



ESCOLA DE APERFEIÇOAMENTO DE OFICIAIS DA AERONÁUTICA
DIVISÃO DE ENSINO
CURSO DE APERFEIÇOAMENTO DE OFICIAIS 1º/2024

MAX PESSANHA DA SILVA, Cap Esp Sup Tec

Contratos contínuos para aquisição de fardamento no SISPROV: uma execução orçamentária mais eficiente

Rio de Janeiro
2024

ESCOLA DE APERFEIÇOAMENTO DE OFICIAIS DA AERONÁUTICA
DIVISÃO DE ENSINO
CURSO DE APERFEIÇOAMENTO DE OFICIAIS 1º/2024

MAX PESSANHA DA SILVA, Cap Esp Sup Tec

Contratos contínuos para aquisição de fardamento no SISPROV: uma execução orçamentária mais eficiente

Trabalho de conclusão de curso apresentado no Curso de Aperfeiçoamento de Oficiais da Aeronáutica como requisito parcial para aprovação no Curso de Pós-graduação em Gestão Pública com ênfase em projetos e processos.

Linha de Pesquisa: Gestão Institucional
Orientador: Edivaldo Pires de Figueiredo,
Ten Cel Esp Sup Tec

Rio de Janeiro

2024

MAX PESSANHA DA SILVA, Cap Esp Sup Tec

Contratos contínuos para aquisição de fardamento no SISPROV: uma execução orçamentária mais eficiente

Trabalho de conclusão de curso apresentado no Curso de Aperfeiçoamento de Oficiais da Aeronáutica.

Aprovado por:

Edivaldo Pires de Figueiredo, Ten Cel Esp Sup Tec
EAOAR

Robertha Lima da Silva Matias, Cap Av
EAOAR

Rio de Janeiro

2024

RESUMO

O SISPROV tem como principal missão o suporte logístico aos militares que fazem jus ao fardamento gratuito. Atualmente, o Sistema enfrenta desafios quanto à gestão orçamentária por ocasião de contratos com valores elevados, resultando em consideráveis valores inscritos em restos a pagar e redução do escopo de atendimento. A Nova Lei de Licitações e Contratos traz um novo modelo de contratação que surge como oportunidade para aperfeiçoar a gestão do crédito disponível para aquisição do fardamento. Diante disso, este ensaio defende que a implantação do modelo de contratação com vigência de cinco anos eleva a eficiência da execução orçamentária anual do SISPROV. Essa alteração permite reduzir as quantidades a serem entregues anualmente para cada item, viabilizando melhor distribuição dos recursos e, por consequência, a redução dos valores inscritos em restos a pagar. Além disso, possibilita a redução dos custos das peças de fardamento, aproveitando as oportunidades da economia de escala, tendo em vista a contratação de grandes quantidades. A transição para o novo modelo de contratação, além atender às demandas por uma gestão com maior responsabilidade, representa uma importante oportunidade para melhoria da eficiência na execução orçamentária do Sistema, elevando a disponibilidade dos fardamentos e contribuindo para o preparo e o emprego mais eficientes dos meios para cumprimento da missão constitucional da Força. Por fim, reforça o comprometimento da instituição com a sociedade ao demonstrar responsabilidade na gestão dos recursos públicos e o alinhamento aos aspectos de governança moderna, sobretudo no que tange à responsabilidade fiscal.

Palavras-chave: Sistema de Provisões. Fardamento Gratuito. Restos a Pagar. Economia de Escala. Execução Orçamentária.

1. INTRODUÇÃO

O fardamento é a representação do militar como indivíduo que separa a paz da guerra (Koprinarov, 2013). No Brasil, o Estatuto dos Militares estabelece como direito dos militares da ativa, com graduação inferior a terceiro-sargento, o fornecimento do uniforme de forma gratuita, bem como, em casos especiais, a outros militares.

No âmbito Do Comando da Aeronáutica, o suporte logístico relacionado ao fornecimento de fardamento gratuito está vinculado ao Sistema de Provisões da Aeronáutica (SISPROV), cujas atividades são relacionadas à determinação das necessidades, à obtenção, ao armazenamento, à distribuição dos uniformes, bem como à gestão orçamentária dos recursos, sob coordenação da Subdiretoria de Abastecimento (SDAB), Órgão Operativo de Coordenação, Supervisão e Orientação Técnica do Sistema.

Atualmente, tendo em vista as peculiaridades no processo de obtenção dos itens de fardamento, o *lead time*¹ é consideravelmente elevado, motivo pelo qual a SDAB utiliza, como memória de cálculo para subsidiar o processo licitatório, uma demanda projetada para reabastecimento do estoque para um período de 36 meses.

Essa sistemática gera contratos de altos valores, o que compromete boa parte do orçamento para aquisição de um determinado item de fardamento. Além disso, o prazo de execução, na maioria das vezes, ultrapassa mais de um exercício financeiro, impactando a execução orçamentária. Com isso, historicamente, os valores inscritos em restos a pagar são percentualmente altos em relação à dotação anual, chegando a 81% no ano de 2021 (Brasil, 2024a). Não obstante, tendo em vista a limitação do recurso, a formalização de contratos com valores elevados faz com que haja a necessidade de priorização na aquisição dos uniformes mais críticos em detrimento dos demais fardamentos, reduzindo o percentual de atendimento aos militares apoiados pelo Sistema.

Com a promulgação da Lei nº 14.133, Nova Lei de Licitações e Contratos (NLLC), de 1º de abril de 2021, surge um novo modelo de contratação previsto no Art. 106, sendo possível a celebração de contratos com vigência de até cinco anos. Nesse novo modelo, embora o contrato contemple a quantidade total, os recursos creditícios são alocados em cada exercício, considerando-se a estimativa de consumo anual.

¹ Tempo entre o momento do reconhecimento da necessidade até a recepção do produto (Moura, 2006).

Diante disso, este ensaio defende a tese de que a implantação do modelo de contratação com vigência de cinco anos eleva a eficiência da execução orçamentária anual do SISPROV.

Para sustentação dessa tese, serão apresentados dois argumentos. O primeiro é que a implementação do modelo permite reduzir as quantidades a serem entregues anualmente para cada item, viabilizando melhor distribuição dos recursos e, por consequência, a redução dos valores inscritos em restos a pagar. Já o segundo é que contratos de longo prazo, com quantidades maiores para manutenção dos estoques durante toda vigência, possibilita a redução dos custos das peças de fardamento, aproveitando as oportunidades da economia de escala.

2. MAIOR EFICIÊNCIA NA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DO SISPROV

Para Lanis (2020, p. 301), “o princípio da eficiência se apresenta para o setor público como a constante busca por melhores resultados na administração dos recursos”, o que demonstra o alinhamento com as diretrizes estabelecidas pelo Plano Estratégico Militar da Aeronáutica (PEMAER), que enfatiza a busca pela eficiência na gestão do orçamento (Brasil, 2018).

Nesse contexto, implementar medidas voltadas para melhor distribuição dos recursos, minimizando os valores inscritos em restos a pagar, bem como a redução dos custos unitários dos itens de fardamento, revela-se de suma importância para melhoria da eficiência na gestão orçamentária do SISPROV.

Tais medidas estão alinhadas aos objetivos estratégicos da Força Aérea para o aperfeiçoamento dos processos da Cadeia de Valor, sobretudo no que tange à otimização da alocação de recursos no âmbito dos Órgãos de Direção Setorial (Brasil, 2024b).

2.1. Melhor distribuição dos recursos e redução dos restos a pagar

O atual cenário de restrições orçamentárias aumenta a obrigatoriedade por uma gestão mais eficiente por parte do Estado quanto aos gastos públicos para suprir as necessidades de suas instituições (Pereira *et al.*, 2023), tornando-se importante que as organizações se adaptem às constantes mudanças, buscando o alcance de melhores resultados (Heinz *et al.*, 2019).

Nesse contexto, observa-se a relevância da implementação de contratos com a vigência de cinco anos. Isso porque, atualmente, a SDAB adota o modelo baseado em estimativas de quantidades para manutenção do estoque para um período de 36 meses, o que demanda contratações de grandes quantidades em um mesmo exercício, tornando-se necessária a alocação de valores substancialmente altos, que, via de regra, extrapola o exercício financeiro, resultando na inscrição de valores elevados em restos a pagar.

Um exemplo concreto dessa prática pode ser observado na aquisição de gandolas camufladas no ano de 2023, quando foram adquiridas 44.920 unidades, cujo contrato foi formalizado no valor de R\$ 3.135.416,00 (Brasil, 2024c). No entanto, a demanda média anual do item em questão é de 28.237 unidades (Brasil, 2024d), quantidade consideravelmente inferior a que foi contratada. Assim, tornando-se relevante a adoção de medidas para otimizar a execução desses recursos (Mota *et al.*, 2022).

Diante desse cenário, segundo Rezende (2012 apud Silva, 2017), contratos plurianuais são vantajosos para Administração e visam ao próprio interesse público. Pares e Valle (2006) complementam esse pensamento quando afirmam que o planejamento estratégico e de longo prazo são abordagens necessárias e efetivas ao planejamento. Dessa forma, ao considerar o novo modelo de contratação com vigência de cinco anos, sendo um planejamento para longo prazo baseado na expectativa de consumo anual, abre-se uma oportunidade para melhor distribuição do crédito disponível. Dessa forma, com o planejamento baseado na estimativa de consumo anual, haverá uma considerável redução das quantidades a serem entregues em cada ano, o que aumenta a possibilidade de execução do contrato dentro do exercício financeiro, e, por consequência, reduz a inscrição de valores em restos a pagar.

Ademais, sendo ajustada a quantidade por item, o valor alocado anualmente em cada contrato será substancialmente reduzido, permitindo distribuir de maneira mais eficiente o recurso disponível, aumentando o escopo de contratações e melhorando o percentual de atendimento dos pedidos do SISPROV.

Não obstante, com a redução das quantidades a serem entregues anualmente e contratos mais longos, os fornecedores poderão melhor dimensionar a linha de produção de modo que os contratos sejam executados dentro do exercício financeiro, reduzindo expressivamente os valores inscritos em restos a pagar.

Tais medidas estão alinhadas à Diretriz de Planejamento Institucional da Aeronáutica, que estabelece como uma das premissas que permeiam o processo de planejamento “realizar o acompanhamento das despesas empenhadas e não liquidadas, de forma a reduzir, o máximo possível, o montante de restos a pagar inscritos para execução no ano seguinte” (Brasil, 2023, p. 13).

Faz-se importante ressaltar que, para o reabastecimento dos estoques dos elos SISPROV, a SDAB mantém a gestão de cerca de 1.400 *Part Numbers* (PNs) associados às peças de fardamento destinadas à distribuição gratuita (Brasil, 2024d). Dessa maneira, considerando o escopo de atendimento do Sistema, fica claro que uma distribuição mais equilibrada dos recursos orçamentários possibilita a expansão do alcance a um maior número de militares.

2.2. Economia de escala

Para manter o suporte logístico de fardamento gratuito no âmbito do COMAER, o SISPROV dispõe de uma estrutura com 27 elos distribuídos por todo o território nacional, os quais servem como centros de distribuição de peças de fardamento, visando ao atendimento de 46.343 militares (Brasil, 2024d), que fazem jus ao recebimento do uniforme para o exercício de suas atividades. Dentre os militares apoiados, além das praças com graduação inferior a terceiro-sargento, somam-se a estes oficiais e graduados que exercem atividades enquadradas como especiais, de acordo com a legislação vigente.

No entanto, devido à limitação do orçamento, atualmente há necessidade de priorização na aquisição dos fardamentos, não sendo possível o atendimento a todo o público apoiado, sobretudo algumas atividades como motociclismo, contra incêndio, etc. Para seleção dos itens a serem adquiridos, leva-se em conta a previsão de militares a serem incorporados às fileiras da Força, sobretudo na Academia da Força Aérea e nas demais Escolas de Formação, de modo que o fardamento esteja disponível tempestivamente, haja vista ser a entrega do primeiro uniforme um momento revestido de tamanho significado na vida do militar.

Diante desse cenário, observa-se a importância de se otimizar a execução do orçamento disponível visando ampliar o número de militares atendidos. Nesse contexto, a economia de escala surge como um conceito fundamental na gestão de negócios, o qual se refere à redução dos custos médios de produção à medida que a

quantidade produzida é elevada. Para Ballou (2006, p.88), “a teoria econômica ensina que quanto maior o número de produtos envolvidos numa única transação, menor será o custo unitário”.

No âmbito das atividades do SISPROV, a celebração de contratos com prazos maiores, no caso em questão com vigência de cinco anos, conforme estipulado na NLLC, apresenta oportunidades significativas para aproveitar os benefícios da economia de escala, já que consiste em ganhos associados a maiores quantidades de produção ou de aquisições de insumos (Souza *et al.* 2022). Isso porque, com a implementação desse novo modelo de contratação, obrigatoriamente haverá necessidade de elevar a quantidade contratada, uma vez que o cálculo será baseado na estimativa de consumo anual multiplicada por cinco, visando suprir os estoques durante toda vigência do contrato. Assim, sendo o período mais longo, os custos fixos associados à produção e à aquisição dos insumos são diluídos, gerando uma redução dos valores médios de produção.

Segundo Cyrino e Toledo (2022), nas últimas décadas, potencializou-se a visão de que o Estado, como um grande comprador, tem capacidade de, em certa medida, moldar o mercado, sendo capaz de exigir determinados comportamentos dos agentes econômicos interessados em celebrar contratos com a Administração Pública. Nesse sentido, contratos com grandes quantidades e períodos mais extensos oferecem maior estabilidade e previsibilidade para os fornecedores, o que pode resultar em condições mais favoráveis de negociação e, conseqüentemente, em reduções de custo para o SISPROV.

Ressalta-se que a redução dos valores unitários das peças de fardamento permitirá que a capacidade de atendimento seja ampliada, contribuindo para que os recursos alocados tenham resultados mais eficiente. Como consequência dessa medida, a disponibilidade dos fardamentos será elevada, permitindo que mais militares sejam atendidos dentro do orçamento disponível.

Por fim, percebe-se que a implementação desse novo modelo de contratação representa uma oportunidade estratégica para o SISPROV, pois gera os benefícios da economia de escala, permite o atendimento a um maior número de militares, torna a alocação dos recursos mais eficiente e, conseqüentemente, melhora a gestão logística do Sistema.

3. CONCLUSÃO

O atual processo de aquisição de fardamento gratuito no âmbito do Comando da Aeronáutica, gerenciado pela SDAB, é baseado em uma metodologia para recompletamento dos estoques para o período de 36 meses, o que tem impactado a gestão orçamentária do SISPROV. Para resolução desse problema, este ensaio defendeu a ideia de que a implantação do modelo de contratação com vigência de cinco anos eleva a eficiência da execução orçamentária anual do Sistema.

Primeiramente, pontuou-se que a contratação com prazos maiores permite reduzir as quantidades a serem entregues anualmente para cada item, viabilizando uma melhor distribuição dos recursos e, por consequência, a redução dos valores inscritos em restos a pagar. Dessa maneira, ao considerar a expectativa de consumo anual, reduz-se sensivelmente o volume de entregas anuais por item, possibilitando que a SDAB otimize a alocação do orçamento e execute o contrato dentro do exercício financeiro. Além disso, possibilita elevar o escopo de contratações, melhorando o percentual de atendimento dos pedidos do SISPROV.

Posteriormente, argumentou-se que a celebração de contratos com vigência de cinco anos apresenta oportunidades significativas para redução dos custos das peças de fardamento, aproveitando as oportunidades da economia de escala. Isso porque, com a formalização de contratos de longo prazo, a quantidade total do contrato será substancialmente maior, tornando-se possível a negociação com os fornecedores na busca por melhores condições, o que resulta em reduções significativas nos custos com a aquisição do fardamento. Essa economia de escala não traz apenas a redução dos valores unitários das peças de fardamento, mas também amplia a capacidade de atendimento com o orçamento disponível, trazendo benefícios para um maior número de militares.

Destarte, fica claro que a implementação dessa alteração representa um novo caminho com oportunidades estratégicas para o SISPROV, elevando a disponibilidade dos fardamentos e contribuindo para o preparo e o emprego mais eficientes dos meios para cumprimento da missão constitucional da Força. Ademais, reforça o comprometimento da instituição com a sociedade ao demonstrar diligência na gestão dos recursos públicos e o alinhamento aos aspectos de governança moderna, sobretudo no que tange à responsabilidade fiscal, que engloba responsabilidade e equilíbrio nos gastos, garantindo que sejam sustentáveis e compatíveis com as receitas disponíveis.

REFERÊNCIAS

BALLOU, R. H. **Gerenciamento da cadeia de Suprimentos/Logística empresarial**. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2006.

BRASIL. Comando da Aeronáutica. Estado-Maior da Aeronáutica. Portaria nº 2.102/GC3, de 18 de dezembro de 2018. Aprova a reedição do Plano Estratégico Militar da Aeronáutica: PCA11- 47. **Boletim do Comando da Aeronáutica**. Rio de Janeiro, n. 222, 20 dez. 2018.

BRASIL. Comando da Aeronáutica. Estado-Maior da Aeronáutica. Portaria nº 626/GC3, de 23 de novembro de 2023. Aprova a Diretriz de Planejamento Institucional: DCA 11-118. **Boletim do Comando da Aeronáutica**. Rio de Janeiro, n. 214, 24 nov. 2023.

BRASIL. Comando da Aeronáutica. Secretaria de Economia, Finanças e Administração da Aeronáutica. Portaria nº 1.396/AJUR, de 21 de fevereiro de 2024. Aprova o Plano Setorial da Secretaria de Economia; Finanças e Administração da Aeronáutica para o período de 2024 a 2028: PCA 11-18. **Boletim do Comando da Aeronáutica**. Rio de Janeiro, n. 38, 26 FEV. 2024b.

BRASIL. Comando da Aeronáutica. **Sistema Integrado de Logística de Materiais e Serviço**. Módulo Gestão de Materiais. 2024d. Disponível em <http://www.sti.intraer/index.php/siloms.html>. Acesso em: 29 fev. 2024.

BRASIL. Lei nº 6.880, de 9 de dezembro de 1980. Dispõe sobre o Estatuto dos Militares. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 1980.

BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2021.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. **Portal da Transparência**. 2024c. Disponível em: <https://portaldatransparencia.gov.br/>. Acesso em: 29 fev. 2024.

BRASIL. **Tesouro Gerencial**. 2024a. Disponível em: <https://tesourogerencial.tesouro.gov.br>. Acesso em: 02 mar. 2024.

CYRINO, A. R.; TOLEDO, R. Desenhos de mercado, licitações e três apostas da Lei nº 14.133/2021. **Revista Eletrônica da PGE-RJ**, v. 5, n. 3, 2022. Disponível em: <https://revistaeletronica.pge.rj.gov.br/index.php/pge/article/view/322>. Acesso em: 29 fev. 2024.

HEINZ, G. *et al.* Riscos orçamentários na administração universitária: um estudo de caso no setor público. Avaliação: **Revista da Avaliação da Educação Superior (Campinas)**, v. 24, p. 699-721, 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/aval/a/n796CWWhdqnHNPGdz8Hnnvg/?lang=pt&format=html>. Acesso em: 29 fev. 2024.

KOPRINAROV, L. La guerra en la paz: el uniforme militar y los preparativos antropológicos para la guerra. **Thémata**, 48, 143-152, 2013. Disponível em:

<https://doi.org/10.12795/themata.2013.i48.12>. Acesso em: 22 fev. 2024.

LANIS, G. P.; BUENO, N. P. **Fatores que influenciam a eficiência da gestão orçamentária anual**. *Gestão & Planejamento-G&P*, v. 21, 2020.

MOTA, S. C.; CORRÊA, D. M. M. C.; NASCIMENTO, R. S. A gestão de restos a pagar nas universidades federais no contexto do Decreto nº 9.428/2018. **Contextus–Revista Contemporânea de Economia e Gestão**, v. 20, p. 1-16, 2022.

MOURA, B. **Logística: conceitos e tendências**. Centro Atlantico, 2006. Disponível em: <https://books.google.com/books?hl=pt-BR&lr=&id=ulReFI6gzugC&oi=fnd&pg=PA11&dq=LEAD+TIME+CONCEITO&ots=UttI1vOgJ4&sig=jBapa4rz9THGR3nLzdPu-TVaNk4>. Acesso em: 13 mar. 2024.

PARES, A; VALLE, B. **A retomada do planejamento governamental no Brasil e seus desafios**. In.: GIACOMONI, J; PAGNUSSAT, J. L. (orgs.). *Planejamento e orçamento governamental*. Brasília: ENAP, vol. 1, 2006. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/jspui/bitstream/1/808/1/Colet%C3%A2nea%20Planejamento%20e%20Or%C3%A7amento%20-%20A%20retomada%20do%20planejamento%20governamental%20no%20Brasil%20e%20seus%20desafios.pdf>. Acesso em: 11 mar. 2024.

PEREIRA, E. M. *et al.* Potencialidades do uso do sistema de registro de preços para uma gestão de compras públicas eficiente: um estudo na Universidade Federal da Bahia. **Revista Gestão Universitária na América Latina-GUAL**, p. 260-283, 2023.

SILVA, S. J. **O processo de execução do orçamento na Fundação Oswaldo Cruz**: Considerações sobre o rateio de despesas entre as Unidades nos contratos de serviços continuados. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Gestão de Organizações de Ciência e Tecnologia em Saúde) - Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, na Fundação Oswaldo Cruz. Rio de Janeiro, 2017.

SOUZA, C. de; MARCHIORI, F. F.; ABREU, J. P. M. de.; WATASHI, D. B. Economia de escala x custo Sinapi na compra de aço. In: ENCONTRO NACIONAL DE TECNOLOGIA DO AMBIENTE CONSTRUÍDO, 19., 2022. **Anais eletrônicos** [...]. Porto Alegre: ANTAC, 2022. p. 1–13. DOI: 10.46421/entac.v19i1.1966. Disponível em: <https://eventos.antac.org.br/index.php/entac/article/view/1966>. Acesso em: 4 mar. 2024.