

O CENTRO DE COORDENAÇÃO CONJUNTA DE OBTENÇÕES: UMA SUGESTÃO AO MINISTÉRIO DA DEFESA

AUTORES: TEN CEL INT MAURO CÉSAR DA CRUZ MAGALHÃES, MAJ INT LEONARDO GABE LOPES E MAJ INT RICARDO DOS SANTOS SALES

1 INTRODUÇÃO

Os desafios da globalização da economia e as sucessivas crises da década de 1990 trouxeram à tona a necessidade de reformar o governo brasileiro, materializado no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Um dos alvos dessa reformulação foi a gestão pública, considerada demasiadamente burocrática e ineficiente.

A partir de então, a busca pela melhoria na gestão pública ganhou relevância ao ponto do princípio da eficiência ser adicionado ao Art. 37 da Carta Magna por intermédio da Emenda Constitucional nº 19, de 1998. Touraine (*apud* GABARDO, 2017)¹, esclarece que a eficiência administrativa apresenta quatro atributos: racionalização, produtividade, economicidade e celeridade. A busca pelo incremento da eficiência tornou-se objetivo permanente dos gestores responsáveis.

A necessidade de controlar as contas públicas conduziu ao advento da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), instituída pela Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000. Gimene (2019)², enfatiza que a referida lei focou no fortalecimento dos “mecanismos de controle de gasto público, tendo como efeito colateral a criação de dificuldades adicionais no fluxo de liberação de recursos não obrigatórios, como os destinados a novos investimentos”. Em termos práticos, a busca pelo cumprimento das metas de resultado primário reduziram a capacidade de investimento do Estado.

O constante endividamento público trouxe à tona a necessidade de incentivar nova redução de custos para manutenção das estruturas governamentais. Nesse ínterim, a Lei Complementar nº 200 de 30/08/2023, instituiu o Regime Fiscal Sustentável, conhecido como Novo Arcabouço Fiscal (PLP 93/2023), que é um mecanismo de controle do endividamento que substitui o Teto de Gastos, por um regime fiscal sustentável focado no equilíbrio entre arrecadação e despesas.

De maneira simplificada, o novo arcabouço fiscal determina que os gastos públicos devem crescer de acordo com o comportamento da arrecadação do governo: quanto mais se arrecadar, mais se poderá gastar – desde que mantendo as despesas abaixo das receitas. Assim, o “arcabouço fiscal impacta diretamente o Orçamento de Defesa, ao vincular um possível aumento orçamentário ao crescimento da arrecadação. Por depender do componente econômico para este efeito, o Ministério da Defesa (MD) deve buscar outras formas de otimizar seu orçamento.

¹ GABARDO, Emerson. **Princípio da eficiência.**

² GIMENE, Márcio. **O novo regime fiscal e o sistema de planejamento e de orçamento federal.**

Em 2021, por exemplo, a Lei Orçamentária Anual (LOA) dedicou apenas 1,31% do Produto Interno Bruto (PIB) para o financiamento da Defesa. Esse valor está abaixo dos 2% previstos na Política Nacional de Defesa (PND) e, também, postulada aos membros da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN). Isso aumenta a necessidade de que os gastos em Defesa busquem, constantemente, a eficiência.

Ademais, a reorganização decorrente do processo de implementação da Lei nº 13.954, de 16 de dezembro de 2019, que reestrutura a carreira militar e dispõe sobre o Sistema de Proteção Social dos Militares, reforça a necessidade de otimização das estruturas administrativas, uma vez que, no escopo das negociações para a reestruturação da carreira dos militares, ficou acordada a redução dos efetivos das forças.

Diante desse cenário, surge a necessidade de avaliar como o Ministério da Defesa (MD) poderá:

- 1 – Promover a aquisição de itens de suprimentos em quantidade que possam atender às demandas, sem comprometer sua validade e qualidade;
- 2 – Estimular a aquisição de itens que apresentem interoperabilidade para mais de uma Força Singular;
- 3 – Buscar o aprimoramento das especificações técnicas para garantir a obtenção de itens que atendam aos requisitos necessários para o uso planejado; e
- 4 – Integrar os Sistemas Logísticos das Forças Armadas, com uma linguagem comum de identificação e padronização de itens comuns pertencentes à cadeia de suprimento.

2 A GESTÃO DA CAPACIDADE LOGÍSTICA NO MINISTÉRIO DA DEFESA

A Doutrina e Mobilização Militar, conforme o manual MD-41-M-01 (BRASIL, 2015), explica que Capacidade Logística é relacionada ao “conjunto de medidas para prever e prover na qualidade, na quantidade e na oportunidade, os recursos humanos, o material e os serviços necessários ao seu preparo e emprego”. O mesmo documento estabelece que a logística possui três fases: determinação das necessidades, obtenção e distribuição. Isso alude à relevância do planejamento e execução dos processos de aquisição para a sustentabilidade logística das forças armadas.

A Estratégia Nacional de Defesa - END (BRASIL, 2020) postula que a “Capacidade Logística para a Defesa Nacional baseia-se na Logística Militar e suas ações sistematizadas”. Nesse sentido, a Logística Militar³ consagra a gestão orçamentária e financeira como atividade transversal que contribui significativamente para a efetividade do apoio logístico. Dessa forma, a aplicação de recursos orçamentários, dentro do escopo das regulações normativas e das leis de mercado, propicia o suporte logístico para as operações militares.

³ Manual EB70-MC-10.238 - Logística Militar Terrestre.

Para o planejamento das despesas para custeio e investimentos em defesa, a Lei Complementar nº 136, de 25 de agosto de 2010, estabeleceu que o orçamento do MD “contemplará as prioridades definidas pela Estratégia Nacional de Defesa, explicitadas na lei de diretrizes orçamentárias” (LDO). Dessa forma, por agregar as dotações próprias da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, torna-se imperativo o trabalho centralizado no âmbito do MD a fim de proporcionar que os orçamentos das forças singulares sejam adequados a fim de promover a sinergia entre os esforços individuais em prol dos objetivos definidos na Estratégia Nacional de Defesa.

Na atual organização ministerial, compete à Chefia de Logística e Mobilização (CHELOG), do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (EMCFA), do Ministério da Defesa, o desafio de promover a interoperabilidade de itens de suprimento para as Forças Singulares. Dessa feita, a CHELOG é o órgão de coordenação da integração logística no âmbito das Forças Singulares, em tempos de paz.

3 PROVISÃO NA DEFESA

A Lei Complementar Nº 97, de 9 de junho de 1999, que dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas, estabelece que cada Força Singular possui autonomia de gestão sobre os recursos orçamentários recebidos:

Art. 12. O orçamento do Ministério da Defesa contemplará as prioridades definidas pela Estratégia Nacional de Defesa, explicitadas na lei de diretrizes orçamentárias. (Redação dada pela Lei Complementar nº 136, de 2010).

(...)

§ 3º **A Marinha, o Exército e a Aeronáutica farão a gestão, de forma individualizada, dos recursos orçamentários** que lhes forem destinados no orçamento do Ministério da Defesa. (Grifo Nosso).

O Ministério da Defesa, exercendo seu papel de formulador da política de aquisição de produtos de defesa, de acordo com a Lei nº 12.598, de 21 de março de 2012, que estabelece normas especiais para as compras, as contratações e o desenvolvimento de produtos e de sistemas de defesa e dispõe sobre regras de incentivo à área estratégica de defesa, implementou, em 5 de outubro de 2021, por meio da Portaria GM-MD nº 4.070, a diretriz de obtenção conjunta de produtos de defesa (PRODE) e de sistemas de defesa (SD) para a administração central do Ministério da Defesa e para as forças singulares. Assim, essa normativa estabeleceu diretrizes, critérios e passou a padronizar compras de PRODE comuns para as Forças Armadas.

Nessa senda, na atual estrutura organizacional do Ministério da Defesa, regulada pelo Decreto nº 10.998, de 15 de março de 2022, compete à Secretaria de Produtos de Defesa (SEPROD) subsidiar o Ministério na coordenação e na condução das orientações estratégicas decorrentes das diretrizes estabelecidas pela Portaria GM-MD nº 4.070/2021.

Além disso, a Lei complementar nº 136, de 25 de agosto de 2010, dispõe que compete ao Ministro de Estado da Defesa a adoção medidas para racionalizar e adaptar as estruturas de defesa:

Art. 9º O Ministro de Estado da Defesa exerce a direção superior das Forças Armadas, assessorado pelo Conselho Militar de Defesa, órgão permanente de assessoramento, pelo Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas e pelos demais órgãos, conforme definido em lei.(...) § 2º O Livro Branco de Defesa Nacional deverá conter dados estratégicos, orçamentários, institucionais e materiais detalhados sobre as Forças Armadas, abordando os seguintes tópicos:

(...)

V - racionalização e adaptação das estruturas de defesa; (...)

(BRASIL, 2010).

Como iniciativa individual, o Exército Brasileiro vem adotando a solução pelos Fortes para otimização de recursos, processos e pessoal. Em seu artigo para a revista “O Gestor Militar”, o senhor Gen Ex Lourival Carvalho Silva⁴, à época Secretário de Economia e Finanças do Exército Brasileiro, explorou o moderno conceito dos Fortes sob a ótica da racionalização das despesas e melhoria dos resultados da gestão por intermédio do trabalho em conjunto das Organizações Militares.

Qualquer iniciativa de centralização de organizações militares das Forças Singulares em quartelamentos comuns estaria desconsiderando as idiossincrasias de cada uma e, portanto, no atual momento, torna-se inviável. No entanto, a integração de processos das mesmas, desde os tempos de paz, certamente serviria como facilitador no processo de mobilização, além de racionalizar e adaptar as estruturas de defesa e colaborar para o pensamento militar conjunto.

(...) o Pensamento Militar Conjunto deve conjugar as Forças Armadas em torno do acrônimo DOAMEPII (Doutrina, Organização, Adestramento, Material, Ensino, Pessoal, Infraestrutura e Interoperabilidade), eliminando redundâncias operacionais e a sobreposição de projetos estratégicos, no âmbito da Defesa. (SILVA, 2020).

A Lei 14.133, de 1º de abril de 2021, Lei de Licitações e Contratos Administrativos, conhecida ainda como nova lei de licitações, trata da possibilidade de aquisições centralizadas por meio da utilização do Sistema de Registro de Preços, em seu art. 6º, define que:

XLV - sistema de registro de preços: conjunto de procedimentos para realização, mediante contratação direta ou licitação nas modalidades pregão ou concorrência, de registro formal de preços relativos a prestação de serviços, a obras e aquisição e locação de bens para contratações futuras;

Ainda de acordo com a Lei 14.133, a gestão de recursos públicos em processos licitatórios para aquisição ou contratação de bens e serviços deve atender aos princípios: da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável

⁴ SILVA, Lourival Carvalho. **Fortes: um conceito moderno.**

4 CONCLUSÃO

Diante do cenário apresentado, uma proposta para solução aos desafios atuais seria a implantação de uma estrutura para incentivar a redução de custos de aquisição, a otimização de atividades administrativas e a interoperabilidade de itens. Assim, haveria espaço para a criação do Centro de Coordenação Conjunta de Obtenções com as atribuições de:

- implementar processos para aquisição de itens de suprimentos comuns, em quantidade que possam atender às demandas, sem comprometer sua validade e qualidade;
- estimular a aquisição de itens que apresentem interoperabilidade para mais de uma Força Singular;
- buscar o aprimoramento das especificações técnicas, de modo a garantir a obtenção de itens que atendam aos requisitos necessários para o uso planejado;
- incentivar as aquisições de itens comuns; e
- integrar os Sistemas Logísticos das Forças Armadas, com o propósito de estabelecer uma linguagem comum de identificação e padronização de itens comuns pertencentes à cadeia de suprimento.

Nesse ínterim, a CHELOG, órgão do MD responsável pelos assuntos relacionados à interoperabilidade entre os Sistemas de Logística e Mobilização das Forças em proveito do Sistema de Logística e Mobilização de Defesa, possuindo em sua esfera de competências o planejamento, a execução, a mobilização e o acompanhamento de programas e projetos voltados para logística militar. Dessa forma, constitui-se no elemento central para a gestão da capacidade logística dentro da Estratégia Nacional de Defesa, sendo funcionalmente a estrutura mais apta a receber o novo Centro de Coordenação Conjunta de Aquisições.

A integração entre o órgão central e as organizações militares poderá ser realizada por intermédio de Comitês Regionais. Estes Comitês seriam integrados por representantes subordinados aos Comandos Regionais de cada Força Singular, com o objetivo de analisar os itens de interesse comum e elaborar o planejamento das aquisições de materiais e contratações de serviços, sob orientação e consulta das diretorias de gestão de material de cada Força. A atuação desses Comitês tem por objetivo incentivar a redução de custos de aquisição, otimizar as estruturas administrativas e prover a interoperabilidade de itens, sempre que possível, pelo Sistema de Registro de Preços – SRP.

A centralização progressiva buscará alcançar as atividades de apoio administrativo, subsistência, saúde, transporte, lavanderia, suprimento, manutenção, assistência ao pessoal, entre outras. Assim, essa coordenação tem por objetivo a eficiência organizacional, com o incremento da produtividade e elevação do nível de serviços oferecidos pelas estruturas de licitações e contratos das Forças Singulares, demandando menos recursos financeiros, humanos, patrimoniais e temporais.

Cabe destacar que, a implantação da nova estrutura promoverá adequações nas Forças Singulares. No entanto, no Exército Brasileiro, por

exemplo, haverá a necessidade de adequação das normas internas, como a modificação da Portaria que trata das Normas para a Organização e o Funcionamento dos Grupos de Coordenação e Acompanhamento de Licitações e Contratos (GCALC) de Bens e Serviços Comuns no Exército (EB90-N-08.007), de 19 de julho de 2021, permitindo maior interoperabilidade entre as Forças.

Art. 9º Para cada licitação, será designada uma UGG, devendo as demais UG interessadas figurarem como UGP do certame licitatório, conforme suas necessidades.

...

§ 2º Não deverão ser aceitas IRP de órgãos civis, de outras Forças Armadas ou de órgãos de segurança pública.

A implantação da nova estrutura passaria, necessariamente, por estudos de um grupo de trabalho para definir:

- o que centralizar e racionalizar?
- quais instalações, processos e atividades as Forças Singulares têm em comum?
- quais atividades, tarefas e processos seriam centralizados a fim de evitar a duplicidade de esforços?
- como possibilitar a uniformidade de procedimentos e decisões?
- como executar o controle e avaliação?

A normatização dessas atividades pode ser regulada pelo Ministro de Estado da Defesa, no uso de suas competências constitucionais, do inciso II do parágrafo único do art. 87 da Constituição Federal:

Art. 87. Os Ministros de Estado serão escolhidos dentre brasileiros maiores de vinte e um anos e no exercício dos direitos políticos.

Parágrafo único. Compete ao Ministro de Estado, além de outras atribuições estabelecidas nesta Constituição e na lei:

...

II - expedir instruções para a execução das leis, decretos e regulamentos;

Por fim, o Centro de Coordenação Conjunta de Obtenção proporcionará a racionalização de recursos e superação dos obstáculos econômicos e de pessoal por meio da eficiência administrativa, e, em paralelo, estará contribuindo para a elevação do grau de interoperabilidade das Forças Singulares.

5 REFERÊNCIAS

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

BRASIL. **Decreto nº 10.080, de 15 de março de 2022.** Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Defesa. Brasília, 2022.

BRASIL. **Decreto nº 3.080, de 10 de junho de 1999.** Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS do Ministério da Defesa, edá outras providências. Brasília, 1999.

BRASIL. **Lei nº 12.598, de 21 de março de 2012.** Estabelece normas especiais para as compras, as contratações e o desenvolvimento de produtos e de sistemas de defesa; dispõe sobre regras de incentivo à área estratégica de defesa; altera a Lei nº 12.249, de 11 de junho de 2010; e dá outras providências. Brasília, 2012.

BRASIL. **Lei nº 13.954, de 16 de dezembro de 2019.** Altera a Lei nº 6.880, de 9 de dezembro de 1980 (Estatuto dos Militares), a Lei nº 3.765, de 4 de maio de 1960, a Lei nº 4.375, de 17 de agosto de 1964 (Lei do Serviço Militar), a Lei nº 5.821, de 10 de novembro de 1972, a Lei nº 12.705, de 8 de agosto de 2012, e o Decreto-Lei nº 667, de 2 de julho de 1969, para reestruturar a carreira militar e dispor sobre o Sistema de Proteção Social dos Militares; revoga dispositivos e anexos da Medida Provisória nº 2.215-10, de 31 de agosto de 2001, e da Lei nº 11.784, de 22 de setembro de 2008; e dá outras providências. Brasília, 2019.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.** Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, 2000.

BRASIL. **Lei Complementar nº 136, de 25 de agosto de 2010.** Altera a Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999, que “dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas”, para criar o Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas e disciplinar as atribuições do Ministro de Estado da Defesa. Brasília, 2010.

BRASIL. Exército. Comando de Operações Terrestres. **Portaria nº 131 – COTER, de 08 de novembro de 2018** (Aprova o Manual de Campanha EB70-MC-10.238, Logística Militar Terrestre, 1ª Edição, 2018, e dá outras providências). Brasília, 2018.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Portaria Normativa nº 2.330/MD, de 28 de outubro de 2015** (Aprova a Doutrina de Mobilização Militar MD41-M-01). 2ed. Brasília, 2015.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Política Nacional de Defesa e Estratégia Nacional de Defesa.** Brasília, 2020.

GABARDO, Emerson. **Princípio da eficiência.** Enciclopédia jurídica da PUC-SP. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: Direito Administrativo e Constitucional. Vidal Serrano Nunes Jr., Maurício Zockun, Carolina Zancaner Zockun, André Luiz Freire

(coord. de tomo). 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <<https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/82/edicao-1/principio-da-eficiencia>>. Acesso em: 15 SET 22.

GIMENE, Márcio. **O novo regime fiscal e o sistema de planejamento e de orçamento federal**. Expediente, p. 5, 2019.

SILVA, Lourival Carvalho. **Fortes: um conceito moderno**. O Gestor Militar, Brasília-DF, Ano I, Número I, Volume I, p. 4-9. Setembro, 2021.

SILVA, Charles Domingues da. **O Planejamento Baseado em Capacidades e o advento do Exército do Futuro: convergências**. Centro de Estudos Estratégicos do Exército: Revista Análise Estratégica Vol 17/ Nr 3 (JUN/AGO 2020). Brasília. 2020.