

GESTÃO DE CONTRATAÇÕES PÚBLICAS FRENTE A NOVA LEI DE LICITAÇÕES: CENTRALIZAR OU DESCENTRALIZAR?

Autor: Cel de Cavalaria Evandro **Missagia** Fernandes.

Bacharel em Ciências Militares pela AMAN/1998, especializado em Operações Militares pela EsAO/2007 e mestre pelo Programa de Gestão das Organizações Públicas da UFSM.

RESUMO

O artigo descreve e analisa a implementação de um modelo híbrido de gestão de contratações na Seção de Gestão de Contratos (SGC) da B Adm Gu SM. A análise revelou benefícios como a redução de custos administrativos, otimização da gestão de recursos financeiros e melhoria no controle e fiscalização dos processos. A consolidação das demandas resultou em economia de escala, aumentando o poder de negociação e garantindo uniformidade nos serviços. O modelo também diminuiu o tempo médio de tramitação dos contratos e fortaleceu a capacidade de negociação com fornecedores, gerando economia de processos, especialmente em contratos de serviços continuados, concessionárias e obras de engenharia. A adoção do modelo híbrido resultou em avanços na capacidade da administração pública para gerenciar recursos eficazmente, consolidando práticas modernas de governança, alinhadas aos princípios de economicidade e *accountability*. A transição para o modelo híbrido reflete os esforços da B Adm Gu SM em melhorar a eficiência operacional e a conformidade legal, buscando maior controle, economia de recursos e qualidade na administração pública militar, servindo como exemplo de modernização administrativa para outras organizações militares do Exército Brasileiro.

Palavras-chave: contratações. Exército. Descentralização. economicidade. *accountability*.

1. INTRODUÇÃO

Práticas de gestão de contratações públicas pautadas por estruturas de governança abrangem legislações, regulamentações e normativas, buscam fomentar a eficiência e a modernização na administração pública. Ao instituir a Política Nacional de Modernização do Estado, o Decreto nº 10.609/2021 trouxe diretrizes direcionadoras dos esforços governamentais na busca por maior eficácia e transparência na gestão pública (Brasil, 2021a). Em consonância, a Nova Lei de Licitações, estabelecida pela Lei nº 14.133/2021, consolidou um marco legal ao unificar diversas normativas sobre licitações e contratos administrativos, promovendo maior padronização e integração das práticas no âmbito público (Brasil, 2021c).

A contratação pública desempenha importância estratégica nos governos modernos que adotam uma economia capitalista. Por meio desses contratos, os Estados estabelecem parcerias com entidades privadas e organizações sem fins lucrativos para a provisão de serviços e bens essenciais. Essa prática não só otimiza os recursos públicos e reduz custos, mas também eleva a qualidade dos serviços oferecidos, garantindo maior eficiência e eficácia nas operações estatais (Adida; Bravo, 2019; Giuffrida; Rovigatti, 2022). No Brasil, a centralização dessas contratações tem ganhado relevância, pois permite alcançar benefícios a exemplo de economia de escala, padronização de processos e maior controle.

Nesse contexto, a centralização das contratações públicas tem se destacado como uma estratégia eficiente para otimizar recursos, reduzir custos e ampliar o controle sobre os processos administrativos (Fiuza, 2015), especialmente em organizações complexas como o Exército Brasileiro.

A centralização também reflete demandas impostas por novas diretrizes legais. A Portaria nº 13.623/2019 da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital estabelece diretrizes para o redimensionamento das Unidades Administrativas de Serviços Gerais (UASG), incentivando a redução de estruturas dispersas (Brasil, 2019), e descentralizadas. De forma complementar, a Portaria nº 8.678/2021 definiu diretrizes e instrumentos para a governança das contratações públicas, enquanto a Instrução Normativa SEGES/ME nº 19/2022 reforçou a necessidade de elevar o nível de maturidade das práticas de governança e gestão nos órgãos e entidades públicas (Brasil, 2021b, 2022).

Nesse cenário, a centralização surge como uma abordagem relevante para aprimorar a governança pública, oferecendo maior eficiência na alocação de recursos e entregas mais efetivas de bens e serviços. Todavia, a implementação dessa estratégia apresenta desafios significativos, sobretudo no que se refere à coordenação e colaboração entre diferentes organizações e unidades dentro de uma mesma estrutura administrativa. Essa é uma questão central aos gestores públicos no âmbito do Exército Brasileiro, sendo importante descrever casos de sucesso, descrever como foram constituídos e quais as vantagens obtidas.

A Base Administrativa da Guarnição de Santa Maria (B Adm Gu SM) destaca-se como um caso contemporâneo relevante no contexto das contratações públicas, ao implantar um modelo híbrido de gestão contratual que busca equilibrar a

centralização e a autonomia. Este artigo tem o objetivo de descrever e analisar a implementação do modelo híbrido de gestão de contratações na Seção de Gestão de Contratos (SGC) da B Adm Gu SM. Com isso, este estudo explora os benefícios alcançados, a exemplo da redução de custos e a maior eficiência operacional, e discute os desafios enfrentados na integração dos processos, especialmente o alinhamento com os objetivos estratégicos das Organizações Militares (OM) vinculadas.

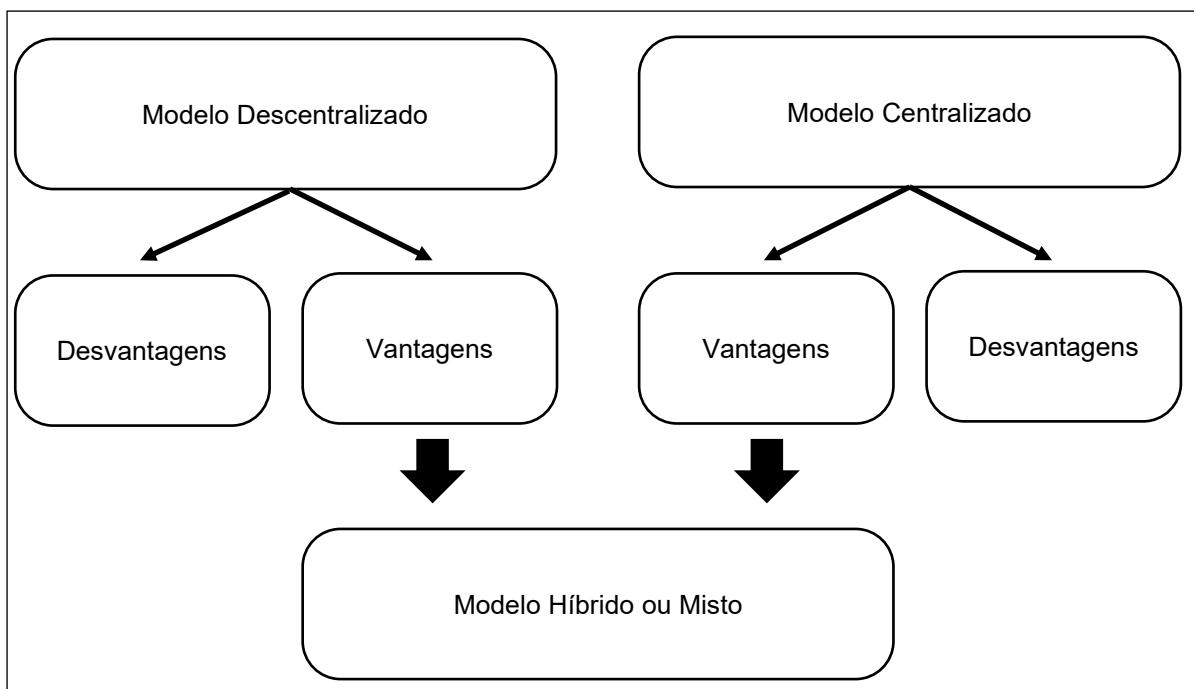
2. CONTEXTO TEÓRICO

Com a Nova Lei de Licitações a SGC da B Adm Gu SM buscou se adaptar às mudanças no regime jurídico, que ampliam as exigências de planejamento e monitoramento de contratos. A partir de uma postura proativa, foram realizadas reconfigurações de processos internos, investimento em tecnologia e fortalecimento da comunicação com *stakeholders* internos e externos, considerados a luz do aporte teórico oferecido na literatura.

A gestão híbrida é um modelo de administração pública que combina elementos das gestões centralizada e descentralizada, buscando aproveitar os pontos fortes de cada abordagem para aprimorar a eficiência e a flexibilidade na gestão de contratações públicas.

Na gestão centralizada, uma única unidade ou órgão central é responsável por realizar todas as contratações, o que assegura padronização, uniformidade e maior controle dos processos. Contudo, esse modelo pode apresentar limitações, a exemplo da menor agilidade para atender às demandas específicas das unidades descentralizadas. Por outro lado, a gestão descentralizada distribui as responsabilidades entre várias unidades ou órgãos, oferecendo maior autonomia para cada unidade atender às suas necessidades, mas com o risco de falta de uniformidade, redundância de processos e dificuldades de supervisão. A Figura 1 ilustra a estrutura do modelo híbrido, adaptada de estudos de Aboelazm e Afandy (2019).

Figura 1 — Modelo híbrido



Fonte: elaborado pelo autor (2023), adaptado de (Aboelazm; Afandy, 2019)

O modelo híbrido une os benefícios de ambas as abordagens (Baily *et al.*, 2000). Ele permite que a unidade central coordene e supervisione processos estratégicos, como padronização e monitoramento, enquanto as unidades descentralizadas mantêm flexibilidade e autonomia para atender demandas específicas. Esse equilíbrio assegura que a gestão pública seja eficiente, alinhada aos objetivos institucionais e suportada por uma governança sólida.

As principais vantagens dos modelos de gestão centralizado e descentralizado estão indicadas nos Quadros 1 e 2, respectivamente. Neles é possível observar que alguns benefícios de um em relação às deficiências da outra.

Quadro 1 — Principais vantagens da gestão centralizada

Vantagens	Descrição
Economia de Escala	Redução dos custos por meio do aumento do poder de negociação, devido ao volume contratado com a centralização, e pela padronização de categorias de serviços e produtos. Essa abordagem possibilita maiores descontos e menores custos de aquisição ao consolidar a demanda de insumos, bens e serviços em uma única estrutura
Economia de Processo	Eficiência adquirida pela padronização de procedimentos e troca de melhores práticas em toda a organização. A especialização dos profissionais reduz o tempo e melhora a precisão nos processos, além de diminuir o número de pessoas envolvidas

Economia de Informações e aprendizagem	Compartilhamento de insights sobre fornecedores, inovações tecnológicas e especificações necessárias, promovendo a disseminação de boas práticas e conhecimentos acumulados
Desenvolvimento de Expertise	Especialização dos profissionais, ampliando suas habilidades para negociar e adquirir serviços de forma mais eficiente
Transparência e <i>accountability</i>	Facilitação do acesso às informações contratuais, promovendo maior responsabilidade dos gestores e fiscais
Controle e monitoramento	Capacidade de controle sobre os contratos por meio de sistemas de acompanhamento e auditoria

Fonte: elaborado pelo autor (2023), adaptado de (Aboelazm; Afandy, 2019; Fiúza, 2015; Glas; Schaupp; Essig, 2017; Moreira; Ribeiro, 2016; Petersen; Jensen; Bhatti, 2020).

Quadro 2 — Principais vantagens da gestão descentralizada

Vantagens	Descrição
Velocidade e capacidade de resposta	Agilidade para atender rapidamente às demandas em constante mudança
Autonomia	Maior independência para unidades locais tomarem decisões adaptadas às suas necessidades específicas
Fortalecimento da economia local	Desenvolvimento de negócios locais, criando empregos e reduzindo custos logísticos devido à proximidade dos fornecedores
Flexibilidade	Adaptação rápida às mudanças e personalização das demandas, sem impor um modelo único

Fonte: elaborado pelo autor (2023), adaptado de (Aboelazm; Afandy, 2019; Fiúza, 2015; Glas; Schaupp; Essig, 2017; Moreira; Ribeiro, 2016; Petersen; Jensen; Bhatti, 2020).

3. CENÁRIO DE PESQUISA

A B Adm Gu SM consolidou-se como uma unidade estruturada para aprimorar a gestão administrativa e logística das guarnições de Santa Maria e Itaara, no Rio Grande do Sul. Desde sua criação, pela Portaria Nº 513, de 2017, a centralização das atividades administrativas em uma única estrutura visou racionalizar processos, reduzir custos, aumentar a eficiência e liberar recursos humanos especializados das OM vinculadas (OMV) para as suas atividades-fim.

Nesse contexto, a Seção de Gestão de Contratos (SGC) desempenha um papel essencial, configurando-se como um elemento-chave na coordenação e cogestão das contratações públicas. A SGC é responsável pela gestão de contratos administrativos que abrangem serviços e fornecimentos de bens comuns, incluindo a manutenção predial, serviços de telecomunicações e fornecimento de insumos. Ela atende diretamente à própria B Adm Gu SM, às OMV e às demais OM da guarnição localizadas nos municípios de Santa Maria e Itaara. Assim, ela centraliza processos

de contratações oferecidos à 21 OM em uma experiência pioneira no Exército Brasileiro.

A adesão a esses contratos é voluntária, permitindo que as OM optem por participar de contratos celebrados pela SGC da B Adm Gu SM ou manter autonomia na gestão de suas contratações. No âmbito do exército, esses processos são estruturados em três fases principais, conforme a Instrução Normativa nº 05/2017/MPDG: o planejamento da contratação, que envolve a concepção do contrato, definição das especificações e levantamento das necessidades; a seleção do fornecedor, que abrange a formalização do processo, incluindo licitações e acordos contratuais; e a gestão do contrato, que contempla o acompanhamento do ciclo de vida do contrato, fiscalização da execução e auditoria dos resultados. Na SGC essas fases são sistematicamente organizadas e conduzidas para assegurar conformidade legal, eficiência administrativa e economia de recursos, a partir de um modelo de cogestão integrado.

Antes de 2020, a gestão contratual era completamente descentralizada. Cada OM era responsável por todas as etapas do processo, utilizando exclusivamente o seu pessoal orgânico. Esse modelo descentralizado, embora garantisse autonomia total, apresentava desafios, tais como, a falta de padronização, a duplicação de esforços e uma maior suscetibilidade a falhas administrativas. Na forma atual (a partir de 2020), com a criação da SGC, foi introduzida uma abordagem híbrida de gestão, na qual as fases de planejamento e a seleção de fornecedores e formalização do contrato foram centralizados na B Adm Gu SM, onde a gestão é centralizada enquanto a execução e fiscalização das contratações é descentralizada, permanecendo sob responsabilidade das OM. O Quadro 3 sistematiza, ambas, a forma vigente de cogestão dos contratos (SGC-OM) e a anterior.

Quadro 3 — Fases da gestão de contratação e responsabilidades institucionais na B Adm Gu SM

Processo de Contratação		Responsável	
Fases	Etapas	Atual	Anterior
Planejamento da contratação	Formalização da demanda	SGC	SL
	Estudos Técnicos Preliminares		
	Definição das especificações técnicas do objeto a ser contratado		
	Elaboração do Termo de Referência ou Projeto Básico	SL	
Seleção do fornecedor	Ato convocatório	SL	SL
	Parecer jurídico		
	Instrução do processo de compras		

	Sessão pública para escolha do fornecedor		
Gestão dos Contratos Centralizados	Formalização e publicação do contrato	SGC	-
	Gestão da execução do contrato		
	Fiscalização Adm, técnica e setorial		
	Execução orçamentária e financeira (Empenho, liquidação e pagamento)		
	Recebimento do objeto		
	Encerramento dos contratos		
Cogestão dos Contratos (Modelo Híbrido)	Formalização e publicação do contrato	SGC	-
	Gestão da execução do contrato		
	Fiscalização Adm, técnica e setorial		
	Execução orçamentária e financeira (Empenho, liquidação e pagamento)	OM contratante	-
	Recebimento do objeto		
	Encerramento dos contratos	SGC	
Gestão dos Contratos descentralizados	Formalização e publicação do contrato	OM contratante	OM contratante
	Gestão da execução do contrato		
	Fiscalização Adm, técnica e setorial		
	Execução orçamentária e financeira (Empenho, liquidação e pagamento)		
	Recebimento do objeto		
	Encerramento dos contratos		

Fonte: Elaborado pelo autor (2024).

Legenda: Seção de Gestão de Contratos (SGC); Seção de Licitações (SL); Organização Militar (OM).

No Quadro 3, podem ser observadas as fases da contratação, as etapas do processo e os responsáveis pelo processo de celebração e elaboração dos instrumentos de contrato novos, como atualmente definidas as responsabilidades. Essa estrutura para gestão de processos de contratação, suas fases e etapas e responsabilidades caracterizam o modelo híbrido de gestão adotado pela SGC, sendo uma evolução ao modelo descentralizado anterior por facultar a adesão sem excluir a possibilidade de ela ser realizada de forma independente em cada OM. No sentido que busca atender às necessidades operacionais das OM, implementar boas práticas administrativas e oferecer suporte técnico especializado.

4. VANTAGENS OBSERVADAS

A modalidade de cogestão vigente na B Adm Gu SM mantém a autonomia das OM e trouxe benefícios pela redução de custos administrativos, flexibilidade, maior controle e a transparência nos processos. A implementação do modelo híbrido de gestão contratual tem proporcionado vantagens importantes.

Uma das principais é a **economia de escala**, alcançada pela consolidação das demandas de diversas OM, o que aumenta o poder de negociação com fornecedores, permitindo a obtenção de condições contratuais mais favoráveis. Por exemplo, os contratos licitados por pregão, como os de telefonia fixa e móvel, resultaram em reduções de custo de 59,18% e 51,56%, respectivamente. Resultados que demonstram como a mudança na estrutura e processos para a gestão pode aumentar a eficiência no uso dos recursos públicos e reduzir de forma importante os gastos administrativos.

Outro benefício foi a **economia de processos**, a concentração na SGC das fases de planejamento e seleção de fornecedores resultou em uma economia nos custos administrativos. Ela gerou uma economia de R\$ 11.472.638,63 em custos administrativos, reduzindo a duplicidade de processos e liberando as OM para focar em suas operações principais. Isso demonstra a eficiência administrativa e uma economia de processo alcançada. Ainda, a cogestão desses contratos evita a duplicação de processos e garante que os serviços essenciais sejam mantidos de forma contínua e com menor custo. Além disso, foi observado que a padronização dos processos de contratação, incluindo o uso dos sistemas AGORA e Comprasnet contratos, permitiu a sua execução de forma mais rápida e eficiente, reduzindo o número de profissionais envolvidos e aumentando a precisão. Como resultado prático, essa padronização facilitou o acompanhamento de todas as fases do ciclo de vida dos contratos.

A implementação do modelo híbrido também fomentou a **economia de informações e aprendizado**. O uso de ferramentas digitais e a troca de dados entre as OM facilitaram o compartilhamento de informações críticas, a exemplo de registros de fornecedores, inovações tecnológicas e boas práticas administrativas. Essa abordagem colaborativa ampliou o acesso a conhecimentos acumulados ao longo do tempo, favorecendo a tomada de decisão mais informada e a melhoria contínua na gestão contratual. Assim, a padronização combinada ao intercâmbio de informações contribui diretamente para o aprimoramento da eficiência organizacional.

O **desenvolvimento de expertise** é outro pilar que tem fortalecido a gestão contratual pela B Adm Gu SM. A capacitação contínua de gestores e fiscais de contratos tem assegurado que esses profissionais estejam preparados para enfrentar os desafios das contratações públicas modernas, como a conformidade com a Lei nº

14.133/2021. Além de garantir a qualidade e a eficácia dos contratos, a ênfase na formação dos profissionais reforça as competências da equipe da SGC, ampliando sua capacidade de negociação e de aplicação de práticas inovadoras.

A gestão híbrida também promoveu avanços em **transparência e accountability**, com informações contratuais publicadas de maneira acessível e auditadas regularmente pela Seção de Conformidade e Registro de Gestão (SCRG). A disponibilização de dados em plataformas públicas fortalece a prestação de contas e aumenta a confiança da sociedade na administração pública. A conformidade legal e o monitoramento rigoroso dos contratos, aliados à transparência, asseguram que todas as etapas sejam conduzidas de maneira ética e responsável, alinhadas aos objetivos estratégicos do Exército Brasileiro.

Por fim, o modelo híbrido se destaca pela **flexibilidade e autonomia** proporcionadas às OM. Conforme evidenciam os resultados, 100% das OM aderiram aos contratos com abrangência geral, na forma híbrida, demonstrando a adequação dessa abordagem no atendimento de necessidades específicas das OM. A flexibilidade deriva da possibilidade de escolha de contratos que melhor atendam às demandas locais, enquanto a autonomia é preservada, pois cada OM pode decidir estrategicamente sobre sua participação.

Além disso, os dados dos contratos de 2023, revelaram que 84,34% dos fornecedores estão localizados no Rio Grande do Sul, consolidando a **economia local** e reduzindo custos logísticos, o que se soma à maior padronização e economia em aquisições de maior escala.

Esse equilíbrio entre centralização e descentralização é a essência do modelo híbrido adotado pela B Adm Gu SM. Ele assegura uma administração pública mais eficiente, ágil e transparente, com impacto positivo na economia de recursos, na governança organizacional e na credibilidade da gestão pública. Valendo destacar alguns desafios identificados, a exemplo da integração de processos entre diferentes OM, a necessidade de capacitação contínua para os gestores e fiscais de contratos e o aperfeiçoamento da gestão de fornecedores.

5. CONCLUSÃO

Este artigo teve como objetivo descrever e analisar a implementação do modelo híbrido de gestão de contratações na Seção de Gestão de Contratos (SGC) da B Adm Gu SM. A análise das contratações públicas realizadas em cogestão com as demais Organizações Militares revelou um conjunto de benefícios em implantar uma estrutura organizacional não tradicional.

Entre os destaques estão a redução dos custos administrativos, a otimização na gestão dos recursos financeiros e o aprimoramento no controle e fiscalização dos processos. A consolidação das demandas proporcionou uma economia de escala, aumentando o poder de negociação e garantindo maior uniformidade nos serviços contratados. Além disso, o modelo reduziu o tempo médio de tramitação dos contratos e fortaleceu a capacidade de negociação com fornecedores, eliminando sobreposições e gerando economia de processos, especialmente em contratos de serviços continuados, concessionárias e obras de engenharia.

Os resultados obtidos permitem concluir que a adoção do modelo híbrido, ou de cogestão, resultou em avanços na capacidade da administração pública para gerenciar recursos de maneira eficaz. Com ela, foram consolidadas práticas modernas de governança, que transcendem a mera conformidade legal, alinhando-se aos princípios de economicidade e *accountability*, pilares essenciais para as contratações públicas na atualidade.

A transição de um modelo descentralizado para o híbrido reflete os esforços da B Adm Gu SM em melhorar a eficiência operacional e a conformidade legal, enquanto busca maior controle, economia de recursos e qualidade na administração pública militar. Assim, a abordagem inovadora oferecida pelo caso da SGC revela não apenas um modelo em constante evolução, mas também um exemplo de modernização administrativa, com lições importantes para outras bases e organizações militares do Exército Brasileiro.

6. REFERÊNCIAS

ABOELAZM, K. S.; AFANDY, A. Centralization and decentralization of public procurement: Analysis for the role of General Authority for Governmental Services (GAGS) in Egypt. **Journal of Advances in Management Research**, v. 16, n. 3, p. 262–276, 11 jul. 2019.

ADIDA, E.; BRAVO, F. Contracts for healthcare referral services: Coordination via outcome-based penalty contracts. **Management Science**, v. 65, n. 3, p. 1322–1341, 2019.

ALONSO, R.; DESSEIN, W.; MATOUSCHEK, N. When does coordination require centralization? **American Economic Review**, v. 98, n. 1, p. 145–179, 2008.

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

BRASIL. Ministério da Economia. Portaria N 13.623, de 10 de dezembro de 2019. Diretrizes para o redimensionamento do quantitativo de Unidades Administrativas de Serviços Gerais - Uasg, pelos órgãos e entidades da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional. **Diário Oficial da União**, Seção 1, p. 47, 2019.

BRASIL. Presidente da República. Decreto nº 10.609, de 26 de janeiro de 2021. Institui a Política Nacional de Modernização do Estado e o Fórum Nacional de Modernização do Estado. **Diário Oficial da União** - Seção 1 - 27/1/2021, Página 1, 2021a.

BRASIL. Ministério da Economia. Portaria SEGES/ME nº 8.678, de 19 de julho de 2021. Governança das contratações públicas no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional. **Diário Oficial da União**, Seção 1, p. 8541-8542, 2021b.

BRASIL. Presidência de República. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. **Diário Oficial da União**, Seção 1, Edição Extra - F, 1 abr. 2021c.

BRASIL. Ministério da Economia. Instrução Normativa SEGES/ME nº 19, de 4 de abril de 2022. Modelo de Governança e Gestão - Gestão.gov.br. **Diário Oficial da União**, Seção 1, p. 47, 2022.

FALK, W.; RAUNDALEN, K.; MYRETEG, G. **Decentralization and centralization in the context of a global crisis**. Dissertação—[s.l.] Uppsala University, 3 jun. 2021.

FIUZA, E. P. S. Desenho institucional em compras públicas. **Marcos regulatórios no Brasil: aperfeiçoando a qualidade regulatória**, p. 423, Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2015.

GIUFFRIDA, L. M.; ROVIGATTI, G. Supplier selection and contract enforcement: Evidence from performance bonding. **Journal of Economics and Management Strategy**, v. 31, n. 4, p. 980–1019, 1 nov. 2022.

GLAS, A. H.; SCHAUAPP, M.; ESSIG, M. Na organizational perspective on the implementation of strategic goals in public procurement.

Journal of Public Procurement, v. 17, n. 4, p. 572–605, 2017.

MOREIRA, E. B.; RIBEIRO, L. C. Centralização de compras públicas no Brasil.

Revista de Direito Público da Economia – RDPE, v. 14, n. 56, p. 57–74, 2016.

PETERSEN, O. H.; JENSEN, M. D.; BHATTI, Y. The effect of procurement centralization on government purchasing prices: evidence from a Field experiment.

International Public Management Journal, p. 1–19, 2020.