais e serviços a serem utilizados pelas Organizações. Todo esse complexo de atividades, mesclando diversos objetivos muitas vezes conflitantes, é dirigido a uma única finalidade: garantir que materiais e serviços exigidos sejam fornecidos nas quantidades corretas, com qualidade, no tempo desejado.

Porém, conforme assevera Braga (2012), a obtenção é um dos processos mais sensíveis da Administração Pública, pois além do Governo ser o maior comprador do país, a quantidade de normas e regras existentes, às vezes extremamente detalhistas e rígidas, e por outras vezes com lacunas a serem preenchidas, modificam-se numa velocidade inigualável e se contrapõem, causando insegurança ao servidor público responsável pela obtenção, sempre alcançado com urgentes demandas ocasionadas pela crônica falta de planejamento nos órgãos públicos do Brasil.

No cenário de relacionamento entre o público e o privado, destacam-se os frequentes atrasos no pagamento das faturas, a oferta de produtos de segunda linha para atender às concorrências públicas, a exigência de certidões e quitações estranhas à necessidade de contratação e, ainda, a inexistência da clara definição das necessidades da Administração Pública. Esses fatores dificultam a importação de boas práticas do setor privado para o setor público.

Nesse contexto de criticidade, os processos de obtenção merecem reflexões que possibilitem o seu aperfeiçoamento, na certeza de que o bom insumo possibilita um serviço público prestado de qualidade e com efetividade.

Ainda de acordo com Braga (2012), a gestão pública possui uma literatura abundante no aspecto jurídico. Porém, quando comparado ao seu aspecto gerencial, a quantidade de obras produzidas é pequena, sendo esse aspecto operacional um fator crítico de sucesso da obtenção, a despeito da importância da discussão jurídica.

Na Administração Pública, ao contrário da iniciativa privada, a obtenção de qualquer natureza obedece à Lei nº 8.666/1993, motivo pelo qual se torna totalmente transparente. Assim, a diferença entre os tipos de obtenção é a formalidade, no serviço público, e a informalidade na iniciativa privada.

Toda obtenção no âmbito público possui alguns objetivos, destacando-se entre eles: a efetiva aquisição de produtos ou serviços de forma mais vantajosa possível, a economia dos recursos disponíveis, os procedimentos realizados dentro da legalidade, a possibilidade igualitária de participação a todos os fornecedores, e a transparência em todos os procedimentos. E o conjunto desses procedimentos é denominado licitação.

Licitação – em suma síntese – é um certame que as entidades governamentais devem promover e no qual abrem disputa entre os interessados em com elas travar determinadas relações de conteúdo patrimonial, para escolher a proposta mais vantajosa às conveniências públicas. (MELLO, 2014, p. 492).

Acrescenta-se o entendimento de Meirelles (2014), onde licitação é o procedimento administrativo no qual a Administração Pública visa selecionar a proposta mais vantajosa ao seu interesse, o qual se desenvolve por meio de atos vinculantes ordenados e que deve propiciar igual oportunidade a todos os interessados, atuando como fator de moralidade e eficiência para os objetivos daquela.

E dentro dessa obrigatoriedade de licitar, caberá à Administração Pública definir se a sua obtenção ocorrerá de modo centralizado ou descentralizado.

### 3 A CENTRALIZAÇÃO DA OBTENÇÃO

Entende-se como obtenção centralizada aquela em que um determinado órgão realiza as compras e contratações para toda a Administração, e obtenção descentralizada aquela realizada individualmente pelo órgão ou entidade, de acordo com suas necessidades e planejamentos individuais.

De acordo com Karjalainen (2011), a importância da obtenção para a competitividade das empresas tem sido cada vez mais ressaltada e o processo de obtenção é considerado, cada vez mais, uma função estratégica, contrapondo-se com a antiga função de ser apenas uma operação. Com isso, muitas empresas já perceberam que a obtenção é um elemento-chave na sua estratégia de gestão e a tendência tem sido na direção de uma centralização das funções e uma maior participação da obtenção nos processos de planejamento estratégico das empresas. Portanto, a centralização da obtenção assume-se, claramente, como uma tendência para a estratégia das organizações que pretendem reduzir custos, aumentar a sua eficiência e otimizar os processos de negócio.

Gonçalves (2013) ressalta que atualmente o setor de obtenção concentra grande parte da atenção dos dirigentes, visto que por meio de pesquisas empíricas comprovou-se que entre baixar os preços nas compras ou aumentar nas vendas, a empresa obtém maior rentabilidade se optar pela redução dos custos. Ou seja, hoje a área de obtenção passou a ser uma função estratégica.

Baily et al (2000, p.76) afirma que “a centralização total oferece as seguintes vantagens”:

- A economia obtida pela consolidação dos pedidos melhora o poder de negociação do setor de obtenção e facilita o relacionamento com fornecedores;
- Reduz o número de funcionários envolvidos com a obtenção; e

- Estabelece a uniformidade de procedimentos, formulários, padrões e especificações.

Chiavenato (2004) converge na mesma postura, ao ressaltar que a centralização da obtenção em um único ponto é vista pelos empresários como uma possibilidade de ganho de escala nos preços, a partir da compra de maior quantidade, haja vista que em compras individuais, os gestores teriam menos argumentos para solicitar reduções na tabela de preços dos fornecedores em virtude da baixa quantidade a ser adquirida. Ressalta, também, que as decisões devem ser tomadas por administradores que possuem uma visão global da empresa; os decisores, que estão situados no topo da cadeia, normalmente, são mais bem treinados e preparados. Logo, com essa ação, eliminam-se as duplicações de esforços, reduzindo o custo operacional; promove-se uma maior especialização e incrementam-se habilidades específicas dos decisores; e as decisões são mais consistentes com a estratégia global da Organização.

De acordo com Gonçalves (2013), a centralização da obtenção objetiva uma exploração mais econômica, em face da maior economia de recursos humanos e materiais.

Portanto, a existência de um polo central de obtenção possibilita o monitoramento e uma maior transparência das aquisições e contratações, pela regra básica de que monitorar somente um órgão simplifica o trabalho dos mecanismos de controle social<sup>3</sup> e institucional. Além do exposto, cabe registrar que a centralização permite uma maior especialização dos profissionais de obtenção, o que aumenta sua *expertise* e a possibilidade de inovação na gestão.

---

<sup>3</sup> É o controle exercido pela sociedade sobre o governo.

Em contrapartida, a descentralização da obtenção possui um limite na sua estrutura organizacional<sup>4</sup>. Ela será proporcional ao valor envolvido. Quanto mais descentralizada a obtenção, maior será a estrutura que a organização precisará ter.

### **3.1 A efetividade da obtenção centralizada na Administração Pública**

A obtenção na Administração Pública tem demandado um esforço cada vez maior das Organizações, já que a atuação de fiscalização dos atos administrativos ligados às aquisições e contratações das entidades públicas tem sido incrementada significativamente nos últimos anos.

Nesse sentido, diversas jurisprudências e diplomas legais têm sido expedidos que, se por um lado procuram ampliar a concorrência, dar mais transparência, reduzir preços e dar maior publicidade aos procedimentos licitatórios, por outro lado produzem um efeito adverso às organizações públicas, já que demandam um expressivo aumento da carga de trabalho para que seja possível atender às exigências contidas nesses documentos.

De acordo com Justen Filho (2014, p. 63), a “licitação é um processo complexo, que exige dos envolvidos uma visão estratégica, além da permanente capacitação técnica”. Ademais, ressalta que a licitação deve atender sempre ao Princípio da Economicidade, segundo o qual esta é “o resultado da comparação entre encargos assumidos pelo Estado e direitos a ele atribuídos, em virtude da contratação administrativa. A economicidade exige que o Estado desembolse o mínimo e obtenha o máximo e o melhor”.

Portanto, com relação à obtenção centralizada, é reconhecido que se trata de modelo vantajoso no que tange ao incremento do poder de negociação da Administração

---

<sup>4</sup> Envolve vários subsistemas como o de pagamento, de armazenagem, de levantamento de preços e de delineamento de especificações.

Pública com consequente aumento da relação entre qualidade e preço, bem como no alcance de ganhos de eficiência através da diminuição da máquina administrativa necessária para a gestão das aquisições públicas.

A obtenção da economicidade impõe ao Estado o melhor desempenho para atingir os objetivos, traduzidos por boa contratação para prestação de serviços ou fornecimento de peças, do modo mais simples, mais rápido, e mais econômico, elevando a relação custo versus benefício do trabalho público, e neste sentido deve ser guiada a decisão acerca da sistemática da obtenção (LIMA SILVA, 2007. p. 37).

Em face das considerações expostas, conclui-se que é fantasioso pressupor que existam profissionais em abundância com amadurecido senso crítico e conhecimento de mercado frente a extensa regulamentação de procedimentos, com a admissão de variadas e alternativas interpretações da Lei de Licitações. Ao contrário disso, fruto de uma simples verificação no Portal do Tribunal de Contas da União (TCU), verifica-se que são notórios os graves equívocos cometidos por agentes públicos na aplicação prática dessa legislação, ocasionados pela inexperiência, pela falta de treinamento e pela negligência, acarretando em citações e contas irregulares nas Cortes de Contas.

Portanto, sob esse aspecto, mais lógico e razoável seria reunir os servidores qualificados, ou capazes de serem capacitados, e determinar a centralização da obtenção.

## **4 A OBTENÇÃO NA MARINHA DO BRASIL**

Como dito anteriormente, a regra geral para aquisições e contratações na Administração Pública, se seguida à risca, já demanda um grande esforço dos órgãos. Vale lembrar da incidência da obrigatoriedade de licitar por força de um comando constitucional. O princípio da obrigatoriedade da licitação encontra-se consubstanciado no inciso XXI do artigo 37, que assim está redigido:

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

Consequentemente, a Lei nº 8.666/1993, em seu art. 2º, prevê que:

As obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações, concessões, permissões e locações da Administração Pública, quando contratadas com terceiros, serão necessariamente precedidas de licitação, ressalvadas as hipóteses previstas nesta Lei (BRASIL, 1993).

Assim, via de regra, todos os órgãos públicos que desejem adquirir bens e contratar serviços, inclusive a MB, devem seguir todo o rito estabelecido pelas leis e normas vigentes, estabelecendo normas específicas quanto à centralização ou não da obtenção de suas Organizações Militares (OM).

### **4.1 A obtenção centralizada na Marinha do Brasil**

A Execução Financeira é o conjunto de atividades, devidamente integradas, que tem por finalidade executar, acompanhar e controlar ingressos e dispêndios, inclusive os restos a pagar, previstos e fixados para a MB na Lei Orçamentária Anual (LOA).

As OM subsidiadas com os créditos oriundos do Orçamento Geral da União (OGU) serão denominadas Unidades Gestoras (UG). Para que uma UG realize Execução

Financeira é necessário que possua uma estrutura orgânica mínima, capaz de dar suporte a essa atividade, e que disponha de pelo menos dois agentes, aos quais possam ser atribuídas as funções de Ordenador de Despesas e de Agente Financeiro.

Na impossibilidade do atendimento dos requisitos mínimos necessários, a Execução Financeira da UG será centralizada em outra UG, denominada Organização Militar Centralizadora da Execução Financeira (OCE).

A autorização para a centralização ou descentralização da Execução Financeira é da competência da Secretaria-Geral da Marinha (SGM), à vista de proposta fundamentada, apresentada pela Diretoria de Finanças da Marinha (DFM), ouvida a Diretoria de Administração da Marinha (DAdM).

Essa filosofia aponta, de maneira singela, as vantagens auferidas com a centralização. A centralização da obtenção de material e da contratação de serviços tem como finalidades básicas desonerar as OM operativas das atribuições de cunho administrativo e reduzir o dispêndio de meios, tanto de pessoal quanto de material, além de permitir economia de escala.

Nos Distritos Navais essa centralização é exercida por meio dos Centros de Intendência da Marinha (CeIM), que, além de realizarem as suas próprias obtenções, centralizam a obtenção de uma série de OM Apoiadas (OMAp).

Essa medida, doutrinariamente, encontra acolhimento na postura dos Órgãos de Controle, ou seja, a de preservar a atividade-fim e, ao mesmo tempo, focar no Princípio da Economicidade, simbolizado pela busca da economia da escala. Além disso, esse aspecto registra, também, a constante busca da MB pela aplicação efetiva dos recursos no atendimento às suas necessidades. Mas será que a simples centralização da obtenção, sem o provimento de uma estrutura capaz de suportar as necessidades dos meios operativos, é realmente efetiva?

## 4.2 O estudo de caso na cidade do Rio Grande - o surgimento do problema

Conforme exposto anteriormente, a filosofia básica da centralização da Execução Financeira resume-se em centralizar a execução e descentralizar a gerência, o que permite atingir um alto grau de especialização na execução das tarefas afetas a Execução Financeira, e a Licitações e Contratos. Por outro lado, essa centralização desonera os recursos humanos das OMAp de suas atividades financeiras para serem empregados nas atividades-fim da OM.

De acordo com as Normas Distritais (NORDINAVSUL) nº 40-13B, o CeIMRG é a OCE das atividades da Execução Financeira no Rio Grande do Sul, exceto às referentes a Delegacia da Capitania dos Portos em Porto Alegre (DePAlegre) e a Estação Naval do Rio Grande (ENRG), que possuem Execução Financeira própria.

Até o início do ano de 2013, o CeIMRG centralizava a obtenção de dezesseis OM e havia, entre este e a ENRG, uma divisão tácita de tarefas. Ao CeIMRG cabia licitar todos os objetos considerados “comuns”, englobando serviços e materiais, enquanto que à ENRG cabia licitar tudo aquilo relacionado aos meios operativos, mais especificamente aos navios, bem como todas as obras e serviços de engenharia. Porém, o que se via era uma repetição de tarefas em ambas OM, havendo um esforço administrativo desnecessário.

Por outro lado, a solução de continuidade se mostrava flagrante na ENRG, fato esse ocorrido desde meados de 2012, quando o CeIMRG passou a licitar diversos objetos (materiais e serviços) para os navios do Comando do Grupamento de Patrulha Naval do Sul (ComGptPatNavS), haja vista que a ENRG não conseguia atender às demandas exigidas por aquele Grupamento. Embora existissem recursos alocados, a necessidade concreta dos meios operativos não era atendida.

Em janeiro de 2013, após o Com5ºDN se ver obrigado a reformar o telhado do Hotel de Trânsito das Praças, houve a necessidade da realização de um certame licitatório na

modalidade Concorrência. A ENRG ressaltou a inexistência da *expertise* na realização dessa modalidade, haja vista o desembarque do pessoal com conhecimento na área.

Com isso, houve a determinação do Com5ºDN para que a condução da licitação fosse efetuada pelo CeIMRG. Paralelamente, o CeIMRG propôs a ENRG que houvesse uma centralização efetiva da obtenção na área do Com5ºDN, desonerando aquela Estação Naval das tarefas atinentes à obtenção, desde que toda a estrutura existente naquela OM (um Oficial e três Praças) fosse transferida para o CeIMRG. A transferência não ocorreu na plenitude – foram movimentadas apenas duas Praças, sendo uma com desembarque previsto para dois meses após o embarque no CeIMRG e outra sem conhecimento na área de obtenção – embora o CeIMRG tivesse assumido a realização de todas as licitações da cidade do Rio Grande.

Nesse mesmo tempo, após a constatação de que o refeitório do Grupamento de Fuzileiros Navais do Rio Grande (GptFNRG) encontrava-se em estado precário, sujeito à interdição pela Vigilância Sanitária, houve a necessidade do levantamento dos custos para uma reforma completa daquele prédio, e a consequente elaboração de um Projeto Básico (PB), solicitação esta parada há mais de três anos na ENRG. Aproveitando-se da *expertise* do CeIMRG, foi destacado um Oficial do Quadro de Engenharia da MB, a fim de confeccionar o PB, bem como o orçamento estimado do projeto. O objetivo era apresentar os valores e a proposta ao Comandante-Geral do Corpo de Fuzileiros Navais (CGCFN), durante uma visita ao GptFNRG em junho de 2013. Além da elaboração do referido PB, concluído em 45 dias, o destaque do referido Oficial propiciou:

- a) a elaboração do PB da pavimentação da Ilha do Terraplano, cuja descrição do material foi elaborada pensando-se, inclusive, na extensão da pavimentação para o Complexo da 4ªSeção da Barra (4ªSB);
- b) elaboração do Termo de Referência (TR) de substituição de pisos em geral, incluindo pisos vinílicos, cerâmicos etc. Esse TR foi confeccionado pensando-se

em todas as OMAp, oferecendo uma opção na Sistemática de Registro de Preços (SRP);

c) elaboração do PB de construção do mezanino do CeIMRG, a fim de permitir a expansão de espaço na OM;

d) elaboração do PB de construção de Prédio de um pavimento para o CeIMRG, a fim de permitir a expansão de espaço da OM;

e) elaboração do PB de construção de um muro de segurança ao redor do Complexo da 4ªSB; e

f) elaboração do PB para a construção da laje do refeitório das Praças da 4ªSB.

Percebeu-se, portanto, que a simples alocação de um técnico da área de engenharia, sob a supervisão administrativa necessária a um procedimento licitatório, reduziu as pendências nessa área para as OM sediadas na cidade do Rio Grande.

### **4.3 O estudo do problema**

Em janeiro de 2012, o CeIMRG, em observância aos preceitos legais, tentou reduzir ao máximo as aquisições e contratações respaldadas por dispensas de licitação enquadradas no inciso II do art. 24 da Lei nº 8.666/1993, e criou o “Ciclo de Licitações”, instrumento pelo qual passou a otimizar todos os gastos no âmbito da cidade do Rio Grande, concentrando categorias de despesas e estabelecendo datas e prazos para o encaminhamento das necessidades das OMAp. O Ciclo de Licitações foi divulgado em Boletim de Ordens e Notícias (BONO) Especial e acarretou dificuldades de execução, principalmente das OMAp que não conseguiram se organizar e prever suas necessidades, no Programa de Aplicação de Recursos (PAR), para o decorrer do ano.

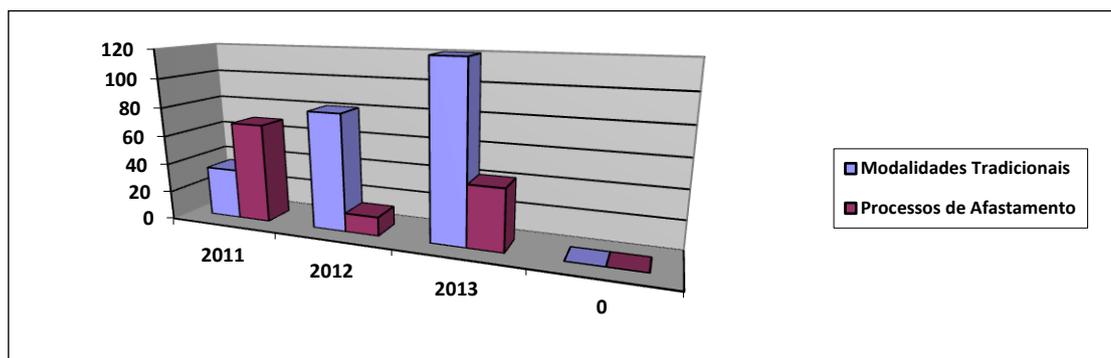
De acordo com o QUADRO 1, pode-se demonstrar a evolução dos gastos sem respaldo de processos licitatórios ao longo dos anos:

**QUADRO 1**  
Despesas enquadradas no inciso II do art. 24 da Lei nº 8.666/1993

<b>ANO</b>	<b>R\$</b>
<b>2011</b>	880.829,29
<b>2012</b>	48.462,71
<b>2013</b>	15.693,77

Fonte: Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI) Gerencial, 2014. Disponível em: <<https://www.serpro.gov.br>>. Acesso em 06 mai.2014.

Consequentemente, em face da elaboração do Ciclo de Licitações, o quantitativo de processos licitatórios aumentou consideravelmente durante os anos, conforme demonstrado no GRAF. 1:



**GRÁFICO 1 – Quantidade de processos licitatórios e de afastamento numerados pelo CeIMRG**

Fonte: Elaboração própria, baseada em pesquisa.

Nota: Foram considerados os processos de afastamento, concorrências, tomada de preços, convites, pregões e cotações eletrônicas.

Como se pode observar, o considerável aumento do número de processos licitatórios reduziu as despesas sem respaldo legal, fortaleceu o Controle Interno da UJ Com5ºDN e, conseqüentemente seu Dirigente Máximo<sup>5</sup>, bem como proporcionou uma maior transparência nos gastos efetuados. Porém, o fato do considerável aumento dos processos

<sup>5</sup> No caso do Com5ºDN, é o Vice-Almirante do Corpo da Armada no exercício da função.

licitatórios (modalidades tradicionais ou de afastamento) não implicou na efetividade da UJ Com5ºDN.

A fim de demonstrar a inexistência dessa efetividade - conceito definido anteriormente – a TAB.1, que se encontra no APÊNDICE, apresenta todas as licitações, na modalidade PE, realizadas pelo CeIMRG, no ano de 2013.

Após um estudo, sob o caráter gerencial, da efetividade da redução dos gastos respaldados por dispensas de licitações e do aumento do número de procedimentos licitatórios realizados, os seguintes dados foram extraídos:

- a) Das 102 licitações realizadas na modalidade Pregão Eletrônico, foram adjudicados apenas 82% dos itens inicialmente estimados e solicitados pelas diversas OMAp;
- b) Se das licitações acima forem excluídas aquelas cuja natureza do objeto seja predominantemente comum (materiais de expediente, limpeza, gêneros alimentícios), esse percentual de efetividade cai para 67% - TAB.2 (APÊNDICE);
- c) Apenas 43 licitações tiveram 100% de itens inicialmente estimados, adjudicados; e
- d) 18% das licitações foram desertas ou canceladas (nenhum item adjudicado).

Como se pode perceber, em que pese o aumento expressivo do número de processos licitatórios realizados e a redução dos gastos respaldados por dispensas de licitação, o atendimento das demandas das OMAp não foi efetivo, haja vista a quantidade de itens que não foram adjudicados (1204 itens). Conclui-se, também que houve aumento com despesas de publicações em jornais e no Diário Oficial da União (DOU)<sup>6</sup>, haja vista a necessidade da repetição de processos licitatórios, bem como o incremento do gasto administrativo excessivo de material e pessoal, para um objetivo não alcançado.

---

<sup>6</sup> Uma publicação em jornal custa, em média, R\$ 1.500,00, enquanto no DOU, R\$ 200,00.

#### 4.4 Dificuldades existentes

O Com5ºDN, até janeiro de 2012, possuía um Advogado da União em sua lotação, a quem competia analisar todos os processos licitatórios e de afastamento da cidade do Rio Grande, e posteriormente emitir a aprovação jurídica, em conformidade com o parágrafo único do art. 38 da Lei nº 8.666/1993. Após essa data, em função de sua aposentadoria, as minutas de editais passaram a ser encaminhadas para a Consultoria Jurídica da União no Estado do Rio Grande do Sul (CJU/RS), o que aumentou o tempo para sua conclusão, bem como exigiu uma adaptação aos moldes de apreciação jurídica até então vigentes em todo o país.

Por outro lado, as restrições do mercado local e a intensa concorrência que a MB sofreu das grandes corporações que se instalaram na cidade do Rio Grande nos últimos anos trouxeram dificuldades para a cotação de preços, acarretando expressivo aumento no tempo de busca de dados para a realização da pesquisa de mercado pelas OMAp que estão elaborando seus TR e PB.

Outro fato relevante que também mereceu estudo foi o planejamento das atividades das OMAp. O maior entrave na condução dos processos licitatórios ocorreu ainda na fase interna, na elaboração dos PB e TR. Desconsiderando-se o fato da inexistência de um planejamento efetivo das OMAp no que concerne aos bens e serviços que necessitarão obter e contratar durante o exercício financeiro seguinte, a quantidade de impropriedades, tais como descrição equivocada do objeto, estabelecimento de valores de referência não condizentes com a do mercado<sup>7</sup> e estabelecimento de condições restritivas na participação de possíveis

---

<sup>7</sup> Pesquisa de preços para a composição dos valores de referência das licitações é realizada de forma inadequada (empresas não regulares com os impostos, empresas com o mesmo quadro societário...), e sem critério (cotação

concorrentes, implicaram grande atraso no início do procedimento licitatório, haja vista a devolução dos PB e TR, por diversas vezes, às OMAp.

Por fim, acrescenta-se às dificuldades anteriormente citadas:

- a) A alta rotatividade de pessoal das OMAp e a falta de documentação formal sobre o assunto;
- b) A falta de padronização de especificação dos itens a serem adquiridos;
- c) A perda de prazos contratuais, haja vista a inexistência de capacitação dos fiscais e a fragilidade dos mecanismos de controle e fiscalização da execução dos contratos; e
- d) Contratações mal realizadas e com preços elevados.

#### **4.5 Proposta de Linha de Ação**

Para a consecução dos objetivos deste trabalho, propõe-se, para a cidade do Rio Grande, a adoção da seguinte linha de ação no âmbito do Com5ºDN:

##### **a) Estabelecimento de um setor de delineamento de Projetos Básicos e Termos de Referência.**

O detalhamento do PB e TR deverá ser o mais completo possível, de maneira que não surjam interpretações duvidosas. Trata-se da regra a ser atendida pelo rito licitatório. O TR representa o *código genético* da licitação e do contrato a ser celebrado a posteriori.

Após a constatação de que o maior entrave nos processos licitatórios ocorreu em função da baixa qualidade das informações prestadas pelas OMAp na confecção dos PB e TR, faz-se mister o estabelecimento de uma estrutura capaz de prover, com qualidade, essas

---

de diferentes marcas, qualidades distintas...), acarretando cotação de preços que encarecem as contratações públicas.

informações. Além de otimizar o início do procedimento licitatório, essa estrutura aliviará a carga burocrática estabelecida nas OMAp. A confecção dos PB e TR por esse setor permitirá que os processos sejam despachados concomitantemente com a sua elaboração, evitando as devoluções por impropriedades, e o gasto de energia desnecessário. A formação, pelo CeIMRG, de pessoal capacitado a delinear as necessidades das OMAp, proporcionará uma maior celeridade aos processos.

Seu fluxograma consistiria em:

- Estabelecimento das necessidades, no PAR, pela OMAp;
- Encaminhamento do Técnico até a OMAp para o levantamento e/ou delineamento do objeto; e
- Encaminhamento do PB/TR para orçamento.

A proposta para esse setor seria:

- 01 Oficial Intermediário do Corpo de Intendentes da Marinha - Encarregado da Divisão de Obtenção
- 01 Oficial Intermediário/Subalterno – IM/T/AA
- 01 Oficial de Engenharia Civil
- 01 Oficial de Engenharia Mecânica
- 01 Oficial de Engenharia Elétrica
- 01 Oficial de Informática
- 04 Praças com graduação igual ou superior a 3º Sargento

**b) Estabelecimento de um setor de pesquisa de mercado e cotação de preços.**

O sucesso da pesquisa pressupõe um adequado planejamento da contratação, através da definição do objeto a ser contratado de forma precisa e clara, excluindo-se os excessos que restrinjam indevidamente a competição.

Após a realização do delineamento da necessidade, este setor terá a responsabilidade de orçar os objetos pretendidos, por meio de uma pesquisa de mercado, e encaminhar o PB e TR orçados ao setor de confecção de editais e processos de afastamento.

Acrescente-se que o art. 34 da Lei nº 8.666/1993 menciona que as entidades da Administração Pública que realizem frequentemente licitações manterão registros cadastrais para efeito de habilitação, na forma regulamentar, válidos por, no máximo, um ano. Esse registro cadastral deverá ser amplamente divulgado e deverá estar permanentemente aberto aos interessados, obrigando-se a unidade por ele responsável a proceder, no mínimo anualmente, através da imprensa oficial e de jornal diário, a chamamento público para a atualização dos registros existentes e para o ingresso de novos interessados.

Essa estrutura deverá possuir um banco de dados de potenciais fornecedores, computadores e aparelhos de fax.

A proposta para o setor seria:

- 04 Praças de graduação igual ou superior a CB

**c) Estabelecimento de um setor de confecção de editais e processos de afastamento, incluindo as cotações eletrônicas, e condução dos processos licitatórios.**

Este setor terá a responsabilidade de, após o recebimento dos PB e TR com os devidos orçamentos, elaborar os editais de licitação e conduzi-los, após a apreciação jurídica.

A proposta para esse setor seria:

- 01 Oficial Intermediário/Subalterno do Corpo de Intendentes da Marinha
- 05 Praças de graduação igual ou superior a 3ºSG

#### **d) Estabelecimento de um setor de confecção e controle de contratos e Atas de Registro de Preços.**

A Administração Pública tem a tendência em imaginar que o procedimento licitatório se encerra por ocasião da homologação do certame. São estabelecidas diversas preocupações até esse momento, que geralmente se encerram por ocasião da assinatura do contrato. Porém, a caracterização do prejuízo ao erário ocorre justamente quando o objeto de uma contratação não é entregue ou não é prestado satisfatoriamente. Portanto, surge a necessidade de incremento nas atividades de fiscalização e controle dos contratos. Esse controle tem por objetivo permitir, junto com a fiscalização, que o objeto seja entregue dentro do prazo estipulado pelo edital, e aplicar as sanções previstas no instrumento convocatório da maneira correta e adequada, a fim de mitigar a participação em concorrências públicas de fornecedores inidôneos ou não cumpridores de acordos.

A proposta para esse setor seria:

- 01 Oficial Intermediário/Subalterno do Corpo de Intendentes da Marinha
- 01 Praça de graduação igual ou superior a 3ºSG
- 02 Praças de graduação igual ou superior a CB

#### **4.6 Resultados esperados**

Pautado na proposta e nos argumentos expostos anteriormente, conclui-se que os seguintes benefícios poderão ser alcançados com a criação de um complexo setor de obtenção na cidade do Rio Grande, tendo como OCE o CeIMRG:

- a) Apreciação Jurídica - a efetiva existência de uma Assessoria Jurídica efetiva, no CeIMRG, com a presença de um Oficial Bacharel em Direito, além de cumprir o preconizado

na SGM-102 (4ªRev.) na elaboração das Notas Técnicas, funcionará como um elemento facilitador de contato com a CJU/RS na apreciação e aprovação dos processos licitatórios, bem como na uniformização dos procedimentos a serem adotados na elaboração e condução dos instrumentos convocatórios. Além disso, a possibilidade de destaque de militares na CJU/RS facilitará, em muito, a emissão dos Pareceres Jurídicos, haja vista a priorização de processos naquela Consultoria Jurídica, bem como o encaminhamento dos Pareceres de forma escaneada, permitindo ao CeIMRG a divulgação da fase externa do processo antes mesmo do Parecer Jurídico ter chegado fisicamente à OM;

b) Pesquisa de Mercado – a existência de um banco de dados confiável e o estabelecimento de uma pesquisa de mercado confiável, em empresas qualificadas, e por meio de mecanismos corretos, em vez dos atuais utilizados pelas OMAp, que se resumem, basicamente, ao contato direto com o fornecedor, evitará ou, na pior das hipóteses, minimizará a ocorrência de licitações desertas ou frustradas. A jurisprudência recomenda que a cotação direta com o fornecedor seja a última alternativa para a obtenção de preços, tendo como prioridade a pesquisa em sites governamentais (COMPRASNET, SINAPI<sup>8</sup>, SICRO<sup>9</sup>...), internet, cotação “in loco”, e por último, a cotação com o fornecedor;

c) Padronização - a possibilidade de padronização de itens reduzirá a probabilidade de erros e otimizará os recursos (financeiros, humanos e materiais). Atualmente, por exemplo, se quando o CeIMRG estabelecer um prazo de encaminhamento para as necessidades de informática, cada OMAp possuir o objetivo de aquisição de um computador, haverá, provavelmente, a descrição de dezesseis tipos de computadores, com 48 orçamentos distintos. Essa simples necessidade de obtenção de apenas um único item demonstra o tempo de trabalho gasto desnecessariamente, ao passo que com a criação do setor de obtenção ocorreria a descrição de um tipo de computador por um especialista lotado na estrutura proposta ao

---

<sup>8</sup> Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil.

<sup>9</sup> Sistema de Custos Referenciais de Obras.

CeIMRG (Oficial de Informática), acrescido apenas da informação do quantitativo necessário pelas OMAp. Além disso, o setor de pesquisa de mercado e cotação de preços elaboraria um orçamento com apenas três pesquisas, o que otimizaria a aquisição, bem como proporcionaria um ganho de economia na aquisição em grande escala;

d) Profissionalização – o desenvolvimento, no CeIMRG, de uma estrutura administrativa e de um corpo técnico especializado, exclusivamente dedicados ao o planejamento, execução e gestão das aquisições e contratações, permitirá a perpetuação dos conhecimentos adquiridos, bem como proporcionará a economia de recursos da União. Para ilustrar essa “expertise” adquirida, nos anos de 2012 e 2013 ocorreu a realização dos cursos de “Formação de Pregoeiros”<sup>10</sup>, ministrados por pessoal do próprio CeIMRG, proporcionando a ampliação do número de Pregoeiros existentes, sem custos para a MB;

e) Solução de continuidade - a alta rotatividade do pessoal, tanto das OMAp quanto do CeIMRG, reforça a necessidade da centralização da obtenção, haja vista, por exemplo, que a “solução de continuidade” possui maior probabilidade de ocorrer numa estrutura com quatro pessoas a ocorrer numa estrutura com vinte pessoas;

f) Promoção de economias processuais, de eficiência e de qualidade - a quantidade de documentos gerados na fase interna (pesquisa de mercado, TR e PB, publicação em jornal, DOU...) será reduzida, racionalizando, otimizando e automatizando os processos de aquisições e contratações. A concentração de pessoal especializado em um único local, a fim de atender às necessidades das OMAp, otimiza o tempo, em face da concentração da elaboração dos pedidos e da pesquisa de mercado em um único local;

---

<sup>10</sup> A realização desse curso, em instituição privada, com carga horária de 30 horas, custa em média R\$ 3.000,00 (três mil reais).

- g) Atividade-fim - possibilidade das OMAp focarem esforços em seu planejamento estratégico, execução e gestão de atividades-fim, a partir da desoneração das áreas-meio com a transferência de atividades para o CeIMRG;
- h) Obtenção de informações gerenciais para a tomada de decisões, tornando mais fácil a checagem de falhas e a adoção de medidas corretivas;
- i) Facilitação do Controle Interno e Externo, uma vez que a maior parte das informações sobre licitações e contratos estará centralizada;
- j) Redução da possibilidade de vícios contratuais e possíveis fraudes, em função da centralização dos contratos e gerenciamento das Atas de Registro de Preços (ARP). Além disso, promove a capacitação do pessoal para projetos cada vez mais complexos, haja vista as constantes inovações do mundo atual, possibilitando o acompanhamento de cada projeto por Gerentes qualificados;
- k) Estabelecimento de um banco de preços referenciais;
- l) Criação de um catálogo de materiais e serviços;
- m) Cadastramento de empresas fornecedoras;
- n) Eficiência nas punições administrativas;
- o) Implementação da cultura de lições aprendidas, haja vista a centralização de todo o processo em um único local; e
- p) Otimização dos recursos para cada projeto, haja vista que o CeIMRG gerenciaria todos os recursos existentes na área e os alocaria da melhor maneira possível, de forma a satisfazer todos os clientes da cidade do Rio Grande.



## 5 CONCLUSÃO

O mundo passa por constantes e rápidas mudanças. E nesse contexto de alterações, o ambiente conduz a vida das Organizações e, principalmente, a sua efetividade.

A centralização da obtenção é uma das melhores práticas da Administração Pública, e representa a qualidade da sua gestão. Além disso, possibilita o seu monitoramento, uma maior transparência das aquisições e contratações, e a especialização dos profissionais da área. Paralelamente, promove a economia de recursos humanos e materiais.

Em que pese a existência, na MB, da centralização da obtenção na área dos Distritos Navais, sua efetividade mostrou-se comprometida no âmbito do Com5ºDN, demonstrada pela análise do número de itens solicitados e os efetivamente adjudicados nas licitações. De nada adianta a preocupação da UJ - Com5ºDN com o viés jurídico da elaboração do edital, se a operacionalização administrativa da obtenção é frágil.

É preciso resgatar a força do lado gerencial da obtenção, estudando e exaltando as boas práticas, aprendendo com os problemas, pois a MB, além de continuar a comprar, e a depender de preços mais razoáveis e produtos de boa qualidade para exercer as suas tarefas, precisará ser efetiva com iniciativas de melhorias do gasto público, a fim de se equipar e montar frente a orçamentos restritos.

Em função do exposto no decorrer do trabalho, principalmente quanto às dificuldades apresentadas, verifica-se que há uma premente necessidade de reestruturação do setor de obtenção do CeIMRG, com o aumento e capacitação de seu efetivo.

A MB, ao incrementar esse setor de obtenção, dará um importante passo rumo à sistematização do processo de aquisições e contratações, diminuindo a carga de ações burocráticas dos meios operativos do Com5ºDN, que certamente poderão se dedicar melhor às

suas atividades-fim, com ganhos de eficiência através da diminuição da máquina administrativa necessária para a gestão das aquisições públicas.

O objetivo da proposta é que o CeIMRG possua capacidade efetiva de realizar todos os processos de obtenção necessários, num lapso temporal mínimo, atendendo às necessidades geradas pelas OMAp. Nesse contexto, vislumbra-se que o setor de Obtenção do CeIMRG possa realizar todas as pesquisas de mercado das OMAp, elaboração dos PB e TR, condução dos certames licitatórios e acompanhamento dos contratos firmados, racionalizando-se os esforços empreendidos nas tarefas. Além disso, a centralização das atividades de obtenção mitigará o problema da solução de continuidade.

Porém, de nada adiantará o aumento da estrutura do setor de obtenção da OCE caso não haja um planejamento efetivo das OMAp no que concerne aos bens e serviços que necessitarão obter e/ou contratar durante o exercício financeiro seguinte.

Conforme ressalta o TCU (BRASIL, 2010, p.220), “quem compra mal, compra mais de uma vez e, pior, com dinheiro público”.

## REFERÊNCIAS

BAILY, Peter *et al.* **Compras: princípios e administração**. São Paulo: Atlas, 2000.

BERTAGLIA, Paulo R. **Logística e gerenciamento da cadeia de abastecimento**. 2.ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

BRAGA, Marcus Vinicius de Azevedo. **Três ou quatro reflexões sobre compras governamentais**. Disponível em: <<http://www.administradores.com.br/artigos/economia-e-financas>>. Acesso em: 04 abr. 2014.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 1988. 292 p.

\_\_\_\_\_. Lei 8.666, de 21 de junho de 1993. **Regulamenta o artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 22 jun. 1993 e republicação Diário Oficial da União, Brasília, DF, 6 jul. 1994. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm)>. Acesso em: 18 jun. 2014.

\_\_\_\_\_. Comando de Operações Navais. Portaria n. 43 de 25 de julho de 2011. Rio de Janeiro, RJ, 2011a. [**Aprova o Regulamento dos Centros de Intendência da Marinha**]. Disponível em: <<http://www.con.mb/secretaria.htm>>. Acesso em: 23 jun. 2014.

\_\_\_\_\_. Comando do 5º Distrito Naval. NORDINAVSUL n. 40-13 – **Administração Financeira Centralizada, Acompanhamento do Plano de Ação e Obtenção de Materiais e Serviços**, de 30 de março de 2011. Rio Grande, RS, 2011. Disponível em: <<http://www.com5dn.mb/informacoes/nordinavsul.php>>. Acesso em: 26 jun. 2014.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. **Licitações e contratos : orientações e jurisprudência do TCU**. 4. ed. Brasília, DF, 2010.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; Secretaria de Orçamento Federal; Secretaria-Adjunta de Orçamento. **Coletânea de Melhores Práticas de Gestão do Gasto Público**. Brasília, DF, 2008.

\_\_\_\_\_. Secretaria-Geral da Marinha. **Normas sobre Administração Financeira e Contabilidade: SGM-301**. 6. rev. Brasília, DF, 2008.

\_\_\_\_\_. Secretaria-Geral da Marinha. **Normas sobre Licitações, Acordos e Atos Administrativos: SGM-102**. 4. rev. Brasília, DF, 2013.

CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução a Teoria Geral da Administração**. 9.ed. Rio de Janeiro: Manole, 2014.

\_\_\_\_\_. **Administração: Teoria, Processo e Prática**. 5.ed. Rio de Janeiro: Manole, 2014.

CURY, A. **Organizações e Métodos: uma visão holística**. 8.ed. São Paulo: Atlas, 2005.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 26.ed. São Paulo: Atlas, 2013.

FRANÇA, Júnia Lessa; VASCONCELLOS, Ana Cristina de. **Manual para Normalização de Publicações Técnico-Científicas**. 8. ed. Belo Horizonte: UFMG, 2007.

GONÇALVES, Paulo Sérgio. **Administração de materiais**. 4.ed. Rio de Janeiro: Campus, 2013.

HALL, R.H. **Organização – estruturas, processos e resultados**. 8. ed. [S.l]: Prentice-Hall, 2004.

JORDÃO, Sônia. **A arte de liderar – vivenciando mudanças num mundo globalizado**. Belo Horizonte: Tecer, 2007.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. 16.ed. São Paulo: RT, 2014.

KARJALAINEN, K. **Estimating the cost effects of purchasing centralization-Empirical evidence from framework agreements in the public sector**: *Journal of Purchasing and Supply Management*, Amsterdam. v. 17. 2011.

LIMA SILVA, Francisco de. **Licitação: O pregão como instrumento de celeridade e eficácia nas contratações públicas**. Monografia apresentada à banca examinadora da Universidade Potiguar para obtenção do título de Especialista em Direito Administrativo e Gestão Pública. Natal, 2007.

MARTINS, Petrônio Garcia; ALT, Paulo Renato Campos. **Administração de materiais e recursos patrimoniais**. 3.ed. São Paulo: Forense, 2011.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 40.ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 31.ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de direito administrativo: parte introdutória, parte geral e parte especial**. 16.ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

PIACENTINI, Maria Tereza de Queiroz. **Só vírgula: Método fácil em 20 lições**. 3.ed. São Paulo: Edufscar, 2009.

REIS, Mara Regina de Araújo; BRITO, Priscila Mendes Rabelo de. **Centralização de compras como fator estratégico**. Disponível em: <<http://www.techoje.com.br>>. Acesso em: 22 jun. 2014.

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e Relatórios de Pesquisa em Administração**. 14.ed. São Paulo: Atlas, 2013.

VIANA, João José. **Administração de materiais: um enfoque prático**. São Paulo: Atlas, 2002.

TABELA 1  
Itens adjudicados nas licitações realizadas pelo CeIMRG no ano de 2013

(Continua)

<b>Nº Pregão</b>	<b>Data da realização</b>	<b>Qtde itens licitados</b>	<b>Qtde itens adjudicados</b>	<b>% Adjudicação</b>
12013	27/02/2013	11	11	100%
22013	17/04/2013	7	2	29%
32013	23/07/2013	1	1	100%
42013	27/03/2013	4	4	100%
52013	25/04/2013	20	15	75%
62013	03/04/2013	1	1	100%

72013	20/03/2013	1	1	100%
82013	17/04/2013	2	2	100%
92013	26/03/2013	1	1	100%
102013	08/05/2013	2	2	100%
122013	04/07/2013	39	39	100%
132013	24/07/2013	23	4	17%
142013	23/05/2013	1	0	0%
152013	19/06/2013	38	26	68%
162013	02/07/2013	18	14	78%
172013	25/06/2013	291	281	97%
182013	07/05/2013	278	278	100%
192013	25/06/2013	211	201	95%
202013	20/05/2013	9	2	22%
212013	02/07/2013	510	510	100%
222013	04/06/2013	3	3	100%
232013	31/07/2013	40	40	100%
242013	22/07/2013	66	49	74%
252013	23/07/2013	216	156	72%
262013	16/07/2013	98	74	76%
272013	23/05/2013	1	1	100%
282013	28/05/2013	1	1	100%
292013	19/08/2013	1	1	100%
302013	09/08/2013	3	0	0%
312013	09/08/2013	111	85	77%
322013	17/07/2013	2	0	0%
342013	18/06/2013	1	1	100%
352013	05/11/2013	177	5	3%
362013	27/06/2013	1	1	100%
372013	27/06/2013	1	0	0%
392013	26/09/2013	3	3	100%
402013	01/08/2013	1	1	100%
412013	09/08/2013	1	0	0%
422013	13/08/2013	1	1	100%

TABELA 1

Itens adjudicados nas licitações realizadas pelo CeIMRG no ano de 2013

(Continua)

<b>Nº Pregão</b>	<b>Data da realização</b>	<b>Qtde itens licitados</b>	<b>Qtde itens adjudicados</b>	<b>% Adjudicação</b>
432013	18/09/2013	65	64	98%
492013	17/09/2013	1	1	100%
502013	10/10/2013	2	0	0%
512013	01/10/2013	24	16	67%
522013	08/10/2013	212	193	91%
532013	08/10/2013	400	378	95%
542013	29/10/2013	6	1	17%
552013	10/09/2013	1	1	100%
562013	19/09/2013	218	168	77%

572013	15/10/2013	1	1	100%
582013	17/09/2013	12	12	100%
592013	05/11/2013	142	134	94%
602013	25/09/2013	106	37	35%
612013	11/09/2013	12	12	100%
622013	25/09/2013	3	3	100%
632013	22/10/2013	391	363	93%
642013	08/11/2013	82	82	100%
662013	22/10/2013	4	4	100%
682013	23/10/2013	122	98	80%
692013	30/10/2013	24	22	92%
702013	29/10/2013	36	36	100%
722013	18/10/2013	278	278	100%
732013	06/12/2013	1	0	0%
742013	08/11/2013	1	0	0%
752013	30/10/2013	1	0	0%
762013	23/10/2013	539	539	100%
772013	09/12/2013	8	8	100%
792013	25/11/2013	8	8	100%
802013	06/11/2013	18	6	33%
812013	31/10/2013	57	56	98%
822013	14/11/2013	166	107	64%
832013	12/11/2013	155	118	76%
842013	22/11/2013	177	131	74%
852013	07/11/2013	4	0	0%
872013	25/11/2013	60	43	72%
892013	26/11/2013	6	0	0%
902013	13/11/2013	180	88	49%
912013	14/11/2013	1	1	100%
922013	14/11/2013	34	18	53%

TABELA 1

Itens adjudicados nas licitações realizadas pelo CeIMRG no ano de 2013

(Conclusão)

<b>Nº Pregão</b>	<b>Data da realização</b>	<b>Qtde itens licitados</b>	<b>Qtde itens adjudicados</b>	<b>% Adjudicação</b>
932013	13/11/2013	131	131	100%
942013	19/11/2013	20	12	60%
952013	26/11/2013	222	212	95%
962013	26/11/2013	2	2	100%
972013	26/11/2013	39	39	100%
982013	02/12/2013	73	35	48%
1012013	26/11/2013	2	2	100%
1022013	02/12/2013	3	0	0%
1032013	31/10/2013	2	0	0%
1042013	22/11/2013	1	1	100%
1052013	02/12/2013	3	0	0%
1062013	26/11/2013	411	255	62%

1072013	26/11/2013	54	53	98%
1082013	12/12/2013	1	0	0%
1092013	31/10/2013	1	0	0%
1102013	26/11/2013	8	1	13%
1112013	02/12/2013	57	1	2%
1122013	21/11/2013	3	2	67%
1132013	06/12/2013	6	6	100%
1182013	09/05/2014	6	0	0%
1192013	21/11/2013	1	1	100%
1202013	09/12/2013	7	7	100%
1212013	12/02/2014	7	7	100%
<b>TOTAL</b>		<b>6815</b>	<b>5611</b>	<b>82%</b>

Fonte: Comprasnet, 2014. Disponível em: <[www.comprasnet.gov.br](http://www.comprasnet.gov.br)>.

TABELA 2

Itens adjudicados de natureza predominantemente não comum nas licitações realizadas pelo CeIMRG no ano de 2013

(Continua)

<b>Nº Pregão</b>	<b>Data da realização</b>	<b>Qtde itens licitados</b>	<b>Qtde itens adjudicados</b>	<b>% Adjudicação</b>
12013	27/02/2013	11	11	100%
22013	17/04/2013	7	2	29%
32013	23/07/2013	1	1	100%
42013	27/03/2013	4	4	100%
52013	25/04/2013	20	15	75%
62013	03/04/2013	1	1	100%
72013	20/03/2013	1	1	100%
82013	17/04/2013	2	2	100%
92013	26/03/2013	1	1	100%
102013	08/05/2013	2	2	100%
122013	04/07/2013	39	39	100%
132013	24/07/2013	23	4	17%
142013	23/05/2013	1	0	0%
152013	19/06/2013	38	26	68%

162013	02/07/2013	18	14	78%
202013	20/05/2013	9	2	22%
222013	04/06/2013	3	3	100%
232013	31/07/2013	40	40	100%
242013	22/07/2013	66	49	74%
262013	16/07/2013	98	74	76%
272013	23/05/2013	1	1	100%
282013	28/05/2013	1	1	100%
292013	19/08/2013	1	1	100%
302013	09/08/2013	3	0	0%
312013	09/08/2013	111	85	77%
322013	17/07/2013	2	0	0%
332013	12/06/2013	1	0	0%
342013	18/06/2013	1	1	100%
352013	05/11/2013	177	5	3%
362013	27/06/2013	1	1	100%
372013	27/06/2013	1	0	0%
392013	26/09/2013	3	3	100%
402013	01/08/2013	1	1	100%
412013	09/08/2013	1	0	0%
422013	13/08/2013	1	1	100%
432013	18/09/2013	65	64	98%
492013	17/09/2013	1	1	100%
502013	10/10/2013	2	0	0%

TABELA 2

Itens adjudicados de natureza predominantemente não comum nas licitações realizadas pelo CeIMRG no ano de 2013

(Continua)

<b>Nº Pregão</b>	<b>Data da realização</b>	<b>Qtde itens licitados</b>	<b>Qtde itens adjudicados</b>	<b>% Adjudicação</b>
512013	01/10/2013	24	16	67%
542013	29/10/2013	6	1	17%
552013	10/09/2013	1	1	100%
572013	15/10/2013	1	1	100%
582013	17/09/2013	12	12	100%
602013	25/09/2013	106	37	35%
612013	11/09/2013	12	12	100%
622013	25/09/2013	3	3	100%
642013	08/11/2013	82	82	100%
662013	22/10/2013	4	4	100%
682013	23/10/2013	122	98	80%
692013	30/10/2013	24	22	92%
702013	29/10/2013	36	36	100%
732013	06/12/2013	1	0	0%
742013	08/11/2013	1	0	0%
752013	30/10/2013	1	0	0%

772013	09/12/2013	8	8	100%
792013	25/11/2013	8	8	100%
802013	06/11/2013	18	6	33%
812013	31/10/2013	57	56	98%
822013	14/11/2013	166	107	64%
832013	12/11/2013	155	118	76%
842013	22/11/2013	177	131	74%
852013	07/11/2013	4	0	0%
872013	25/11/2013	60	43	72%
892013	26/11/2013	6	0	0%
902013	13/11/2013	180	88	49%
912013	14/11/2013	1	1	100%
922013	14/11/2013	34	18	53%
932013	13/11/2013	131	131	100%
942013	19/11/2013	20	12	60%
962013	26/11/2013	2	2	100%
972013	26/11/2013	39	39	100%
982013	02/12/2013	73	35	48%
1012013	26/11/2013	2	2	100%
1022013	02/12/2013	3	0	0%
1032013	31/10/2013	2	0	0%

TABELA 2

Itens adjudicados de natureza predominantemente não comum nas licitações realizadas pelo CeIMRG no ano de 2013

(Conclusão)

<b>Nº Pregão</b>	<b>Data da realização</b>	<b>Qtde itens licitados</b>	<b>Qtde itens adjudicados</b>	<b>% Adjudicação</b>
1042013	22/11/2013	1	1	100%
1052013	02/12/2013	3	0	0%
1072013	26/11/2013	54	53	98%
1082013	12/12/2013	1	0	0%
1092013	31/10/2013	1	0	0%
1102013	26/11/2013	8	1	13%
1112013	02/12/2013	57	1	2%
1122013	21/11/2013	3	2	67%
1132013	06/12/2013	6	6	100%
1182013	09/05/2014	6	0	0%
1192013	21/11/2013	1	1	100%
1202013	09/12/2013	7	7	100%
1212013	12/02/2014	7	7	100%
<b>TOTAL</b>		<b>2496</b>	<b>1665</b>	<b>67%</b>

Fonte: Comprasnet, 2014. Disponível em: <www.comprasnet.gov.br>