



REVISTA da SEF

Revista da Secretaria de Economia e Finanças do Exército

2018

GESTÃO DE RISCOS

O SISTEMA DE ECONOMIA E
FINANÇAS DO EXÉRCITO

ACORDOS DE COMPENSAÇÃO TECNOLÓGICA

IMPORTÂNCIA DOS INDICADORES NO
ORÇAMENTO POR RESULTADOS

A NECESSÁRIA ATUALIZAÇÃO MONETÁRIA
DA DISPENSA DE LICITAÇÃO

O INSTITUTO DE ECONOMIA E
FINANÇAS DO EXÉRCITO

SECRETÁRIO DE ECONOMIA E FINANÇAS
General de Exército Antonio Hamilton Martins Mourão

SUBSECRETÁRIO DE ECONOMIA E FINANÇAS
General de Divisão Expedito Alves de Lima

DIRETOR DE GESTÃO ESPECIAL
General de Brigada Antônio Amaro de Lima Filho

CHEFE DO INSTITUTO DE ECONOMIA E FINANÇAS
DO EXÉRCITO
Coronel Amaury Gonçalves de Moraes

CONSELHO EDITORIAL
General de Brigada Antônio Amaro de Lima Filho
Coronel William Paulo da Costa
Coronel Amaury Gonçalves de Moraes
Primeiro Tenente Josinaldo da Silva Barros

RESPONSABILIDADE EDITORIAL
Instituto de Economia e Finanças do Exército

REDAÇÃO E REVISÃO
Coronel William Paulo da Costa
Coronel Amaury Gonçalves de Moraes
Capitão Wilson Dias dos Santos
Primeiro Tenente Josinaldo da Silva Barros

PROJETO GRÁFICO, DIAGRAMAÇÃO E ARTE FINAL
Tenente Coronel Mauro Sérgio de Souza Guimarães

COLABORADORES
Coronel Fernando Muccillo Pires
Tenente Coronel Guaraci Araruna de Mendonça
Major Emerson Silva Mazulo
Capitão Milena Cândida de Medeiros Justo

TIRAGEM
3.000 exemplares

SECRETARIA DE ECONOMIA E FINANÇAS
Quartel-General do Exército - Bloco I - 2º andar
CEP 70630-904 - Setor Militar Urbano - Brasília/DF
Telefone: (61) 2035-3028 (RITEX 860)

IMPRESSÃO GRÁFICA
EGGCF - Gráfica do Exército
Al. Mal. Rondon S/N - Setor de Garagens - QGEx - SMU
CEP 70630-901 - Brasília-DF
Tel. (61) 3415-4248/5815 / RITEx 860 / FAX: (61) 3415-5829
www.eggcf.eb.mil.br / divcom@eggcf.eb.mil.br

DISTRIBUIÇÃO GRATUITA

SUMÁRIO

O SISTEMA DE ECONOMIA E FINANÇAS DO EXÉRCITO 5

GESTÃO DE RISCOS 8

ACORDOS DE COMPENSAÇÃO TECNOLÓGICA (OFFSET) 20

A IMPORTÂNCIA DE UM SISTEMA DE INDICADORES EM AMBIENTE DE ORÇAMENTO POR RESULTADOS 30

A NECESSÁRIA ATUALIZAÇÃO MONETÁRIA DA DISPENSA DE LICITAÇÃO EM RAZÃO DO VALOR 40

O INSTITUTO DE ECONOMIA E FINANÇAS DO EXÉRCITO 48

A Revista da SEF é produzida e distribuída pela Secretaria de Economia e Finanças do Exército (SEF), com o objetivo de estimular o estudo sobre Orçamento, Finanças, Contabilidade, Controle Interno e Administração Pública.

As matérias publicadas constituem opinião pessoal dos seus autores, não refletindo a posição da SEF ou do Comando do Exército.

A reprodução total ou parcial é permitida desde que citada a fonte.

Mensagem do Secretário de Economia e Finanças



Caro Leitor!

A Secretaria de Economia e Finanças, Órgão de Direção Setorial do Exército Brasileiro, tem a missão de supervisionar e realizar as atividades de planejamento, acompanhamento e execução orçamentária, administração financeira, contabilidade e pagamento de pessoal, relativas ao orçamento alocado ao Comando do Exército Brasileiro, atuando de forma proativa na gestão desses recursos.

Para perfazer os encargos atribuídos, possui uma estrutura organizacional composta de Diretorias, uma Assessoria de Orçamento e Finanças e Inspetorias de Contabilidade e Finanças, além de um vínculo técnico-normativo com o Centro de Controle Interno do Exército.

Nesta edição, apresento o Sistema de Economia e Finanças do Exército Brasileiro, cada órgão que o compõe, bem como suas missões, ressaltando a complexa necessidade de governança e acompanhamento da política econômica nacional, cujo reflexo atinge diretamente o orçamento destinado à Força Terrestre.

Ressalto que, atualmente, o EB desenvolve amplo Processo de Transformação cujo objetivo é torná-lo mais operacional, moderno e com capacidades de atuar e cumprir sua missão constitucional, operando materiais de emprego militar com alta tecnologia agregada em ambientes operacionais dinâmicos e cenários de quaisquer natureza.

Nesta transformação, destaco o trabalho diuturno desta Secretaria para que os recursos financeiros atinjam a sua finalidade com eficácia, eficiência e efetividade, seja na operacionalidade da Força Terrestre, na consecução dos Programas Estratégicos do Exército, na formação e aperfeiçoamento do pessoal, no cumprimento das missões constitucionais e na assistência à família militar.

Por fim, ao apresentar ao caro leitor o Sistema SEF, ratifico a minha satisfação de dirigir tão importante ODS do Comando do Exército integrado por profissionais motivados e com elevada capacitação profissional, cuja excelência da gestão e governança do orçamento posto à disposição do Exército, os tornam capazes de atuar na garantia e incremento desses recursos para respaldar a Transformação da Força Terrestre.

General de Exército Antonio Hamilton Martins Mourão
Secretário de Economia e Finanças

A Secretaria de Economia e Finanças, por meio de sua Diretoria de Gestão Especial (DGE), orgulha-se de apresentar a primeira edição de sua revista, com a qual intenta oferecer a seus leitores uma gama de artigos correlatos à sua área de atuação, que possam conduzir a maiores estudos e reflexões sobre os temas sugeridos.

Abrindo essa edição pioneira, discorro sobre o sistema de economia e finanças, dentro da estrutura do Exército, revelando que, de fato, o empenho e a organização de cada militar somam-se ao sucesso do objetivo final: o zelo pelo que é público, pelo que a sociedade confiantemente deposita sob suas responsabilidades.

O Major Moura apresenta um conjunto de metodologia, critérios e técnicas para a execução do processo de gestão de riscos numa organização. Cada vez mais, o agente público é chamado a agir proativamente na sua gestão, evitando danos ao erário, frutos de sua inação diante de pontos críticos não identificados com oportunidade.

O Exército, em consonância com esse anseio legítimo da sociedade, editou no corrente ano sua Política de Gestão de Riscos, instrumentalizando seus gestores sobre o como proceder para identificar, valorizar e mitigar esses riscos.

Outro destaque dessa publicação é a abordagem que o Coronel Vieira e o Capitão Álvares fazem das práticas comerciais a serem buscadas pelos representantes da Administração Pública, envolvendo os fornecedores estrangeiros participantes de contratos de grandes aquisições de bens e serviços, para a efetividade dos projetos de transferência tecnológica derivados de compensações, o que contribui para o equilíbrio da balança comercial do país contratante e para o desenvolvimento de tecnologia de beneficiário nacional.

O orçamento por resultados é uma ferramenta por onde o administrador moderno e responsável se vale para mensurar o que de fato foi realizado nos exercícios orçamentários anteriores e avaliar e quantificar o potencial de um determinado setor ou órgão público receber determinada parcela do orçamento da união no próximo ano fiscal. Para tanto, são necessários o emprego correto de indicadores, como explica com clareza e imparcialidade o Tenente-Coronel Almeida em seu artigo.

A administração pública onera o cidadão na realização de processos licitatórios para aquisições de pequena monta de valor. O Capitão Bruno apresenta dados que emergem o questionamento da obrigatoriedade de se realizar uma licitação para valores acima de R\$ 8.000,00, quando a União gasta, em valores atualizados, mais de R\$ 25.000,00 para conduzir esse processo.

Encerrando esta edição, o Coronel Amaury aborda a participação do Instituto de Economia e Finanças do Exército, órgão da estrutura da DGE, na capacitação de agentes da administração, apresentando os trabalhos realizados para o desenvolvimento de competências, para obter a eficiência e a eficácia na gestão dos recursos públicos.

Assim, espero que você, caro leitor, seja estimulado no transcorrer da leitura salutar dessa edição a se manter informado sobre os assuntos apresentados e que lhes sejam de sublime valia para seu conhecimento e desempenho profissional, fortalecendo o sistema de economia e finanças.

General de Brigada Antônio Amaro de Lima Filho
Diretor de Gestão Especial

O SISTEMA DE ECONOMIA E FINANÇAS DO EXÉRCITO

General de Brigada Antônio Amaro de Lima Filho



O General Amaro é o atual Diretor de Gestão Especial.

A gestão e a governança públicas andam lado a lado. Enquanto a gestão emprega os recursos disponíveis visando alcançar os objetivos estabelecidos, a governança dá a direção, monitora e avalia a gestão, mirando os interesses da sociedade.

Os processos que envolvem a gestão das atividades orçamentárias, financeiras, contábeis, auditoria e pagamento de pessoal, além da capacitação de pessoal nessas atividades, ultrapassam a estrutura organizacional da Secretaria de Economia e Finanças do Exército (SEF). O Exército possui cerca de 656 Organizações Militares (OM) e 414 Unidades Gestoras Executoras (UGE) e não resta dúvida que todas elas participam, direta ou indiretamente, dessas atividades.

Cada componente dessa complexa engrenagem é igualmente importante para a perfeita governança do bem público. Seus acertos e erros produzem efeitos que agem direta ou indiretamente no grau de efetividade alcançada pelos seus agentes.

Por essas razões, é lícito e oportuno que façamos uma apresentação desse sistema, a fim de proporcionar ao leitor a oportunidade de conhecê-lo e depreender as facilidades e dificuldades de sua gestão.

A SEF é o Órgão de Direção Setorial (ODS) que tem como missão supervisionar e realizar as atividades de planejamento, acompanhamento e execução orçamentária, administração financeira, contabilidade e pagamento de pessoal, relativas aos recursos de qualquer natureza alocados ao Comando do Exército Brasileiro, e capacitar recursos humanos para atuar nessas atividades.

Para cumprir sua missão, a SEF possui a seguinte estrutura organizacional e atribuições:

1. Centro de Pagamento do Exército (CPEx)
- executar, de forma centralizada, as atividades da folha de pagamento de pessoal no Comando do

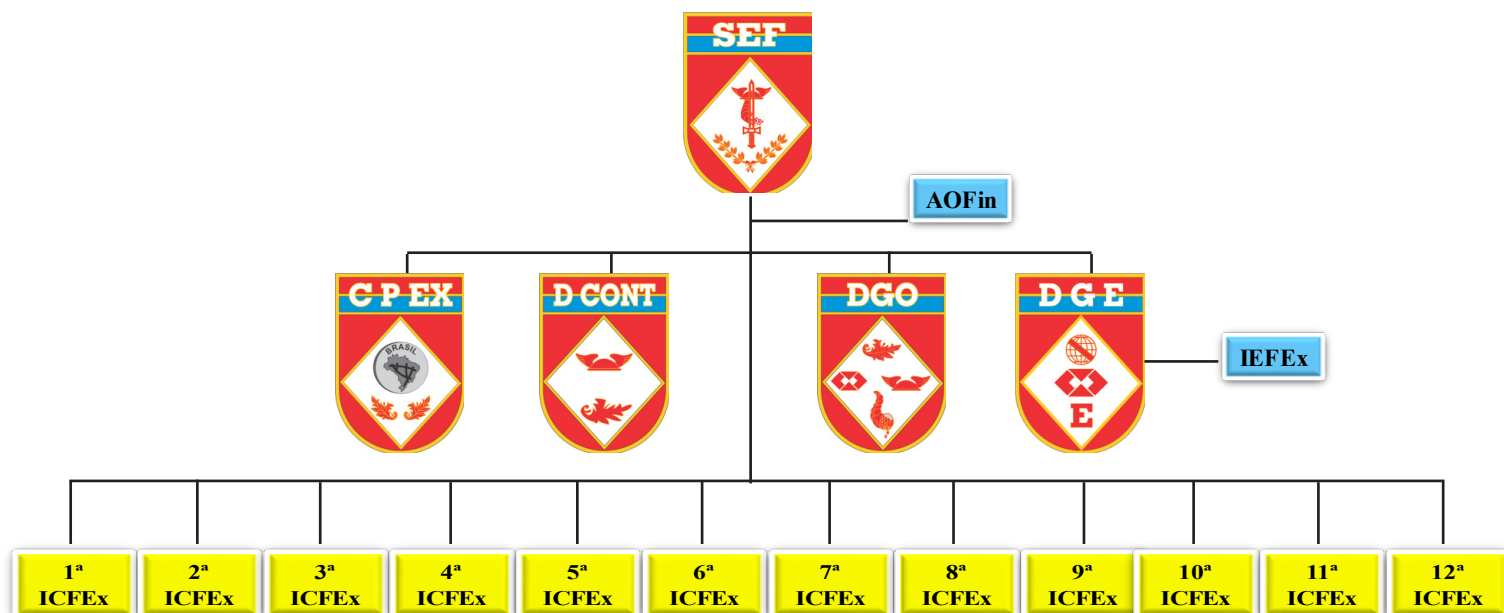


Figura - Organograma da Secretaria de Economia e Finanças

Exército, utilizando a tecnologia da informação.

2. Diretoria de Contabilidade (D Cont) - realizar as atividades de contabilidade e da programação e execução financeira dos recursos da gestão tesouro.

3. Diretoria de Gestão Orçamentária (DGO) - realizar a execução orçamentária, a gestão setorial a cargo da SEF, a gestão dos recursos do Fundo do Exército e o controle das importações e exportações e das dívidas interna e externa.

4. Diretoria de Gestão Especial (DGE) - gerenciar a capacitação de recursos humanos e prestar apoio técnico-normativo aos programas estratégicos do Exército, aos eventos especiais e aos projetos de parceria público-privada.

5. Assessoria Especial de Orçamento e Finanças (AOFin) - assessorar o Secretário de Economia e Finanças sobre os assuntos orçamentários da Força Terrestre e acompanhar, na esfera do Governo Federal, os assuntos que possam influenciar a proposta orçamentária do Exército.

6. Inspetorias de Contabilidade e Finanças do Exército (ICFEx) - realizar, no âmbito do Comando Militar de Área enquadrante, a orientação técnica e contábil e desenvolver atividades de auditoria e fiscalização.

O Centro de Controle Interno do Exército (CCIEEx) - Órgão de Assessoramento Direto e Indireto do Cmt Ex (OADI) - tem a atribuição de planejar, dirigir, coordenar e executar as atividades de controle interno no âmbito do Comando do Exército.

Como depreendido das missões dos órgãos que compõem a SEF, a responsabilidade setorial pela boa governança está nas mãos da SEF. Entretanto, para que essa governança seja alcançada, é fundamental e necessária a participação de várias estruturas administrativas, a saber:

1. Organização Militar (OM) - é o primeiro elo nesse macroprocesso. Nela estão calcadas as ações e iniciativas primárias, tais como:

- a. identificar as necessidades da OM, a fim de compor a base das Necessidades Gerais do Exército (NGE);
- b. realizar a atividade de pagamento de pessoal;
- c. executar a despesa relativa ao crédito recebido, seguindo os estágios da despesa (empenho, liquidação e pagamento) e as leis e normas vigentes; e
- d. zelar pela guarda e conservação do bem patrimonial sob sua responsabilidade, entre outras.

2. Região Militar (RM) - planeja e executa as atividades administrativas, consolidando e priorizando as necessidades das OM sob sua jurisdição.

3. Brigadas, Divisões de Exército e Comandos Militares de Área - acompanha e controla a execução orçamentária das OM subordinadas.

4. Órgãos de Direção Setorial (ODS), de Direção Operacional, de Assessoramento Direto e Imediato do Comandante do Exército - priorizam as necessidades setoriais que vão constituir as NGE e planeja, executa e controla o emprego dos recursos orçamentários sob sua responsabilidade.

5. Estado-Maior do Exército (EME) – consolida as necessidades setoriais e as necessidades oriundas do Plano Estratégico do Exército, gerando as NGE. É o órgão central do sistema, recebendo e descentralizando os Limites de Movimentação e Empenho para os ODS, ODOP, Gab Cmt Ex, o próprio EME, e para as outras Unidades Orçamentárias do Exército: Fundo do Exército (FEx), IMBEL e Fundação Osório (FO). Cabe ao EME, ainda, participar da elaboração dos projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias e ao orçamento anual.

A máquina administrativa começa a mover suas engrenagens em relação à sua execução orçamentária, com o início do ano fiscal. Como um efeito cascata, o EME recebe o Limite de Movimentação e Empenho (LME) do MD e o distribui para as Unidades Gestoras Responsáveis (UGR) e esses para as Unidades Gestoras Executoras (UGE).

A UGE é a unidade investida do poder de gerir recursos orçamentários e financeiros, próprios ou sob descentralização. Em alguns casos, uma UGE pode gerir os recursos de várias Organizações Militares (OM), como é o caso das Bases Administrativas.

Ainda que alguma OM não seja uma UGE, ela está diretamente envolvida na gestão dos recursos destinados indiretamente a ela, particularmente na requisição da despesa, no controle patrimonial, na correta aplicação do recurso para o fim a que se destina em seu aquartelamento.

As UGE executam suas despesas sob a vigilância dos órgãos de controle interno: as ICFEx e o CCIEx. Como uma teia funcional, as UGE realizam suas despesas de acordo com a finalidade precípua do recurso que lhe deu origem, sendo acompanhada pela UGR que patrocinou o crédito e pelo controle interno.

Uma despesa orçamentária não é resultado de uma ação isolada ou independente. Muito pelo contrário, ela resulta de um complexo encadeamento de atos que permeiam toda a estrutura administrativa da Instituição. Visa atender, em última análise, aos objetivos estratégicos do Exército e necessita estar alinhada aos interesses da sociedade, esta que é a verdadeira patrocinadora.

Dois órgãos da estrutura do Exército merecem destaque na coordenação e acompanhamento das

propostas de emendas parlamentares ao Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA): a 5ª Assessoria do Gabinete do Comandante do Exército (A5/Gab Cmt Ex) e a Assessoria Especial de Orçamento e Finanças da Secretaria de Economia e Finanças (AOFin/SEF): a primeira acompanha a tramitação do PLOA no Congresso e propõe emendas, de acordo com as demandas do Exército; a segunda acompanha a proposta orçamentária do Exército no MD e fora do Ministério da Defesa, visando à manutenção ou à ampliação do teto orçamentário.

O Exército também incorpora na composição da sua parcela na Lei Orçamentária Anual, recursos oriundos de outros órgãos, recebidos sob a forma de convênios, através de acordos e que envolve a participação de alguns ODS. E, durante o ano, recursos oriundos de destaques orçamentários são, normalmente, agregados ao orçamento da Força Terrestre, visando atender despesas demandadas por órgãos externos ao EB, tais como apoio às operações de garantia, da lei e da ordem, garantia de votação e apuração, apoio ao combate à seca, etc, sob a coordenação e controle do Comando de Operações Terrestres.

E o controle interno? Quem efetivamente realiza? Quem de fato identifica, avalia, prioriza, mitiga e controla os pontos críticos de cada processo? Se pensarmos em uma gestão de máxima efetividade, precisamos entender que a estrutura mais simples e basilar da organização é a verdadeira responsável pela excelência da confiabilidade que o Exército detém junto à sociedade, mercê da seriedade com que se lida com o dinheiro da sociedade.

Em suma, a integração na gestão do bem público é total no Exército. Suas ações permeiam toda a estrutura organizacional da instituição. Os atos e suas consequências são percebidos em todos os elos dessa grande corrente. Como os vagões e passageiros de uma grande locomotiva que segue uma trajetória única, assim são os agentes públicos e sua organização: o empenho e a organização de cada um somam-se ao sucesso do objetivo final: o zelo pelo que é público, pelo que a sociedade confiantemente deposita sob suas responsabilidades. Conhecer o sistema de economia e finanças do Exército Brasileiro e suas nuances facilita a compreensão dos caminhos e formas pelos quais se conduz a gestão do bem público.

GESTÃO DE RISCOS

Major Fábio de Moura Sousa



O Major de Intendência Moura é aluno do Curso de Pós-Graduação em Gestão de Finanças, Controladoria e Auditoria pela Fundação Getúlio Vargas.

A Gestão de Riscos é um processo conduzido no Exército Brasileiro, que vai desde o Comitê de Governança, Riscos e Controles até o Gestor de Riscos, no estabelecimento de estratégias formuladas para identificar, em toda a Instituição, eventos em potencial capazes de afetá-la e administrar os riscos de modo a mantê-los compatíveis com o apetite a risco estabelecido na Política de Gestão de Riscos do Exército e possibilitar garantia razoável do cumprimento dos seus objetivos.

A fim de viabilizar uma execução simples e eficiente da Gestão de Riscos, iremos abordar uma Metodologia de Gestão de Riscos baseada no referencial presente na obra “Gerenciamento de Riscos Corporativos - Estrutura Integrada” publicada pelo *Committee of Sponsoring Organizations of The Treadway Commission* (COSO), conhecido por COSO ERM, que permitirá aos gestores das Organizações Militares (OM) utilizar uma Matriz de Riscos e Controles (Apêndice A), cujo preenchimento seguirá a ordem de apresentação dos componentes da estrutura de Gestão de Riscos presentes no COSO ERM.

1 GESTÃO DE RISCOS

A definição da Gestão de Riscos reflete certos conceitos fundamentais. A gestão de riscos é:

1. Um processo contínuo e que flui através da organização;
2. Conduzida por militares e civis em todos os níveis da Instituição;
3. Aplicada à definição das estratégias;
4. Formulada para identificar eventos em potencial, cuja ocorrência poderá afetar as Organizações Militares e para administrar os riscos de acordo com o apetite a risco do Exército;

5. Capaz de propiciar garantia razoável quanto o alcance dos objetivos; e

6. Orientada para a realização de objetivos em uma ou mais categorias distintas, porém dependentes.

A Alta Administração do Exército, com base na missão ou visão estabelecida pelo Exército e na Gestão de Riscos coordenada pelo Comitê de Governança, Riscos e Controles, estabelece os planos principais, seleciona as estratégias e determina o alinhamento dos objetivos nos níveis da Instituição.

1.1 Estrutura da Gestão de Riscos

Para auxiliar a Alta Administração do Exército no processo de Tomada de Decisão, o Comitê de Governança, Riscos e Controles estrutura a Gestão de Riscos a fim de alcançar os objetivos de controle, classificados em quatro categorias:

1. Estratégico: atingimento das metas gerais, alinhadas com o que suportem à sua missão;

2. Operacional: utilização eficaz e eficiente dos recursos;

3. De Comunicação: confiabilidade de relatórios; e

4. De Conformidade: cumprimento de leis e regulamentos aplicáveis.

Quando se constata que a Gestão de Riscos é eficaz em cada uma das quatro categorias de objetivos, isso significa que o Comandante do Exército e a Alta Administração terão garantia razoável de que entenderam até que ponto os objetivos estratégicos e operacionais estão realmente sendo alcançados, o sistema de comunicação da Instituição é confiável e todas as leis e regulamentos cabíveis estão sendo observados.

A Gestão de Riscos está estruturada em oito componentes inter-relacionados e integrados com o processo de gestão das Organizações Militares. Esses componentes são:

1. Ambiente interno: inclui, entre outros elementos, integridade, valores éticos e competência das pessoas, maneira pela qual a gestão delega autoridade e responsabilidades, estrutura de governança organizacional, políticas e práticas de recursos humanos. O ambiente interno é a base para todos os outros componentes da estrutura de gestão de riscos, provendo disciplina e prontidão para a gestão de riscos;

2. Fixação de objetivos: todos os níveis do Exército Brasileiro (Alta Administração, Departamentos, Diretorias e Organizações Militares) devem ter objetivos fixados e comunicados. A explicitação de objetivos, alinhados à missão e à visão da organização, é necessária para permitir a identificação de eventos que potencialmente impeçam sua consecução;

3. Identificação de eventos: devem ser identificados e relacionados os riscos inerentes à própria atividade da organização, em seus diversos níveis;

4. Avaliação de riscos: os eventos devem ser avaliados sob a perspectiva de probabilidade e impacto de sua ocorrência. A avaliação de riscos deve ser feita por meio de análises qualitativas, fazendo uso de lógica intuitiva com critérios preestabelecidos e escala de valoração para determinar o nível do risco. Os riscos devem ser avaliados quanto à sua condição de inerentes ou residuais;

5. Resposta a riscos: a Organização Militar deve identificar qual estratégia seguir (evitar, mitigar, compartilhar ou aceitar) em relação aos riscos mapeados e avaliados. A escolha da estratégia dependerá do nível de exposição aos riscos previamente estabelecidos pelo Exército Brasileiro em confronto com a avaliação que se fez do risco;

6. Atividades de controles internos: são as políticas e os procedimentos estabelecidos e executados para mitigar os riscos que a organização tenha optado por tratar. Também denominadas de procedimentos de controle, devem estar

O desafio para os Gestores de Risco é reduzir a criticidade do risco em termos de probabilidade e impacto, colocando-o num nível aceitável. Após a avaliação dos riscos, inicia-se a avaliação do nível de riscos do processo

distribuídas por toda a organização, em todos os níveis e em todas as funções. Incluem uma gama de controles internos da gestão preventivos e detectivos, bem como a preparação prévia de planos de contingência e resposta à materialização dos riscos;

7. Informação e comunicação: informações relevantes devem ser identificadas, coletadas e comunicadas, a tempo de permitir que as pessoas cumpram suas responsabilidades, não apenas com dados produzidos internamente, como também com informações sobre eventos, atividades e condições externas, que possibilitem o gerenciamento de riscos e a tomada de decisão. A comunicação das informações produzidas deve atingir todos os níveis, por meio de canais claros e abertos que permitam a informação fluir em todos os sentidos; e

8. Monitoramento: tem como objetivo avaliar a qualidade da gestão de riscos e dos controles internos da gestão, por meio de atividades gerenciais contínuas e/ou avaliações independentes, buscando assegurar que estes funcionem como previsto e que sejam modificados apropriadamente, de acordo com mudanças nas condições que alterem o nível de exposição a riscos.

2 PROCESSO DE GESTÃO DE RISCOS

Os gestores das Organizações Militares poderão executar a Gestão de Riscos de maneira simples e eficiente, utilizando a Matriz de Riscos e Controles (Apêndice), cujo preenchimento seguirá a ordem de apresentação dos seguintes componentes da estrutura de Gestão de Riscos presentes no COSO ERM:

1. Fixação de Objetivos

A fixação de objetivos é uma précondição à identificação de eventos, à avaliação de riscos e às respostas a riscos. É necessário que os objetivos existam para que a Organização Militar possa identificar e avaliar os riscos quanto a sua realização, bem como adotar as medidas necessárias para administrá-los.

Como os processos dão suporte a execução das estratégias definidas pelos gestores para o atingimento dos objetivos estratégicos da Organização Militar, a Gestão de Riscos será executada por processo. Por qual processo o gestor deve iniciar a Gestão de Riscos? Deve iniciar pelos processos mais críticos da OM.

Após a priorização dos processos mais críticos a serem analisados, devem-se definir os objetivos do processo em análise e lançá-los na Matriz de Riscos e Controles (Apêndice).

2. Identificação de Eventos

Neste componente, a OM identifica os eventos em potencial que, se ocorrerem, afetarão a organização, por possuírem efeitos adversos na sua capacidade de implementar adequadamente a estratégia e alcançar os objetivos. Estes eventos representam riscos que exigem avaliação e resposta da OM. A Figura 1 apresenta uma visão ampla sobre os conceitos de risco, evento, causa, consequência, probabilidade e impacto.

3. Avaliação de Riscos

Uma infinidade de causas internas e externas (fatores de risco) impulsiona os riscos que afetam a implementação da estratégia e o cumprimento dos objetivos. Como parte da gestão de riscos, a OM

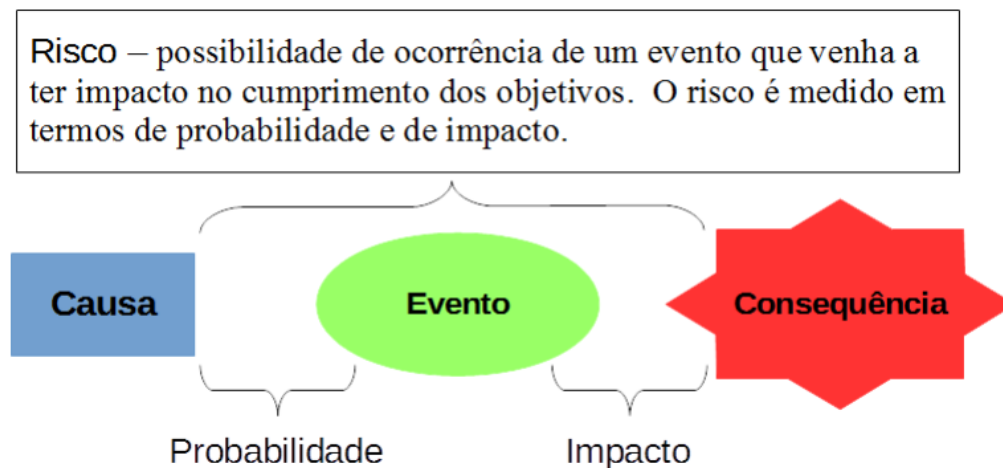


Figura 1: Esquema do Risco
Fonte: Elaborado pelo autor

deve reconhecer a importância de compreender essas causas e o risco que pode emanar delas.

A OM pode optar pela técnica do Diagrama de Causa e Efeito, chamada Diagrama de Ishikawa, para poder entender quais são os fatores de risco que influenciam a concretização de cada risco.

Os fatores de risco são compostos pela vulnerabilidade existente em uma determinada Fonte de Risco.

A Fonte de Risco é um elemento que, individualmente ou combinado, tem o potencial intrínseco para dar origem ao risco:

- Pessoas - que podem não estar capacitadas, vir a cometer erro não-intencional ou fraude;
- Processos - que podem apresentar problemas de modelagem, transação, conformidade, controle ou técnica apropriada;
- Sistemas de gestão - que podem apresentar problemas de padronização e de inter-relacionamento com outras atividades;
- Infraestruturas física e organizacional – que podem ser departamentalizadas ou descentralizadas;
- Tecnologia de produto ou de produção - equipamentos; sistemas informatizados e confiabilidade da informação; e
- Eventos externos - que não são gerenciáveis.

A OM poderá utilizar a técnica de Análise de Fluxo de Processo, que reúne as entradas, as tarefas, as responsabilidades e as saídas que se combinam para formar um processo. Devem ser considerados os fatores de risco internos e externos locando-os com bandeirolas vermelhas, que afetam as entradas ou as atividades em um processo, ao se identificar os riscos, também locados com bandeirolas vermelhas, que podem afetar o cumprimento dos objetivos deste processo. A utilização desta técnica permite que o Gestor de Riscos saiba em que tarefas específicas do processo os fatores de riscos influenciam na concretização dos riscos, bem como, o momento em que os riscos se manifestam. Este conhecimento será de suma importância para a eficácia dos controles internos da gestão que serão implementados para dar resposta aos riscos.

Entende-se por riscos inerentes a avaliação dos riscos sem considerar a execução de controles para mitigá-los. Dentro desse conceito é necessário elaborar a avaliação de riscos inerentes (probabilidade x impacto), cujo resultado será o grau de criticidade do risco (magnitude) consolidado na Matriz de Riscos e Controles.

A avaliação de riscos visa auxiliar na definição de prioridades e opções de tratamento aos riscos identificados. A metodologia a ser utilizada pela OM para a avaliação de riscos possui dois parâmetros claros a serem estudados:

Descritor	Descrição	Nível
Muito alta	Evento se reproduz muitas vezes, se repete seguidamente, de maneira assídua, numerosa e, não raro, de modo acelerado. Interfere de modo claro no ritmo das atividades, sendo evidente para os que conhecem o processo.	5
Alta	Evento usual, corriqueiro. Devido à sua ocorrência habitual ou conhecida em uma dezena ou mais de casos, aproximadamente, seu histórico é amplamente conhecido por parte de gestores e operadores do processo.	4
Média	Evento esperado, que se reproduz com frequência reduzida, porém constante. Seu histórico de ocorrência é de conhecimento da maioria dos gestores e operadores do processo.	3
Baixa	Evento casual, inesperado. Muito embora raro, há histórico conhecido de sua ocorrência por parte dos principais gestores e operadores do processo.	2
Muito baixa	Evento extraordinário para os padrões conhecidos da gestão e operação do processo. Embora possa assumir dimensão estratégica para a manutenção do processo, não há histórico disponível de sua ocorrência.	1

Tabela 1: Avaliação qualitativa da Probabilidade

Fonte: Elaborado pelo autor

- Saber qual a chance, a probabilidade, dos riscos virem a acontecer, frente à condição existente de cada processo e área de negócio; e

- Calcular o impacto, as consequências para o processo impactado.

O impacto sobre os objetivos de um processo poderá acontecer em uma ou mais dimensões, tais como: prazo, orçamentário-financeiro, qualidade, escopo, imagem ou reputação, etc.

Para determinar os níveis de risco, é preciso definir escalas para estimar a probabilidade e o impacto, bem como estabelecer quando a combinação desses dois fatores representa um risco baixo, médio, alto, etc.

As Tabelas 1 e 2 exemplificam as escalas qualitativas que auxiliam na estimativa de probabilidades e impactos de eventos.

Com o objetivo de visualizar e, ao mesmo tempo, implementar uma forma de tratamento de cada risco, o resultado da avaliação dos riscos será apresentado em um mapa de riscos, chamado de Diagrama de Verificação de Riscos (DVR) permitindo o acompanhamento da mitigação ou elevação dos riscos.

O Diagrama de Verificação de Riscos (Figura 2) demonstra os pontos de cruzamento da probabilidade de ocorrência e do impacto dos riscos. Desta forma, pela divisão do diagrama em

quadrantes, pode-se avaliar a criticidade dos riscos. Quanto maior for a probabilidade e o impacto de um risco, maior será seu nível de criticidade.

Quanto à criticidade, os riscos possuem as seguintes características:

- Risco no quadrante vermelho: risco inaceitável, que possui alta probabilidade de ocorrência e poderá resultar em impacto extremamente severo; caso ocorra, exige tratamento imediato, colocando-se em execução um plano de ação composto por controle preventivo, para eliminar suas causas ou reduzir sua frequência; controle detectável e plano de contingência para reduzir sua severidade;

- Risco no quadrante laranja: pode ser tanto um risco provável, que possui alta probabilidade de ocorrência e baixo impacto na consecução dos objetivos; bem como um risco inesperado, que possui baixa probabilidade de ocorrência e alto impacto na consecução dos objetivos. A estas ameaças, deve-se possuir respostas rápidas ao serem detectadas, portanto, devem estar planejadas e testadas em um plano de contingência, emergência, continuidade de negócios, além de ações preventivas. Diferem-se dos riscos do quadrante vermelho, por terem ações de tratamento implementadas com mais planejamento e tempo. São eventos que devem ser constantemente monitorados;

Descritor	Descrição	Nível
Muito alto	Interrupção abrupta de operações, atividades, projetos, programas ou processos da organização, impactando fortemente outros processos, causando impactos de difícil reversão nos objetivos.	5
Alto	Interrupção de operações, atividades, projetos, programas ou processos da organização, causando impactos de reversão muito difícil nos objetivos.	4
Médio	Interrupção de operações ou atividades da organização, de projetos, programas ou processos, causando impactos significativos nos objetivos, porém recuperáveis.	3
Baixo	Degradação de operações, atividades, projetos, programas ou processos da organização, causando impactos pequenos nos objetivos.	2
Muito baixo	Degradação de operações, atividades, projetos, programas ou processos da organização, porém causando impactos mínimos nos objetivos (de tempo, prazo, custo, quantidade, qualidade, acesso, escopo, imagem, etc.) relacionados ao atendimento de metas, padrões ou à capacidade de entrega de produtos/serviços às partes interessadas (clientes internos/externos, beneficiários).	1

Tabela 2: Avaliação qualitativa do Impacto
Fonte: Elaborado pelo autor

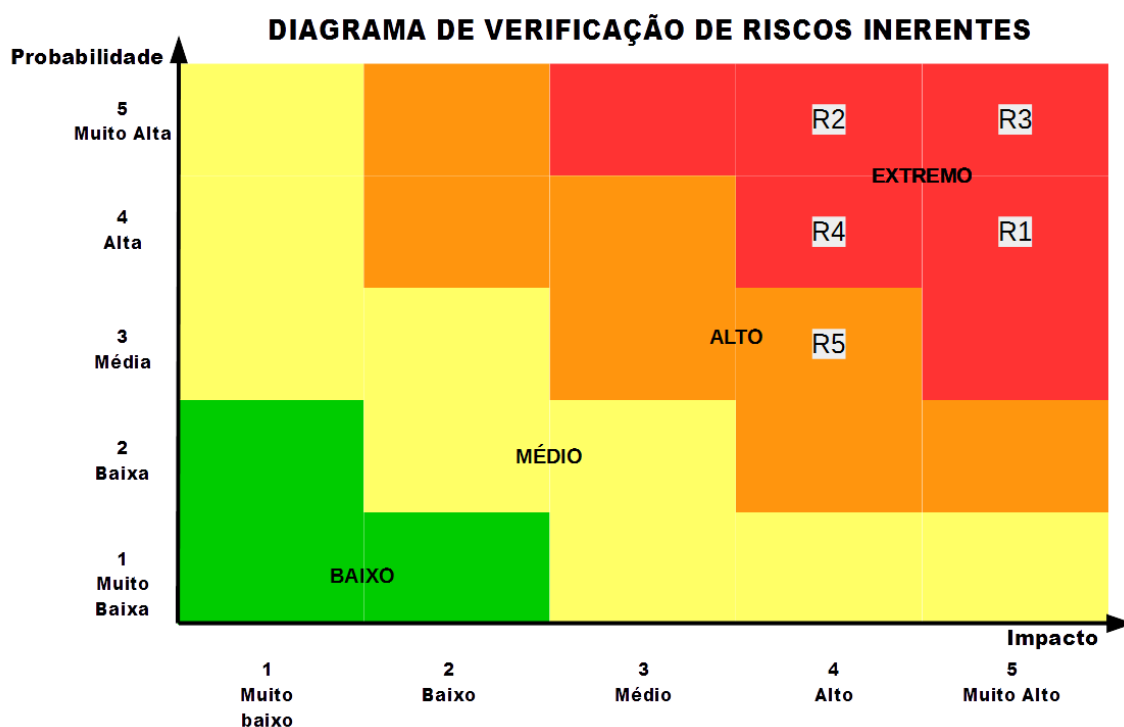


Figura 2: Diagrama de Verificação de Riscos Inerentes

Fonte: Elaborado pelo autor

- Risco no quadrante amarelo: risco que deve ser quantificado e monitorado de forma rotineira e sistemática, porque suas consequências são gerenciáveis, podendo também possuir planos de contingência; e

- Risco no quadrante verde: risco que representa pequeno problema e causa pouco prejuízo, portanto controlável.

O desafio para os Gestores de Risco é reduzir a criticidade do risco em termos de probabilidade e impacto, colocando-o num nível aceitável.

Após a finalização da etapa de avaliação dos riscos, inicia-se o processo de avaliação do nível de riscos do processo.

O Nível de Risco é um índice que deve ser calculado sempre que houver a avaliação de riscos, possibilitando mensurar o nível de criticidade dos processos analisados, visando facilitar o monitoramento e acompanhamento da evolução dos riscos. O índice é calculado pela multiplicação da média dos graus de probabilidade com a média dos graus de impacto dos riscos presentes nos processos, projetos, áreas ou organizações.

O Nível de Risco pode ser classificado em:

- Extremo – processos que tem alto grau de risco e poderão resultar em impacto extremamente severo. Exigem implantação imediata das estratégias de prevenção e proteção, ou seja, ação

imediata;

- Alto – processos que devem receber tratamento em médio ou curto prazo. Possuem baixo grau de risco e elevados impactos. São processos que devem ser constantemente monitorados;

- Médio – processos com alto grau de risco, mas que causam consequências gerenciáveis à organização. Esses processos devem ser monitorados de forma rotineira ou sistemática; e

- Baixo – processos que estão na zona de conforto, devendo ser gerenciados.

4 Resposta a Riscos

Após a finalização do processo relativo ao componente de Avaliação de Riscos, é iniciado o processo do componente Respostas a Riscos.

A OM deve identificar qual estratégia seguir (aceitar, compartilhar, evitar ou mitigar) em relação aos riscos mapeados e avaliados. A escolha da estratégia dependerá do nível de exposição a riscos previamente estabelecido pela organização em confronto com a avaliação que se fez do risco.

A priorização deve estar embasada no Diagrama de Verificação de Riscos. O risco no quadrante vermelho deve receber prioridade no tratamento.

5 Atividades de Controle

Atividades de controles internos são estabelecidas e executadas quando a OM tenha optado pela estratégia da mitigação no componente

Respostas a risco.

Incluem uma gama de Controles Internos da Gestão preventivos e detectivos, bem como a preparação prévia de Planos de Contingência e resposta à materialização dos riscos.

São exemplos de Controles Internos da Gestão: alçadas, autorizações, conciliações, revisões de desempenho, segurança física, segregação de função, normas, procedimentos e sistemas informatizados.

A fim de possibilitar ao gestor a definição dos controles a serem implementados visando a mitigação dos riscos do processo, faz-se necessário alinhar os controles aos fatores de riscos e aos riscos.

O entendimento sobre o fluxo das atividades do processo e desenho dos controles, classificados como preventivos e detectivos permite avaliar se o dimensionamento destes controles atendem ou não ao objetivo esperado.

Para auxiliar esta avaliação e incluir os controles e planos de contingência na Matriz de Riscos e Controles, utiliza-se as seguintes informações:

- Controle: é uma ação tomada para certificar-se de que algo se cumpra. Os controles também são meios usados para verificar que certa ação é eficiente ao seu propósito. Exemplo: conferência de entradas manuais de dados no sistema;
- Tipo de controle: manual ou automático (sem intervenção humana);
- Objetivo do controle: atingimento das metas; utilização eficiente e eficaz dos recursos;

confiabilidade das informações e cumprimento normativos aplicáveis. Exemplo: garantir que toda e qualquer informação inserida no sistema seja íntegra e completa;

- Periodicidade do uso do controle: diário, quinzenal, mensal, etc; e

- Categoria do controle:

1. Preventivo – desenhado para prevenir eventos indesejáveis. Reduz a probabilidade dos fatores de risco virem a contribuir para a concretização dos riscos; e

2. Detectivo – desenhado para detectar eventos indesejados. Detecta a manifestação/ ocorrência de um risco, sendo necessário um plano de contingência para mitigar o impacto nos objetivos do processo.

A Figura 3 apresenta a localização dos controles preventivos, controles detectivos e planos de contingência em relação à causa, ao evento e às consequências.

A fim de garantir que os possíveis riscos (alinhados a cada objetivo do processo) foram identificados, analisados e avaliados e que os controles preventivos (necessários para mitigar a probabilidade dos fatores de risco virem a contribuir para a concretização dos riscos) e os planos de contingência (associados a controles detectivos para mitigar o impacto nos objetivos do processo) foram elaborados e implementados, faz-se necessário realizar uma análise na Matriz de Riscos e Controles (Apêndice).

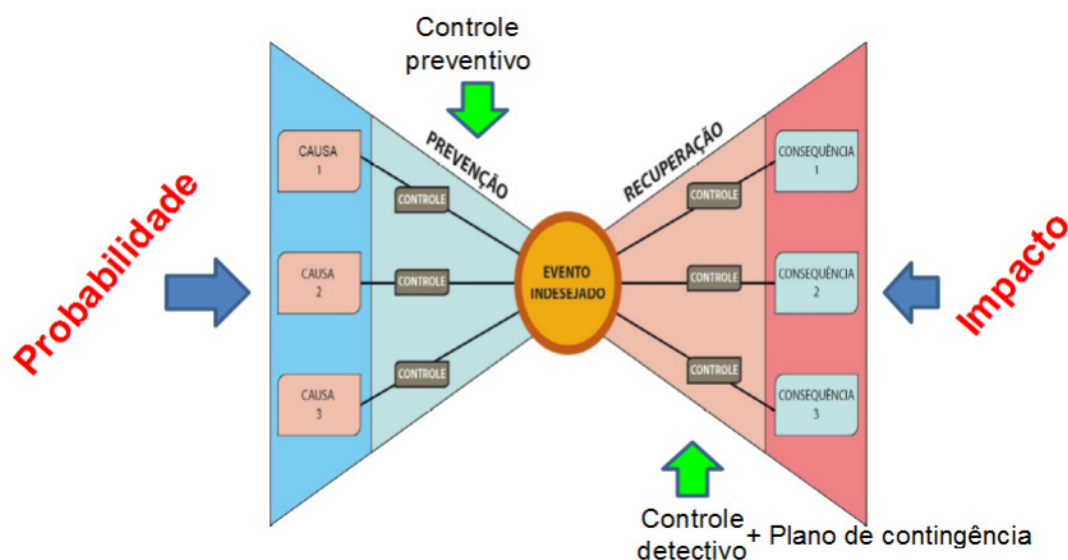


Figura 3: Controles Preventivos e Detectivos (Técnica Bow-Tie)

Fonte: Elaborado pelo autor

Os itens abaixo são alguns exemplos de conclusão da análise na Matriz de Riscos e Controles:

- O risco 'R1' foi avaliado como extremo (25 pontos). Entretanto, não há controle preventivo para mitigar a alta probabilidade do fator de risco 'FR 1' em contribuir para a concretização do risco R1; bem como, não há um plano de contingência associado ao controle detectivo 'C5' que possa dar início a mitigação do impacto muito alto de se gerar desperdício de recursos públicos, quando da constatação da ocorrência do risco pelo controle C5;

- A estratégia de tratamento escolhida para responder ao o risco 'R4' foi equivocada, pois não se pode aceitar um risco extremo; e

- Todo objetivo incorre, pelo menos, em um risco. Portanto, verifica-se que não foi identificado nenhum risco para o objetivo 'O5'.

O resultado desta análise resultará em recomendações de melhorias na Gestão de Riscos, as quais poderão ser implementadas por meio de Planos de Ação.

A seguir, estão listados algumas recomendações de melhorias na Gestão de Riscos:

- Elaborar e implementar um controle preventivo e um plano de contingência associado ao controle detectivo para mitigar o risco R1;
- Selecionar outra estratégia para dar uma resposta ao risco R4; e
- Identificar e avaliar os riscos que poderão impactar o objetivo O5.

Após a execução dos Planos de Ação que permitiram a implementação de melhorias na Gestão de Riscos, faz-se necessário reavaliar os riscos a fim de recalcular a probabilidade e o impacto dos riscos inerentes, sob a ótica de que controles internos foram implementados a fim de mitigá-los.

Neste momento, os riscos passam a ser considerados como riscos residuais estimados. Ou

seja, após a implementação de controles internos e reavaliação dos riscos, o gestor estima um novo grau de criticidade para os riscos, bem como para o processo.

6 Atividades de Controle

O monitoramento deve ser planejado como parte do processo e deve envolver a checagem ou vigilância regulares. Pode ser periódico ou acontecer em resposta a um fato específico.

De forma clara e objetiva o monitoramento envolve três procedimentos:

- O primeiro procedimento é verificar se o Plano de Ação proposto foi executado. Para isso, devemos utilizar os indicadores: Executado, Em Execução e Não Executado. Também devem

ser acompanhados os resultados das ações e medidas propostas. Devem ser acompanhadas para saber se seus objetivos foram atingidos e, se não foram, quais as dificuldades encontradas e as ações corretivas;

- O segundo procedimento é acompanhar a evolução das condições dos riscos identificados e analisados. Neste caso, deve-se verificar se as condições listadas no diagrama de causa e efeito sofreram mudanças e/ou alterações do ambiente, e

- O terceiro procedimento tem como objetivo possibilitar ao gestor o conhecimento do processo, no que tange à eficácia, ineficácia ou inexistência dos controles para que seja realizada uma análise dos riscos residuais estimados.

Esse entendimento sobre o fluxo das atividades e desenho dos controles, classificados como preventivos ou detectivos, permite avaliar se o dimensionamento destes controles atendem ou não o objetivo esperado.

O resultado é a verificação da eficácia do controle, medida em porcentagem de vezes que o controle mitigou o risco. Exemplo: Para um determinado processo, foi implementado um controle interno visando mitigar a probabilidade

A OM deve identificar qual estratégia seguir (aceitar, compartilhar, evitar ou mitigar) em relação aos riscos mapeados e avaliados. A escolha da estratégia dependerá do nível de exposição a riscos estabelecido em confronto com a avaliação realizada.

de manifestação de um risco (controle preventivo). Ao realizar a avaliação da eficácia do controle, foi verificado que de cada 10 vezes que o processo foi executado, o controle preveniu que o risco se manifestasse em três vezes, ou seja, o controle foi eficaz em apenas 30%.

O parecer é a descrição da eficácia do controle, comparando o resultado da avaliação da eficácia do controle com o critério estabelecido. Exemplo: Foi estabelecido que o critério de eficácia para que os controles sejam considerados eficazes é de 90%. Desta forma, de cada 10 vezes que o processo for executado, o controle deverá prevenir que o risco se manifeste em, no mínimo, nove vezes. Portanto, o controle com resultado de 30% obterá o parecer de ‘ineficaz’.

Após o monitoramento do controle, faz-se necessário reavaliar os riscos, ou seja, recalcular a probabilidade e o impacto dos riscos residuais estimados. As notas de probabilidade e impacto devem ser revistas neste momento, de forma coerente com a avaliação realizada sobre os controles.

Neste momento, os riscos passam a ser considerados como riscos residuais efetivos. Ou seja, após a execução do monitoramento e da reavaliação dos riscos, o gestor passa a verificar o real grau de criticidade dos riscos, bem como do processo. Este processo de monitoramento é de suma importância e deve ser acompanhado diretamente pelo gestor de riscos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Apresentamos nesta publicação metodologia, critérios e técnicas para a execução do Processo de Gestão de Riscos numa organização, independente de seu porte ou autonomia administrativa.

A metodologia apresentada foi formulada com base no referencial presente na obra “Gerenciamento de Riscos Corporativos – Estrutura Integrada” publicada pelo *Committee of Sponsoring Organizations of The Treadway Commission* (COSO).

Nesta metodologia, dividimos a Estrutura da Gestão de Riscos em oito componentes inter-relacionados e integrados com o processo de gestão das Organizações Militares, a saber: Ambiente Interno, Fixação de Objetivos, Identificação de Eventos, Avaliação de Riscos, Resposta a Riscos,

Atividades de Controles Internos, Informação e Comunicação, além do Monitoramento.

A Alta Administração da organização deve valer-se do Planejamento Estratégico e/ou Plano de Gestão para fixar os objetivos do processo, cuja Gestão de Riscos será executada, alinhando-os aos objetivos estratégicos da sua organização. Esse alinhamento é imprescindível para que os processos que dão suporte a organização, possam efetivamente contribuir para o atingimento das metas e objetivos traçados no seu planejamento estratégico.

Cabe ressaltar que cada objetivo do processo incorre em pelo menos um risco. Entretanto, cada risco pode ser concretizado/manifestado pela influência de um ou mais fatores de risco (causas), bem como gerar uma ou mais consequências nos objetivos do processo. Portanto, recomenda-se a utilização da Técnica *Bow-Tie* (gravata borboleta) para realizar a análise do risco.

Os riscos sofrem evolução ao longo do Processo de Gestão de Riscos, a medida que são analisados. Na primeira análise, isenta de qualquer ação de controle, são considerados riscos inerentes.

Após o estudo da melhor estratégia de tratamento para dar uma resposta ao risco, desenham-se controles preventivos, controles detectivos e planos de ação, quando a estratégia escolhida for a mitigação do risco. Neste momento, vislumbra-se um novo grau de criticidade do risco, passando a chamar-se de risco residual estimado.

Contudo, no Processo de Gestão de Riscos, faz-se necessário monitorar a implementação dos diversos planos de ação propostos, nos quais incluem-se a elaboração, aperfeiçoamento e implementação dos controles internos e dos planos de contingência. Dessa forma, o gestor reavalia os riscos, com base nas ações de monitoramento, auferindo um grau de criticidade mais próximo da realizada. Nesse ponto, o risco passa a ser denominado de risco residual efetivo.

Diante da conclusão da execução das oito etapas do Processo de Gestão de Riscos, o gestor possuirá informações mais precisas para a tomada de decisão.

Portanto, verifica-se a importância para o gestor integrar a Gestão de Riscos em todos os níveis da Gestão dos Processos Organizacionais, bem como da Gestão de Projetos.

APÊNDICE – MATRIZ DE RISCOS E CONTROLES

Processo:																													
Fixação de Objetivos		Identificação de Eventos		Avaliação de Riscos								Resposta a Risco	Atividade de Controle								Monitoramento								
Objetivos do processo	Nº O	Riscos inerentes aos objetivos	Nº R	Fator de Risco (Causa)		Nº FR	Consequência	Avaliação de risco inerente			Estratégia de Tratamento dos Riscos	Controles preventivos	Nº C	Controles detectivos	Nº C	Planos de contingência	Nº P	Avaliação de risco residual estimado				Controles preventivos		Controles detectivos e Planos de Contingência		Avaliação de risco residual efetivo			
				Fonte	Vulnerabilidade			P	I	P x I								Magnitude	P	I	P x I	Magnitude	Avaliação	Eficácia	Avaliação	Eficácia	P	I	P x I
Solicitar ...	O1	Não atendimento de ...	R1	Processos	Ausência de ...	FR 1	Desperdício de recursos públicos	4	5	20	Extremo	Alta Administração pública normativo criando obrigatoriedade de ...	Mitigar	Assessoria Jurídica verifica ...	C1	Assessoria Jurídica não aprova ...	P5	2	2	4	Médio	90%	Eficaz	70%	Ineficaz	2	5	10	Alto
Realizar ...	O2	Contratação com ...	R2	Processos	Ausência de ...	FR 2	Superfaturamento	5	4	20	Extremo	Realização de ...	Mitigar	Fiscal Administração -tivo verifica ...	C2	Fiscal Administração -tivo devolve ...	P6	2	2	4	Médio	50%	Ineficaz	30%	Ineficaz	5	4	20	Extremo
Descrever ...	O3	Contratação com ...	R3	Processos	Descrição inadequada do ...	FR 3	Comprometimento da qualidade das atividades	5	5	25	Extremo	Elaboração de ...	Mitigar	Fiscal Administração -tivo verifica ...	C3	Fiscal Administração -tivo devolve ...	P7	2	3	6	Médio	95%	Eficaz	90%	Eficaz	2	3	6	Médio
		Nível de Risco do Processo			18,6		Extremo		Nível de Risco do Processo			3,8		Médio		Nível de Risco do Processo			8,6		Alto								

REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério da Defesa. Comando do Exército. Portaria nº 813-Cmt Ex, de 28 de setembro de 2012: aprova as Normas para a Realização das Atividades de Auditoria e Fiscalização pelo Controle Interno do Comando do Exército (EB10-N-13.003). Boletim do Exército. Brasília, DF, 2012.

_____. Ministério da Defesa. Comando do Exército. Portaria nº 018-Cmt Ex, de 17 de janeiro de 2013: aprova o Manual de Auditoria (EB 10-MT-13.001) e dá outras providências. Boletim do Exército. Brasília, DF, 2013.

_____. Ministério da Defesa. Comando do Exército. Portaria nº 465-Cmt Ex, de 17 de maio de 2017: aprova a Política de Gestão de Riscos do Exército Brasileiro (EB 10-P-01.004), Boletim do Exército. Brasília, DF, 2017.

_____. Ministério da Defesa. Comando do Exército. Portaria nº 222-EME, de 5 de junho de 2017: aprova a Metodologia da Política de Gestão de Riscos do Exército Brasileiro (EB 20-D-07.089), Boletim do Exército. Brasília, DF, 2017.

_____. Tribunal de Contas da União. Revista do Tribunal de Contas da União número 132, janeiro/abril 2015. Metodologia de Auditoria com Foco em Processo e Risco. Brasília: TCU, 2015. p. 28. Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/publicacoes-institucionais/periodicos-e-series/revista-do-tcu/>>.

BRASILIANO, Antônio Celso Ribeiro. GESTÃO DE RISCO DE FRAUDE: Fraud Risk Assessment - FRA. Sicurezza Editora, 2015.

COSO. Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission. Gerenciamento de riscos corporativos. Tradução Audibra e PricewaterhouseCopers. São Paulo: [s.n.], 2013, 135 p.

DE CICCIO, Francesco. AUDITORIA BASEADA EM RISCOS: Como implementar a ABR nas organizações: uma abordagem inovadora. Risk Tecnologia Editora Ltda, 2007.



Verde Oliva

FM



Sinal verde
para a boa
música

música
cultura
informação
entrevistas

OUÇA NOSSA PROGRAMAÇÃO TAMBÉM PELA INTERNET
www.eb.mil.br/radio-verde-oliva



ACORDOS DE COMPENSAÇÃO TECNOLÓGICA (OFFSET)

Coronel André Luís Vieira
Capitão João Gabriel Álvares



O Coronel de Intendência Vieira é aluno do Curso de Doutorado em Direito Público pela Universidade de Coimbra na República Portuguesa, Mestre em Direito Empresarial pela Fundação Getúlio Vargas.



O Capitão de Comunicações Álvares é Mestre em Direito e Políticas Públicas pelo Centro Universitário de Brasília e Bacharel em Direito pela Universidade de Brasília.

Os acordos de compensação são práticas comerciais que visam reduzir os impactos econômicos negativos na balança comercial do Estado contratante em face de grandes aquisições de bens ou serviços envolvendo fornecedores estrangeiros. Em geral, o Estado comprador busca mitigar o desequilíbrio da sua balança comercial negociando com a empresa contratada a geração de benefícios de natureza comercial, industrial ou tecnológica, em sentido inverso ao da transação monetária. As compensações (countertrade) ficaram internacionalmente conhecidas como offsets, razão pela qual os dois termos são largamente utilizados como sinônimos.

De forma abstrata, os contratos de compensação possuem três partícipes básicos: um ente da Administração Pública contratante, um fornecedor estrangeiro e pelo menos um beneficiário nacional, que pode ser uma empresa ou instituição de pesquisa. Em geral, o contrato é gratuito para o beneficiário, o que não significa que ele esteja isento de fazer investimentos ou que não terá qualquer tipo de custo para desempenhar sua função, mas que tão somente não necessita recompensar o fornecedor ou o Estado pelo benefício recebido. Há casos em que a Administração Pública pode ser também beneficiária direta do acordo de compensação, porém a conveniência de se fazer esse tipo de arquitetura contratual depende da análise em casos concretos.

A especificidade da proceduralização das compensações depende da complexidade das medidas compensatórias pretendidas. Compensações consideradas mais simples podem constituir tão somente uma cláusula do contrato de importação de produtos, nas quais se prevêm os termos sob os quais se desenvolverão. Porém, em aquisições de maior vulto e mediante o

refinamento das negociações e do planejamento das compensações, o instituto jurídico que possibilita tais transações é o contrato de compensação (*offset agreement*). Consoante o entendimento de que contrato nada mais é que um acordo de vontades, a praxe no ramo negocial dos offsets consolidou o uso da expressão “acordo de compensação” para representar tanto a cláusula de compensação, quanto o contrato de compensação reduzido a termo em separado do contrato principal.

Desta forma, as propostas de classificação das compensações permitem facilitar o entendimento desses institutos contratuais. De pronto, exalta-se a espécie das compensações tecnológicas, que têm por objeto projetos que envolvam conteúdo tecnológico. A despeito da classificação dos offsets não ser estanque e da probabilidade de que negociações de compensações resultem em projetos híbridos, observa-se que as compensações tecnológicas são as que apresentam maior complexidade, seja pelo maior número de variáveis e de incertezas, seja pelos interesses frequentemente antagônicos das partes contratantes.

1 A INOVAÇÃO NECESSÁRIA

Em geral, pode-se afirmar que as compensações tecnológicas visam promover o desenvolvimento tecnológico dos Estados adquirentes nos setores a que se referem as tecnologias objeto do *offset*. Ressalta-se que o setor tecnológico beneficiado não necessariamente coincide com as aquisições realizadas, já que, a partir de *offsets* indiretos, podem ser negociadas medidas compensatórias que não têm qualquer relação com os produtos objeto do contrato principal. Logo, mesmo que se realize uma importação significativa de produtos de defesa, as compensações a serem negociadas podem beneficiar determinado setor tecnológico que não tenha pertinência com tecnologias de defesa, promovendo inovação tecnológica em áreas consideradas estratégicas para o país.

A inovação é um termo associado à evolução da tecnologia considerando a fronteira internacional do conhecimento¹. Segundo o Manual de Oslo, inovação é a implementação de um produto, que pode ser um bem ou serviço, novo ou significativamente melhorado, ou ainda um processo, ou um novo método de marketing, ou mesmo um novo método organizacional nas

práticas de negócios, na organização do local de trabalho ou nas relações externas².

São muitas as tentativas de se conceituar o termo inovação, tarefa que se torna mais difícil consoante a rápida evolução que o termo inspira. Assim sendo, recorre-se à definição trazida pela Lei de Inovação Tecnológica brasileira³, a qual define inovação como a inserção de novidade ou aperfeiçoamento no ambiente produtivo e social, tendo como consequência novos produtos, serviços ou processos. A inovação também pode compreender a agregação de novas funcionalidades ou características a produto, serviço ou processo já existente. Em ambos os casos, o que caracteriza a novidade ou aperfeiçoamento enquanto inovação são as melhorias e o efetivo ganho de qualidade ou desempenho resultante.

O termo tecnologia, por sua vez, engloba os procedimentos que transformam insumos em produtos, os conhecimentos e habilidades que viabilizam o estabelecimento, operação, melhoria e expansão das aludidas transformações, bem como o posterior planejamento e aperfeiçoamento da produção. Fazer uso de tal conhecimento visando à assimilação, utilização, adaptação ou mudança das tecnologias vigentes pode ser entendido por aptidão tecnológica, que compreende a produção, o investimento e a inovação. A aptidão de inovar consiste em criar e dar continuidade a novas possibilidades tecnológicas através da prática econômica. Trata-se de um amplo rol de atividades, que atravessam as fronteiras da aptidão de inventar até a preparação necessária para inovar e aperfeiçoar a tecnologia existente, ultrapassando os alcances e limites dos parâmetros originais de determinado projeto.

A inovação tem sido peça chave para o desenvolvimento econômico dos Estados modernos. Sobre este aspecto, a importância da aptidão tecnológica dos Estados destaca-se pela capacidade tecnológica nacional como “o conjunto de habilidades, experiências e esforços que permitem que as empresas de um país adquiram, utilizem, adaptem, aperfeiçoem e criem tecnologias com eficiência”⁴. A despeito da aptidão tecnológica dos países, percebe-se que a aquisição de tecnologia existente, mas até então inacessível a determinado país, segue um ciclo, já que este não precisa traçar o mesmo caminho percorrido pelos inventores da tecnologia e assim como não

gozarão dos mesmos benefícios.

Os ciclos da inovação costumam ter início na imitação, o que não necessariamente tem relação com falsificação ou clonagem de produtos, que em geral fere as regras de proteção da propriedade industrial e são, por isso, em regra, atividades ilegais. A imitação não requer investimento especializado em pesquisa e desenvolvimento. No entanto, é ideal que o imitador adquira todo o conhecimento possível sobre elementos tecnológicos e a natureza de suas combinações, voltando as atenções para a eliminação de defasagens técnico-procedimentais por meio de tentativas independentes, ainda que perdue a dependência da assistência técnica da empresa pioneira.

Passada essa primeira fase da imitação, alcança-se a imitação criativa, que visa à imitação dos produtos agregando-lhes novas características de desempenho, até que se chegue ao degrau seguinte, a inovação. A imitação criativa é muito semelhante à inovação, mas com ela não se confunde: como sugerido supra, a inovação é uma atividade pioneira, baseada em competências que visam ao desenvolvimento e introdução de um novo produto no mercado por empresa ou centro de pesquisa. Tomando por base o modelo idealizado por Joseph Schumpeter, diferenciam-se esses dois conceitos ressaltando que a inovação refere-se a tornar um invento comercializável, enquanto a imitação se refere à difusão de determinada inovação⁵. A difusão comumente acarreta a renovação das inovações e o aperfeiçoamento de produtos e

processos. Nesse contexto, o setor de defesa pode ser relevante na pesquisa e na demanda por inovações, pois a vanguarda tecnológica, em regra, contribui com a vitória em cenário beligerante⁶.

A efetiva difusão de tecnologias importadas pelas empresas de determinado ramo industrial é tão importante quanto a própria aquisição de tecnologias estrangeiras. Na hipótese da tecnologia ser transferida com êxito, quando a utilização se restringe ao seu importador original, esta pode conferir poder decorrente de monopólio durante determinado período, ressalvando-se que o impacto econômico da tecnologia permanece adstrito ao país importador da referida tecnologia⁷. Ademais, deve-se ainda considerar que o referido monopólio será tão mais fraco quanto for a obsolescência tecnológica dos produtos considerados. Sobre este aspecto, há que se destacar que a obsolescência das tecnologias tem ocorrido em períodos cada vez mais curtos, também em razão do crescimento exponencial do acesso à informação e do dinamismo concorrencial.

As empresas nas quais o aprendizado tecnológico efetivamente ocorre⁸ promovem, de tempos em tempos, crises intencionais que fomentam o desenvolvimento organizacional e administrativo com vistas à criatividade laboral que gera inovação. Isto acontece porque, em momentos de crise, o aprendizado é descontínuo, fomentando a obsolescência da tecnologia antiga, em virtude da consolidação de um novo paradigma⁹.

Alguns episódios históricos – em especial ao



longo do século XX – motivaram a concretização de pesquisas e consequentes inovações em países com situação financeira privilegiada. Nos Estados Unidos, por ocasião da gênese de sua pesquisa industrial, a política antitruste teve um papel de destaque, influenciando positivamente este período da industrialização norte-americana. A Lei Sherman encorajou fusões horizontais como forma de controlar preços e mercados. A política federal antitruste motivou o investimento em pesquisa industrial por parte de grandes empresas americanas até o fim do período entre guerras¹⁰. Paradoxalmente, tal política é apontada como um auxílio ao crescimento de uma estrutura estável e oligopolista de mercado em diversos setores industriais de transformação daquele país¹¹. Essas condições propiciaram o ambiente empresarial a promover novas soluções tecnológicas.

O aumento da produtividade lastreado na utilização de tecnologias de ponta depende de sua aplicação em ambiente regulatório e de infraestrutura adequados¹². Assim sendo, cresce de importância a introdução de vetor que dissemine a tecnologia ofertada, o que costuma acontecer naturalmente com a intervenção do meio acadêmico, além da prática laboral em ambiente industrial. Essa interação entre o meio acadêmico e o setor industrial, merece ser abordada segundo o modelo da tripla hélice (triple helix), ao se incluir o elemento governamental.

A fim de evitar a confusão entre os termos tecnologia e conhecimento, é imprescindível que este último seja também conceituado. De forma ampla, o conhecimento engloba as informações essenciais para que determinada atividade seja executada e coordenada. Tais informações, sob a forma de conhecimento tácito, são preservadas na rotina daqueles que lidam com tais atividades¹³. Grande parte do conhecimento subjacente ao desempenho eficiente é conhecimento empírico¹⁴. Essa noção é fundamental para que possam

ser distinguidos os conceitos de transferência de tecnologia, via *offsets* tecnológicos – que é o foco deste breve ensaio – e transferência de conhecimento.

A despeito da complexidade de projetos de transferência de tecnologia e do elevado risco agregado, existem casos de sucesso que tiveram por força-motriz contrapartidas a compras governamentais. No Brasil, a Empresa Brasileira de Aeronáutica S.A. (EMBRAER) teve sua ascensão motivada em grande parte por sua participação como beneficiária em acordos de compensação decorrentes de grandes compras feitas pela Força Aérea Brasileira (FAB), desde o século passado. Atualmente, a EMBRAER é uma das empresas nacionais cujos produtos possuem

maior valor tecnológico agregado, gerando empregos e acréscimo de renda, inclusive por meio do pagamento de tributos. Outro fator relevante no exemplo é a dualidade tecnológica: apesar de ter como impulso compras voltadas para o aparelhamento de uma força armada, as tecnologias agregadas aos produtos que projetaram a empresa no mercado internacional podem ser utilizadas tanto para fins militares (aeronaves de combate), quanto para a manutenção de sua liderança mundial

no seguimento de jatos comerciais, de alcance regional¹⁵.

Feita a ressalva que o caso supramencionado resultou da confluência de diversas circunstâncias – tais como os altos investimentos feitos pela FAB –, estes são significativos para demonstrar o poder da compra pública¹⁶ para modificação do cenário nacional, especialmente no campo do desenvolvimento tecnológico de determinado setor priorizado. O manejo adequado dos recursos públicos possibilita a implementação de políticas que produzam benefícios também a médio e longo prazo. Dentre as políticas setoriais, destaca-se o caráter indutor de transformação das políticas públicas de inovação, que podem viabilizar o

Acordos de compensação são práticas comerciais que visam reduzir os impactos econômicos negativos na balança comercial do Estado contratante em face de grandes aquisições de bens ou serviços envolvendo a fornecedores estrangeiros

progresso em diversas áreas de atuação do poder público e da iniciativa privada, conforme exemplos de países tal como a Coréia do Sul.

Considerando que diferentes países têm objetivos diversos a serem alcançados a partir de compras públicas, as metas buscadas quando da exigência de compensações também variam largamente. Os interesses nacionais buscados por meio de acordos de *offset* podem estar ligados, por exemplo, à entrada em um novo mercado, à aquisição de conhecimentos ou equipamentos que favoreçam a indústria local, à transferência de tecnologias julgadas prioritárias, ou mesmo à imediata redução do desequilíbrio da balança comercial. Dada a condição atual do Brasil, enquanto país predominantemente consumidor de produtos de alta tecnologia e de exportador de commodities e outros produtos de baixo valor agregado, os *offsets* que envolvem transferência tecnológica podem ser ferramentas para reduzir o hiato tecnológico em setores estratégicos específicos. A ampliação do uso dos *offsets*, porém, depende de grande expertise por parte dos agentes estatais e dos beneficiários nacionais na negociação e gestão de tais contratos.

Os *offsets* são objeto de crítica por parte de alguns atores estatais e organismos internacionais, como a Organização Mundial do Comércio (OMC). Considerado por esta última como uma prática não comercial, o *offset* vem sendo tratado com desconfiança em alguns fóruns de discussão, e já existem acordos internacionais – dos quais o Brasil não é signatário – que visam a extinguir as compensações sob alegação de violação à isonomia na seleção de fornecedores. Ainda assim, a maioria dos acordos não tangencia a liberdade dos Estados no pertinente às contratações no mercado internacional de produtos de defesa. A Comunidade Europeia (CE), por outro lado, tem ampliado as restrições aos *offsets* com a mesma alegação, chegando ao ponto de condicionar a exigência de

compensações – mesmo se tratando de aquisições voltadas para a defesa – à justificativa por parte dos países integrantes da CE que pretendem recebê-las¹⁷.

Por outro lado, um fato que fica à margem das críticas que os *offsets* recebem, sobretudo pelos Estados Unidos e do leste europeu, é que esses próprios países foram os que mais se beneficiaram e continuam se beneficiando das práticas compensatórias. Os Estados Unidos, que atualmente oferecem grande resistência para conceder *offsets* quando exportam produtos, foram os grandes promotores das práticas de *offset* no século passado, o que em grande parte os possibilitou chegar a mercados consumidores até então inacessíveis, de forma mais marcante nos períodos pós-guerras

mundiais. Por sua vez, os países europeus são ainda hoje os responsáveis pela maior carga de *offsets* cedidos pelos Estados Unidos da América (EUA), em comparação com o volume de compras. Ainda referente aos Estados Unidos, o mesmo país que busca ao máximo evitar que suas empresas concedam *offsets* tem uma postura negocial extremamente agressiva na exigência de *offsets* quando realiza compras governamentais.

Os interesses nacionais buscados por meio de acordos de *offset* podem estar ligados, por exemplo, à entrada em um novo mercado, à aquisição de conhecimentos ou equipamentos que favoreçam a indústria local, à transferência de tecnologias julgadas prioritárias

2 O ACORDO DE COMPENSAÇÃO

O contrato com fornecedor estrangeiro, ao estabelecer direitos e obrigações, não requer, para a formalização do pacto, algum padrão negocial prefixado. Esta regra de liberdade negocial é igualmente válida para os contratos de contrapartida, visto que uma vez definidos e reduzidos a termo os detalhes da negociação, os argumentos ali apresentados passam a integrar o contrato-instrumento como seus elementos constitutivos. Além disso, os termos empregados para delinear os principais estilos de negociação variam de acordo com o teor da norma e da cultura político-institucional do Estado contratante. Desta forma, as operações de countertrade têm por definição lógica e composição estrutural

natureza fluídica, moldando-se à opção negocial eleita e às escolhas assumidas pelas partes, para a concretização da relação comercial¹⁸.

Portanto, para se iniciar uma abordagem mais apurada sobre a caracterização dos contratos de contrapartida exige-se, inicialmente, que se apresentem os diversos tipos e modalidades contratuais pertinentes¹⁹. A saber, os acordos de compensação *stricto sensu*, também tratados por *offsets*²⁰, são assim concebidos como todo e qualquer acordo permissivo de prática compensatória de saldos negociada entre as partes contratantes, como condição para a importação de bens e serviços e cujo intuito é beneficiar comercial, industrial e tecnologicamente o importador. Em alguns casos, os países importadores expõem a exigência de *offset* como condição *sine qua non* para a realização da contratação principal²¹.

Nesta perspectiva, tais operações comerciais são altamente expressivas no cenário econômico internacional, quer em função do montante de valores envolvidos, quer em volume de transações negociadas. Diversos são os fatores que contribuem para a relevância do sistema de contrapartidas no cenário internacional. Estes podem ser explicitados desde as crises financeiras cíclicas, que afetam o crédito e a capacidade de financiamento dos Estados, passando pela tendência mundial ao bilateralismo e à concertação de países em blocos regionais que visam à redução de desequilíbrios comerciais e sociais, até se alcançar a conclusão de que o countertrade é enxergado como uma ferramenta dinâmica e flexível para se ingressar e consolidar novos mercados²².

Ora, as transações comerciais especializadas em contrapartidas assinalam como vantagens, as seguintes proposições: alargamento e manutenção de novos mercados; ampliação do volume e das possibilidades de negócios; redução dos riscos associados às questões de liquidez e de crédito dos Estados compradores, mitigando situações

de inadimplência; ampliação de compromissos e agregação de valor ao relacionamento entre contratantes e contratados; mitigação de risco de perda de mercados para os concorrentes²³.

Em razão disso, a discussão acerca das hipóteses de utilização de mecanismos de contracomércio orbitam ao redor de algumas questões. A primeira versa sobre o aspecto financeiro nas operações em voga, sempre um fator decisivo na modelagem contratual, seja pela crise internacional de crédito e consequente impacto sobre a escassez de divisas, seja pelas típicas variações cambiais cíclicas e contracíclicas. A segunda, a seu turno, aborda o dinamismo e a instabilidade do cenário político-institucional envolvido nessas operações, resultado do entrelaço de múltiplos fatores

de decisão, tais como medidas de protecionismo dos postos de trabalho e da indústria local, inaugurando ou incrementando regras que beneficiem o país contratante, ou mediante a consecução de políticas de desenvolvimento de competências industriais e tecnológicas. A terceira questão reside, como consequência dos temas anteriores, na aquisição de capacidade competitiva do Estado destinatário, em face dos fornecedores, haja vista a possibilidade de vir a integrar a disputa por novos

Acordos de compensação são todo e qualquer acordo permissivo de prática compensatória entre as partes contratantes cujo intuito é beneficiar comercial, industrial e tecnologicamente o importador

mercados²⁴.

Diante disso, a matriz estratégica que acompanha os acordos de compensação é composta, em última análise, por quatro dimensões²⁵. A primeira, de natureza defensiva, tenta limitar a aplicação das práticas compensatórias à obrigações de suporte em ações de marketing e prospecção de mercados para fomentar as exportações do país contratante. A dimensão estratégica passiva trata as operações compensadas com mínimo interesse, uma vez que as visualizam como fato inerente ao comércio internacional e que pouca ou nenhuma agregação de valor traz à atividade mercantil no seu conjunto. Não obstante, a estratégia mais usualmente aplicada, particularmente por empresas norte-

americanas²⁶, é a reativa, onde o mandamento é empregar os contratos de contrapartida estritamente como uma ferramenta competitiva na conquista e manutenção de mercados, sem que isso implique, efetivamente, em transferências de tecnologias ou outras práticas afins, evitando-se expor ao risco setores da economia americana envolvidos nas trocas de mercado²⁷.

Estas ações, contudo, não impedem de se conceber estratégias proativas, geradoras de compromissos com emprego intensivo de compensações das mais diversas modalidades, incluindo-se ferramentas de marketing e transferência de tecnologia, desde que seja mais rentável ou agregue valor ao contrato. Tal escolha, contudo, é estabelecida em conformidade com as condições negociadas em cada caso específico, designadamente tendendo à redução dos custos de transação e à mitigação da incerteza gerada pelas assimetrias informacionais. Todavia, as modalidades de countertrade denominadas *offset* e counterpurchase se apresentam como aquelas mais aptas a gerar oportunidades rentáveis nessas esferas negociais²⁸.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A problemática reflete desafios que perpassam dois momentos distintos no que tange à compra pública que almeja o desenvolvimento tecnológico nacional. Inicialmente, verifica-se a dificuldade de se elegerem instrumentos jurídicos adequados à conjunção entre o poder da compra pública e o estímulo ao desenvolvimento tecnológico nacional. Nesse ponto, observa-se que os *offsets* podem instrumentalizar as pretensões de se reduzir o hiato tecnológico entre o Brasil e potências tecnológicas, uma vez que os potenciais fornecedores estrangeiros têm como fator de estímulo contratações de valores vultosos.

No entanto, na prática da gestão contratual de grandes projetos, a negociação não termina com a assinatura do contrato, mas somente com o adimplemento do objeto contratual. Nesse segundo momento, o desafio é tornar efetivos os termos do contrato, fazendo com que as pretensões do Estado contratante não se frustrem durante a execução contratual. Tendo em vista o papel indutor e transformador que determinado projeto de transferência de tecnologia pode ter para o setor produtivo priorizado, é imprescindível conhecer

e controlar ao máximo os critérios e subcritérios que envolvem uma contratação dessa magnitude, sob pena dos interesses do contratante deixarem de ser efetivados por questões – que poderão ser consideradas minudências no momento da elaboração do acordo – que comumente passam ao largo da consideração de juristas.

A despeito da especificidade do tema das compensações, existe considerável literatura internacional que permite compreender os fundamentos e a natureza jurídico-econômica dessa modalidade contratual. Verifica-se que, no Brasil, a literatura referente ao tema é escassa e o aborda de forma exploratória e panorâmica, exceção feita a raros autores que possuem experiência na negociação e gestão destes acordos. A consulta a fontes variadas permite que o pesquisador tenha acesso a conceitos basilares e até chegue numa zona cinzenta sobre nomenclaturas e classificações que se tangenciam e mudam de significado, a depender da abordagem emprestada ao caso. Por vezes, o tema é abordado por economistas, que imprimem conteúdo linguístico próprio da ciência de referência e analisam o instituto dos *offsets* como elemento macroeconômico abstrato do comércio internacional. Em outras, o tema é tratado por juristas, limitando sua análise ao aspecto formal da contratação ou à adequação dos *offsets* com os elementos normativos aplicáveis na legislação pátria.

Sem a pretensão de propor uma teoria geral das compensações, as breves notas destinam-se a traduzir a prática das compensações tecnológicas em termos genéricos, mas objetivos, descortinando os aspectos que contribuem para a efetividade dos projetos de transferência tecnológica derivados dessas compensações. A necessidade da pesquisa e o incômodo que a motivou trazem seu fulcro na constatação de que a mais perfeccionista redação do termo de contrato não é suficiente para garantir o sucesso de uma compensação tecnológica, caso as variáveis não forem conhecidas e a procedimentalidade da negociação desconsiderar a sua instrumentalidade.



NOTAS

- 1 KIM, Linsu. Da imitação à inovação: a dinâmica do aprendizado tecnológico da Coreia. Trad. Maria Paula G. D. Rocha. Campinas, SP: Ed. Unicamp, 2005. p. 16-19
- 2 OCDE. Manual de Oslo: diretrizes para coleta e interpretação de dados sobre inovação. 3. ed. 1997.
- 3 Assim ficou conhecida a Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004, recentemente atualizada pela Lei nº 13.243, de 11 de janeiro de 2016.
- 4 LALL, Sanjaya. A mudança tecnológica e a industrialização nas economias de industrialização recente da Ásia: conquistas e desafios. In: KIM, Linsu; NELSON, Richard R. Tecnologia, aprendizado e inovação: as experiências das economias de industrialização recente. Trad. Carlos D. Szlak. Campinas, SP: Ed. Unicamp, 2005. p. 25-30.
- 5 KIM, op. cit., p. 27-30.
- 6 DOSI, Giovanni. Mudança técnica e transformação industrial: a teoria e uma aplicação à indústria de semicondutores. Trad. Carlos D. Szlak. Campinas, SP: Ed. Unicamp, 2006. p. 202-205.
- 7 Idem, p. 79.
- 8 Uma das principais características da globalização são as empresas de atuação transnacional. O número dessas organizações globais tem aumentado de forma significativa, principalmente após meados do século XX. Tais empresas costumam possuir organização extremamente sofisticada, sempre em buscando de eficiência empresarial e administrativa. A ampla adoção de recursos legais atinentes a incorporações societárias também pode ser fonte de transferência tecnológica com imitação criativa e algum grau de inovação incremental. Sobre esse assunto, ver: PENROSE, Edith. A teoria do crescimento da firma. Trad. Tamás Szmrecsányi. Campinas, SP: Ed. Unicamp, 2006.
- 9 KIM, Linsu. Da imitação à inovação: a dinâmica do aprendizado tecnológico da Coreia. Trad. Maria Paula G. D. Rocha. Campinas, SP: Ed. Unicamp, 2005. p. 164.
- 10 O período entre guerras corresponde ao momento histórico do século XX que teve início com o fim da 1ª Guerra Mundial (1918) e terminou com o início da Segunda Guerra Mundial (1939).
- 11 MOWERY, David C.; ROSENBERG, Nathan. Trajetórias da inovação: mudança tecnológica nos Estados Unidos da América no século XX. Trad. Marcelo Knobel. Campinas, SP: Ed. Unicamp, 2005. p. 24-28.
- 12 ROSENBERG, Nathan. Por dentro da caixa preta: tecnologia e economia. Trad. José Emilio Maiorino. Campinas, SP: Ed. Unicamp, 2006. p. 24-28.
- 13 O executante ou coordenador de cada atividade, a despeito de não ter tido acesso a este conhecimento por parte de aprendizagem teórica sistematizada, é capaz de se lembrar daquelas informações essenciais em virtude da repetição de suas tarefas cotidianamente: é o “lembrar fazendo”.
- 14 NELSON, Richard R.; WINTER, Sidney G. Uma teoria evolucionária da mudança econômica. Trad. Claudia Heller. Campinas, SP: Ed. Unicamp, 2005. p. 202-205.
- 15 Disponível em: <<http://www2.embraer.com.br/pt-br/conhecaembraer/tradicaohistoria/paginas/default.aspx>>. Acesso em: 04jan. 16.
- 16 SQUEFF, Flávia de Holanda Schmidt. O Poder de Compras Governamental como Instrumento de Desenvolvimento Tecnológico: Análise do caso brasileiro. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasília – Rio de Janeiro, 2014.
- 17 HEUNINCKX, B. The law of collaborative defence procurement in the European Union, Cambridge, Cambridge University Press, 2017, p. 15 e ss.
- 18 LEISTER, Margareth Anne. Obrigações conexas, grupos de contratos e operações de offset. In: BRASIL, Ministério das Relações Exteriores, Panorama da Prática do Offset no Brasil: uma visão da negociação internacional de acordos de compensação comercial, industrial e tecnológica, Brasília, 2004, p. 95-98.
- 19 RODRIGUES, Nuno Cunha. A contratação pública como instrumento de política econômica. Coimbra: Almedina, 2013, p. 530-531. “Na área civil, as contrapartidas mais comumente verificadas no comércio internacional podem ser classificadas da seguinte forma: i) troca direta (barter), correspondente a uma simples troca direta de bens por bens; ii) compras recíprocas (compensation); iii) compensação antecipada (forward purchase); iv) recompra ou retoma (buy-back) – em que são exportados bens de equipamento ou transferida tecnologia, sendo muito frequente na aquisição de material militar; v) substituição industrial (offset) – neste caso, o importador beneficia da transmissão de tecnologia que lhe permitirá melhorar a capacidade de produção e diminuir a dependência tecnológica-industrial face ao estrangeiro, incrementando o investimento estrangeiro, cumprindo simultaneamente objetivos de política socioeconômica como a criação de emprego; o desenvolvimento regional ou ainda o desenvolvimento de ‘indústrias nascentes’. Devem distinguir-se três formas de substituição industrial ou contrapartidas stricto sensu: a) Substituição industrial direta (offset direto) – aqui será transferida a totalidade da tecnologia necessária ao fabrico nacional de componentes do material importado, permitindo incorporar valor acrescentado nacional; b) Substituição industrial indireta (offset indireto) – neste caso a prestação de contrapartidas não está diretamente relacionada com a exportação; c) Substituição industrial mista (offset misto) – estão em causa formas de substituição industrial direta e indireta, o que implica a existência de contrapartidas diretamente relacionadas com o objeto da importação e outras que não se verifica esta relação direta, sendo assim combinadas características associadas ao offset direto e ao offset indireto.”
- 20 LEISTER, ob. cit., p. 104-105. “Um contrato de offset é sempre um ‘contrato-quadro’ (também chamado de frame agreement / contrat cadre, countertrade protocol, umbrella agreement, memorandum of understanding, letter of undertaking ou counterpurchase agreement), dada a complexidade das operações e os diversos instrumentos para a sua regência. O contrato-quadro pode consistir num protocolo (gentlemen agreement) em que as partes se comprometem a vender e a comprar

mercadorias ou a fornecer serviços, tudo proveniente de seus países de origem, num dado período de tempo. No contrato-quadro, encontraremos a fixação dos objetivos das partes, bem como o tempo previsto para a consecução de tais objetivos. [...] e o dever de cooperação se estende por todas as fases contratuais, pré e pós, assim como em toda a sua duração. Trata-se de instrumento único contendo estipulação acerca de todo o negócio a ser realizado, previsões no que respeita aos principais tópicos, e remessa aos contratos ancilares quanto às particularidades. Sua utilização não constitui óbice para a finalização do negócio, desde que atendida a vontade das partes e haja o uso de meios previstos para a solução de conflitos. Há previsão de compensação financeira pari passu com a execução do contrato, tendo como elemento extrínseco a confiança recíproca.”

21 Todas as palestras foram apresentadas na Spring Conference promovida pela Global Offset and Countertrade Association (GOCA), em Boca Raton, Flórida, EUA, em Maio de 2013: BAR-ON, Bina. Civil Industrial Cooperation in Israel; AKTAS, Bilal. Turkish Industrial Participation & Offset Outlook; SAFARI, Zaiiani. Offset Programmes in Malaysia: A platform for collaborative economic and technology development; HYUNJIN, Park. Republic of Korea: Offset Program Policy; LARSSON, Magnus. Experiences and Conclusions for Swiss Offset.

22 NEVES, Arnaldo Gabriel R. Costa. Dos Contratos de Contrapartidas no Comércio Internacional – Countertrade. Coimbra: Almedina, 2003, p. 16. “O comércio internacional de contrapartidas (countertrade) é susceptível de apresentar interesse para áreas distintas como a História, a Economia, a política Internacional e o Direito; enquanto fenômeno exorbitante das relações econômicas internacionais o ‘countertrade’ apresenta uma problemática específica, prestando-se a ser desfragmentado numa perspectiva histórica (a evolução do ‘countertrade’ na História econômica mundial); numa perspectiva política (como instrumento de política econômica internacional); numa perspectiva teórica (teoria econômica nomeadamente face à teoria do comércio internacional e dos pagamentos internacionais), numa perspectiva estrutural (economia mundial) e numa perspectiva jurídica (aspectos jurídicos do ‘countertrade’; quer como contratos internacionais, quer face à regulação das relações econômicas internacionais).”

23 ELDERKIN, Kenton W.; NORQUIST, Warren E. Creative countertrade: a guide to doing business worldwide, Ballinger Pub. Co., Universidade da Califórnia, 1987, p. 123-131.

24 VERZARIU, Pompiliu. O cenário global dos offsets no Novo Milênio. In: BRASIL, Ministério das Relações Exteriores, Panorama da Prática do Offset no Brasil: uma visão da negociação internacional de acordos de compensação comercial, industrial e tecnológica, Brasília, 2004, p. 332-336.

25 ALEXANDRIDES, Costas G.; BOWERS, Barbara. The American Way to Countertrade. Disponível em: <http://www.barternews.com/american_way.htm>. Acesso em: 10/05/15.

26 O caso do ingresso da Pepsi Cola no mercado russo é emblemático. Ocorreu mediante uma operação de countertrade em que foram negociados os direitos de venda da Vodka Stolichnaya nos EUA, como condição sine qua non para a entrada do produto norte-americano na Rússia. Para isso, a Pepsi Cola Company e sua subsidiária, PepsiCo Wines & Spirits International, teriam entre suas responsabilidades realizar o marketing e o fornecimento para o mercado norte-americano da vodka russa, em compensação à provisão, pela Pepsi Cola, do xarope do refrigerante. Recentemente, no entanto, a Pepsi Cola Company fez mais um acordo inovador, tendo aceitado 17 submarinos, um cruzador, uma fragata, um destroyer como forma de pagamento por seus produtos. Por sua vez, esta frota de 20 navios de guerra seria vendida como sucata de aço. Cfr. WEST, Dan. Countertrade – An Innovative Approach to Marketing. Disponível em: http://www.barternews.com/approach_marketing.htm. Acesso em: 10/05/15. Ver também: BRADY, Donald L. Essentials of International Marketing, ob. cit., p. 297-299.

27 U.S. DEPARTMENT OF COMMERCE. Bureau of Industry and Security. Offsets in Defense Trade - Sixteenth Study (Conducted Pursuant to Section 723 of the Defense Production Act of 1950, as Amended), January 2012.

28 YAVAS, Burhan Fatih; FREED, Rodney; VARDIABASIS, Demos. Uncertainty, the Lemon Problem, Asymmetric Information and Countertrade. Journal of Transnational Management Development, 2000, 5:1, p. 3-32, DOI: 10.1300/J130v05n01_02.



REFERÊNCIAS

- ALEXANDRIDES, Costas G.; BOWERS, Barbara. The American Way to Countertrade. Disponível em: <http://www.barternews.com/american_way.htm>. Acesso em: 10 Mai 15.
- BRADY, Donald L. *Essentials of International Marketing*, London – New York: Routledge, 2014.
- BRASIL, Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004, atualizada pela Lei nº 13.243, de 11 de janeiro de 2016.
- DOSI, Giovanni. *Mudança técnica e transformação industrial: a teoria e uma aplicação à indústria de semicondutores*.-- Trad. Carlos D. Szlak. Campinas, SP: Ed. Unicamp, 2006. p. 202-205.
- ELDERKIN, Kenton W.; NORQUIST, Warren E. *Creative countertrade: a guide to doing business worldwide*, Ballinger Pub. Co., Universidade da Califórnia, 1987.
- EMBRAER. Disponível em: <<http://www2.embraer.com.br/pt-br/conhecaembraer/tradicao/historia/paginas/default.aspx>>. Acesso em: 04 jan. 16.
- HEUNINCKX, B. *The law of collaborative defence procurement in the European Union*, Cambridge, Cambridge University Press, 2017.
- KIM, Linsu. *Da imitação à inovação: a dinâmica do aprendizado tecnológico da Coreia*. Trad. Maria Paula G. D. Rocha. Campinas, SP: Ed. Unicamp, 2005.
- KIM, Linsu; NELSON, Richard R. *Tecnologia, aprendizado e inovação: as experiências das economias de industrialização recente*. Trad. Carlos D. Szlak. Campinas, SP: Ed. Unicamp, 2005.
- LALL, Sanjaya. *A mudança tecnológica e a industrialização nas economias de industrialização recente da Ásia: conquistas e desafios*. In: KIM, Linsu; NELSON, Richard R. *Tecnologia, aprendizado e inovação: as experiências das economias de industrialização recente*. Trad. Carlos D. Szlak. Campinas, SP: Ed. Unicamp, 2005. p. 25-30.
- LEISTER, Margareth Anne. *Obrigações conexas, grupos de contratos e operações de offset*. In: BRASIL, Ministério das Relações Exteriores, *Panorama da Prática do Offset no Brasil: uma visão da negociação internacional de acordos de compensação comercial, industrial e tecnológica*, Brasília, 2004.
- MOWERY, David C.; ROSENBERG, Nathan. *Trajetórias da inovação: mudança tecnológica nos Estados Unidos da América no século XX*. Trad. Marcelo Knobel. Campinas, SP: Ed. Unicamp, 2005. p. 24-28.
- NELSON, Richard R.; WINTER, Sidney G. *Uma teoria evolucionária da mudança econômica*. Trad. Claudia Heller. Campinas, SP: Ed. Unicamp, 2005. p.202-205.
- NEVES, Arnaldo Gabriel R. Costa. *Dos Contratos de Contrapartidas no Comércio Internacional – Countertrade*. Coimbra: Almedina, 2003.
- OCDE. *Manual de Oslo: diretrizes para coleta e interpretação de dados sobre inovação*. 3. ed. 1997.
- PENROSE, Edith. *A teoria do crescimento da firma*. Trad. Tamás Szmrecsányi. Campinas, SP: Ed. Unicamp, 2006.
- RODRIGUES, Nuno Cunha. *A contratação pública como instrumento de política econômica*. Coimbra: Almedina, 2013.
- ROSENBERG, Nathan. *Por dentro da caixa preta: tecnologia e economia*. Trad. José Emilio Maiorino. Campinas, SP: Ed. Unicamp, 2006. p. 24-28.
- SQUEFF, Flávia de Holanda Schmidt. *O Poder de Compras Governamental como Instrumento de Desenvolvimento Tecnológico: Análise do caso brasileiro*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasília – Rio de Janeiro, 2014.
- SPRING CONFERENCE promovida pela Global Offset and Countertrade Association (GOCA), em Boca Raton, Flórida, EUA, em Maio de 2013: BAR-ON, Bina. *Civil Industrial Cooperation in Israel*; AKTAS, Bilal. *Turkish Industrial Participation & Offset Outlook*; SAFARI, Zaiiani. *Offset Programmes in Malaysia: A platform for collaborative economic and technology development*; HYUNJIN, Park. *Republic of Korea: Offset Program Policy*; LARSSON, Magnus. *Experiences and Conclusions for Swiss Offset*.
- STOBER, Rolf. *Direito administrativo econômico geral*. São Paulo: Saraiva, 2008.
- U.S. DEPARTMENT OF COMMERCE. Bureau of Industry and Security. *Offsets in Defense Trade - Sixteenth Study (Conducted Pursuant to Section 723 of the Defense Production Act of 1950, as Amended)*, January 2012.
- WEST, Dan. *Countertrade – An Innovative Approach to Marketing*. Disponível em: http://www.barternews.com/approach_marketing.htm. Acesso em: 10 Mai 15.
- VERZARIU, Pompiliu. *O cenário global dos offsets no Novo Milênio*. In: BRASIL, Ministério das Relações Exteriores, *Panorama da Prática do Offset no Brasil: uma visão da negociação internacional de acordos de compensação comercial, industrial e tecnológica*, Brasília, 2004.
- VIEIRA, André Luís; ÁLVARES, João Gabriel. *Acordos de Compensação Tecnológica (Offset): teoria e prática na experiência brasileira*. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2017. 316 p.
- YAVAS, Burhan Fatih; FREED, Rodney; VARDIABASIS, Demos. *Uncertainty, the Lemon Problem, Asymmetric Information and Countertrade*. *Journal of Transnational Management Development*, 2000, 5:1, p. 3-32, DOI: 10.1300/J130v05n01_02.

A IMPORTÂNCIA DE UM SISTEMA DE INDICADORES EM AMBIENTE DE ORÇAMENTO POR RESULTADOS

Tenente Coronel Luiz Henrique Custódio de Almeida



O Tenente-Coronel de Intendência Almeida é Mestre em Negócios Internacionais pela Universidade do Minho na República Portuguesa.

Os indicadores são fundamentais na gestão de projetos estratégicos de grande vulto, seja pela busca por aportes financeiros, seja pela necessidade de harmonizar os interesses de diferentes grupos (*stakeholders*), seja para acompanhar e avaliar os resultados do projeto. Logo, um sistema de indicadores completo e eficaz pode contribuir para a viabilidade orçamentária de todo um projeto.

1 ORÇAMENTO POR RESULTADOS (OpR)

Segundo Arrais (2013), Orçamento por Resultados (OpR) ocorre quando um governo ou uma organização integra os planejamentos estratégico e orçamentário, criando indicadores de resultados que permitem avaliar a gestão, logrando melhor aplicação dos recursos públicos e aumento da efetividade. Tal autor considera que o OpR é uma prática moderna de administração e uma imprescindível técnica de gestão administrativa operacional. Complementando o conceito anterior, Faria (2013) entende que o processo orçamentário baseado em resultados encontra-se fundamentado em apenas dois elementos constitutivos, a saber:

- 1) Informação sobre o desempenho (*performance information*); e

- 2) Utilização dessa informação na tomada de decisão.

No entendimento deste último pesquisador, de uma forma geral, o Orçamento por Resultado se estabelece quando decisões orçamentárias (para quem ou onde destinar recursos de custeio e investimento) são baseadas na análise de resultados apresentados por Indicadores pré-estabelecidos.

Ainda segundo Faria (2013), as principais versões teóricas de OpR são os chamados “Modelos Informativos” e os “Modelos Decisionais”. Os modelos “informativos” ou “versão ampla de

OpR” são aqueles onde os resultados dos projetos e programas encontram-se completamente desvinculado dos processos orçamentários (decisório). Em tais modelos, as informações sobre desempenho podem até ser consideradas, mas não o são por intermédio de um processo estruturado e formal. Dependem, dessa forma, da discricionariedade dos gestores dos orçamentos. Já os modelos considerados como “Decisionais” ou “versão estrita” são aqueles em que se pode identificar uma forte correlação entre os resultados obtidos pelos projetos, programas e/ou agências e os recursos alocados para cada um deles. Este modelo é menos comum.

Coerente com o entendimento de Faria (2013), a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) apresenta uma classificação tripartite do OpR, que também se baseia no grau de utilização da informação de performance na tomada de decisão:

1) Orçamento por Resultados Aparente ou Demonstrativo - OpRA (*Presentational performance budgeting*): nesta modalidade os indicadores de desempenho acompanham os documentos orçamentários, mas não cumprem nenhuma função na tomada de decisão alocativa;

2) Orçamento por Resultados de Alocação Indireta - OpRAI (*Performance informed budgeting*): nesta versão os resultados são ativos e sistematicamente utilizados - embora de maneira indireta - nas decisões orçamentárias. A informação sobre desempenho se constitui em relevante, porém não determinante, elemento constitutivo do processo de tomada de decisão, ao lado de outras informações sobre prioridades políticas, fiscais etc.

3) Orçamento por Resultados de Alocação Direta ou Automática - OpRAD (*Direct/formula performance budgeting*): nesta categoria o processo alocativo é diretamente dependente dos resultados e desempenho obtidos. Cada incremento alocativo se vincula expressamente a um incremento dos produtos/serviços ou dos resultados.

A versão de OpR de “alocação indireta”, segundo Faria (2013), pode ser considerada a mais realista, uma vez que considera a relevância do desempenho e “o espaço político inerente ao processo orçamentário”, além representar um avanço em termos de orçamentação por desempenho, sem caracterizar, contudo, o

rompimento com as práticas históricas de alocação.

Ainda sobre as versões teóricas de OpR, mas agora com foco na abordagem do processo, existe a abordagem de produto (*output approach*) e a de resultado (*outcomes approach*), com vantagens e desvantagens em cada uma delas. A abordagem de resultado é mais complexa (dificuldade técnica), custosa e imprecisa, na medida que, segundo Faria (2013), não se pode estabelecer sempre uma relação causal entre os projetos/programas implementados e os impactos gerados. Além disso, segundo Schick (2002), os resultados comumente escapam do controle direto do gestor que executa o programa e resultam, geralmente, de uma convergência de fatores. Por outro lado, a abordagem de produto (*output approach*), é limitada e ocasional, segundo Kristensen et al. (2002), perda da visão mais ampla dos impactos gerados na sociedade, em decorrência da ênfase colocada nas medidas quantitativas dos produtos e serviços fornecidos, e do fato de políticos e da sociedade em geral tenderem a raciocinar em termos de resultados (*outcomes*) e não de produtos (*outputs*). Daí, conforme Currissine (2005), a tendência dos países da OCDE (4) tende pela adoção de uma abordagem conjugada de produtos e resultados, minimizando as insuficiências e limitações apontadas.

No tocante às experiências internacionais de OpR, Faria (2013) considera que as características gerais e fundamentos do OpR no mundo são as seguintes:

- 1) permanente busca pelo rompimento com o incrementalismo no orçamento estatal;
- 2) existência de diferentes versões teóricas de OpR;
- 3) ênfase no desenvolvimento e produção de informações sobre desempenho;
- 4) dificuldades para estabelecer e avaliar indicadores de resultado;
- 5) diferentes níveis de integração do OpR ao processo orçamentário;
- 6) a coexistência da racionalidade técnica do modelo com a dimensão política característica de cada país, e
- 7) existência de mecanismos de incentivo.

Na Coreia do Sul, por exemplo, foram identificados, durante a pesquisa, exemplos de orçamentação por alocação direta. Segundo Kim & Park (2007), o OpR sul-coreano começou a ser

implementado no ano de 2000, mas foi efetivado somente em 2007. O processo exigiu alto grau de comprometimento político e recursos materiais, envolvidos em um amplo pacote de reformas conhecido como as “Quatro Grandes Reformas Fiscais”, realizadas a partir de 2003. Tais reformas foram motivadas pela deterioração da situação fiscal advinda da crise de 1997-1998, pelo crescimento do déficit público daquele país e pelo envelhecimento médio da população.

Resumidamente, as grandes reformas estabeleceram o seguinte:

1) estabelecimento de uma média para os gastos governamentais para um período de 5 anos (baseada em conservadoras projeções de crescimento).

2) implantação do OpR do “topo para baixo”.

3) estabelecimento de um sistema de gestão de performance.

4) construção de um sistema digital de informações orçamentárias.

O OpR sul-coreano é orientado para resultados (*outcomes*), mas produtos (*outputs*) são utilizados quando é muito difícil definir ou desenvolver adequadamente medidas de resultado. Em princípio, os programas pouco efetivos recebem cortes de até 10% dos montantes inicialmente previstos, após uma análise estritamente técnica.

Diferente da Coreia do Sul, que implementou o OpR rapidamente e com grandes aportes de recursos governamentais, a Austrália enfrentou limitações de recursos em tal implementação, decidindo-se por um processo gradual, a partir de 1983. Nesse ínterim, é digno de nota que os objetivos inicialmente estabelecidos para o OpR australiano continuam os mesmos até hoje: aprimorar a efetividade e a transparência dos recursos públicos utilizados, enquanto é feita uma gestão financeira responsável e flexível no desenvolvimento de políticas e programas.

Segundo Lewis (2007), após o ano de 2003, o

OpR australiano passou a funcionar da seguinte forma:

1) o governo (Executivo) especifica os resultados a serem buscados em cada área.

2) os resultados são especificados em termos de impacto do governo em determinados aspectos da sociedade (Ex: educação), da economia (Ex: exportações) etc.

3) o Parlamento direciona recursos para proporcionar ao executivo (governo) condições para atingir os resultados especificados.

4) as agências recebem os recursos orçamentários e os administram de forma que os produtos (*outputs*) contribuam para o atingimento dos resultados desejados pelo governo.

5) indicadores de desempenho são desenvolvidos para a medição da efetividade e da eficiência, assim como para a avaliação de desempenho e a contabilização de resultados.

Já no tocante à nação pioneira na busca pela integração entre orçamento e resultados, os EUA, o estudo identificou que aquele país utiliza metas de desempenho no processo de elaboração do orçamento que, segundo a OCDE (2002), são diferentes da maioria dos demais países

que utilizam OpR. Isto porque, segundo Kristensen et al. (2002), os gestores de orçamento dos EUA consideram *outcomes* como as consequências pretendidas da ação governamental sobre a sociedade, diferente do entendimento australiano, por exemplo.

No âmbito do PART (*Program Assessment Rating Tool*) dos EUA, segundo Shea (2008), os programas são examinados e pontuados em vários quesitos, depois são classificados de acordo com 4 categorias básicas (não-efetivo, adequado, moderadamente efetivo e efetivo). Dessa forma, os programas que não possuem adequadas medidas de desempenho ou que ainda não coletaram informação sobre o desempenho são classificados

O Orçamento por Resultado se estabelece quando decisões orçamentárias são baseadas na análise de resultados apresentados por Indicadores pré-estabelecidos

como “resultados não demonstrados”.

Mesmo sendo a nação precursora na utilização do OpR, os EUA ainda permaneceram insuficientemente orientados para resultados e tomando decisões não baseadas em informações sobre desempenho. Nesse escopo, Schick (2003) corrobora o entendimento anterior ao informar a preponderância de interesses políticos em detrimento de decisões com base técnica naquele país.

A experiência chilena no tocante a OpR foi pesquisada após reiteradas citações da qualidade do processo orçamentário naquele país. Segundo Blöndal & Curristine (2004), a sistemática utilizada pelo OpR chileno pode ser considerada de alocação indireta, uma vez que o ministério das finanças daquele país tem procurado evitar associações mecanicistas entre alocações orçamentárias e medidas de performance. Dessa forma, a informação sobre desempenho das organizações e programas é utilizada juntamente com informações financeiras e outras, como um ponto inicial para discussões orçamentárias. Assim sendo, os dados de performance têm sido usados para manter as atuais dotações ou, quando os resultados são fracos, várias medidas têm sido adotadas para levar as agências a melhorar o desempenho delas.

Conforme Faria (2013), no Chile são empregadas duas espécies de avaliações: *Desk Evaluations* e *Impact Evaluations*. Em ambos os casos ocorre a contratação de entidades externas. A diferença é que, no primeiro caso, são contratados consultores e, no segundo, instituições de pesquisas e universidades. Além disso, naquele país a verificação é independente das informações sobre desempenho, e realizada por órgão externo àquele responsável pela elaboração de tais informações, em um processo diferente daquele implementado na Austrália e nos EUA. Isso tende a favorecer a qualidade dos dados produzidos pelos órgãos e agências.

Por fim, a utilização de OpR pelos países da OCDE foi pesquisada por representar um entendimento comum em nações de relevância econômica no mundo. Nesse escopo, a partir da década de 1990, os países da OCDE começaram a implementar reformas gerenciais na administração pública com vistas a priorizar a obtenção de resultados, ao invés de, simplesmente, cumprir

normas e procedimentos.

Conforme OCDE (2002), o novo arranjo institucional visava ao alcance dos seguintes objetivos:

- 1) implantar e manter a disciplina fiscal agregada;
- 2) alocar recursos de acordo com as prioridades governamentais, e
- 3) Promover a eficiência no uso de recursos orçamentários.

Segundo Cavalcante (2006), passados cerca de quinze anos desde o início da implantação do OpR nos países da OCDE, os avanços têm sido muito mais intensos na implementação da gestão por resultados do que no orçamento por resultados. Todavia, conforme OCDE (2005), o uso de informações de desempenho continua em progresso, sendo que três quartos dos países membros as utilizam dentro do processo orçamentário.

Segundo Curristine (2005), no âmbito dos países da OCDE, a utilização mais comum da informação sobre desempenho tem sido como mecanismo sinalizador da performance e o de possibilitar um acompanhamento mais próximo do desempenho de programas e/ou agências. Já Zapico (2001) defende que houve fracasso nas reformas orçamentárias nos países da OCDE, na década de 1990, motivado por falta de recursos financeiros para gestão do plano e orçamentos, pela rigidez dos procedimentos administrativos e de execução orçamentária, pela insuficiência qualitativa e quantitativa de informações gerenciais; e pela aversão a mudanças.

Por fim, o caso do Brasil. Segundo Lopez (2011), no âmbito da América do Sul, o nosso país é o segundo melhor (após o Chile) no que concerne a possuir uma sistemática orçamentária desenvolvida e em condições de uma efetiva implantação de um OpR. Conforme entendimento de Gaetani (2003), a ideia da gestão por resultados no Brasil teve início com o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), implantado pelo então ministro da reforma do Estado, Bresser Pereira, em 1995. A proposta objetivava ao redimensionamento das atribuições estatais, às reformas fiscal e tributária com vistas ao equilíbrio das contas públicas e à reforma administrativa.

Já segundo Faria (2013), mesmo após a

introdução de uma nova concepção de programas e de uma orientação no sentido de produtos e resultados em 2000, o processo orçamentário brasileiro mantém-se, em boa medida, distante da perspectiva pretendida pelo OpR. Isso porque a informação sobre desempenho, de forma geral, não se encontra devidamente desenvolvida e integrada ao processo orçamentário, além de não se constituir em relevante insumo para a tomada de decisão. Pode-se mesmo afirmar que o processo de tomada de decisão no Brasil desconsidera tal informação.

Por fim, Cavalcante (2006), em relação a avaliação realizada pela Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI) sobre o Plano Plurianual (PPA) 2000-2003, informa que as principais dificuldades identificadas foram:

1) desenvolvimento insatisfatório das avaliações anuais dos programas e indicadores;

2) elaboração de indicadores de resultados;

3) mensuração do grau de impacto do programa no alcance das metas, e

4) identificar o período razoável para que um programa gere resultados.

O mesmo Cavalcante (2006) entende que o processo orçamentário atual já atende aos fundamentos de uma gestão formalizada por meio de resultado, fruto da efetiva implementação da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964; do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967 (orçamento-programa); e da Constituição Federal de 1988 (CF, 1988). Outros pesquisadores consideram que o OpR já se encontra implantado no Brasil e, dessa forma, aproximam-se do entendimento de Cavalcante (2006). Garces & Silveira (2002), por exemplo, consideram que o monitoramento em rede proporcionado pelo SIGPLAN (Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento do Plano Plurianual) desde o PPA 2000-2003, assim como a definição de programas estratégicos, o gerenciamento intensivo e a avaliação anual do desempenho de todos os

programas e planos são a base que consolida o novo modelo.

Ainda para Cavalcante (2006), o ambiente institucional atual do OpR brasileiro pode ser assim descrito:

1) a vertente política é fortemente considerada no sentido de utilizar o processo orçamentário como integrante do equilíbrio de poder, dificultando modificações amplas, efetivas e imediatas no processo orçamentário;

2) a aplicação automática (mecanicista) da correlação entre recursos e produtos/resultados representaria uma alteração muito grande no ambiente institucional vigente, o que assevera o processo de resistência a mudanças;

3) necessidade de redefinição das funções tradicionalmente executadas pelo órgão central de orçamento (MPOG/SOF) para que seja dispensada maior atenção às informações de performance durante a alocação de recursos orçamentários;

4) os diferentes órgãos e instituições públicos nacionais precisarão de tempo para a busca por conhecimentos específicos (*expertise*) no assunto (OpR), e

5) necessidade de definir, formalmente, qual o modelo

de fornecimento de informações de desempenho mais adequado. Uma vez que podem ser utilizados indicadores de desempenho (*performance measures*, voltados para resultados, produtos e processos) ou avaliações (conhecimento mais aprofundado dos projetos/programas).

Por fim, este pesquisador acredita que existam motivos para considerar que o processo orçamentário brasileiro tende a sofrer mudanças graduais em direção à adoção efetiva de um OpR de alocação indireta.

2 INDICADORES

O estudo sobre Indicadores foi iniciado com Reh (2014), Caldeira (2013) e Faria (2013), que

Os Projetos estratégicos precisam de indicadores tecnicamente sólidos para serem adequadamente avaliados e justificarem os vultosos investimentos do governo federal

fornececeram os princípios básicos sobre indicadores de gestão. Para que tal estudo lograsse os objetivos inicialmente colimados, foi necessário pesquisar, também, conceitos correlatos como tipologia de projetos, grupos de interesse (*stakeholders*), fatores críticos de sucesso, entre outros.

No que concerne à tipologia específica de projetos, a pesquisa identificou e apresentou pesquisadores em ordem crescente de complexidade, chegando à proposta do “*Diamond Model*” com 4 (quatro) dimensões (novidade, complexidade, tecnologia e passo), proposto por Shenhar & Dvir (2007).

Na continuidade das pesquisas estudou-se o chamado “Triângulo de Ferro” (custo, prazo e qualidade) de Navarre & Schaan (1990), Belassi & Tukel (1996) e Hatush & Skitmore (1997). O que foi seguido pela “abordagem contingencial” proposta por Pinto & Slevin (1988), Fortune & White (2006) e Borges (2010). Na sequência, Barclay (2008), Sanvido, Grobler, Parfitt, Guvenis & Coyle (1992) e De Witt (1988) apresentaram a distinção entre “sucesso do projeto” e “sucesso do gerenciamento do projeto” e, por fim, os trabalhos de Bryde (2003), Cooke & Davies (2002) e Kerzner (2010) permitiram o entendimento moderno em termos de avaliação do sucesso de um projeto.

Com relação aos grupos de interesse, o entendimento mais atual foi aquele apresentado por Jawahar & McLaughlin (2001), enquanto o entendimento mais abrangente foi o apresentado por Kerzner (2010) e Borges (2010). Ambas as abordagens apresentam os subsídios conceituais básicos para o atendimento do Princípio da Razoabilidade na proposição de um sistema de indicadores.

Para o processo de escolha de indicadores, é interessante conhecer as informações constantes no Guia Referencial para Medição de Desempenho e Manual para a Construção de Indicadores (Brasil, Ministério do Planejamento, 2009).

Retornando às pesquisas de Reh (2014), sob o ponto de vista conceitual, indicadores são ferramentas utilizadas pelas organizações para definir e medir o progresso das ações e atividades em direção aos objetivos por ela estabelecidos. Ou seja, após a organização terminar o processo de identificação e análise de sua própria missão, ela necessitará medir o progresso em relação aos seus

objetivos. Os indicadores materializam, por assim dizer, tais medições.

Reh (2014) também considera que a utilidade dos indicadores depende, em grande parte, da capacidade que a organização possui para realizar as medições com acurácia e que tal capacidade deve ser adequadamente avaliada antes da definição dos indicadores da organização.

A principal finalidade de um indicador, segundo a Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI, 2010) é traduzir, de forma mensurável, determinado aspecto de uma realidade dada (Ex.: situação social) ou construída (Ex.: ação de governo), de maneira a tornar operacional a sua observação e avaliação.

Conforme entendimento de Caldeira (2013), os indicadores acabam por assumir-se como um elemento gerador de consenso dentro da organização, já que constituem o veículo aceite por todos para a quantificação efetiva dos resultados realizados. O autor complementa o raciocínio ao mencionar a dificuldade de se obter consenso por intermédio de análises não objetivas.

Faria (2013) ressalta a importância da “qualidade da informação fornecida” por meio dos indicadores. O foco de tal estudioso é a utilização das informações em Orçamentos por Resultado (OpR).

Caldeira (2013) elenca 15 (quinze) características de um bom indicador, mesmo sabendo que, dificilmente, um único indicador reunirá todas as características apresentadas.

1. pertinência para a gestão: Deve apresentar a informação desejada ou útil para o destinatário;
2. credibilidade do Resultado: Apenas informações credíveis e processos de introdução de dados protegidos contra eventuais erros asseguram confiabilidade aos resultados;
3. esforço aceitável para o apuramento do resultado: O custo da obtenção da informação não pode ser superior ao próprio valor da informação;
4. simplicidade de interpretação: Os destinatários precisam entender de forma rápida e correta aquilo que o indicador se propõe a medir;
5. simplicidade do algoritmo de cálculo: Quanto mais simples for o algoritmo do indicador, mais rápido e seguro será o processo de apuramento do resultado;

6. fonte de dados dentro de “casa”: Os dados que alimentam o indicador devem ser internos da empresa ou de fácil acesso;

7. cálculo automático: A alimentação automática da base de dados dos indicadores evita a intervenção humana, credibiliza os resultados e agiliza o processo de monitoração;

8. possibilidade de auditar as fontes de dados com eficácia: Deve haver registros que permitam a identificação da qualidade na inserção de dados (responsabilização);

9. alinhamento com a frequência de monitorização: Apresentação de resultados com frequência igual ou superior à monitorização estabelecida na organização;

10. possibilidade de calcular em momentos extraordinários: Os indicadores devem permitir a obtenção de resultados em qualquer altura do processo de gestão;

11. protegido de Efeitos Externos: Eliminação dos efeitos de todos os fatores externos na verdadeira dimensão do desempenho medido pelo indicador interno da organização;

12. não gera efeitos perversos: O indicador não deve provocar um efeito negativo na eficiência ou na eficácia da área que está a medir, nem na organização como um todo;

13. possibilidade de Benchmarking: Escalas de medição comparáveis entre si permitem a sempre útil comparação de desempenhos entre atividades e projetos;

14. atualizado: Os indicadores obsoletos devem ser prontamente substituídos por outros adequados às novas prioridades, demandas e projetos da empresa, e

15. possibilidade de ter uma meta: Permitem a percepção da distância que as realizações estão dos valores ideais, em função da frequência de monitorização da empresa.

A compilação desses dados contribuem para o estabelecimento de bases (premissas) para a proposição de um sistema de indicadores, ou seja, um conjunto de indicadores que, harmonizados do ponto de vista estatístico, permitem identificar e analisar o grau de aproximação da organização em relação aos objetivos estratégicos por ela estabelecidos.

Barclay & Osei-Bryson (2010), no tocante à proposição de um sistema de indicadores, apresentaram uma série de etapas na seguinte sequência:

1. identificação dos stakeholders do projeto;
2. estruturação dos objetivos baseada nas perspectivas dos stakeholders relevantes;
3. priorização dos objetivos do projeto, e
4. identificação de medidas que podem ser usadas para medir os objetivos do projeto.

Avaliação de um projeto estratégico em um ambiente de OpR

Como avaliar um projeto estratégico, a fim de subsidiar as negociações dos representantes do Órgão com os gestores do orçamento federal do Brasil, em um ambiente de OpR?

Inicialmente, há que se propor um sistema de indicadores, de forma a avaliar o atendimento das demandas motivadoras da criação do projeto, facilitando as demandas negociais juntos aos gestores do orçamento governamental no Brasil, principalmente a Secretaria de Orçamento federal (SOF).

Para tal, algumas premissas básicas devem ser observadas:

1ª Premissa - Projetos estratégicos precisam de indicadores tecnicamente sólidos para serem adequadamente avaliados e justificarem os vultosos investimentos do governo federal brasileiro durante a implantação e operação do projeto, e

2ª Premissa - Em um ambiente de OpR, os indicadores de desempenho avultam de importância, pois são eles que possibilitam a efetiva integração de informações sobre desempenho de agências, programas ou projetos ao processo de tomada de decisão orçamentária.

Os indicadores podem ser elaborados a partir da identificação das demandas formalizadas nos documentos de criação do projeto e no Estudo de Viabilidade, dentre outras fontes.

Os indicadores inicialmente propostos devem ser submetidos à avaliação de um grupo de conhecedores do assunto, formando um universo não aleatório intencional, utilizando o Método DELPHI, para identificar a acuracidade e o peso de cada indicador.

CONCLUSÃO

O Brasil possui uma “versão ampla” de OpR, uma vez que as leis orçamentárias (LOA, LDO e PPA) apresentam, também, informações de desempenho teoricamente vinculadas o processo decisório orçamentário. Por esse motivo, uma versão intermediária de OpR, denominada “Orçamento de Alocação Indireta”, poderia vir a ser efetivamente implantada no Brasil por apresentar maior aceitação e melhores resultados em nível internacional, além de respeitar as tradições orçamentárias brasileiras (poder discricionário do gestor, atendimento de demandas políticas e estratégicas; e flexibilidade para as alocações).

No tocante ao sistema de indicadores, é importante que ele possua robustez técnica suficiente para funcionar inserido em um ambiente de OpR efetivado com base nas melhores práticas em nível mundial. Nesse espectro, os indicadores, em si, podem até mesmo serem substituídos por outros que permitam maior acurácia na medição, menor custo, maior confiabilidade etc, sem que o sistema de indicadores, como um todo, seja invalidado.

Finalmente, conclui-se que a sistemática de análise de projetos estratégicos necessita da elaboração de indicadores que produzam informações de desempenho com qualidade para o processo de tomada de decisão.

REFERÊNCIAS

- ARRAIS, E.R.A. (2013). Orçamento por Resultados no Exército Brasileiro: um estudo de viabilidade. Trabalho de Conclusão de Pós-Graduação lato sensu, Programa FGV Management. Fundação Getúlio Vargas, Brasília, Brasil.
- BARCLAY, C. (2008). Towards an integrated measurement of IS project performance: the project performance scorecard. *Information Systems Frontiers*, v. 10, n. 3, p. 331-345.
- BARCLAY, C., & Osei-Bryson, K. M. (2010). Project performance development framework: An approach for developing performance criteria & measures for information systems (IS) projects. *International Journal of Production Economics*, v. 124, n. 1, p. 272-292.
- BELASSI, W., & Tukel, O. (1996). A new framework for determining critical success/failure factors in projects. *International Journal of Project Management*, v. 14, n. 3, p. 141-151.
- BLÖNDAL, J. R., Curristine, T. (2004). Budgeting in Chile. *OECD Journal on Budgeting*, Volume 04, nº 02, p. 35/36/40.
- Borges, J.G. (2010). Sistemas de Indicadores de desempenho em projetos: um Estudo Exploratório. Trabalho final de graduação, Escola Politécnica, Universidade de São Paulo, São Paulo, Brasil.
- Brasil. Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988. Recuperado em 23 de fevereiro de 2015, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm
- Brasil. Indicadores de Programas - Guia Metodológico. (2010). Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Brasília.
- Brasil. Lei nº 4.320 - Presidência da República, de 23 de março de 1964. Estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle de orçamentos e balanços da União, dos estados, municípios e do Distrito Federal do Brasil.
- Brasil. Portaria nº 193 - Estado-Maior do Exército, de 22 de dezembro de 2010. Aprova a diretriz para a implantação do SISFRON.
- Brasil. Request for Proposal nº 001/2012. Chamamento Público nº 001/2012 - Centro de Comunicações e Guerra Eletrônica. Brasília.
- Brasil. Tribunal de Contas da União (2013). Relatório de Levantamento da Secretaria de Controle Externo da Defesa Nacional e da Segurança Pública. TC 016.424/2013. Secex/Defesa. Brasília.
- Brasil. Portaria nº 44 - Estado-Maior do Exército, de 17 de abril de 2012. Cria o Projeto Estratégico SISFRON e constitui a equipe do projeto.
- Bryde, D.J. (2003). Modelling project management performance.
- Caldeira, J. (2013). 100 Indicadores da Gestão - Key Performance Indicators. Lisboa: Actual.
- Cavalcante, P.L. (2006). A Implantação do Orçamento por Resultados no Âmbito do Executivo Federal: um estudo de caso. Dissertação para Mestrado, Curso de Ciência Política, Universidade de Brasília. Distrito Federal. Brasil.
- Cooke; & Davies, T. (2002). The “real” success factors on projects. *International Journal of Project Management*, v. 20, n. 3, p. 185-190.
- Curristine, T. (2005). Performance Information in the Budget Process: Results of the OECD 2005 Questionnaire. *OECD Journal on Budgeting*. Volume 5, nº 2, p. 110/111.
- De Wit, A. (1988). Measurement of project success. *International Journal of Project Management*, v. 6, n. 3, p. 164-170.

- Faria, R.O. (2013). Orçamento por Resultados: tendências, perspectivas e desafios. III Prêmio Secretaria de Orçamento Federal de Monografias, Brasília, Brasil.
- Fortune, J., & White, D. (2006). Framing of project critical success factors by a systems model. *International Journal of Project Management*, v. 24, n. 1, p. 53-65.
- Gaetani, F. (2003). O recorrente apelo das reformas gerenciais: uma breve comparação. *Revista do Serviço Público*, ano 54, nº 4, out-dez. Brasília. Brasil.
- Garces, A., & Silveira, J.P. (2002). Gestão pública orientada para resultados no Brasil. *Revista do Serviço Público*, ano 53, nº 4, out-dez. Brasília. Brasil.
- Hatash, Z., & Skitmore, M. (1997). Evaluating contractor prequalification data: selection criteria and project success factors. *Construction Management and Economics*, v. 15, n. 2, p. 129-147.
- Jawahar, I., & McLaughlin, G. (2001). Toward a descriptive stakeholder theory: An organizational lifecycle approach. *Academy of Management Review*, v. 26, n. 3, p. 397-414.
- Kim, J.M., & Park, N. (2007). Performance Budgeting in Korea. *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 7, nº 4.
- Kerzner, H. (2010). The future of project management. *International Institute for Learning*. São Paulo, Brasil.
- Kristensen, J.K., Groszyk, W. S., & Buhler, B. (2002). Outcome-focused Management and Budgeting. *OECD Journal on Budgeting*, p. 11.
- LEITE, A.P. (2013). O projeto piloto do sistema integrado de monitoramento de fronteiras: Concepção e situação atual. Monografia. Departamento de Estudos da Escola Superior de Guerra, Brasil, Rio de Janeiro.
- Lewis, H. (2007). Performance Budgeting in Australia. *OECD Journal of Budgeting*, Vol. 7, nº 3.
- Lopez, R.G (2011). Situação da Gestão Pública por Resultados na América Latina. Palestra. Setor de Capacidade Institucional e Finanças do Banco Interamericano de Desenvolvimento, Nicarágua.
- Navarre, C., & Schaan, J. (1990). Design of project management systems from top management's perspective. *Project Management Journal*, v. 21, n. 2, p. 19-27.
- Organization for Economic Cooperation and Development (2007). Performance Budgeting in OECD Countries. *OECD Publishing*, p. 52.
- Pinto, J.K., & Slevin, D.P. (1988). Project success: definitions and measurement techniques. *Project Management Journal*, v. 19, n. 3, p. 67-73.
- Reh, J.A. (2014). Key Performance Indicators (KPI) - How an organization defines and measures progress toward its goals. *Talen management*. Recuperado em 02 de dezembro de 2014 de <http://management.about.com/cs/generalmanagement/a/keyperformindic.htm>.
- Sanvido, V., Grobler, F., Parfitt, K., Guvenis, M., & Coyle, M. (1992). Critical Success Factors for Construction Projects. *Journal of Construction Engineering and Management*, v. 118, n. 1, March, p. 94-111.
- Schick, A. (2002). La presupuestación tiene algún futuro? In *Serie Gestión Pública nº 21*. Instituto latino-americano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). Chile, p. 26/27.
- Schick, A. (2003). The Performing State: Reflection on an Idea Whose Time Has Come but Whose Implementation has not. *OECD Journal on Budgeting*. Vol 3, nº 2.
- Shenhar, A.J., & Dvir, D. (2007). Reinventing project management: The diamond approach to successful growth and innovation. Boston: Harvard Business School Press.
- Souza, D.R.O., & Garcia, S.Q. (2014). A Abordagem Interagência dos Sistemas Proteger e de Monitoramento das Fronteiras Terrestres (SISFRON). *Hegemonia - Revista Eletrônica de Relações Internacionais do Centro Universitário Unieuro*, nº 14, pp. 88-106. Brasília, Brasil. Recuperado em 22 de maio de 2015, de <http://www.unieuro.edu.br/sitenovo/revistas.asp>.
- Vilela, D.C.A. (2013). O Papel das Forças Armadas Brasileiras na promoção da Segurança Ambiental: O Caso da Amazônia. Tese de Mestrado. Escola de Economia e Gestão, Universidade do Minho, Braga, Portugal.
- Zapico, E. (2001). La integración de la evaluación de políticas públicas en el proceso presupuestario. *Revista do Serviço Público*, ano 52, nº 2, abr/jun. Brasília. Brasil.



Blindado Guarani

FUNCEB

PRESERVANDO E DIVULGANDO
A CULTURA MILITAR BRASILEIRA



www.funceb.org.br

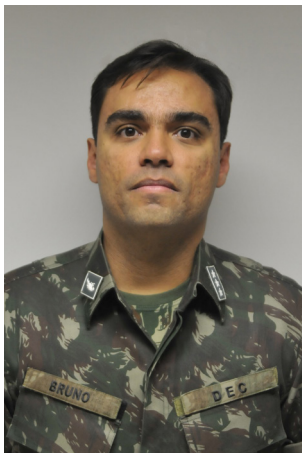


A **FUNCEB** é uma entidade civil sem fins lucrativos, que tem por finalidade desenvolver atividades de natureza cultural, desportiva, educacional, de comunicação social, de preservação do meio ambiente e de assistência social empreendidas pelo Exército Brasileiro. Atuando por intermédio de parcerias, patrocínios e leis de incentivo à cultura e ao esporte, a FUNCEB conta com o apoio de diversas empresas para a realização de projetos.

E-mail: funceb@funceb.org.br

A NECESSÁRIA ATUALIZAÇÃO MONETÁRIA DA DISPENSA DE LICITAÇÃO EM RAZÃO DO VALOR

Capitão Bruno de Oliveira Alegria



O Capitão de Intendência Bruno é Pós-Graduado em Gestão Pública pelo Centro Universitário de Brasília, Pós-Graduado em Finanças Públicas pela Fundação Getúlio Vargas.

O presente artigo pretende mostrar a necessidade da atualização monetária da dispensa de licitação em razão do valor, artigo 24, incisos I e II, da Lei 8.666/93. O seu objetivo é compreender como a atualização monetária da dispensa de licitação em razão do valor se insere no contexto atual das aquisições públicas e, desse modo, analisar como esta alteração torna as aquisições compreendidas no citado valor mais eficientes. Constatou-se, ao final do presente estudo, que a referida alteração é necessária, tendo em vista os mais de 19 (dezenove) anos sem qualquer atualização, uma vez que os valores fixados pela Lei de Licitações não mais refletem o panorama econômico atual e as pretensões trazidas pela Lei em 1993. Sendo assim, a referida atualização trará como resultado um ganho de eficiência e economicidade nas aquisições públicas de pequeno vulto.

Como regra, para haver uma contratação pública, o Estado deve realizar um procedimento licitatório, com vistas a assegurar, ao maior número de interessados possíveis, a oportunidade de apresentar propostas e de viabilizar a escolha da proposta mais vantajosa para firmar o contrato.

Conforme dita o artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal, o dever de licitar é imperativo. Contudo, o próprio texto constitucional abre a possibilidade para a lei afastar a obrigatoriedade da licitação.

Essas ressalvas consistem no instituto da dispensa e da inexigibilidade, hipóteses de contratação direta, devidamente disciplinadas nos artigos 24 e 25, respectivamente, da Lei 8.666/1993.

Com o intuito de aprofundar os conhecimentos acerca do assunto, “dispensa de licitação em razão do valor”, o presente artigo pretende demonstrar

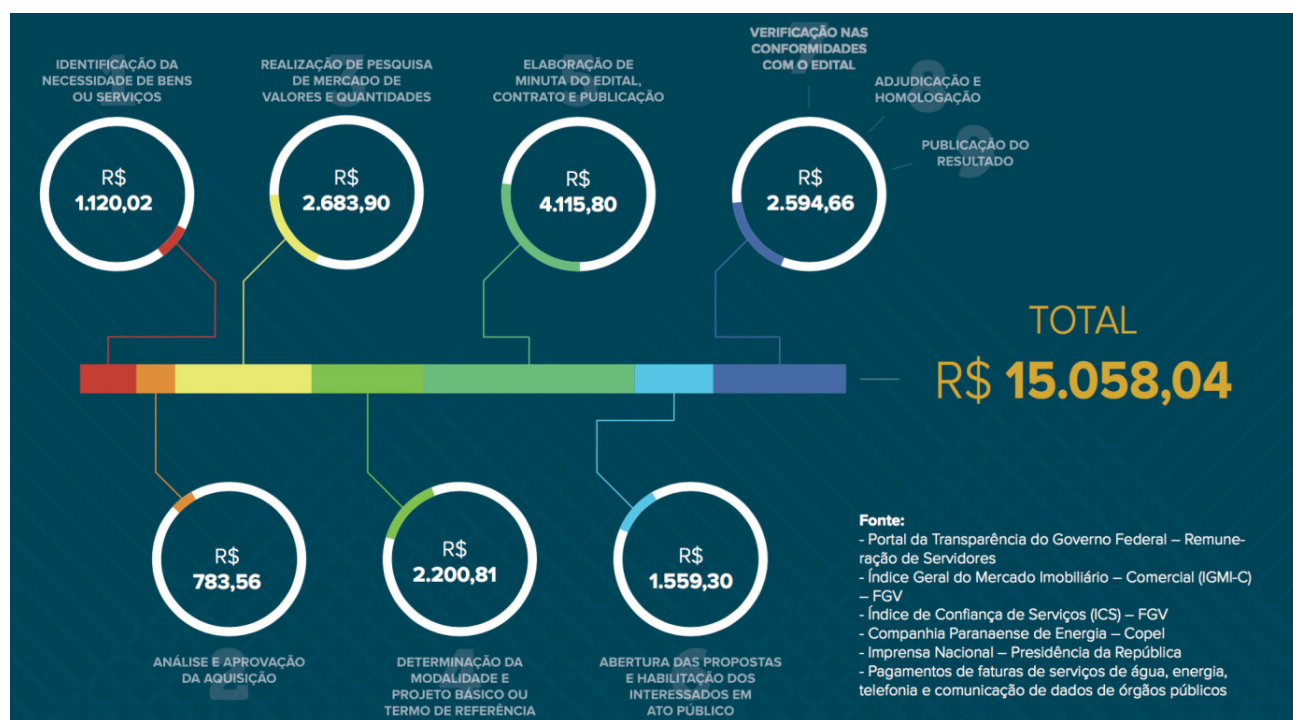


Figura 01 – Custo de uma licitação

Fonte: Infográfico 2016, Instituto Negócios Públicos

que a sua atualização monetária seria favorável ao procedimento licitatório.

Não resta dúvida que os valores de 1993 são inadequados para 2018, porém, a grande contribuição desta pesquisa será apresentar os benefícios dessa alteração.

1 O CUSTO DE UMA LICITAÇÃO PÚBLICA

1.1 Custos no processo licitatório

Todo processo licitatório envolve custos, das mais diversas naturezas. Como leciona Justen Filho (2012), existem custos econômicos, propriamente dito, que derivam do cumprimento dos atos materiais da licitação e da alocação de pessoal. O referido autor cita, ainda, que existem também custos de tempo, referentes ao desenvolvimento e desenrolar de todo o processo licitatório.

Os custos econômicos podem ser exemplificados pelo gasto com pessoal empregado na confecção dos processos licitatórios, bem como pelos materiais de expediente e publicações em impressas oficiais e jornais que se fazem necessários. Já os custos de tempo dizem respeito ao período pelo qual o Administrador Público se dedica à execução das diversas atividades inerentes ao processo licitatório, ainda que se trate de dispensa de licitação ou inexigibilidade.

Como forma de demonstrar o custo de processo

licitatório de forma simplificada, tome-se por referência o Infográfico 2017 - informativo do Instituto Negócios Públicos (Figura 01).

Observa-se na figura acima, as fases de um processo licitatório e os seus respectivos custos associados. Tomando permissão para uma análise do quadro acima, é possível perceber que o valor total do processo deriva de um somatório de eventos, cuja análise depreende o custo econômico embutido de cada etapa analisada. Passa-se, com efeito, ao exame mais detido de algumas das etapas citadas do quadro acima.

Na etapa de identificação das necessidades de bens e serviços, é essencial que haja um levantamento de dados, tanto de exercícios anteriores, quanto no que tange às expectativas de aquisições (JACOBY FERNANDES, 2013). A ideia, aqui, é aproveitar a expertise alcançada no passado aliada à pretensão que se tem do futuro. Assim, quando são analisadas licitações anteriores, bem como compras realizadas no passado, para comparação com a expectativa atual de aquisição, o processo torna-se consistente e confiável. A finalidade buscada, nesse sentido, é evitar o desperdício de tempo no desenvolvimento da referida fase inicial.

Os itens de uma licitação devem ser claros e precisos, no que diz respeito a sua descrição, para que seja assegurado o alcance de sua finalidade

precípua. Um exemplo clássico desse ponto consiste no administrador público que deixa margem a dúvidas na descrição do material ou serviço licitado e, ao tornar público tais itens, recebe diversas solicitações de esclarecimentos ou, até mesmo, impugnações ao instrumento convocatório. Percebe-se, pois, a grande perda de eficiência na execução do processo, uma vez que será despendido tempo do administrador ao responder os muitos pedidos de esclarecimentos e impugnações. Nesse cenário hipotético, resta claro que o comprometimento da celeridade processual da licitação, bem como o aumento dos seus custos, sejam econômicos ou de tempo.

Seguindo na análise em voga, passa-se agora à fase de realização do levantamento de quantidades bem como a pesquisa de mercado para o dimensionamento econômico dos itens a serem licitados. Neste ponto torna-se muito importante uma análise do consumo passado, que servirá como parâmetro para a reflexão das quantidades futuras a serem definidas. Como ilustração, supõe-se determinado órgão público que, no ano de 2015, adquiriu um quantitativo de 100 (cem) resmas de papel para atividades rotineiras de expediente, porém houve admissão de novos funcionários, de maneira a aumentar a demanda pelo material. Logo, diante de tal caso, deve-se aliar a demanda passada à nova projeção, de modo que se possa obter uma quantidade razoável e segura para a contratação.

No levantamento de preços, a situação torna-se mais crítica e o trabalho, mais árduo e, por vezes, demorado. Afinal, os meios de se obter pesquisa de mercados são diversificados. No caso do sistema registro de preço, por exemplo, a Instrução Normativa n. 05 da SLTI/MPDG, de 27 de junho de 2014, elencou diversas possibilidades para a realização da pesquisa de mercado no âmbito da administração pública federal.

Observa-se que a tarefa proposta pela norma inegavelmente envolve custos de tempo, seja na pesquisa em mídia eletrônica especializada, seja através de incursões junto a fornecedores.

Prosseguindo no gráfico em comento, observa-se que a publicação de minutas de editais e contratos, bem como sua elaboração, chamam atenção por representar o valor agregado mais alto ao processo licitatório, totalizando um custo de R\$ 4.115,80 (quatro mil cento e quinze reais

e oitenta centavos). Estas publicações se referem ao atendimento do princípio da publicidade e se dão, em geral, em impressas oficiais ou jornais de grande circulação.

A análise das publicações deve ser mais ampla, de forma que não se restrinja somente a do instrumento convocatório. Isso porque são diversas as publicações que se fazem imperativas durante um processo licitatório, como as de resultados, devendo todas elas serem computadas e agregadas para estabelecimento do valor econômico da licitação.

Não poderá passar despercebida a comparação entre o limite da dispensa de licitação em razão do valor, em especial o inciso II do artigo 24 da Lei 8.666/93, com o custo total de uma licitação coletado neste estudo.

De acordo com a Lei 8.666/93 em seu artigo 24, inciso II, o limite da dispensa de licitação em razão do valor é de 10% do valor da modalidade convite, ou seja, R\$ 8.000,00 (oito mil reais). Percebe-se, nesse sentido, que o custo de um processo licitatório é consideravelmente superior ao valor fixado na legislação para contratação direta. A intenção, por ora, não é apresentar de pronto uma solução ao problema, mas apenas contextualizá-lo no citado levantamento do custo do processo licitatório.

O processo licitatório requer certa celeridade, tendo em vista a urgência no atendimento das diversas demandas da Administração como responsável pela concretização do interesse público. Diante dessa necessidade, verifica-se que licitações fracassadas, desertas ou muito demoradas além de aumentarem os custos agregados, também frustram os anseios da sociedade.

Como forma de materializar a perda de eficiência com licitações fracassadas e desertas, utiliza-se informação retirada do Infográfico de Compras Públicas 2017 do Instituto Negócios Públicos (Figura 2). A ilustração a seguir informa a quantidade de avisos publicados no Diário Oficial da União (DOU) acerca de licitações que fracassaram ou ficaram desertas.

Durante a execução de um processo licitatório, os custos vão ocorrendo, porém no momento em que o processo fracassa, observa-se que o Estado foi ineficiente em seu objetivo. É evidente que muitas vezes essa ineficiência não se deve única e exclusivamente à ação do Estado, mas também



Figura 02: Licitações Desertas e Fracassadas

Fonte: Infográfico 2017, Instituto Negócios Públicos

a questões mercadológicas. É o caso da licitação que fica deserta, na medida em que tal situação, a princípio, foge ao controle da Administração, isto é, não diz respeito a sua gestão.

No ponto, é pertinente um esclarecimento: as constatações encimadas não pretendem tão somente afirmar, como verdade absoluta, que a dispensa de licitação é mais vantajosa quando comparada ao processo licitatório tradicional. Em vez disso, o objetivo é estimular estudos acerca da sua eficiência, para que possa ser utilizada em favor do interesse público, seja em uma situação emergencial, ou até mesmo, na hipótese ora discutida, atinente ao valor da contratação.

1.2 Licitação dispensável em razão do valor

A partir desse momento, será dada atenção especial à dispensa de licitação em razão do valor. Reitere-se que a licitação é dispensável, em razão do valor, para obras e serviços de engenharia de valor estimado de até R\$ 15.000,00 (quinze mil reais) ou para outros serviços, compras e para alienações de valor até R\$ 8.000,00 (oito mil reais), desde que não se refiram a parcelas de uma mesma obra, compra ou serviços que possam ser realizadas de uma só vez.

O objetivo, nesse momento, é evidenciar a necessidade de atualização dos incisos citados. Essa atualização que se propõe tem fundamento legal e está prevista no artigo 120 da Lei 8.666/93. A pretensão é demonstrar que os valores se tornaram incondizentes com a realidade de mercado, além

de estarem defasados.

Carvalho Filho (2011, p. 232) explica que:

Embora o art. 120 do Estatuto preveja a atualização dos valores fixados na lei, com a devida publicação na imprensa oficial, o certo é que as faixas indicativas desses valores se perpetuaram ao longo dos anos, gerando críticas de agentes da Administração, em virtude de serem eles incondizentes com a realidade de mercado.

Abaixo, encontra-se reproduzido o predito artigo 120 da Lei 8.666/93.

Art. 120. Os valores fixados por esta Lei poderão ser anualmente revistos pelo Poder Executivo Federal, que os fará publicar no Diário Oficial da União, observando como limite superior a variação geral dos preços do mercado, no período. (Redação dada pela Lei nº 9.648, de 1998)

Justen Filho (2012, p. 1.093) leciona que:

A regra antiga conduzia a aplicação de reajuste automático dos valores previstos em lei. Tinha-se em mente o fenômeno da inflação contínua e incontrolável. Agora, com a estabilização econômica, adotou-se a regra geral do reajuste anual. Observa-se que o dispositivo alude a uma faculdade. Deverá supor-se que essa faculdade existirá apenas quando a inflação permanecer sob controle, com índices irrelevantes.

Como demonstrado, os valores citados estão sem atualização desde 28 de maio de 1998, data em que foi publicada a Lei nº 9.648. Por isso, é mister que o Governo Federal avalie a possibilidade de atualização dos valores previstos no art. 23 da Lei 8.666/93, o que implicaria elevar também os valores de dispensa previstos nos incisos I e II do art. 24 da Lei 8.666/93.

Conforme observado, há previsão expressa, no art. 120 da Lei 8.666/93, de que os valores constantes dos art. 23 e 24 poderiam ser revistos e atualizados anualmente pelo Poder Executivo Federal, bastando apenas observar o limite da variação geral dos preços do mercado no período. Tanto os valores indicados no art. 23 quanto a previsão de atualização anual decorrem da Lei 9.648/98, que promoveu a alteração retrocitada na Lei 8.666/93.

No entanto, nos últimos 19 (dezenove) anos, isso nunca ocorreu. Não houve, nesse período, nenhuma atualização, sendo que, não há razão capaz de justificar a decisão de manter tais valores congelados por tanto tempo. Ainda que se possa decidir por não realizar a atualização anual, conforme faculta o art. 120 da Lei 8.666/93, é preciso reconhecer que quase duas décadas sem nenhuma atualização é muito tempo.

2 PROPOSTA DE ATUALIZAÇÃO MONETÁRIA DA DISPENSA EM RAZÃO DO VALOR

O valor a ser proposto por este trabalho é tarefa árdua. Contudo, para atingimento do fim colimado, serão utilizados estudos da área, bem como a utilização de uma ferramenta disponível no sítio eletrônico do Banco Central do Brasil (BCB) denominada “calculadora do cidadão”.

Para fins didáticos, será realizada apenas a proposta de alteração do inciso II, do artigo 24 da Lei 8.666/93, tendo em vista que o raciocínio adotado pode ser estendido de forma análoga para a atualização do inciso I do mesmo dispositivo.

Como ponto de partida, será utilizado um estudo realizado pelo Instituto Negócios Públicos em seu Infográfico do ano de 2017. Depreende-se da figura abaixo a atualização monetária do valor da dispensa de licitação em razão do valor pelo índice IPC-A.

Antes, conforme abordado o valor atual do referido limite é de R\$ 8.000,00 (oito mil reais), assim permanecendo por mais de 19 (dezenove) anos, tendo sofrido sua última alteração em 28 de maio de 1998, data em que foi publicada a Lei 9.648/1998.

Na figura 3, observa-se que o estudo realizado pelo Instituto propõe um valor de R\$ 26.043,62 (vinte e seis mil, quarenta e três reais e sessenta e dois centavos). Trocando em miúdos, o valor



Figura 03 – Atualização do limite de dispensa
Fonte: Infográfico 2017, Instituto Negócios Públicos

passaria de R\$ 8.000,00 (oito mil reais) para R\$ 26.043,62 (vinte e seis mil, quarenta e três reais e sessenta e dois centavos), ou seja, mais que triplicaria.

Frisa-se nesse momento, o quanto de economia processual e financeira poderia ter sido obtida se esse valor estivesse corrigido para os dias atuais. Economia esta que pode ser verificada com a abertura de diversos processos licitatórios para valores propostos compreendidos entre os limites encimados, já que, em um suposto cenário de atualização monetária, tais certames não seriam realizados.

É preciso, ainda, atentar para o risco possível da licitação fracassar ou ficar deserta. Trata-se de hipóteses de desastre total, que trazem à tona uma absoluta ineficiência da Administração Pública na aplicação dos recursos.

Agora, passa-se a utilização da ferramenta disponível a todos os cidadãos para a atualização do valor em estudo, a calculadora no cidadão, que se encontra disponível para consulta e utilização no sítio do BCB.

Para fins do presente trabalho, serão utilizados os dois principais índices já destacados, o IPC-A e o IGP-M.

Correção de valor por índices de preços

Selecione o índice para a correção: **IPC-A (IBGE) - a partir de 01/1980**

* Data inicial (MM/AAAA) (Inclui a taxa do mês inicial): **06/1998**

* Data final (MM/AAAA): **09/2017**

Valor a ser corrigido: **8.000,00**

Figura 04 - Cálculo IPC-A

Fonte: site BCB

Primeiramente será demonstrado o cálculo pelo IPC-A. As figuras apresentadas abaixo se referem ao valor a ser corrigido, e ao valor já corrigido respectivamente pelo índice referido.

A figura 05 demonstra o resultado corrigido pelo índice IPCA obtido.

O valor corrigido pelo índice IPC-A foi de R\$ 26.507,90 (vinte e seis mil, quinhentos e sete reais e noventa centavos), isto é, quantia superior à apresentada pelo Instituto Negócios Públicos. Como não poderia ser diferente, a atualização por índices de preços se dá no tempo, e quanto mais recente for a pesquisa, maior será o valor corrigido. Logo, enquanto esse valor não for reajustado, a

Resultado da Correção pelo IPC-A (IBGE)

Dados básicos da correção pelo IPC-A (IBGE)	
Dados informados	
Data inicial	06/1998
Data final	09/2017
Valor nominal	R\$ 8.000,00 (REAL)
Dados calculados	
Índice de correção no período	3,3134871
Valor percentual correspondente	231,3487100 %
Valor corrigido na data final	R\$ 26.507,90 (REAL)

Figura 05 – Valor corrigido pelo IPC-A

Fonte: site BCB

defasagem continuará a avultar-se.

De forma análoga, e também por meio de ilustrações, será indicado o valor do limite da dispensa de licitação em razão do valor corrigido pelo índice IGP-M.

Resultado da Correção pelo IGP-M (FGV)

Dados básicos da correção pelo IGP-M (FGV)	
Dados informados	
Data inicial	06/1998
Data final	09/2017
Valor nominal	R\$ 8.000,00 (REAL)
Dados calculados	
Índice de correção no período	4,3729116
Valor percentual correspondente	337,2911600 %
Valor corrigido na data final	R\$ 34.983,29 (REAL)

Figura 06 – Valor corrigido pelo IGP-M

Fonte: site BCB

Observa-se que por este índice os valores de atualização são ainda maiores, chegando à casa dos R\$ 34.983,29 (trinta e quatro mil, novecentos e oitenta e três reais e vinte e nove centavos).

Cabe, aqui, reafirmar o que prescreve o artigo 120 da Lei de Licitações. De acordo como o citado dispositivo, o valor corrigido, que passará a ser fixado na Lei, não poderá ser superior à variação geral dos preços do mercado, no período.

O Brasil passa por um período em que a inflação é algo muito relevante e preocupante. Sem adentrar ao campo técnico das questões inflacionárias, pode-se concluir que a atualização dos limites em estudo não somente é necessária, mas eficiente. Seja por estarem defasados por mais de 19 (dezenove) anos

e não representarem mais o impacto projetado pela lei, seja pela questão econômica apresentada neste trabalho, onde demonstrou-se que os custos para a realização de um processo licitatório são superiores ao limite estabelecido e mantido pela Lei de Licitações.

Outro aspecto a ser destacado é que o congelamento desses limites por tanto tempo, além de pôr em evidência uma Administração Pública ineficiente, ainda reduz a liberdade que os gestores possuem para executarem pequenos gastos com a finalidade de fazer funcionar as diversas atividades públicas por meio das quais o Estado atinge a sua finalidade precípua, o interesse público.

CONCLUSÃO

O presente artigo buscou demonstrar que a atualização monetária da dispensa de licitação em razão do valor, previsto no artigo 120 da Lei 8.666/93, tem o condão de trazer mais eficiência e operacionalidade no que tange à aplicação dos recursos públicos em compras de pequenos valores.

Foi demonstrada a urgente necessidade de atualização monetária da dispensa de licitação em razão do valor, tendo em vista os mais de 19 (dezenove) anos de congelamento dos limites. Dessa forma, foram sugeridos valores de atualização baseados em estudos realizados na área e em cálculos que utilizam indexadores de preços.

Os dados analisados, em tal sentido, permitiram concluir que a predita atualização monetária é ideal para tornar mais eficientes as compras públicas citadas, considerando que o custo do processo tendente à realização de um certame é superior ao atual valor fixado e previsto na Lei.

Para que fique mais claro o atingimento desse objetivo específico, pode-se tomar como exemplo o inciso II do artigo 24 da Lei 8.666/93. Observa-se que o valor fixado ali é de R\$ 8.000,00 (oito mil reais). Ocorre que, conforme demonstrado vastamente, o custo de um processo licitatório gira em torno de R\$ 15.058,04 (quinze mil cinquenta e oito reais e quatro centavos).

Logo, se a Administração Pública, em uma situação hipotética, fosse realizar uma compra de R\$ 10.000,00 (dez mil reais), ela despenderia os R\$ 15.058,04 (quinze mil cinquenta e oito reais

e quatro centavos), acrescido do valor final da homologação da licitação. Dessa forma, chega-se ao custo final de R\$ 25.058,04 (vinte e cinco mil cinquenta e oito reais e quatro centavos).

Com a atualização monetária do limite da dispensa de licitação em razão do valor, nos moldes sugeridos, o custo suportado pelo Estado seria tão somente os R\$ 10.000,00 (dez mil reais), em vez de R\$ 25.058,04 (vinte e cinco mil cinquenta e oito reais e quatro centavos). Aqui, pertinente frisar os cuidados quanto aos custos estimados no exemplo. Toda aquisição por dispensa de licitação tem que ser cercada de cautela, de forma que, não necessariamente, via contratação direta, seriam gastos R\$ 10.000,00 (dez mil reais). Trata-se de circunstância negocial que dependerá da qualidade da pesquisa de mercado realizada, podendo assim, otimizar o custo ainda mais.

Ora, consoante a ilustração aventada, despender R\$ 25.058,04 (vinte e quatro mil cinquenta e oito reais e quatro centavos) em vez de R\$ 10.000,00 (dez mil reais), é um lamentável ateste acerca da incoerência e ineficiência da máquina pública no manuseio da licitação, procedimento estipulado pela Constituição, justamente para fins de controle das despesas estatais.

Destarte, o entendimento uníssono é que o custo de um processo de seleção para contratação não pode superar o limite da referida dispensa, sob o perigo de colocar em risco o princípio da eficiência previsto na Constituição Federal.

Conforme demonstrado nos estudos apresentados, as dispensas de licitação em razão do valor, nas condições atuais, são de tal forma limitativas que estão fazendo com que a Administração Pública perca em eficiência e economicidade em matéria de gasto público. Daí a importância de ser dada ao Estado a possibilidade de ampliar o rol legal de dispensas e, com isso, reduzir seus gastos com a realização de diversos processos licitatórios, que passariam a ser enquadrados dentro de um novo limite da dispensa de licitação em razão do valor.

Sendo assim, o valor do limite da dispensa de licitação em razão do valor deve sim ser atualizado com o condão de tornar as aquisições de pequeno vulto mais eficientes e econômicas. Apesar da Lei de Licitações facultar tal reajuste, tal providência somente pode ser encarada como discricionariedade quando a inflação permanecer sob controle, com

índices irrelevantes. Do contrário, cuida-se de verdadeiro imperativo.

Atualmente o Brasil passa por um período em que a inflação é muito relevante e preocupante. Sem adentrar ao campo técnico das questões inflacionárias, pode-se concluir, que a atualização dos limites em estudo não somente é necessária, como eficiente. Seja por estarem defasados os valores por mais de 19 (dezenove) anos e não representarem mais o impacto projetado pela Lei, seja pela questão econômica apresentada neste trabalho, onde demonstrou-se que os custos para a realização de um processo licitatório são superiores ao limite estabelecido e mantido por lei.

Outro aspecto a ser destacado é que o congelamento dos limites por tanto tempo, além de estar tornando a Administração Pública ineficiente,

ainda reduz a liberdade que os gestores possuem para executarem pequenos gastos essenciais ao funcionamento das diversas atividades estatais, por meio das quais o Estado atinge a sua finalidade precípua, o interesse público.

Por fim, não se pode esquecer que o administrador público deve sempre buscar soluções eficientes e inovadoras, objetivando otimizar a qualidade e a transparência do gasto público. Com efeito, torna-se insofismável o constante aperfeiçoamento técnico-profissional dos gestores para poderem melhor assessorar as diversas esferas de Governo e influenciarem positivamente o progresso da administração pública brasileira. Com administradores eficientes, céleres e inovadores, será possível presenciar uma revolução no modo de se administrar em nosso país.

REFERÊNCIAS

- BRASIL. Lei 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.
- BRASIL. Lei 10.520, de 17 de julho de 2002. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências.
- ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. Direito Administrativo Descomplicado. 17º ed. São Paulo: Editora Método, 2009.
- JACOBY FERNANDES, Jorge Ulisses. Sistema de registro de preços e pregão presencial e eletrônico. 5. Ed. São Paulo: Fórum, 2013.
- JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 15.ed. São Paulo: Dialética, 2012.
- JUSTEN FILHO, Marçal. Pregão. Comentários à Legislação do Pregão comum e eletrônico. 1. ed. São Paulo: Dialética, 2001.
- PERREIRA JÚNIOR, Jessé Torres. Comentários à Lei de Licitações e Contratações da Administração Pública. 6. ed. São Paulo: Renovar, 2007.
- MUKAI, Toshio. Direito administrativo sistematizado. 1. ed. São Paulo: Saraiva, 1990.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo. 26a ed. São Paulo: Atlas, 2013.
- BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 05 de outubro de 1988. 24. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.
- _____. Lei 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.
- _____. Lei 10.520, de 17 de julho de 2002. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual do direito administrativo. 24. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.
- COMPRASNET. Pannel de Compras do Governo Federal. Disponível em: <<http://www.comprasgovernamentais.gov.br/>> Acesso em 05 jan. 2016.
- MEIRELLES, Helly Lopes. Direito administrativo. 39. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.
- ALONSO, Marcos. Custos no Serviço Público. Disponível em: <[http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/Terceiros-Papers/99-Alonso50\(1\).pdf](http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/Terceiros-Papers/99-Alonso50(1).pdf)>. Acesso em: 10 de jul. de 2016.
- CRUZ, da Flávio; PLAT, Augusto Orion. A Análise de Custos no Setor Público. Gazeta Mercantil, 2001. Disponível em <<http://www.nicb.ufsc.br/Secundarias/Artigos/A%20Análise%20de...>> Acesso em: 10 jul. 2016.

O INSTITUTO DE ECONOMIA E FINANÇAS DO EXÉRCITO

Coronel Amaury Gonçalves de Moraes



O Coronel de Intendência Amaury é aluno do Curso de Segurança Militar Nacional e Comando na República Popular da China e Pós-Graduado em Administração Pública pelo Centro de Estudos do Exército e Força Aérea nos Estados Unidos Mexicanos.

Agentes da administração de todas as organizações militares (OM) possuem o dever de realizar os seus trabalhos obedecendo às legislações. Cabe aos agentes o cumprimento de todos os preceitos da administração pública federal. Estes profissionais são responsáveis pela gestão de uma parcela significativa do patrimônio e do orçamento da União, que são destinados ao Exército Brasileiro, para que a Força cumpra os seus deveres previstos na Constituição.

Ainda que a administração pública federal seja repleta de um volume crescente de trabalho e burocracia, a superação de tamanha complexidade ocorre por meio do conhecimento e da capacidade de cada profissional para o exercício de seu cargo.

Os óbices da administração dificilmente serão superados com a ampliação de efetivos dedicados à atividade-meio em detrimento à atividade-fim. A capacitação dos agentes administrativos torna-se fundamental para a eficiência desejada pela Instituição, sendo o instrumento cada vez mais importante para contribuir com o apoio necessário ao cumprimento da missão principal do Exército.

Os militares devem estar adestrados e prontos para as ações operacionais dentro e fora do país. Essa é a missão principal do Exército. A maior parte do efetivo deve ser empenhado à atividade-fim e menor parcela à atividade-meio para apoiar o que é operacional.

1 A IMPORTÂNCIA DA CAPACITAÇÃO DE AGENTES DA ADMINISTRAÇÃO

A missão do Exército Brasileiro é contribuir para a garantia da soberania nacional, dos poderes constitucionais, da lei e da ordem, salvaguardando os interesses nacionais e cooperando com o desenvolvimento nacional e o bem-estar social. Para isso, é necessário preparar a Força Terrestre,

mantendo-a em permanente estado de prontidão.

A visão de futuro da força é o processo de transformação do Exército, que chegará a uma nova doutrina até 2022 – com o emprego de produtos de defesa tecnologicamente avançados, profissionais altamente capacitados e motivados, para que o Exército enfrente, com os meios adequados, os desafios do século XXI, respaldando as decisões soberanas do Brasil no cenário internacional.

Para a composição dos efetivos de oficiais e de praças de carreira, jovens ingressam na Força por meio dos concursos nacionais, sendo avaliados quanto ao mérito intelectual em conhecimentos gerais. Ao longo dos postos e das graduações, as escolas de formação, de aperfeiçoamento e de altos estudos possuem a responsabilidade de instruí-los, principalmente, nas disciplinas da linha de ensino militar bélico e, também, nas formações específicas de oficiais dos quadros complementar, de engenheiros militares e de saúde. As demandas não atendidas por profissionais de carreira são supridas por profissionais temporários selecionados por processo realizado a cargo das Regiões Militares (RM).

Normalmente, os profissionais das áreas de administração, direito, contabilidade, economia, estatística e informática aprovados nos concursos para o quadro complementar e os oficiais e sargentos temporários selecionados nas RM não possuem conhecimentos suficientes para o desempenho dos cargos específicos para a administração das organizações militares. Por vezes, as experiências e as noções anteriormente obtidas estão relacionadas somente às responsabilidades exercidas em empresas civis, sendo fundamental buscar o conhecimento da administração pública federal.

A necessidade de capacitação para potencializar a atuação dos profissionais, gerando melhores resultados à organização, não é problema exclusivo do Exército. Devido à importância do assunto para todos os órgãos, no dia 23 de fevereiro de

2006, o Decreto nº 5.707 instituiu a política e as diretrizes para o desenvolvimento de pessoal da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

De acordo com esse Decreto, capacitação é o processo permanente e deliberado de aprendizagem, com o propósito de contribuir para o desenvolvimento de competências institucionais por meio do desenvolvimento de competências individuais.

Frequentemente, novos instrumentos jurídicos que regem a administração pública federal são promulgados. Para lograr êxito na eficiência administrativa, devido às mudanças nos procedimentos da gestão, torna-se imprescindível que a capacitação seja um procedimento contínuo de aprendizagem, a fim de manter os profissionais atualizados e aprimorar novas competências.

A legalidade, a impessoalidade, a moralidade, a publicidade e a eficiência são os princípios fundamentais da administração pública a serem cumpridos por todos os órgãos e profissionais enquadrados nesta gestão.

O princípio da eficiência¹ é o que impõe à administração pública direta e indireta e a seus agentes a persecução do bem comum,

por meio do exercício de suas competências de forma imparcial, neutra, transparente, participativa, eficaz, sem burocracia e sempre em busca da qualidade, primando pela adoção dos critérios legais e morais necessários para melhor utilização possível dos recursos públicos, de maneira a evitarem-se desperdícios e garantir-se maior rentabilidade social.

2 A PARTICIPAÇÃO DA SEF NA CAPACITAÇÃO

A Secretaria de Economia e Finanças (SEF) é o órgão de direção setorial do Exército Brasileiro, que tem como premissa básica o compromisso da

1 <https://www.jusbrasil.com.br/topicos/296157/principio-da-eficiencia>

A necessidade de capacitação para potencializar a atuação dos profissionais, gerando melhores resultados à organização, não é problema exclusivo do Exército

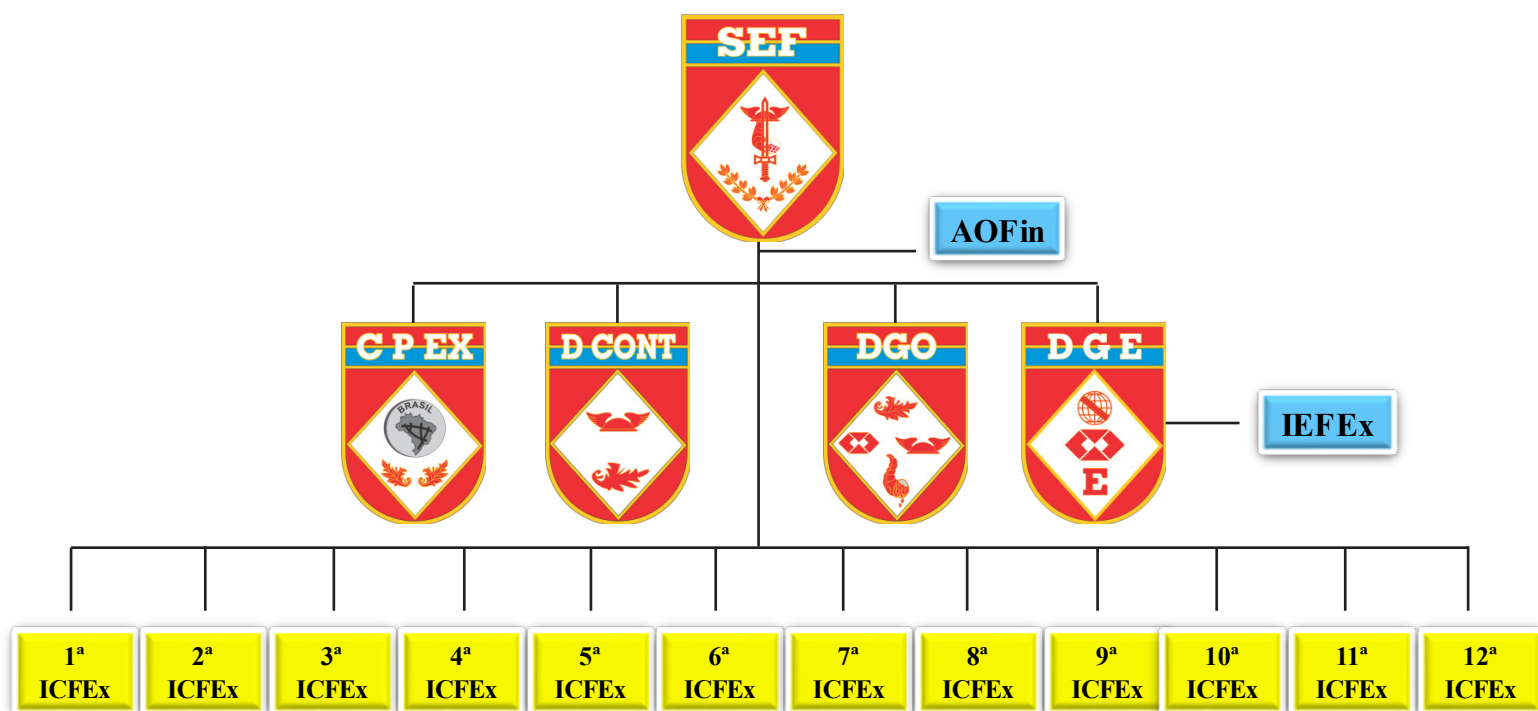


Figura 01 - Organograma da Secretaria de Economia e Finanças

qualidade da gestão dos recursos orçamentários, financeiros e patrimoniais dos processos e dos sistemas administrativos e das auditorias de avaliação da gestão dos recursos disponibilizados para o Comando do Exército.

A missão da SEF é supervisionar e realizar as atividades de planejamento, acompanhamento e execução orçamentária, administração financeira, contabilidade, capacitação de recursos humanos e pagamento de pessoal, relativas aos recursos de qualquer natureza alocados ao Comando do Exército Brasileiro, atuando de forma proativa na gestão desses recursos.

A visão de futuro da SEF é ser um órgão de direção setorial do Comando do Exército, integrado por profissionais motivados, com elevada capacitação profissional, contribuindo para a excelência da gestão dos recursos postos à disposição do Exército, o que concerne às atividades de execução orçamentária, administração financeira, contabilidade, gestão patrimonial, de custos, pagamento de pessoal e controle interno em apoio ao Centro de Controle Interno do Exército (CCIEEx), capaz de atuar na garantia e incremento desses recursos para respaldar a transformação do Exército.

A SEF é composta por Organizações Militares Diretamente Subordinadas (OMDS), que são a Diretoria de Contabilidade (D Cont), a Diretoria

de Gestão Orçamentária (DGO), o Centro de Pagamento do Exército (CPEEx), a Diretoria de Gestão Especial (DGE) e, também, pelas 12 (doze) Inspetorias de Contabilidade e Finanças do Exército (ICFEx) distribuídas 01 (uma) em cada Região Militar.

O Estado-Maior do Exército (EME) e os demais órgãos da alta administração do Exército sempre contribuíram com a capacitação dos agentes administrativos para o desenvolvimento de competências, aprimorando a eficiência e a eficácia da gestão das OM, por meio de eventos de treinamento, cursos presenciais, cursos à distância, estágios, seminários e congressos relacionados às necessidades da administração pública federal direta.

A DGE foi criada em 2013 para contribuir com as ações da SEF relacionadas ao Processo de Transformação do Exército. Os encargos da Diretoria são voltados para: a gestão de recursos destinados às atividades especiais, os programas estratégicos e parcerias e o gerenciamento de uma estrutura de capacitação de recursos humanos.

Para ampliar as possibilidades de capacitação de agentes da administração, conforme as necessidades do Sistema de Economia e Finanças, foi criado, em 2012, o Instituto de Economia e Finanças do Exército (IEFEx), que integra a estrutura da DGE (Figura 01).

3 AÇÕES DO IEFEx NA CAPACITAÇÃO DE AGENTES DA ADMINISTRAÇÃO

O IEFEx trabalha em proveito do Sistema de Economia e Finanças. O Instituto visa contemplar as necessidades de capacitação nos níveis de qualificação profissional, pós-graduação e educação continuada, para o exercício de atividades de interesse da área de gestão, economia, finanças e de controle interno, dentro das premissas da gestão por competências. O IEFEx foi criado em conjunto com o Núcleo da DGE, por intermédio da Portaria nº 554-Cmt Ex, de 24 de julho de 2012.

A concepção da criação do Instituto foi resultado de um estudo realizado por um grupo de trabalho composto por integrantes da Secretaria de Economia e Finanças do Exército, que se baseou na experiência do Instituto de Economia e Finanças da Aeronáutica (IEFA), sendo, portando, a instituição inspiradora para o IEFEx.

Em 2012, o cenário vivenciado pelos diversos órgãos da Força no que diz respeito aos trabalhos realizados para os projetos estratégicos e para o processo de transformação do Exército, levou os primeiros integrantes do IEFEx a organizarem o Curso de Negociação de Contratos Internacionais e Acordos de Compensação (CNEG), sob a coordenação e o apoio do IEFA. Este curso ocorreu na sala de instrução do 16º Batalhão Logístico para trinta oficiais do Exército e da Marinha, contando, principalmente, com a participação de instrutores da Aeronáutica.

O Instituto de Economia e Finanças do Exército tem, dentre outros, os seguintes objetivos:

- Propiciar a capacitação do pessoal nas áreas de negociação de contrato internacional, gestão pública, orçamento e finanças, contabilidade e de controle interno;

- Buscar parcerias com instituições da Aeronáutica e da Marinha do Brasil para promover capacitações em que determinada força possua profissionais especializados; e

- Promover congressos, seminários e simpósios na área de economia, finanças e controle interno, tudo com o intuito de disseminar as boas práticas e tornar o Sistema de Economia e Finanças cada vez mais eficiente e efetivo.

No período de 18 a 22 de março de 2013, o IEFEx realizou um Seminário de Administração que versou sobre planejamento, gestão e fiscalização de contratos, para os agentes de várias OM, tendo os seguintes objetivos:

- Capacitar recursos humanos envolvidos na gestão de recursos orçamentários expressivos, que estivessem exercendo ou que fossem assumir funções ligadas à negociação de contratos administrativos;

- Apresentar regras jurídicas e procedimentos que regulam a execução contratual;

- Destacar a importância da gestão e fiscalização de contratos administrativos; e

- Aprimorar competências e habilidades.

Em abril de 2013, o Secretário de Economia e Finanças inaugurou as modernas instalações do Centro de Capacitação Gerencial Marechal Bittencourt (CECAGE), localizado no 11º Depósito de Suprimento. O CECAGE proporciona



Foto 01 - Cerimônia de encerramento do CNEG 2012



Foto 02 - Centro de Capacitação Gerencial Marechal Bittencourt (CEGAGE)

um ambiente adequado para treinamento com qualidade, em diferentes níveis, a fim de desenvolver e capacitar recursos humanos atendendo militares e civis do Exército e das outras Forças.

Entre os dias 08 a 26 de abril de 2013, o IEFEx, utilizando as instalações do CEGAGE, constituiu e coordenou as atividades para a realização do primeiro CNEG sob sua responsabilidade, contando com a essencial participação de instrutores da Aeronáutica (IEFA).

Em outubro de 2013, em parceria com a Fundação Getúlio Vargas (FGV), o Instituto deu início curso de pós-graduação em finanças, para trinta e cinco militares das diversas OM sediadas em Brasília. Ainda com a FGV, foram contratadas quinhentas licenças de capacitações, com duração de trinta horas, na modalidade de educação a distância.

Devido à importância dos Programas Estratégicos do Exército e dos grandes projetos de Defesa, o IEFEx coordena o CNEG uma vez ao ano. O curso tem por finalidade proporcionar aos gestores conhecimentos sobre contratação internacional, ressaltando as táticas de negociação e cláusulas de compensação, a fim de se obter melhores resultados e a redução de riscos na celebração dos contratos internacionais firmados pelo Exército.

Em 2017, o CNEG contou com a participação de trinta e dois alunos, do Exército e da Marinha. Dentre os vários assuntos abordados no curso pelos instrutores do Exército, Marinha e

Aeronáutica e palestrantes do Tribunal de Contas da União (TCU) e da Advocacia Geral da União (AGU) destacam-se: Situação atual dos Programas Estratégicos do Exército, o papel do Núcleo de Assuntos Militares (NAMI) na Advocacia Geral da União, Auditoria dos Grandes Projetos de Defesa, Direito Administrativo, Gerenciamento de Projetos e Programas e de Portfólio no EB, Macroeconomia Aplicada e Estudo de Viabilidade de Projeto, Sistema Integrado de Comércio Exterior (Siscomex), Cláusulas de Catalogação, Análise de Custo, Comércio Exterior, Desembaraço Aduaneiro, Processo de Seleção de Fornecedores de Defesa, Logística de Contrato de Defesa, Inovação, Ciclo de Vida do Material, Direito Internacional, Direito Internacional e Administrativo, Desembaraço Aduaneiro, Práticas Cambiais, Técnicas de Negociação, Acordos de Compensação Comercial, Industrial e Tecnológico (Offset), Acordos de Compensação e Política de Offset.

Além da FGV, outras instituições civis oferecem excelentes cursos gratuitos ou indenizáveis. Os militares do Exército que realizam os diversos cursos de capacitação nestes órgãos demonstram enriquecimento no conhecimento e na execução de suas tarefas. Cabe destacar a importante participação da Associação Brasileira de Orçamento Público (ABOP), da Escola de Administração Fazendária (ESAF) e da Escola Nacional de Administração Pública (Enap) que é uma escola de governo, do Poder Executivo

federal, que oferece formação e aperfeiçoamento em administração pública a servidores públicos federais.

A Portaria nº 285, do Estado-Maior do Exército, de 21 de julho de 2017, aprovou a Diretriz para Elaboração do Plano de Cursos e Estágios em Estabelecimentos de Ensino Cíveis Nacionais (PCE-EECN). Os Órgãos Gestores (OG) são responsáveis pela condução, supervisão, coordenação e controle das atividades inerentes aos cursos e estágios desenvolvidos em sua esfera funcional, inclusive pela alocação de recursos humanos, materiais e orçamentários.

As responsabilidades de cada OG estão assim distribuídas: o EME para os cursos e estágios de natureza especial; o Comando de Operações Terrestres (COTER) para as atividades de instrução militar (adestramento, simulação e missões de paz) e emprego; o Departamento de Ensino e Cultura do Exército (DECEX), para as atividades de educação referentes às Linhas de Ensino Militar Bélico, Complementar e de Saúde, que não tenham sido delegadas a outros OG; o Departamento de Ciência e Tecnologia (DCT) para as atividades de educação referentes à Linha de Ensino Militar Científico-Tecnológico, que não tenham sido delegadas a outros OG; e a SEF para as atividades de educação referentes à área orçamentário-financeira.

O Plano de Cursos e Estágios em Nações Amigas (PCENA) tem por finalidade estabelecer a orientação geral para o planejamento e a execução de cursos e estágios para oficiais e graduados em Nações Amigas e definir os critérios para as solicitações dos cursos e estágios, as ações de planejamento e de execução, os prazos, os responsáveis e as medidas de coordenação e de controle.

O PCENA visa atender às necessidades do Exército, no que se refere à qualificação e especialização de oficiais, subtenentes e sargentos,

para a ocupação dos cargos e o desempenho das funções previstas, além disso, possui como objetivo estreitar as relações e os laços de amizade e de camaradagem, entre militares do EB e das Nações Amigas, por meio da realização de cursos e estágios em organizações militares ou instituições civis daqueles países.

No âmbito do IEFEx, a partir do ano de 2013, por intermédio do PCENA, oficiais do Exército foram selecionados e matriculados para cursarem o Mestrado em Negócios Internacionais e o Mestrado em Administração Pública na Universidade do Minho, localizada na cidade de Braga em Portugal, com duração aproximada de dois anos. Até o presente, sete oficiais já se formaram naquela reconhecida instituição de ensino e outros três permanecem realizando estudos de interesse do Exército.

Em 2014, o IEFEx intensificou mais parcerias com várias instituições de ensino civis para a capacitação de pessoal e firmou a assinatura do Memorando de Entendimento Cultural e Científico com a Universidade do Minho. A assinatura do citado ato facilitou o intercâmbio e a estada, naquela nação amiga, dos familiares dos militares selecionados aos Cursos de Mestrado em

Negócios Internacionais, Administração Pública, Finanças e Contabilidade, oferecidos por aquele estabelecimento de ensino.

Ainda em 2014, na execução do Programa Ciências sem Fronteiras (PCsF), o Instituto coordenou e orientou a seleção técnica dos trabalhos para a admissão de dois militares ao Curso de Doutorado em Gestão na Universidade de Évora, em Portugal.

No decorrer dos anos de 2014 a 2017, foram capacitados por meio de cursos no exterior, principalmente nos EUA, México, Argentina e Portugal, conforme planejado no PCENA, vinte e sete militares integrantes do Sistema de Economia e Finanças.

A modalidade *in company* apresenta vantagens em relação aos cursos individuais, pois pode ser coordenada para suprir necessidades de conhecimento e treinamento específicos, com conteúdo customizados e tempo otimizado

O Plano de Visitas e Outras Atividades em Nações Amigas (PVANA) consubstancia os planos de visitas, intercâmbios e quaisquer outras atividades em nações amigas e que não sejam classificadas como curso ou estágio e visa organizar as atividades definindo os efetivos de militares participantes, o local e a duração da missão, bem como outros dados necessários à sua execução.

Por meio do PVANA ocorrem trocas de experiências e conhecimentos em diversas áreas de interesse comum, bem como fortalece os laços de amizade e confiança mútua entre os Exércitos de Nações Amigas e o Exército Brasileiro. No período de 2014 a 2017, o IEFEx planejou e executou mais de vinte atividades no exterior entre visitas de orientações técnicas, seminários internacionais, congressos, conferências e intercâmbios.

Participaram das diversas atividades internacionais, até o presente momento, mais de setenta militares integrantes do Sistema de Economia e Finanças. As missões foram desenvolvidas em diversos países, tais como: EUA, Guatemala, Colômbia, Peru, Noruega, Canadá, Costa Rica, Argentina, Chile e Paraguai.

As necessidades de capacitação dos agentes da administração das Unidades Gestoras (UG) do Exército superam o volume de recursos financeiros destinados ao IEFEx. Na atual conjuntura de racionalização, austeridade e de contenção nos gastos públicos, o Instituto tem buscado aprimorar e adequar as capacitações oferecidas para atender às demandas das UG.

Em 2015, foi realizada uma reunião de trabalho com representantes do CCIEEx, das OMDS/

SEF e das ICFEx, com o objetivo de coordenar o planejamento e a elaboração de um Plano de Capacitação Anual, a fim de proporcionar maior eficiência e eficácia na execução das capacitações, destacando o aprimoramento e desenvolvimento de habilidades, com ênfase no emprego da modalidade de ensino a distância.

O Plano de Capacitação Anual do IEFEx tem por principal objetivo planejar e distribuir recursos financeiros para o atendimento das necessidades dos cursos individuais ou corporativos da SEF (OM), da D Cont, da DGO, do CPEx, da própria DGE, do CCIEEx, das doze ICFEx e também das solicitações realizadas pelas demais Unidades do Exército.

Algumas capacitações são realizadas por meio de cursos *in company*. Em 2016 e 2017, a DGE por intermédio do IEFEx e, em parceria com a FGV, promoveu o curso de Governança Corporativa e Governança Pública, no CECAGE, tendo como público-alvo trinta oficiais do Exército, Marinha e da Força Aérea. Neste curso, apenas um professor da Fundação apresenta em três dias os conceitos, os fundamentos e as razões de adaptação e transferência das experiências da Governança Corporativa para o setor público brasileiro, discutindo e avaliando propostas para fortalecer a governança no Exército.

Os cursos realizados na modalidade *in company* apresentam vantagens relevantes em relação aos cursos individuais, pois suprem as necessidades de conhecimento e treinamento específicos, com conteúdo customizados e tempo otimizado. Normalmente, favorecem a integração de agentes



Foto 03 - FGV In Company - Governança Corporativa e Governança Pública



Foto 04 - Pedido de Coopeeração e Instrução em Tesouro Gerencial na 12^a ICFEx

da administração de diversas UG em apenas um único ambiente, com a garantia da realização do curso e a redução de custos.

Diversos cursos *in company* são realizados pelo CCIEx. Por exemplo, em 2017, o CCIEx realizou o Curso de Gestão de Riscos e Controles Internos. O evento ocorreu no auditório da SEF, com a carga horária de quarenta horas e contou com a presença de mais de cento e cinquenta concludentes, dentre militares e servidores civis do Exército, da Marinha, da Aeronáutica, de entidades vinculadas e de outras organizações convidadas.

As ICFEx, para contribuir com a eficiência das Unidades Gestoras, empregam os seus militares anteriormente capacitados e possuidores de ampla experiência para a multiplicação de seus conhecimentos, por meio da ministração de vários cursos *in company* para outros agentes da administração. Diversos estágios de formação de pregoeiros e outros treinamentos são realizados na cidade onde encontram-se as inspetorias e em outras guarnições em que há maior concentração de Unidades.

O IEFEx busca atender, por meio de cursos *in company* às necessidades de capacitação apresentadas pelas ICFEx. Em 2017, atendendo à solicitação da 12^a ICFEx, apenas um oficial do Instituto deslocou-se para a guarnição de Manaus - AM e realizou durante três dias o treinamento de trina e dois agentes da administração de dezoito Unidades Gestoras do Exército e dois servidores da

Controladoria-Geral da União (CGU) no Sistema de Tesouro Gerencial.

Em 04 de maio de 2017, foi criado o Curso de Preparação para o Comando, Chefia e Direção de Organizações Militares e Postos Médicos de Guarnição (CPCOM), dentro da modalidade de educação a distância (EAD), pela Portaria 189-EME. O objetivo do curso é capacitar os oficiais nomeados para ocuparem cargos e desempenharem funções relativas ao comando, chefia e direção daquelas organizações militares do Exército, no que se refere à gestão pública e peculiaridades dos Órgãos de Direção Setorial e Órgãos de Assistência Direta e Imediata ao Comandante do Exército.

Sob a coordenação da DGE e com a responsabilidade da SEF, o Instituto realizou a coordenação do CPCOM na fase de Ordenação de Despesas, de 14 de agosto a 29 de setembro de 2017, com o total de setenta horas, para duzentos e cinquenta e oito alunos. O CCIEx, a D Cont, a DGO e o CPEx disponibilizaram as instruções e os tutores.

Para atender à demanda prevista no Plano Estratégico do Exército 2016-2019, referente ao Sistema de Educação e Cultura, o Comando do Exército criou o Centro de Educação a Distância do Exército (CEADEx), para aprimorar a coordenação e o suporte à EAD desenvolvida nos estabelecimentos de ensino da Força.

Para a segunda fase do CPCOM, o CEADEx, deu o suporte à EAD desenvolvida pelo IEFEx.

Subordinado à Diretoria de Educação Técnica Militar, o CEADEx, localizado no Rio de Janeiro – RJ, atende às demais Diretorias do Departamento de Ensino e Cultura do Exército, aos Estabelecimentos de Ensino e aos Centros de Instrução, para a coordenação e a orientação das atividades da modalidade EAD e ao processo de capacitação dos recursos humanos do Exército.

Por meio do CEADEx, amplia-se a racionalização no emprego dos meios destinados à EAD e as possibilidades de realização de cursos dentro da evolução dessa modalidade de educação.

Certamente, a educação à distância é um instrumento inovador para ampliar as possibilidades do IEFEx na realização de cursos nesta modalidade. As principais vantagens da EAD são: redução de custos, alcance a todos os agentes e capacitação continuada. Algumas ICFEx têm realizado os estágios de formação de pregoeiros e o estágio de gerenciamento e fiscalização de contratos na modalidade EAD.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Desde 2012, o IEFEx proporcionou aos integrantes da administração e ao Sistema de Economia e Finanças mais de mil setecentos e vinte capacitações de atualização (seminários, congressos e cursos de curta duração, etc) e duzentos e oitenta cursos nível de pós-graduações/ MBA.

Além de mestrados e doutorados, sendo que estes dois últimos cursos são em Portugal e estão em andamento. No total, foram capacitados quase nove mil militares.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Decreto nº 5.707, de 23 de fevereiro de 2006, Presidência da República. A Política e as Diretrizes para o Desenvolvimento de Pessoal da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

_____. Portaria nº 554 - Comandante do Exército, de 24 de julho de 2012. Criação do Núcleo da Diretoria de Gestão Especial e do Instituto de Economia e Finanças do Exército.

_____. Portaria nº 285 - Estado-Maior do Exército, de 21 de julho de 2017. Diretriz para Elaboração do Plano de Cursos e Estágios em Estabelecimentos de Ensino Civis Nacionais (PCE-EECN).

_____. Portaria 189 - Estado-Maior do Exército, de 04 de maio de 2017. Criação do Curso de Preparação para o Comando, Chefia e Direção de Organizações Militares e Postos Médicos de Guarnição (CPCOM), dentro da modalidade de educação a distância (EAD).

Por meio das capacitações oferecidas pelo IEFEx, promove-se a ampliação dos conhecimentos do pessoal. As capacitações permeiam por diversas áreas de conhecimento tais como: contabilidade, administração, economia, finanças, direito, atuária, estatística, gestão de pessoas, auditoria, gestão de projetos, orçamento, controle interno e outras.

Os conhecimentos adquiridos, nestas diversas capacitações, possibilitam o desenvolvimento de um trabalho diário com resultados mais precisos e procedimentos atualizados.

Mediante a informação prestada ao IEFEx pelas Unidades no que se refere ao processo de capacitação de seus militares, logo após a conclusão do curso, o Instituto tem condições de atualizar o seu banco de talentos, o qual configura uma fotografia dos militares em suas áreas de atuação e onde estão servindo.

Cabe à DGE administrar o Banco de Talentos do Sistema de Economia e Finanças. O objetivo é apoiar a decisão para movimentação dos militares, a fim de que os agentes possam ser direcionados para aquelas áreas de atuação nas quais foram capacitados.

Por intermédio desse banco de informações, o Instituto poderá equilibrar o atendimento às solicitações de cursos, dando preferência às UG que se encontrarem temporariamente com menor número de profissionais treinados.

O IEFEx, nesse curto período de existência, ao buscar o aperfeiçoamento do pessoal com eficiência dos gastos públicos, tem prestado valorosa contribuição à capacitação dos agentes da administração do Sistema de Economia e Finanças.



ORIENTAÇÕES AOS FUTUROS AUTORES



A Revista da SEF é uma publicação anual da Secretaria de Economia e Finanças, sendo produzida pela Diretoria de Gestão Especial e editada nas versões digital e impressa, com tiragem limitada e distribuição gratuita. Os portais WWW.sef.eb.mil.br e <http://intranet.sef.eb.mil.br> são as principais formas de acesso à revista.

A publicação foi desenvolvida para proporcionar aos leitores um instrumento de estudos e pesquisas sobre temas de interesse do Sistema de Economia e Finanças. São de interesse da revista textos que discutam, principalmente, os seguintes assuntos: orçamento público federal, administração pública federal, economia, finanças, contabilidade, patrimônio, pagamento de pessoal, controle interno, direito administrativo e gestão. Os artigos que apresentem soluções adotadas por outros órgãos devem destacar os aspectos de interesse para o Exército.

A aprovação, seleção e publicação de um artigo confere à DGE o direito de reproduzi-lo e utilizá-lo para fins profissionais, escolares e acadêmicos. Por ser uma publicação oficial, o autor faz a cessão de seus direitos autorais ao Exército.

O artigo deve ser entregue, preferencialmente para o e-mail da equipe editorial do Instituto de Economia e Finanças do Exército, no editor de texto Microsoft Word, utilizando fonte Times New Roman, tamanho 12 e espaçamento simples entre as linhas e parágrafos. A equipe editorial revisará os artigos, sugerindo ajustes aos autores, caso sejam necessários.

Ao final do texto, solicitamos que seja acrescentado um breve extrato do currículo do autor, destacando a formação acadêmica e os cargos e funções desempenhadas, principalmente, que tenham relação com o artigo proposto.

Pedimos que sejam incluídas em alta resolução a foto do autor, as imagens e os gráficos, além dos dados para os contatos que forem necessários.

Para obter mais informações, disponibilizamos o contato com a equipe editorial da Revista da SEF:

- E-mail: revistadasef.editorial@dge.eb.mil.br
- Telefones: (61) 2035-3430 e (61) 2035-3431
- RITEX: 860-3430 e 860-3431



FAM FAMÍLIA

PROTEÇÃO PARA QUEM VOCÊ MAIS AMA

O MELHOR
SEGURO DE
VIDA!

QUEM PODE

Militares das Forças Armadas, seus cônjuges, filhos e pensionistas, servidores civis do Exército, da Marinha e da Aeronáutica e seus pensionistas, e funcionários do Banco do Brasil.

DIFERENCIAIS

- ✓ coberturas diferenciadas, à escolha do cliente
- ✓ capital segurado de até R\$ 1 milhão, conforme o tipo de associado e a idade
- ✓ 4 sorteios mensais de R\$ 25 mil, cada (bruto de IR)
- ✓ o limite de idade para adesão é de 70 anos
- ✓ o cliente pode alterar o capital segurado quando desejar, obedecendo-se às regras do produto
- ✓ o pai ou a mãe podem ser os responsáveis financeiros do filho
- ✓ os valores se mantêm atualizados, pois são reajustados pelo mesmo índice da inflação



Sujeito à alteração sem aviso prévio

Mais informações:

0800 61 3040

Conheça as condições
no *site* www.fhe.org.br



MAPFRE



**FUNDAÇÃO
HABITACIONAL
DO EXÉRCITO**

Este material contém o resumo de suas condições, e restrições se aplicam a ele. | Seguro garantido pela MAPFRE Vida S.A. – CNPJ 54.484.753/0001-49, Av. das Nações Unidas, 14.261, 22º Andar, Ala A, Vila Gertrudes, São Paulo/SP, CEP 04794-000 – Cód. SUSEP: 05665. | Processos SUSEP Vida – Faixa Etária 15414.900184/2014-29. | Sorteio vinculado a Título de Capitalização emitido pela MAPFRE Capitalização S.A. CNPJ 09.382.998/0001-00 e Processo SUSEP 15414.000958/2008-71. | Estipulante: Fundação Habitacional do Exército, CNPJ 00.643.742/0001-35. | Consulte a íntegra das Condições Gerais do Seguro e do regulamento de Capitalização nos *sites* www.fhe.org.br ou www.mapfre.com.br. **O registro desse produto na SUSEP não implica, por parte da autarquia, incentivo ou recomendação à sua comercialização.** Central de Teleatendimento ao Cliente: 0800 61 3040. Central de Teleatendimento aos Surdos: 0800 646 4747. Ouvidoria: 0800 647 8877.